

# Organisation d'un service continu au sein de l'Administration générale des douanes et accises

La Cour des comptes a examiné l'organisation du régime de travail par équipes successives, également dit « de service continu », introduit au sein de l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ce nouveau régime de travail s'inscrit dans un contexte plus global de l'évolution de l'organisation douanière européenne. En conséquence, afin de maintenir l'attractivité, par rapport aux pays voisins, des accès au marché européen offerts par les ports et aéroports belges et d'intensifier la surveillance des flux de biens, le gouvernement fédéral a décidé d'étendre les horaires d'ouverture des services douaniers et de supprimer les rétributions dues par les entreprises pour des prestations accomplies dans les ports et aéroports où ce régime de service continu est applicable.

Ce nouveau régime de travail concerne un personnel de 800 personnes. Ce régime de travail, assorti de compléments de rémunération, permet un travail de nuit et au cours du week-end.

La réforme de l'organisation des prestations a également contribué à un fonctionnement continu des services chargés de la réalisation des analyses de risques sur les biens qui arrivent sur le territoire national.

Plusieurs indicateurs économiques, comme ceux afférents au port d'Anvers, témoignent d'un maintien, voire d'un accroissement de l'attractivité logistique de la Belgique. L'AGDA n'a toutefois pas défini un système de suivi de cette réforme qui permette d'évaluer son impact sur l'attractivité internationale des ports et aéroports belges.

Pour ce qui concerne la maîtrise des risques liés à cette réforme, la Cour des comptes constate que l'administration centrale de l'AGDA dispose d'une maîtrise insuffisante de l'organisation des prestations de service continu effectuées au sein de ses directions régionales. Cette situation résulte de l'insuffisance d'analyse des risques en amont de la réforme, aux limites des données disponibles et au retard accusé dans la mise en place d'une application informatique destinée à faciliter l'organisation des ressources humaines allouées au service continu. Depuis 2015, un processus d'évaluation de la charge de travail de certains services, lancé par l'AGDA, a cependant permis des mesures correctrices de l'allocation des effectifs entre les tranches horaires. Ce processus se poursuit afin d'assurer une gestion plus efficace des ressources humaines.

L'administration est confrontée à un turn-over de ce personnel affecté aux emplois organisés en service continu, dont la stabilité en termes de volume est assurée par des recrutements successifs depuis 2014. Ce turn-over, dont l'ampleur est difficilement évaluable en raison de données insuffisantes, est lié aux droits dont bénéficient les agents en matière de mobilité interne (ce droit ne peut être exercé, sauf exceptions, qu'au terme d'un délai de trois ans) et en matière d'aménagement du temps de travail (possibilité, sous conditions, de ne plus effectuer un travail de nuit à partir de l'âge de 50 ans). La Cour considère que les risques liés à la mobilité peuvent être davantage encadrés par des dispositions réglementaires et par un recrutement d'agents contractuels pour l'exercice de missions ne présentant pas un caractère régalién.

En ce qui concerne les compléments de rémunération alloués sous forme d'allocations aux agents travaillant en service continu, ceux-ci représentent, pour l'année 2017, plus de 20% du coût de cet effectif.

Ces compléments consistent essentiellement en allocations forfaitaires et horaires liées à cette organisation du travail. En 2017, les allocations pour garde ou pour prestations irrégulières ont été rares et aucune allocation pour heure supplémentaire n'a été octroyée. Tous les agents affectés au service continu bénéficient d'une allocation forfaitaire pour travail en service continu d'au moins 10 % de leur traitement, justifiée par la prestation d'un horaire complet en horaire décalé. Cette allocation est portée à 15, 20 ou 25 % selon le régime de travail.

La Cour des comptes constate une interprétation abusive de cette allocation. Alors que son attribution devrait être liée à l'existence de prestations effectives des membres du personnel, elle est essentiellement conçue comme un forfait mensuel. Cette interprétation de la réglementation et l'organisation du travail au sein des directions régionales se traduisent par des écarts significatifs d'efficience entre ces dernières.

Elle recommande à l'AGDA d'étudier une adaptation de la réglementation pour maîtriser et uniformiser davantage le coût horaire des prestations, au moyen d'un meilleur équilibre entre le régime de forfait et celui des allocations liées aux prestations effectives.

Enfin, dans les cas où cette allocation forfaitaire peut être complétée d'une allocation horaire, la Cour des comptes a constaté qu'aucun délai n'a été fixé pour l'introduction des déclarations de créance nécessaires à leur octroi, ce qui contrarie un contrôle du bien-fondé des allocations forfaitaires.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE 1</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Contexte</b>	<b>5</b>
1.1.1 Missions de l'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances	5
1.1.2 Enjeux de l'organisation d'un service continu	5
1.1.3 Évolution de la gestion du temps de travail au sein de la fonction publique fédérale	6
<b>1.2 Audit de la Cour des comptes</b>	<b>7</b>
1.2.1 Portée	7
1.2.2 Méthode d'audit et motivation	7
1.2.3 Calendrier de l'audit	7
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>9</b>
<b>Mise en œuvre de la réforme</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Objectifs de la réforme</b>	<b>9</b>
2.1.1 Conformité au droit de l'Union européenne	9
2.1.2 Compétitivité logistique	9
2.1.3 Sécurité du territoire	9
<b>2.2 Mise en œuvre du dispositif prévu</b>	<b>10</b>
2.2.1 Décisions du conseil des ministres	10
2.2.2 Cadre réglementaire	10
2.2.2.1 Organisation du travail	10
2.2.2.2 Horaires	10
2.2.2.3 Rétributions	11
2.2.3 Recrutements	11
2.2.4 Réforme de l'organisation des services douaniers dans les ports et aéroports	12
<b>2.3 Atteinte des objectifs de la réforme</b>	<b>13</b>
2.3.1 Mise en conformité au droit européen par la suppression de rétributions	13
2.3.2 Compétitivité logistique	13
2.3.3 Sécurité du territoire	14
<b>2.4 Coûts et recettes de la réforme</b>	<b>15</b>
2.4.1 Coûts directs	15
2.4.2 Évolution des recettes douanières	16
<b>2.5 Conclusions et recommandations</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>19</b>
<b>Maîtrise des risques liés à la réforme</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Risques de la réforme</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Détermination de l'effectif utile</b>	<b>19</b>
3.2.1 Besoins en personnel dédié au service continu	19
3.2.2 Affectation des effectifs et mesure de la charge de travail	20

<b>3.3</b>	<b>Stabilité de l'effectif</b>	<b>22</b>
3.3.1	Recrutement et turn-over	22
3.3.2	Règles en matière de mobilité professionnelle	22
3.3.3	Vieillessement de l'effectif	24
<b>3.4</b>	<b>Contrôle des prestations</b>	<b>24</b>
<b>3.5</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>26</b>
<b>CHAPITRE 4</b>		<b>27</b>
	<b>Application du statut administratif et pécuniaire</b>	<b>27</b>
<b>4.1</b>	<b>Recrutement, rémunération et formation</b>	<b>27</b>
4.1.1	Sélection et recrutement	27
4.1.2	Fixation de la rémunération	27
4.1.3	Formation professionnelle	28
<b>4.2</b>	<b>Régularité de l'octroi des allocations</b>	<b>28</b>
4.2.1	Normes	28
4.2.2	Contrôle de conformité	31
<b>4.3</b>	<b>Efficiency de l'octroi des allocations forfaitaires</b>	<b>32</b>
4.3.1	Coût du travail en shift	32
4.3.2	Volume des prestations liées aux allocations forfaitaires de 15 et 20 %	33
4.3.3	Efficiency du supplément d'allocation lié aux prestations de nuit et/ou de week-end	36
4.3.3	Application de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013	39
<b>4.4</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>39</b>
<b>CHAPITRE 5</b>		<b>41</b>
	<b>Conclusions de la Cour des comptes</b>	<b>41</b>
<b>CHAPITRE 6</b>		<b>44</b>
	<b>Tableau des recommandations</b>	<b>44</b>
<b>Annexe 1</b>		<b>46</b>
	<b>Chiffres</b>	<b>46</b>
<b>Annexe 2</b>		<b>51</b>
	<b>Exemples de distribution du nombre d'heures de week-end et/ou de nuit</b>	<b>51</b>

## CHAPITRE 1

# Introduction

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Missions de l'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances

Le rôle de l'Administration générale des douanes et accises du SPF Finances (AGDA) est d'appliquer la législation nationale et européenne afin de «protéger les intérêts financiers de la Communauté et de ses États membres en percevant et en contrôlant les droits d'importation, les accises et la TVA à l'importation»<sup>1</sup>. En luttant « contre le commerce déloyal et illicite » elle contribue également à la sécurité des citoyens, exposée aux menaces terroristes et à la criminalité transfrontalière.

#### 1.1.2 Enjeux de l'organisation d'un service continu

Un service continu a été instauré dans certains services douaniers des ports et aéroports dans le double contexte d'une évolution de l'organisation des douanes à l'échelle de l'Union européenne et d'une réduction des effectifs de l'AGDA.

L'évolution de l'organisation douanière européenne est caractérisée par la recherche d'une facilitation des flux économiques par la modernisation de l'administration. Elle comporte aussi, depuis les attentats du 11 septembre 2001, la mise en place de procédures visant à sécuriser les chaînes internationales d'approvisionnement. Au plan juridique, cette évolution a été marquée par l'adoption le 9 octobre 2013 du nouveau code des douanes de l'UE<sup>2</sup>.

L'introduction de ce nouveau régime de prestations résulte de la décision prise, le 8 juin 2012<sup>3</sup>, par le conseil des ministres de permettre « un service des douanes en continu 24 heures sur 24 » afin de maintenir l'attractivité, par rapport aux pays voisins, des accès nationaux au marché européen et d'intensifier la surveillance des flux de biens.

Une diminution des délais administratifs pesant sur l'acheminement des biens par les entreprises et une réduction des coûts financiers pour celles-ci étaient également attendues de cette réforme. En effet, le régime dit des « rétributions » mettait à charge des opérateurs privés le coût de certaines prestations du personnel douanier lorsque celles-ci sont fournies « en dehors des périodes ou des emplacements où le service douanier fonctionne ».

L'extension de certains horaires au moyen d'équipes successives a nécessité 385 agents supplémentaires, lesquels ont été recrutés en 2013 et 2014.

Au total, environ 800 agents sont concernés par l'introduction du service continu et travaillent à présent dans le cadre d'un nouveau régime de travail par équipes successives,

<sup>1</sup> Ces éléments de définition des missions de l'AGDA sont empruntés au site de l'AGDA, accessible à l'adresse [https://finances.belgium.be/fr/douanes\\_accises/propos-de-lagda/missions](https://finances.belgium.be/fr/douanes_accises/propos-de-lagda/missions)

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0952>

<sup>3</sup> Communiqué de presse publié le 8 juin 2012 intitulé "L'introduction d'un service continu aux Douanes améliore la compétitivité des entreprises belges", [www.presscenter.be/fr/pressrelease/20120608/1%E2%80%99introduction-d%E2%80%99un-service-continu-aux-douanes-am%C3%A9liore-la-comp%C3%A9titivit%C3%A9-des-](http://www.presscenter.be/fr/pressrelease/20120608/1%E2%80%99introduction-d%E2%80%99un-service-continu-aux-douanes-am%C3%A9liore-la-comp%C3%A9titivit%C3%A9-des-)

également dit de « shifts ». Ils effectuent les contrôles douaniers de première ligne au sein des ports et aéroports ou réalisent un travail permanent d'analyse des risques et de sélection des contrôles.

Quant à l'effectif de l'ensemble de l'AGDA, il était de 3 594 agents lorsque la réforme a été annoncée en 2012 et est actuellement de 3.199<sup>4</sup> personnes. La masse salariale de cette administration est de l'ordre de 185,5 millions d'euros l'an.

En termes budgétaires, l'enjeu de la réforme des prestations ne se limite pas pour l'État aux dépenses de personnel ou à la suppression de la rétribution de certains services douaniers, il concerne également les droits à l'importation. En 2016, ces droits ont représenté 2,5 milliards d'euros. Ceux-ci sont perçus pour le compte de l'Union européenne et 20 % reviennent à la Belgique à titre de ressource propre.

#### *Retrait de la Grande-Bretagne de l'Union européenne*

À court terme, l'organisation du travail au sein de l'AGDA sera, mise à l'épreuve par les conséquences d'un retrait de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. En octobre 2017, le ministre des Finances estimait qu'« à la suite du Brexit, « les importations en Belgique augmenteront de 15,6 milliards d'euros (+15,12 %) et les exportations de 31,6 milliards d'euros (+30,66 %) »<sup>5</sup>. Il a également souligné que si la circulation des marchandises avec le Royaume-Uni redevient extracommunautaire, elle sera soumise à des formalités douanières dont l'augmentation du volume aura un impact sur l'organisation douanière de la Belgique. Selon le ministre, « Des investissements sont indispensables, en particulier à la mer du Nord (côte), dans les gares de Bruxelles-Midi et Anvers-Central et à l'aéroport de Deurne ». En termes de personnel, 300 à 400 ETP supplémentaires pourraient être, selon lui, nécessaires<sup>6</sup>.

En mars 2018 à l'issue du contrôle budgétaire, le gouvernement fédéral a annoncé le recrutement de 141 agents<sup>7</sup>.

### **1.1.3 Évolution de la gestion du temps de travail au sein de la fonction publique fédérale**

L'introduction du service continu au sein de l'AGDA s'inscrit dans une « orientation client » introduite dans les années 1990<sup>8</sup> et plus récemment confirmée par la circulaire *Orientation client dans les Administrations fédérales*<sup>9</sup>. Ce dernier texte précise que « des clients externes, comme les entreprises, les institutions et les citoyens utilisent volontairement ou par obligation les services ou les produits des administrations fédérales. Ils sont en droit d'attendre une prestation de service correcte et orientée client ». Le caractère effectif de l'accessibilité de l'administration par ses usagers constitue l'un des éléments de cette orientation.

Dans le domaine de la gestion du temps de travail, aucune disposition statutaire commune ne règle les horaires d'ouverture des administrations. À l'échelle des individus, l'État est par

<sup>4</sup> Données au 31 décembre 2017 communiquées par l'administration.

<sup>5</sup> À la suite du Brexit, certaines entreprises multinationales qui organisaient leurs importations vers l'UE via le Royaume-Uni recherchent une nouvelle passerelle européenne.

<sup>6</sup> La note de politique générale présentée par le ministre des Finances est consultable à l'adresse [www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708013.pdf](http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708013.pdf).

<sup>7</sup> Pour la présentation du contenu des décisions prises dans le cadre du contrôle budgétaire, voir : <http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/PPT%20Contr%C3%B4le%20budg%C3%A9taire%202018.pdf>.

<sup>8</sup> Voir notamment la circulaire n° 360 du 28 avril 1992 « Augmenter la transparence et l'accessibilité de l'administration ».

<sup>9</sup> SPF Personnel et Organisation, Circulaire n626 du 14 mars 2013.

contre tenu au respect des normes générales contenues dans la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public. Cette loi pose les principes de la durée du temps de travail et de repos ainsi que l'interdiction du travail de nuit, principes assortis de multiples dérogations justifiées par la nature de l'activité exercée. La durée maximale du temps de travail hebdomadaire est, en vertu de cette loi, de 50 heures et celle d'une prestation ininterrompue de travail, de 11 heures.

## 1.2 Audit de la Cour des comptes

### 1.2.1 Portée

La Cour des comptes a examiné l'introduction du service continu au sein de l'administration des douanes à partir de trois questions d'audit dont les contenus ont été communiqués au ministre des Finances et au SPF Finances par lettres du 11 octobre 2017.

Les questions d'audit étaient les suivantes :

- L'organisation d'un service continu aux Douanes permet-elle d'atteindre les objectifs du gouvernement énoncés dans son communiqué de presse du 8 juin 2012, à savoir : alléger les formalités et les coûts des entreprises et assurer la sécurisation de la chaîne logistique par une surveillance 24 heures sur 24 des flux des biens dans les ports et aéroports ?
- Le contrôle interne de l'Administration générale des douanes permet-il de maîtriser les risques de cette réforme de la gestion des ressources humaines ?
- La situation administrative et pécuniaire des personnels employés dans le cadre du service continu est-elle conforme aux exigences du statut ?

### 1.2.2 Méthode d'audit et motivation

La Cour des comptes a réalisé ses travaux d'audit à partir de deux pôles.

Le premier est l'administration centrale du SPF Finances au sein de laquelle des travaux d'audit ont été menés dans les services du département Personnel et Organisation (P&O) du SPF et de l'Administration générale des douanes et accises (AGDA). Les contrôles sur pièces ont été réalisés à partir des données communiquées par ces services ainsi que par Persopoint, département du Service public fédéral Stratégie et Appui<sup>10</sup> qui assure le paiement de la rémunération des fonctionnaires des services publics fédéraux sur la base des renseignements communiqués par ceux-ci.

Le second pôle est constitué par une sélection de services déconcentrés de l'AGDA. Cette sélection a été opérée à partir d'un faisceau de critères comprenant le volume de l'activité, la diversité des activités et la localisation géographique. Ainsi ont été retenus les services situés dans les aéroports de Bierset et Zaventem ainsi que le port d'Anvers.

### 1.2.3 Calendrier de l'audit

11 octobre 2017

Annnonce de l'audit au ministre des Finances ainsi qu'au président du comité de direction du SPF Finances

---

<sup>10</sup> Le SPF Stratégie et Appui (Bosa) assiste le gouvernement et soutient les organisations fédérales dans les domaines IT, RH, gestion de l'organisation et politique d'intégrité, budget, comptabilité et marchés publics.

Novembre 2017- mai 2018	Travaux d'audit
22 août 2018	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Finances
4 octobre 2018	Réponse du SPF Finances
21 novembre 2018	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
21 décembre 2018	Réponse du ministre des Finances



## CHAPITRE 2

# Mise en œuvre de la réforme

La Cour des comptes a examiné la mise en œuvre des moyens prévus pour organiser un service continu aux Douanes, l'atteinte des objectifs poursuivis par cette réforme ainsi que ses coûts/bénéfices.

### 2.1 Objectifs de la réforme

La réorganisation des services douaniers dans les ports et aéroports devait permettre d'assurer un service en continu 24 heures sur 24, afin de réaliser les objectifs suivants : la mise en conformité au droit de l'Union européenne<sup>11</sup>, l'amélioration de la compétitivité logistique et le renforcement de la sécurité du territoire.

#### 2.1.1 Conformité au droit de l'Union européenne

L'organisation d'un service continu devait permettre à la Belgique de se conformer à l'avis motivé n° 2010/4132 du 19 mai 2011 de la Commission européenne. Dans cet avis, la Commission européenne avait invité l'État à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter :

- le paiement par les entreprises de rétributions « *pour l'accomplissement des formalités administratives normales pendant les heures d'ouverture normales d'un bureau de douane* »<sup>12</sup> ;
- une absence de proportionnalité entre le montant payé par les entreprises pour des prestations spéciales et les prestations effectivement fournies.

#### 2.1.2 Compétitivité logistique

L'objectif poursuivi par le gouvernement était d'éviter le risque qu'un manque de compétitivité des services douaniers affecte la compétitivité logistique de la Belgique, ce qui pourrait affecter l'activité économique ainsi que les recettes de l'État.

#### 2.1.3 Sécurité du territoire

La réforme visait également à améliorer la sécurité du territoire en assurant une surveillance 24h/24 des flux de biens dans les ports et aéroports » afin de satisfaire « *à de nouvelles obligations européennes en matière de sécurisation de la chaîne logistique* »<sup>13</sup>.

En effet, la responsabilité des administrations douanières n'est pas seulement de mener des contrôles pour que les droits à l'importation et à l'exportation ne soient pas éludés. Les douanes contribuent également à la protection de l'acheminement international des

<sup>11</sup> Avis motivé n° 2010/4132 du 19 mai 2011.

<sup>12</sup> Voir préambule de l'arrêté ministériel du 8 avril 2014 fixant les rétributions pour prestations spéciales effectuées par les agents de l'administration générale des douanes et accises. Dans son avis, la Commission se référait en particulier aux heures d'ouverture des services douaniers dans les ports belges.

<sup>13</sup> Communiquée de presse publié le 8 juin 2012 du conseil des ministres intitulé « L'introduction d'un service continu aux Douanes améliore la compétitivité des entreprises belges ».

marchandises. En la matière, le terrorisme, la contrefaçon et les trafics développés par la criminalité transfrontalière constituent les risques principaux.

Là où la police exerce un contrôle sur les personnes qui franchissent les frontières, l'AGDA s'assure de la conformité de la circulation des marchandises aux normes légales et réglementaires. Le scanning des conteneurs maritimes constitue l'une des méthodes mises en œuvre par les douanes. Les saisies de contrefaçons, de substances illicites et d'armes représentent les principaux résultats de cette mission.

## 2.2 Mise en œuvre du dispositif prévu

### 2.2.1 Décisions du conseil des ministres

Les décisions du conseil des ministres du 8 juin 2012 comprenaient les actions suivantes :

- le recrutement de 385 personnes ;
- une dépense de 8,9 millions d'euros recouvrant les recrutements supplémentaires et une indemnité pour shifts destinée « à la fois au nouveau personnel et au personnel déjà en service » ;
- l'introduction d'un « système des 3-shifts » afin « d'assurer une surveillance 24h/24h des flux de biens dans les ports et aéroports » ;
- la prolongation des heures pendant lesquelles les biens peuvent être libérés par les services douaniers ;
- la réduction des délais d'entrée et de sortie ;
- la suppression du système de rétributions dans les ports et aéroports.

Le conseil des ministres n'a pas précisé un calendrier de mise en œuvre de ces actions. Celles-ci ont été réalisées par le SPF Finances, ainsi que par l'ancien SPF P&O, dont les services sont intégrés depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017 au nouveau département ministériel Stratégie et appui (Bosa).

Au sein de l'AGDA, la nouvelle organisation du travail a été introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### 2.2.2 Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire a été revu. Il comprend les dispositions nécessaires pour organiser un service continu, étendre les horaires de disponibilité des services douaniers et supprimer les rétributions.

#### 2.2.2.1 Organisation du travail

Les prestations du personnel ont été réglées par l'arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique administrative qui effectuent certaines prestations, complétées par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de l'Administration générale des douanes et accises qui travaillent par équipes successives et doivent travailler durant un week-end, un jour férié ou entre vingt-deux heures et six heures.

Les dispositions de l'arrêté royal du 11 février 2013 précité se trouvent à présent incorporées dans l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

#### 2.2.2.2 Horaires

L'introduction des shifts dans les horaires des services douaniers est fondée sur l'arrêté ministériel du 21 février 2014 modifiant l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 relatif à la

création des succursales du bureau unique des douanes et des accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales.

### 2.2.2.3 Rétributions

La mise en conformité de la Belgique avec le droit européen impliquait de modifier les textes existants, relatifs aux rétributions et aux heures d'ouverture des services :

- l'arrêté ministériel du 17 octobre 1997 fixant les rétributions pour des prestations spéciales ou des interventions effectuées par les agents des douanes et accises
- l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et des accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales.

Faute d'une révision de leur régime administratif, les montants réclamés par l'État aux entreprises au titre de « rétributions » étaient susceptibles d'être considérés, comme le Conseil d'État l'a relevé, comme des « taxes prohibées » parce que d'« effet équivalent à un droit de douane »<sup>14</sup>.

En outre, s'il n'impose pas le principe du service continu aux douanes nationales, le droit européen comporte également des règles qui lient les horaires des administrations aux exigences des échanges internationaux<sup>15</sup>.

Le régime des rétributions a été revu par l'arrêté ministériel du 8 avril 2014 fixant les rétributions pour prestations spéciales effectuées par les agents de l'Administration générale des douanes et accises.

### 2.2.3 Recrutements

Le travail par équipes successives est un mode d'organisation du travail selon lequel « les travailleurs sont occupés successivement sur les mêmes postes de travail, selon un certain rythme, y compris le rythme rotatif, et qui peut être de type continu ou discontinu, entraînant pour les travailleurs la nécessité d'accomplir un travail à des heures différentes sur une période donnée de jours et de semaines »<sup>16</sup>.

Il ne peut pas être imposé aux agents du SPF précédemment employés sous un autre régime de travail. Il est donc ouvert à des volontaires au sein du département ainsi qu'à des personnes qui font l'objet d'un recrutement spécifique.

---

<sup>14</sup> Avis 55.522/3 du 5 mars 2014 du Conseil d'État sur un projet d'arrêté ministériel « fixant les rétributions pour prestations spéciales effectuées par les agents de l'Administration générale des douanes et accises, p. 9.

<sup>15</sup> Dans ce domaine, l'article 8 du protocole 10 concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises, annexé à l'accord sur l'espace économique européen de 1992 prévoit que « lorsque le volume du trafic le justifie, les parties contractantes font en sorte que : a) les postes-frontière soient ouverts, sauf lorsque la circulation est interdite, de manière à permettre que (...) — les contrôles et formalités relatifs à la circulation des moyens de transport et des marchandises qui ne circulent pas sous un régime douanier de transit puissent être effectués du lundi au vendredi durant une période ininterrompue d'au moins dix heures, et le samedi durant une période ininterrompue d'au moins six heures, sauf si ces jours sont fériés ».

<sup>16</sup> Selon les termes de l'article 51 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Les appels à candidatures nécessaires aux recrutements autorisés par le conseil des ministres ont été lancés en 2013. L'objectif, fixé en 2012, de recruter 385 personnes a été atteint au cours de l'année 2014 : 274 agents ont été recrutés en 2013 et 101 au cours de l'année 2014<sup>17</sup>.

#### **2.2.4 Réforme de l'organisation des services douaniers dans les ports et aéroports**

Avant la réforme, le paiement d'heures supplémentaires à des agents volontaires pour effectuer des prestations additionnelles permettait de répondre à la demande des entreprises d'une fourniture de services en dehors des horaires administratifs, dans les ports et aéroports. Ces horaires ont été considérés comme trop restrictifs par la Commission européenne.

En outre, ce mode de fonctionnement n'avait pas été conçu pour rencontrer des besoins structurels et était de nature à désorganiser les services. Les prestations supplémentaires avaient non seulement un coût, mais étaient exposées à une récupération horaire pour assurer le respect du droit du travail<sup>18</sup>.

En organisant un service continu, la réforme a permis une extension des horaires réguliers des services douaniers dans les ports et aéroports.

Dans les ports, la principale modification tient à l'extension à 22h, 7 jours sur 7, de l'ouverture de services en charge du traitement des documents douaniers. Précédemment, les services douaniers pour le trafic des marchandises étaient ouverts du lundi au samedi jusque 17h (et 22h dans les situations de trafic quotidien sur les lignes maritimes journalières). Pour ce qui concerne le trafic des voyageurs, un régime d'ouverture 24h/24 est maintenu là où il était déjà organisé (à Ostende et Zeebrugge).

Dans les aéroports, les horaires relatifs au trafic des voyageurs n'ont pas été modifiés<sup>19</sup>. La principale innovation tient, pour ce qui est du trafic des marchandises, en une ouverture 24h/24 des services aux entreprises.

Selon l'administration, cette réforme des heures officielles d'ouverture des services ne signifie pas que les agents n'étaient pas auparavant disponibles pour effectuer des prestations de nuit ou de week-end. Par contre, l'introduction du travail par équipes successives permet de planifier la présence du personnel et de mettre fin au paiement d'heures supplémentaires.

En outre, la nouvelle organisation du travail répond au besoin d'un fonctionnement continu des services responsables de la réalisation d'analyses de risques et de la sélection des contrôles.

Selon l'administration, ces nouveaux horaires sont en phase avec l'organisation des sociétés en charge de la gestion des ports et aéroports. L'administration s'appuie sur une double consultation de ses clients :

- Une consultation a été réalisée dans le cadre l'enquête réalisée par le SPF Bosa sur la satisfaction des clients des départements ministériels.
- L'AGDA organise les contacts permanents entre les acteurs publics et privés du commerce international, au moyen d'un « Forum national ». Un service relevant

<sup>17</sup> Rapport annuel 2014 du SPF Finances.

<sup>18</sup> Voir la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public.

<sup>19</sup> Pour Zaventem et Bierset, un service aux voyageurs était déjà organisé 24h/24h.

directement de l'administrateur général est chargé du fonctionnement de cette plateforme de concertation<sup>20</sup>.

## 2.3 Atteinte des objectifs de la réforme

### 2.3.1 Mise en conformité au droit européen par la suppression de rétributions

L'arrêté ministériel<sup>21</sup> qui réglait le régime des rétributions pour prestations spéciales a été abrogé et remplacé par un nouveau texte, daté du 8 avril 2014<sup>22</sup>. Ce nouvel arrêté exclut de la nomenclature des prestations spéciales donnant lieu à rétribution de la part des entreprises concernées celles qui sont accomplies dans les ports et aéroports dans lesquels un régime de shift est applicable.

La suppression de ces rétributions s'est logiquement traduite par la diminution des recettes effectuées à ce titre. Ces recettes sont passées de 2,57 millions d'euros en 2013 à 70.000 euros en 2017. Ces dernières portent sur des prestations ponctuelles au service d'entreprises, qui ne relèvent pas du service continu dans les ports et aéroports.

### 2.3.2 Compétitivité logistique

La Cour des comptes constate que l'AGDA n'a pas défini d'indicateurs permettant d'évaluer sa contribution à la compétitivité logistique des ports et aéroports. Par exemple, aucun indicateur ne permet d'évaluer l'impact de l'organisation d'un service continu et de la suppression des rétributions.

L'administration se réfère à des données plus globales, comme l'évolution des échanges économiques ou les résultats d'enquêtes internationales.

L'attractivité des ports et aéroports belges en tant que voies d'accès au marché européen est attestée par l'évolution du volume des échanges internationaux ainsi que par l'augmentation des recettes tirées des droits et taxes à l'importation (voir point 2.3.4).

Parmi ces indicateurs figure l'évolution du volume des marchandises chargées et déchargées au port d'Anvers. Ce volume a augmenté significativement sur les vingt dernières années. Il était en 2016 de plus de 198 millions de tonnes, de 164,5 millions en 2012 et de 111,6 millions en 1998<sup>23</sup>. Durant la même période, la part de ce port dans le commerce maritime européen est passée de 4,4 à 5,1 % et il se maintient au deuxième rang européen derrière Rotterdam.

De même, le volume du fret aérien est également en augmentation<sup>24</sup> :

---

<sup>20</sup> Arrêté du président du comité de direction du 16 octobre 2014 portant création des nouveaux services de l'Administration générale des douanes et accises. L'innovation représentée par la mise en place du Forum national en termes de partenariat public-privé est exposée dans S. Romanen, K. Vanderwaeren, « Cocreatie bij de federale overheid : de douane administratie als pionier », dans *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2017-4.

<sup>21</sup> Arrêté ministériel du 17 octobre 1997 fixant les rétributions pour des prestations spéciales ou des interventions effectuées par les agents des douanes et accises.

<sup>22</sup> Arrêté ministériel du 8 avril 2014 fixant les rétributions pour prestations spéciales effectuées par les agents de l'Administration générale des douanes et accises. Ce texte est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge le 24 juin 2014.

<sup>23</sup> Sources : Eurostat et Bureau fédéral du plan.

<sup>24</sup> Eurostat ne renseigne pas de données concernant la part relative du fret aérien au niveau UE.

- À l'aéroport de Bruxelles Zaventem, il était en 2017 de 535.634 tonnes et de 459.265 en 2012.
- À l'aéroport de Bierset, il était de 577.225,29 tonnes en 2012 et de 716.893,867 tonnes en 2017<sup>25</sup>.

Par ailleurs, quatre référentiels internationaux évaluant la performance en termes de compétitivité et de facilitation des échanges confirment une amélioration des scores attribués aux services douaniers belges. Ces indicateurs internationaux comprennent chacun un paramètre relatif à l'efficacité des services douaniers<sup>26</sup>.

### 2.3.3 Sécurité du territoire

L'introduction du régime du service continu dans les ports et aéroports nationaux avait également pour objectif une surveillance des flux 24 heures sur 24. Cet objectif d'une sécurisation de la chaîne logistique est partagé à l'échelle internationale.

En 2005, les États membres de l'Organisation mondiale du commerce ont établi un référentiel commun en matière de sécurité. Ce référentiel, actualisé en 2015, est le « Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial ». Il a inspiré l'Union européenne dont l'approche de la sécurité douanière se base sur la recherche d'un équilibre entre les contrôles et la facilitation des échanges.

À l'intérieur de cette approche, la notion d'« opérateur économique agréé », introduite en 2005<sup>27</sup>, est centrale. Ce statut est accordé par les États de l'UE aux entreprises, moyennant satisfaction à des critères de légalité de solvabilité et de bons antécédents lors des passages en douanes de leurs marchandises. Il permet aux entreprises d'accéder à des procédures simplifiées et aux responsables douaniers de la sécurité des ports et aéroports de « distinguer les opérateurs communautaires les plus fiables »<sup>28</sup>.

Tout aussi importante est, à l'instigation de la Commission européenne, la mise en réseau des administrations nationales « tant pour l'établissement de toutes les déclarations et le suivi on line et en temps réel des flux de marchandises que pour l'échange des résultats de contrôle et les analyses de risques »<sup>29</sup>. Cette mise en réseau est facilitée par la transmission, par les opérateurs économiques, des déclarations d'importation ou d'exportation sous la forme d'un « Document unique », au format électronique depuis 2007<sup>30</sup>, reprenant toutes les informations nécessaires aux analyses de risques. Les conclusions de ces analyses décident de l'opportunité de contrôles.

---

<sup>25</sup> Sources Eurostat et SPF Mobilité.

<sup>26</sup> Les scores obtenus en « efficacité des services douaniers » au sein de l'indice *Logistics Performance Index* (Banque mondiale) qui mesure la performance logistique des économies et de l'indicateur *Doing Business Report* (Banque mondiale) qui évalue la mesure dans laquelle un environnement national est favorable au commerce, confirment la compétitivité logistique de la Belgique. Une progression des scores obtenus au sein des indicateurs *Global Competitiveness Report* (Forum économique mondial) qui mesurent la compétitivité des économies et du *Global Enabling Trade Report* (Forum économique mondial) qui évalue la facilitation de la circulation internationale des marchandises est observée. Les scores obtenus par les services douaniers belges au sein de ces différents indicateurs sont présentés en annexe 1 du rapport.

<sup>27</sup> Voir règlement n° 648/2005 (amendement sécurité) du Parlement européen et du Conseil en date du 13 avril 2005 (JOUE L117 du 4 mai 2005) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0013:0019:fr:PDF>.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> SPF Finances, site de l'AGDA, [https://finances.belgium.be/fr/douanes\\_accises/entreprises/douane/document-unique](https://finances.belgium.be/fr/douanes_accises/entreprises/douane/document-unique)

<sup>30</sup> Arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif aux déclarations en matière de douane et d'accises.

Au sein de l'AGDA, toutes les déclarations d'importation et d'exportation sont soumises à une analyse de risque automatique au sein de l'application Paperless Douanes et Accises (PLDA). Cette première analyse est réalisée par l'administration centrale et ses conclusions, en termes de missions de contrôle, sont transmises dans les directions régionales. Au sein des directions régionales, des régies de contrôle attribuent les missions tandis que des chambres de régie organisent le planning des équipes d'agents.

À la différence des contrôles dont l'objet est la vérification sur le plan du droit fiscal de la conformité des marchandises à la déclaration, les contrôles inspirés par l'objectif de sécurisation de la chaîne logistique et décidés par les services centraux ne peuvent pas être annulés par les directions régionales.

Par contre, la Cour des comptes constate que l'AGDA n'a pas défini d'indicateur permettant d'évaluer l'efficacité de sa contribution à la sécurisation des accès au territoire ou l'impact de l'organisation d'un service continu. Le rapport annuel du SPF Finances illustre cette contribution à partir des chiffres relatifs à l'évolution des saisies de drogues et de contrefaçons en 2015 et 2016<sup>31</sup>. Pour la Cour des comptes, cette évolution n'est pas un indicateur suffisant.

## 2.4 Coûts et recettes de la réforme

### 2.4.1 Coûts directs

La Cour a examiné si les coûts directs de la réforme étaient alignés avec les prévisions de l'administration.

Dans la note de synthèse destinée au ministre en février 2012, le président du SPF Finances estimait le coût de la réforme pour le budget de l'État. Le tableau qui suit<sup>32</sup> reprend cette estimation et la met à jour sur la base des données disponibles en juin 2018.

---

<sup>31</sup> SPF Finances, Rapport annuel 2016. Pour les données clés relatives à la sécurisation de la chaîne logistique, voir [www.2016.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/ra16-keyfigures-veiligheid-fr](http://www.2016.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/ra16-keyfigures-veiligheid-fr).

<sup>32</sup> Ces estimations étaient basées sur un effectif complémentaire de 394 agents.

**Tableau 1 – Estimation du coût de la réforme et la mise à jour de l'estimation du coût de la réforme (en euros)<sup>33</sup>**

Types de coûts	Estimation des coûts en 2012	Dépenses calculées au 31 décembre 2017
Coût des recrutements envisagés	12.313.800	12.745.374 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>
Coût des compléments de rémunération pour les nouveaux agents et le personnel existant	4.882.843	6.341.615
<b>Total 1</b>	<b>17.196.643</b>	<b>19.086.989</b>
Perte de moyens (rétributions)	2.450.000	2.651.895 <sup>(3)</sup>
<b>Total 2</b>	<b>19.646.643</b>	<b>21.738.884</b>
Évolution du coût des heures supplémentaires	- 8.000.000	-8.659.250 <sup>(4)</sup>
<b>Coût total</b>	<b>11.646.643</b>	<b>13.079.634</b>
<b>Coefficient de l'indice pivot 138,01<sup>(5)</sup></b>	<b>1,5769</b>	<b>1,6734</b>

- (1) En 2012, le conseil des ministres a ramené à 385 le nombre des recrutements nécessaires, précédemment estimé à 394 dans la note du 24 février 2012 dans laquelle le président du comité de direction présentait au ministre une estimation des coûts de la réforme.
- (2) Ce coût correspond aux rémunérations brutes versées en 2017 aux agents recrutés au cours des premières années et encore en activité au 31 décembre de cette année. Comme prescrit dans la note du 24 février du président du comité de direction, les traitements mensuels ont été multipliés par 13,8.
- (3) Soit le montant de la prévision de 2012, indexé au 31 décembre 2017.
- (4) Idem.
- (5) Il s'agit de l'indice pivot relatif à l'indexation des allocations sociales et des salaires dans le secteur public.

Source : données transmises par l'administration et traitées par la Cour des comptes

Selon les estimations de la Cour des comptes, le coût net de la réforme est, en 2017, de 13.079.634 euros, soit un montant un peu supérieur à la prévision (même adaptée à l'indice-pivot de 2017, soit 12.606.397 euros), malgré un nombre de recrutements légèrement inférieur à la prévision initiale de 394.

Cette dépense a été supérieure à la prévision<sup>34</sup> en ce qui concerne les allocations pour travail en shift. Cette augmentation peut être attribuée à un complément salarial additionnel introduit par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013.

#### 2.4.2 Évolution des recettes douanières

L'administration avait complété son évaluation de l'impact budgétaire de la réforme par une prévision relative à son impact sur les droits de douane perçus par la Belgique. Dans sa note du 24 février 2012, le président du SPF Finances estimait plausible une augmentation des

<sup>33</sup> Le tableau présente le détail des différents postes de coûts : celui des traitements du personnel recruté en 2013 et 2014 a été obtenu à partir des données de Persopoint ; celui des autres postes résulte d'une indexation des montants établis par l'administration en 2012.

<sup>34</sup> L'indexation au 31 décembre 2017 du montant prévu, en 2012, pour l'allocation pour travail en équipes successives, soit 4,882 millions d'euros, représente un montant de 5,285 millions d'euros.



droits de douane à hauteur de 60 millions d'euros dont 15 pourraient être conservés par la Belgique, conformément au droit européen, au titre de frais de perception.

L'analyse des données<sup>35</sup> relatives à l'évolution des droits à l'importation montre une tendance à l'augmentation à partir de 2014, année au cours de laquelle le régime des prestations a été modifié.

Tableau 2 – Évolution des droits à l'importation (en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Droits à l'importation	2.097,9	2.088,1	1.978	2.113,6	2.415,6	2.551,6
Variation an +1		-9,8	-110,2	+135,6	+302	+136
Variation an +1 en %		-0,5 %	-5,2 %	+6,9 %	+14,3 %	+5,6 %
Recettes pour l'État	524,5	522	494,5	422,7	483,1	510,3

Source : rapport SPF Finances 2017

L'augmentation des droits à l'importation (+463,5 millions en 2016 par rapport à 2012) a dépassé la prévision du président du comité de direction. Les recettes pour l'État, en revanche, ont légèrement diminué, car les États membres sont à présent autorisés à retenir seulement 20 % du montant perçu et non plus 25 %, comme c'était encore le cas en 2012<sup>36</sup>.

Selon l'administration, l'augmentation des droits à l'importation résulte principalement de l'intensification des échanges internationaux, même si l'introduction du service continu a pu contribuer à la performance de la Belgique.

À ce sujet, la Cour des comptes constate que, sur la base des statistiques européennes<sup>37</sup>, entre 2012 et 2016, la part de la Belgique dans les recettes douanières de l'UE est passée de 9,7 % à 10,3 %, ce qui traduit une amélioration de la part relative de la Belgique dans les échanges internationaux.

## 2.5 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que la réforme du régime des rétributions rencontre les objections de la Commission européenne.

En ce qui concerne la compétitivité logistique, la part du port d'Anvers dans le commerce maritime européen et l'évolution des recettes douanières permettent de constater que le risque de dégradation de la position de la Belgique a été maîtrisé.

En ce qui concerne la sécurité des accès logistiques au territoire dans les ports et aéroports, l'organisation d'un service continu a permis une amélioration de l'analyse des risques ainsi

<sup>35</sup> Rapports annuels 2013 et 2016 du SPF Finances.

<sup>36</sup> Décision du Conseil de l'UE (2014/335/UE, Euratom) du 26 mai 2014 entrant en vigueur au 1er janvier 2014 et loi du 14 décembre 2015 portant assentiment de cette décision du Conseil (*Moniteur belge* du 12 février 2016).

<sup>37</sup> Commission européenne – Budget [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_fr.cfm).

que l'augmentation de certains contrôles. Des objectifs spécifiques et des indicateurs font toutefois défaut.

Tant en ce qui concerne la compétitivité que la sécurité de la chaîne logistique, la Cour des comptes constate que l'AGDA n'a pas développé d'indicateurs permettant d'évaluer son efficacité et l'impact de la réforme. Elle recommande qu'une réflexion soit menée à ce sujet. Une telle évaluation nécessitera la mise en lien des indicateurs internationaux existants et des données générées par l'activité de l'AGDA.

## CHAPITRE 3

# Maîtrise des risques liés à la réforme

La Cour des comptes a examiné si les risques liés à la réforme de la gestion des ressources humaines décidée en 2012 étaient maîtrisés.

### 3.1 Risques de la réforme

Bien que la réforme concerne un quart de son effectif, l'AGDA n'a réalisé aucune analyse structurée des risques liés à la mise en place de la nouvelle organisation des prestations.

Selon la Cour des comptes, les risques de cette réforme sont les suivants :

- une insuffisance de la détermination de l'effectif nécessaire au travail en équipes successives ;
- une allocation inadéquate de cet effectif au regard de la charge de travail de différents postes ;
- une difficulté à stabiliser le volume de l'effectif employé dans le cadre du travail en équipes successives en raison des droits statutaires du personnel en termes de mobilité au sein du SPF ;
- une visibilité insuffisante par l'administration centrale, responsable du paiement des rémunérations et du respect du droit du travail, de l'organisation des prestations au sein des ports et aéroports ;
- une utilisation inefficace des compléments de rémunération prévus pour le personnel qui travaille en service continu ;
- une maîtrise insuffisante des dépenses de personnel en raison d'un recours excessif à la rémunération d'heures supplémentaires.

La maîtrise de ces risques est examinée ci-après, à l'exception des risques liés aux compléments de rémunération et au paiement d'heures supplémentaires, lesquels sont examinés au chapitre 4.

### 3.2 Détermination de l'effectif utile

#### 3.2.1 Besoins en personnel dédié au service continu

En 2012, l'administration a confié à un groupe de projet la mission de réaliser une estimation du volume des prestations accomplies par le personnel. Après une réévaluation empirique des besoins par les gestionnaires locaux et une prise en considération des possibilités budgétaires, ce volume de prestations a été transposé dans un schéma d'organisation du travail par équipes successives.

Cette estimation aboutissait à un effectif utile de 800 personnes. Suite à une consultation du personnel, l'administration estimait pouvoir compter sur environ 400 volontaires parmi les personnels déjà en place. Sur la base des estimations de l'administration, le conseil des ministres a décidé un recrutement complémentaire de 385 personnes.

Au 1<sup>er</sup> février 2018, les agents employés dans le cadre des shifts étaient au nombre de 802, à raison de 6 au niveau A, 285 au niveau B, 409 au niveau C et 102 au niveau D.

Les compétences des agents de niveau B sont nécessaires au fonctionnement de services en charge des analyses de risques au sein de l'administration centrale et des directions régionales ainsi que de la planification des contrôles. Des agents de niveau B participent également, comme les agents de niveau C, aux contrôles de première ligne sur les marchandises qui rentrent dans l'Union européenne.

Les agents de niveau A exercent des responsabilités hiérarchiques tout en participant aux activités de contrôle.

La Cour des comptes constate que l'effectif estimé nécessaire à l'organisation d'un service continu a été réuni et est demeuré stable. Il a permis l'élargissement des horaires de travail (voir chapitre 2) ainsi que la suppression des heures supplémentaires (voir chapitre 4).

### **3.2.2 Affectation des effectifs et mesure de la charge de travail**

Indépendamment de la réforme de 2012, le SPF Finances a engagé un processus d'évaluation de la charge de travail de ses services. Une méthodologie globale au SPF Finances a été élaborée avec le soutien d'un consultant externe sous la responsabilité des services du président du SPF.

#### *Projet-pilote*

Au sein de l'AGDA, un projet-pilote a été lancé en 2015 dans le cadre de services du port d'Anvers et prolongé au sein des aéroports de Bierset et de Zaventem. Selon les responsables de ce projet pilote, les premiers résultats de la mesure de la charge de travail ont déjà donné lieu à des mesures correctrices de l'allocation des effectifs entre les tranches horaires, pour tenir davantage compte des volumes d'activité.

Pour la Cour des comptes, cette démarche et ces résultats provisoires traduisent l'investissement du SPF Finances dans une gestion des ressources humaines plus proche des objectifs et des processus opérationnels.

#### *Exploitation des données*

La Cour constate toutefois que toutes les données disponibles ne sont pas encore utilisées pour déterminer l'effectif utile au fonctionnement des services. Les informations disponibles dans le cadre des applications Seda (analyses de risques) et Moda (répartition des missions de contrôle) au sein du système PLDA (*Paperless* Douanes et Accises) constituent une ressource qui peut faire lien entre les missions à effectuer et l'affectation des effectifs.

Au cours de l'audit, l'AGDA a entamé ce travail d'analyse à partir des données des mois d'août à décembre 2017. Il a été réalisé à l'échelle des directions régionales et non des services organisés sous le régime du travail par équipes successives. Cependant, des enseignements peuvent déjà être tirés des résultats intermédiaires communiqués à la Cour en mars 2018.

Le traitement des données révèle en effet que, indépendamment de la réalisation des objectifs imposés par les plans opérationnels annuels aux directions régionales, toutes les missions de contrôle considérées comme opportunes à l'issue du processus d'analyse des risques ne sont pas réalisées.

Selon les chiffres de l'administration, 10,9 % des contrôles décidés à l'issue des analyses de risques ne sont pas effectués<sup>38</sup> par les agents. Ce taux moyen connaît des variations selon la direction régionale. Ainsi, à Anvers, il est de 4,01 % alors qu'à Bierset et Zaventem, il est de, respectivement, 10,12 % et 14,83 %.

En raison d'un manque de standardisation des informations enregistrées à ce sujet par les agents, une analyse des motifs de ce défaut d'exécution des décisions de contrôle serait toutefois actuellement trop fragile.

Tableau 3 – Réalisation des missions de contrôle

Chambre de régie	Nombre de déclarations	Nombre de contrôles proposés par l'analyse de risque automatisée	Nombre de contrôles conservés par la chambre de régie (= nombre de contrôles sélectionnés)	Pourcentage de sélection des déclarations pour le contrôle	Nombre de contrôles sélectionnés non réalisés	Taux de non-réalisation des contrôles sélectionnés	Taux de contrôle des déclarations
	A	B	C	D=C/A	E	F=E/C	G=(C-E)/A
Anvers	1.002.652	67.518	25.714	2,56	1.031	4,01 %	2,46 %
Bierset	121.322	8.773	2.343	1,93	237	10,12 %	1,74 %
Bruxelles	11.151	1.959	1.959	17,57	0	0,00 %	17,57 %
Gand	1.054.050	24.311	8.041	0,76	420	5,22 %	0,72 %
Hasselt	652.230	31.542	9.102	1,40	912	10,02 %	1,26 %
Mons	72.808	17.548	3.467	4,76	917	26,45 %	3,50 %
Zaventem	755.571	29.284	6.691	0,89	992	14,83 %	0,75 %
<b>Total</b>	<b>2.788.454</b>	<b>122.190</b>	<b>33.946</b>	<b>1,22</b>	<b>3.715</b>	<b>10,94 %</b>	<b>1,08 %</b>

Source : données transmises par l'administration et traitées par la Cour des comptes

La Cour des comptes recommande à l'AGDA d'approfondir le travail d'analyse entrepris, en améliorant la qualité des données relatives à la charge de travail et au taux de réalisation des contrôles et leur exploitation, en distinguant les données par service au sein de chaque direction régionale.

<sup>38</sup> Sur les 33.946 décisions de contrôle retenues par les régies, 3.715 n'ont pas été exécutées pendant la période considérée. Selon les explications fournies par l'administration, les décisions de contrôle qui relèvent de la sécurisation de la chaîne logistique sont effectuées.

### 3.3 Stabilité de l'effectif

#### 3.3.1 Recrutement et turn-over

La Cour des comptes a constaté que la stabilité de l'effectif global<sup>39</sup> affecté au travail en shifts est rendue possible par l'affectation d'agents nouvellement recrutés<sup>40</sup>.

L'objectif fixé en 2012 de recruter 385 personnes a été atteint au cours de l'année 2014 : 274 agents ont été recrutés en 2013 et 101 au cours de l'année 2014<sup>41</sup>.

Tous les agents ainsi recrutés ont été engagés sous un statut de fonctionnaire.

Selon l'administration, de nouveaux recrutements ont également été nécessaires en raison du nombre de départs pour limite d'âge des agents « volontaires » ou de l'exercice par ceux-ci de leurs droits en matière de mobilité professionnelle<sup>42</sup>.

En conséquence, de nouvelles épreuves de recrutement ont été nécessaires depuis 2014 pour maintenir le volume des ressources humaines affectées au travail par équipes successives à de l'ordre de 800 personnes.

La Cour des comptes constate que l'analyse du turn-over par l'administration est insuffisante et que la qualité des données ne permet pas un traitement de l'information. Ce constat des insuffisances des données chiffrées est confirmé par l'une des conclusions de l'analyse Swot du plan de management 2017-2021 de l'AGDA<sup>43</sup>.

La Cour recommande d'intégrer à la gestion des ressources humaines de l'AGDA une mesure et une analyse du turn-over du personnel affecté aux emplois organisés en shifts. Les conclusions d'une telle analyse devraient orienter les choix posés dans la définition des règles en matière de mobilité professionnelle (voir point 3.2.3.) et de rémunération (voir chapitre 4).

#### 3.3.2 Règles en matière de mobilité professionnelle

La Cour des comptes a examiné si les règles en matière de mobilité au sein du SPF Finances du personnel pouvaient affecter la stabilité du volume de l'effectif affecté au régime de travail par équipes successives. Elle constate que l'AGDA n'a pas prévu les mesures appropriées à la situation du personnel recruté en vue d'être affecté pour un travail en service continu.

L'article 51 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale prévoit que « *Le travail par équipes successives s'effectue sur une base volontaire sauf si le membre du personnel a été recruté pour une fonction qui l'exige, s'il y a sollicité son affectation ou sa mutation ou si son contrat de travail le prévoit* ».

---

<sup>39</sup> Ainsi, l'effectif est de 802 au 1er février 2018.

<sup>40</sup> Données fournies par l'administration.

<sup>41</sup> Rapport annuel 2014, du SPF Finances.

<sup>42</sup> En effet, ces agents du SPF Finances qui, en 2012, étaient déjà employés par ce département et avaient accepté de travailler dans le cadre de l'organisation du travail par équipes successives conservaient le droit d'en sortir après une période minimum de douze mois.

<sup>43</sup> AGDA, Plan de management 2017-2021, version du 30 mars 2018, p. 6.

Ces dispositions signifient concrètement que :

- un agent précédemment recruté par le SPF Finances sans mention d'un service continu ne peut être maintenu indéfiniment dans ce régime de prestations
- un agent recruté pour occuper un emploi dans le cadre d'un service continu ne bénéficie pas des mêmes droits à la mobilité qu'un agent volontaire.

Cette norme figurait déjà dans l'arrêté royal du 11 février 2013<sup>44</sup>.

Dans ce cadre réglementaire, la stabilité de l'effectif alloué au service continu nécessite des règles appropriées pour maintenir l'affectation des volontaires pendant une période suffisante pour organiser le travail et concilier les recrutements dédiés qui seraient nécessaires avec les départs à la retraite. Cette nécessaire stabilité nécessite également de pouvoir maintenir l'affectation du personnel spécialement recruté à cet effet dans un délai à la fois raisonnable pour l'agent et utile à l'administration.

Au départ, l'AGDA a adopté en 2013 un « ordre de service shift »<sup>45</sup>. Ce texte prévoyait que « *les membres du personnel qui sont recrutés pour travailler en shifts ne peuvent en principe pas choisir de sortir du système* », sachant toutefois qu'une « *dérogation peut être accordée par l'administrateur général suite à des circonstances médicales, sociales ou familiales particulières* »<sup>46</sup>.

Toutefois, l'arrêté royal du 19 juillet 2013<sup>47</sup>, qui comprend les règles de la mobilité interne, octroie aux agents recrutés pour travailler en équipes successives les mêmes droits à la mobilité que ceux de leurs collègues. Pour ces deux catégories d'agents, son article 25 prévoit que le droit à mutation peut être refusé pendant un délai de quatre ans au maximum.

Qui plus est, une note interne de l'AGDA, du 12 décembre 2016, instaure un délai inférieur, soit trois ans, avant que les agents en shift puissent participer aux procédures de mutation volontaire (mobilité interne)<sup>48</sup>.

Concrètement, ces dispositions et directives limitent à trois ans le délai pendant lequel un agent volontaire ou un agent spécialement recruté à cet effet doit rester affecté au service continu et ne peut bénéficier d'une mobilité au sein du SPF Finances.

Il s'ensuit que le service continu est exposé au risque d'un manque de candidats pour remplacer les agents qui obtiendraient après un minimum de trois ans une réponse favorable à leur demande de mobilité.

---

<sup>44</sup> Voir article 12 de l'arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations

<sup>45</sup> Note du service d'encadrement Personnel et Organisation, P&O Business Partner D & A, publiée sous la référence BuPa 000.503.

<sup>46</sup> En ce qui concerne les membres du personnel déjà employés par le SPF Finances qui avaient « fait le choix de travailler volontairement en shifts », le même document prévoyait que ceux-ci devaient demeurer un minimum de 12 mois au sein de ce régime de travail. Il établissait également que l'administration conservait la possibilité de maintenir dans ce régime de travail, pour des raisons de service, tout candidat au départ pendant une durée totale maximale de 18 mois.

<sup>47</sup> Arrêté royal du 19 juillet 2013, fixant le règlement organique du service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires

<sup>48</sup> Règles pour sortir du système shift, document interne, daté du 12 décembre 2016.

La portée de ce risque peut être limitée de deux manières que la Cour des comptes recommande d'étudier. Soit par une restriction plus ferme des droits à mobilité du personnel statutaire affecté au shift, en particulier s'il a été recruté à cette fin. Soit par le recrutement sous contrat d'emploi de futurs agents destinés au régime de travail par équipes successives.

Pour l'année 2017, les données fournies par Persopoint permettent d'évaluer l'effectif contractuel, au sein des équipes shift, à 46 unités.

Concernant le recrutement de contractuels, la note de politique générale déposée en 2017 par le ministre en charge de la Fonction publique prévoit que la législation sera adaptée en vue de donner la priorité aux contractuels dans le recrutement de nouveaux membres du personnel pour le secteur public. À cet effet, le ministre a annoncé une étude pour déterminer l'ensemble des fonctions régaliennes nécessitant un statut de fonctionnaire<sup>49</sup>. Partant, la Cour recommande que l'AGDA contribue à cette étude en identifiant l'ensemble des fonctions qui, à l'intérieur du travail par équipes successives, autorisent une occupation sous le régime du contrat d'emploi.

Dans leurs réponses à la Cour des comptes, l'administration et le ministre des Finances expliquent qu'ils sont dans l'attente des résultats de l'étude menée par le SPF Bosa relative à une contractualisation de l'emploi au sein de la fonction publique. En ce qui concerne la problématique de la gestion des ressources humaines du personnel affecté à l'organisation du travail par équipes successives, ils considèrent qu'un recrutement sous statut présente plus d'avantages pour les postulants et constitue dès lors un atout pour l'embauche d'agents.

### 3.3.3 Vieillesse de l'effectif

Le plan de management de l'AGDA reconnaît, dans le cadre d'une analyse Swot<sup>50</sup> que le vieillissement de l'effectif est une faiblesse du département.

À ce sujet, la Cour des comptes constate qu'aucune mesure n'a encore été prise pour tenir compte des implications de l'article 16 de la loi du 14 décembre 2000<sup>51</sup> concernant les exemptions du travail de nuit des travailleurs d'au moins 50 ans. Cette disposition prévoit, d'une part, que le travailleur âgé d'au moins 50 ans peut obtenir de ne plus effectuer de prestations de nuit « pour des raisons médicales sérieuses reconnues par le médecin du travail » et, d'autre part, qu'il en est de même du travailleur âgé d'au moins 55 ans sans qu'il ait besoin de faire valoir de raison médicale.

La proportion d'agents d'au moins 50 ans affectés au service continu est de 27 %. Même si cette proportion est inférieure à la moyenne dans la fonction publique fédérale (de l'ordre de 44 % au 31 décembre 2017), la Cour des comptes estime nécessaire d'intégrer à la gestion des ressources humaines une anticipation des effets possibles de la législation concernant les exemptions du travail de nuit pour les travailleurs d'au moins 50 ans.

## 3.4 Contrôle des prestations

Dans le domaine du contrôle des prestations, la Cour des comptes distingue deux niveaux.

---

<sup>49</sup> Doc. Parl. Chambre, Note de politique générale du ministre en charge de la Fonction publique, DOC 54 2708/020, p. 5.

<sup>50</sup> AGDA, Plan de management 2017-2021, op. cit.

<sup>51</sup> Loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, *Moniteur belge* du 5 janvier 2001.



Au sein des directions régionales, le contrôle de la matérialité des prestations effectuées dans le cadre du travail par équipes successives est satisfaisant. Premièrement, la présence physique des personnes est actée par des procédés d'enregistrement manuel réalisés sous la responsabilité du supérieur hiérarchique immédiat. Deuxièmement, la répartition des tâches est individualisée par les chambres de régie et les régies de contrôle<sup>52</sup>.

Au sein de l'administration centrale, la capacité de l'AGDA et du département P&O du SPF Finances à encadrer la gestion des prestations du personnel par les directions régionales est faible. Si l'administration centrale a organisé les heures d'ouverture des services des ports et des aéroports, elle ne dispose pas d'outils de rapportage lui assurant une visibilité suffisante de la gestion locale des ressources humaines. Lorsque la réforme a été concrétisée en 2014, une application informatique était annoncée pour organiser et encadrer le service continu.

En 2015, le plan opérationnel du SPF Finances en 2015 précisait que cette application devait permettre d'automatiser les emplois du temps pour les équipes successives, de gérer les absences, de ramener les heures supplémentaires à un minimum et de répartir équitablement le service de nuit et le travail du week-end<sup>53</sup>.

Selon l'administration, ce projet n'a pas été réalisé en raison d'autres priorités dans le cadre de la modernisation du SPF.

Faute d'un tel outil, les services centraux, responsables de la validation des droits pécuniaires des agents disposent de faibles garanties quant à la conformité, l'économie et l'efficacité de la gestion des ressources humaines affectées au travail par équipes successives.

L'administration centrale ne peut ainsi contrôler l'application donnée, au sein des directions régionales, à l'arrêté royal du 13 juillet 2017 qui laisse à l'employeur public le choix entre différents modes de rémunération des prestations accomplies dans le cadre de l'organisation du travail par équipes successives (voir chapitre 4).

Les compléments de rémunération pour des prestations de week-end et de nuit, prévus par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013<sup>54</sup>, sont validés par l'administration centrale sur la base de déclarations de créance individuelles, visées par les services régionaux. Dans le cadre de cette procédure, aucun délai n'est imposé aux agents pour la transmission de ces déclarations, ce qui limite la capacité de contrôle interne des services centraux.

La Cour des comptes recommande à l'AGDA d'améliorer le rapportage à destination des services centraux. Pour ce faire, elle souligne l'intérêt d'organiser le service continu et d'en rendre compte au moyen d'une application informatique conçue à cet effet.

---

<sup>52</sup> Les chambres de régie assurent la planification des missions de contrôle et les régies de contrôle attribuent celles-ci aux équipes adéquates. Les secondes ont en charge une sélection des missions de contrôles proposées par l'administration centrale, à partir de leurs propres analyses de risques.

<sup>53</sup> SPF Finances, Plan opérationnel 2015, Réalisation d'horizon 2012-2017, p. 83.

<sup>54</sup> Arrêté ministériel du 18 décembre 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de l'Administration générale des douanes et accises qui travaillent par équipes successives et doivent travailler durant un week-end, un jour férié ou encore entre vingt-deux heures et six heures.

### 3.5 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que tous les risques de la réforme ne sont pas également maîtrisés. Elle lie ce déficit de maîtrise à une analyse de risques insuffisante en amont de la réforme.

Plusieurs constats l'amènent à recommander des mesures correctrices.

Tout d'abord, bien qu'une analyse de la charge de travail ait été introduite, toutes les données disponibles ne sont pas encore utilisées pour déterminer l'effectif utile au fonctionnement des services. Ainsi, le dimensionnement de ceux-ci gagnerait à être fondé sur les statistiques relatives à la réalisation des missions de contrôle.

Ensuite, l'administration n'effectue pas un suivi suffisant du turn-over du personnel. Or, la stabilité du volume de l'effectif est exposée aux risques induits par les droits du personnel statutaire en matière de mobilité (le délai de rétention a été limité à trois ans, y compris pour les agents spécialement recrutés à cet effet) et par le vieillissement des agents. La loi permet en effet aux agents d'au moins 50 ans (pour raisons médicales) ou 55 ans (sans autre condition que l'âge) de ne plus être affectés à un travail de nuit.

Pour la Cour des comptes, les risques liés à la mobilité peuvent être davantage encadrés au moyen de dispositions réglementaires (droit de rétention), ainsi que par un recrutement par contrat de travail pour l'exercice de fonctions qui ne présentent pas un caractère régalién. Le risque lié au vieillissement de l'effectif doit également être pris en considération par la gestion des ressources humaines.

Enfin, l'administration centrale, responsable du paiement des rémunérations et du respect des statuts du personnel comme du droit du travail, ne dispose pas d'une visibilité suffisante de l'organisation des prestations au sein des ports et aéroports. La Cour recommande que l'application informatique attendue depuis plusieurs années pour organiser et encadrer le service continu soit développée et mise en production.

## CHAPITRE 4

# Application du statut administratif et pécuniaire

Le recrutement en deux ans de plus de 10 % des effectifs de l'AGDA représentait un défi, non seulement en matière organisationnelle, mais aussi en matière de conformité aux règles qui régissent la sélection, le recrutement, la rémunération et la formation des agents.

La Cour des comptes a examiné le respect des normes qui encadrent ces éléments fondamentaux de la gestion des ressources humaines, ainsi que la conformité et l'efficacité, comparée entre les résidences administratives, des allocations pour service continu prévues en complément du traitement mensuel.

### 4.1 Recrutement, rémunération et formation

La Cour des comptes a examiné 90 situations individuelles à partir des dossiers des agents gérés par le SPF Finances ainsi que de données traitées par Persopoint (SPF Bosa).

Cet examen permet de conclure à la régularité de l'application des statuts aux agents recrutés dans le cadre de la réforme de 2012, tant en ce qui concerne la sélection et le recrutement que la rémunération ainsi que la formation.

#### 4.1.1 Sélection et recrutement

Les normes en matière de recrutement sont prévues au titre 1<sup>er</sup> de la Partie III, intitulée « de la sélection, du recrutement et du stage » de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Les tests réalisés par la Cour des comptes visaient à contrôler que les compétences des agents recrutés avaient été évaluées dans le cadre de procédures organisées par Selor.

L'examen de situations individuelles a confirmé la certification par Selor de la réussite des épreuves de sélection, ainsi que la production, par les lauréats, de la preuve de leur détention d'un certificat d'études permettant un accès aux emplois auxquels ils avaient postulé.

#### 4.1.2 Fixation de la rémunération

Les normes relatives aux échelles de traitement sont contenues dans l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Les tests réalisés permettent de conclure à une attribution correcte des échelles barémiques et de l'ancienneté pécuniaire pour des services antérieurs réalisés en dehors du cadre du SPF Finances.

Lorsque ces services antérieurs avaient été effectués dans le secteur privé, l'administration a produit tous les justificatifs nécessaires.

### 4.1.3 Formation professionnelle

Dans le cadre des recrutements réalisés pour accompagner la mise en place du travail par équipes successives, la formation revêtait une importance particulière. En effet, les annonces publiées sur le site de Selor n'exigeaient des candidats aucune expérience dans des tâches similaires à celles qu'ils étaient appelés à exercer.

La formation d'un nombre significatif d'agents nouvellement recrutés est un défi pour l'organisation, mais également un droit individuel.

En vertu de l'article 11, §2, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, l'agent de l'État a droit à la formation utile à son travail ainsi qu'à la formation continue en vue du développement de sa carrière professionnelle.

La Cour des comptes constate que le risque organisationnel a été maîtrisé par l'AGDA, au moyen d'une approche privilégiant la formation sur le poste de travail.

Selon les informations communiquées par l'administration, une partie de la formation s'effectue sur le poste de travail et des cours sont dispensés sur cinq sites (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège).

L'administration a communiqué des documents qui attestent de l'existence d'un trajet de formation spécifique aux différents métiers du travail en shift (vérification, surveillance, contrôle, etc.).

Les responsables de la formation au sein de l'AGDA ont également annoncé que des réflexions relatives à l'implémentation d'un référentiel européen des compétences des métiers de la douane (*European Customs Competency Framework*) étaient en cours.

## 4.2 Régularité de l'octroi des allocations

### 4.2.1 Normes

En 2013, deux textes ont été adoptés dans le cadre de la réforme instaurant le travail par équipes successives.

Le premier est l'arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations. Ses principaux contenus ont ensuite été incorporés dans un arrêté royal promulgué le 13 juillet 2017<sup>55</sup>, dont les articles 51 et 52 sont relatifs aux conditions de rémunération des agents employés dans un régime de travail par équipes successives.

---

<sup>55</sup> Cet arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale a abrogé l'arrêté royal du 11 février 2013.

Tableau 4 – Allocations pour travail en équipes successives (arrêté royal du 13 juillet 2017)

AR du 13 juillet 2017 (article 52)	Montant par heure prestée (en % de 1/1976e du traitement annuel brut)
Travail la semaine uniquement sans travail entre 22h et 6h	10 %
Travail la semaine et le WE sans travail entre 22h et 6h	15 %
Travail la semaine, également entre 22h et 6h, sans travail le week-end	
Travail la semaine, le WE et entre 22h et 6h	20 %
Travail « uniquement le WE et entre 22h et 6h, ou l'un des deux seulement »	25 %

Source : Cour des comptes

Concrètement<sup>56</sup>, pour ce qui est de l'allocation octroyée sur la base de l'arrêté royal, ceci signifie par exemple qu'un agent de niveau B percevant un traitement mensuel brut de 2.592,28 euros voit cette rémunération majorée de 518,45 euros mensuels bruts dès lors qu'il est inscrit dans un régime de prestations comprenant un travail en semaine, le week-end et la nuit (forfait de 20 %). De même, un agent de niveau C percevant un traitement mensuel brut de 2060,73 euros, inscrit dans ce même régime de travail, voit son traitement augmenté de 412,14 euros bruts.

L'arrêté ministériel du 18 décembre 2013 octroie également une allocation aux membres du personnel de l'AGDA qui travaillent par équipes successives et doivent travailler durant un week-end, un jour férié ou entre vingt-deux et six heures.

Les allocations de l'arrêté ministériel ne sont pas cumulables entre elles et sont payées au tarif le plus avantageux pour l'agent selon les périodes prestées.

Les allocations de l'arrêté royal et de l'arrêté ministériel sont cumulables entre elles, excepté pour l'agent bénéficiant de l'allocation de 25 % (il perçoit en ce cas uniquement celle-ci).

<sup>56</sup> Les situations individuelles qui figurent sous ce point à titre d'illustration correspondent à des situations individuelles réelles, issues des données de Persopoint pour le mois de mai 2017.

Tableau 5 – Allocations pour travail en équipes successives (arrêté ministériel du 18 décembre 2013)

AM du 18 décembre 2013	Montant par heure prestée <sup>(*)</sup>
Heure prestée entre 22h et 6h	3,90 euros
Heure prestée le samedi	6,46 euros
Heure prestée le dimanche ou jour férié	9,10 euros

<sup>(\*)</sup> Il s'agit des montants en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2017 : les montants de base, respectivement de 2,33 euros, 3,86 euros et 5,44 euros, liés à l'indice-pivot 138,01, ont été adaptés sur la base du coefficient d'augmentation des traitements du secteur public intervenu à cette date, soit 1,6734.

Source : Cour des comptes

L'allocation octroyée sur la base de l'arrêté ministériel permet également des augmentations de la rémunération mensuelle. Il a été constaté, sur la base de déclarations individuelles, que ce montant mensuel varie fortement : en 2017, le montant brut mensuel maximum par agent était de 1030,62 euros et la médiane était de 214,18 euros.

En outre, l'arrêté royal du 13 juillet 2017 prévoit également des allocations dans les hypothèses suivantes :

- En cas de « gardes » (articles 42 à 45). Les gardes correspondent à des situations<sup>57</sup> dans lesquelles en dehors de ses heures de service, un membre du personnel, doit rester « *joignable et disponible* » (hypothèse de la garde dite « passive »), voire « *pouvoir se déplacer* » (hypothèse de la garde dite « active »). L'allocation de garde consiste en un montant forfaitaire (de 20 à 50 euros<sup>58</sup>) selon que les services de garde<sup>59</sup> ont lieu en semaine ou le week-end.
- En cas de « prestations irrégulières » (articles 47 à 50). Il s'agit de prestations accomplies en dehors des horaires ordinaires de travail, c'est-à-dire la nuit<sup>60</sup>, le week-end ou un jour férié. Elles ouvrent aux agents le droit à un choix entre le bénéfice d'une allocation<sup>61</sup> ou un repos compensatoire<sup>62</sup>. Cette allocation n'est pas cumulable avec l'allocation pour prestations par équipes successives.
- En cas de « prestations supplémentaires » (articles 53 à 55). Il s'agit des « *prestations effectuées au-delà des limites maximales prévues par la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, lors de*

<sup>57</sup> Voir article 42 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017.

<sup>58</sup> Ces montants doivent être indexés à l'indice-pivot 138,01, soit 1,6734 à, partir de juillet 2017. Le montant de 50 euros correspond à un montant brut indexé de 83,67 euros.

<sup>59</sup> Les services de garde ont une durée minimum de 15 heures et une durée maximum de 24 heures.

<sup>60</sup> Les prestations effectuées entre 18 et 20 heures sont assimilées à des prestations de nuit pour autant qu'elles se terminent à ou après 22 heures.

<sup>61</sup> Cette allocation est égale, par heure de prestation, « à 1/1976<sup>e</sup> de la rémunération annuelle brute prise comme base du calcul de la rémunération du mois pendant lequel les prestations ont été effectuées si celles-ci ont été réalisées le dimanche ou un jour férié, ou la nuit qui précède un dimanche ou un jour férié, à 50 % de ce montant dans les autres cas » (article 49).

<sup>62</sup> Ce repos compensatoire correspond à une récupération à 200 % du temps presté selon que ces prestations ont été effectuées le dimanche ou un jour férié, ou la nuit qui précède un dimanche ou un jour férié, ou à 150 % du temps presté dans les autres cas.

*la survenance de circonstances imprévisibles nécessitant des mesures urgentes* »<sup>63 64</sup>.  
L'allocation pour ces prestations est égale, par heure de prestation, à 1/1976e de la rémunération annuelle brute.

#### *Analyse*

Les allocations de garde et les allocations pour prestations supplémentaires peuvent être cumulées avec les allocations service continu. Les allocations pour prestations irrégulières ne peuvent pas être cumulées avec les allocations service continu. Ces trois allocations peuvent être mobilisées pour rémunérer des prestations particulières qui contribuent à la continuité du service public.

La technicité et la multiplicité des allocations précitées induisent un risque d'erreur ou de divergences dans leur application ainsi qu'un risque dans l'attribution des allocations (atteinte aux principes d'économie et d'efficacité). Le bénéfice de l'allocation de travail par équipes successives doit être réservé, dans les ports et aéroports, à des agents affectés à la continuité du fonctionnement de services douaniers.

De manière générale, l'administration doit veiller au bon usage des compléments de rémunération. Ce bon usage signifie que le recours à l'allocation pour travail par équipes successives doit être privilégié par l'administration pour financer les ressources humaines affectées à l'organisation douanière en service continu. Si le recours à l'allocation pour prestations supplémentaires n'est pas interdit, il doit être limité et justifié. De même, même lorsqu'il n'est pas exclu par la réglementation, l'octroi de l'allocation pour garde et celle pour prestations irrégulières doit reposer sur une justification fonctionnelle.

#### **4.2.2 Contrôle de conformité**

La Cour des comptes a réalisé un contrôle à partir de données informatiques concernant l'ensemble du personnel affecté à l'organisation des prestations en shift et de dossiers individuels de membres du personnel recrutés avant et après la mise en œuvre de la réforme<sup>65</sup>.

Premièrement, aucun agent ne perçoit au sein du SPF Finances d'allocations pour prestations successives en dehors de l'AGDA. Et, au sein de celle-ci, les bénéficiaires de cette allocation sont uniquement employés dans le cadre des services fonctionnant en shifts<sup>66</sup>.

Deuxièmement, les agents qui sont employés dans le cadre des services fonctionnant en shift ne perçoivent qu'exceptionnellement, en raison de particularités de leur horaire de travail, une rémunération complémentaire autre que les allocations pour prestations successives. Il s'agit d'allocations pour garde ou pour prestations irrégulières.

Aucune allocation pour prestations supplémentaires n'a été octroyée, en 2017, à des agents employés dans les services organisés en shifts.

---

<sup>63</sup> Voir article 53 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017.

<sup>64</sup> Cette situation permettant à un arrêté royal de déroger à la loi est autorisée par l'article 8 de la loi du 14 décembre elle-même.

<sup>65</sup> Le contrôle de l'application des statuts aux nouveaux agents a été complété par un examen de données relatives à la situation individuelle de 60 agents dont le recrutement est antérieur à la réforme.

<sup>66</sup> À Zaventem, dix agents « shifters » sont néanmoins employés dans deux services ne fonctionnant pas en shift pour y combler un déficit de personnel. Ces agents y travaillent suivant les horaires shifts de leur service d'origine.

En ce qui concerne l'allocation pour prestations irrégulières, l'interdiction de cumul, fixée par l'article 47 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017, de celle-ci et de l'allocation de travail par équipes successives est respectée. L'analyse des données de l'administration a permis de détecter 34 bénéficiaires, actifs au 31 décembre 2017<sup>67</sup>, de l'allocation pour prestations irrégulières employés dans des services fonctionnant en shift, mais aucun cas de cumul d'allocations n'a été constaté. Il n'est pas contraire à la réglementation que des agents contribuent à la continuité du service public sans participer au régime de travail par équipes successives. L'hypothèse avait été explicitement envisagée par l'administration.

Tableau 6 – Montant annuel brut pour les prestations irrégulières (en euros et par résidence administrative)

Résidences administratives	Prestations effectuées le dimanche ou un jour férié	Prestations effectuées la nuit ou le samedi	Nombre d'agents actifs au 31/12/2017
Anvers et Beveren	6.399	5.909	9
Bierset	0	1.303	3
Zaventem	5.581	4.332	7
Ostende	14.629	19.918	15

Source : Cour des comptes sur la base des données de Persopoint relatives au paiement des primes et des données du SPF Finances relatives à l'affectation du personnel de l'AGDA au 31 décembre 2017

En ce qui concerne l'allocation de garde, celle-ci est utilisée à titre subsidiaire pour contribuer à la continuité du fonctionnement de ports et d'aéroports.

En 2017, 40 agents travaillant en équipes successives dans des services sur les sites de Gand, Ostende et Zaventem, ont bénéficié de cette allocation.

Le versement d'une allocation de garde peut être justifié à l'aune du principe d'économie dès lors qu'il permet à l'administration de pallier les difficultés d'une gestion prévisionnelle des besoins en personnel dans un environnement économique où les flux ne sont pas constants.

## 4.3 Efficience de l'octroi des allocations forfaitaires

### 4.3.1 Coût du travail en shift

Le coût de l'ensemble de l'effectif affecté au travail en shifts, soit 793 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2018, est de 31 433 504 euros pour 2017, dont plus de 20 % d'allocations<sup>68</sup>. Ce coût est ventilé comme suit :

- 25 063 977 euros pour les traitements,
- 4 602 912 euros pour les allocations de travail par équipes successives fondées sur l'arrêté royal du 13 juillet 2017,

<sup>67</sup> Les calculs sont basés sur les sommes perçues pour des prestations effectuées en 2017 par des agents encore en service au 31 décembre 2017.

<sup>68</sup> Sur la base des données de paiement de Persopoint pour l'année 2017.



- 1 738 611 euros pour les allocations de travail par équipes successives fondées sur l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013,
- 28 004 euros pour les allocations de garde.

#### 4.3.2 Volume des prestations liées aux allocations forfaitaires de 15 et 20 %

Sur la base des déclarations et des primes payées pour travail en équipes successives, la Cour des comptes a examiné si le système d'allocations forfaitaires de l'AR du 13 juillet 2017 permettait d'amener les agents à effectuer des prestations de nuit et de week-end avec un même niveau d'efficience dans toutes les résidences administratives.

Pour ce faire, la Cour a comparé, par résidence administrative, les volumes de prestations de nuit et de week-end<sup>69</sup> et les montants destinés, dans le cadre du système d'allocation forfaitaire prévu par l'arrêté royal du 13 juillet 2017, à inciter les agents à faire des prestations de nuit et/ou de week-end.

Par ailleurs, un comptage du nombre de mois où les agents ont perçu l'allocation forfaitaire de 15 % ou de 20 % sans effectuer aucune prestation de nuit et/ou de week-end a également été réalisé. L'allocation de 10 % destinée à inciter les agents à travailler en shift la semaine, en journée, est justifiée par la prestation d'un horaire complet en horaire décalé. Elle n'est donc pas abordée dans l'analyse qui suit.

En d'autres termes, lorsque l'allocation est de 15%, l'analyse porte sur la différence entre ces 15% et les 10% d'allocation accordés à tous les travailleurs en shift (voir tableau 9). Par ailleurs, lorsque l'allocation est de 20%, l'analyse porte également sur la différence entre ces 20% et les 10% d'allocation accordés à tous les travailleurs en shift (voir tableau 10).

Les tableaux 9 et 10 ci-après<sup>70</sup> indiquent que les prestations de nuit et/ou de week-end<sup>71</sup> réalisées par chaque agent percevant une allocation forfaitaire de 15 % ou 20 % varient sensiblement selon la résidence administrative à laquelle il est affecté. Ainsi, dans le cadre de l'allocation forfaitaire de 15 %, les agents prestent, en moyenne, plus du double d'heures de week-end à Zaventem qu'à Anvers et Beveren.

---

<sup>69</sup> Sur base des prestations déclarées en vue du paiement des allocations horaires de l'AM du 18 décembre 2013.

<sup>70</sup> Ces données sont relatives aux agents travaillant en shift en fonction au 31 décembre 2017. Les chiffres sont établis sur base des prestations de l'ensemble de l'année 2017 déclarées à Persopoint. Les données ont été arrêtées au 5 mars 2018.

<sup>71</sup> Pour rappel, l'allocation de 15% concerne le travail en semaine et le week-end, mais pas la nuit tandis que l'allocation de 20 % concerne le travail en semaine et le week-end ainsi que la nuit.

Tableau 7 – Volume moyen d'heures de nuit ou de week-end déclarés par des agents ayant perçu une allocation forfaitaire de 15 % pour des prestations relatives à 2017

Résidences administratives	Nombre annuel d'ETP	Nombre moyen mensuel d'heures de week-end par ETP	Nombre moyen mensuel d'heures de nuit par ETP	Nombre de mois sans heures de week-end ni de nuit par ETP
Anvers et Beveren	193	9,4	0,3	5,1
Bierset	-	-	-	-
Bruges	29	9,8	0,0	3,5
Bruxelles	-	-	-	-
Gand	15	22,9	0,0	1,8
Gosselies	-	-	-	-
Ostende	6	15,7	0,0	1,5
Zaventem	5	25,7	1,1	1,3

Source : Cour des comptes sur la base des données de Persopoint relatives au paiement des primes et des données du SPF Finances relatives à l'affectation du personnel de l'AGDA au 31 décembre 2017

Tableau 8 – Volume moyen d'heures de nuit et de week-end déclarés par des agents ayant perçu une allocation forfaitaire de 20 % pour des prestations relatives à l'année 2017

Résidences administratives	Nombre annuel d'ETP	Nombre moyen mensuel d'heures de week-end par ETP	Nombre moyen mensuel d'heures de nuit par ETP	Nombre de mois sans heures de week-end ni de nuit par ETP
Anvers et Beveren	48	19,2	14,3	4,1
Bierset	95	34,1	22,8	0,6
Bruges	28	23,5	14	0,9
Bruxelles	43	26,7	20,1	1,5
Gand	-	-	-	-
Gosselies	34	32	15,7	0,7
Ostende	16	26,8	19,8	0,3
Zaventem	174	21,1	16,9	0,8

Source : Cour des comptes sur la base des données de Persopoint relatives au paiement des allocations et des données du SPF Finances relatives à l'affectation du personnel de l'AGDA au 31 décembre 2017

En raison des spécificités des différents ports et aéroports, les directions régionales ont la responsabilité de l'allocation de leurs ressources humaines. C'est en effet au sein de chaque direction régionale que sont déterminées :

- la période de référence pour la planification des prestations qui est d'un mois à Bierset, de quatre mois à Zaventem et correspond à l'année civile à Anvers ;
- les modalités de la répartition entre les agents des prestations de nuit et de week-end au cours de la période de référence utilisée pour la planification.  
À Bierset, un nombre minimum mensuel de services de week-end (trois) et de nuit (quatre) a été déterminé pour tous les agents.  
À Anvers, la planification annuelle vise un équilibre entre les prestations des agents au sein d'une équipe. Des prestations de week-end planifiées peuvent faire l'objet de permutations à l'initiative des agents, mais ne peuvent être supprimées.  
À Zaventem, des permutations sont également possibles. Par quadrimestre, chaque agent « en shift 20 % » doit prester au minimum une période de shift de nuit et une période de shift de week-end. De même, chaque agent « en shift 15 % » doit prester au minimum une période de shift de week-end.

Les tableaux 7 et 8 indiquent également que le nombre de mois sans aucune prestation de nuit et/ou de week-end varie selon les résidences administratives.

Anvers représente le cas extrême dans lequel les agents n'effectuent pas de prestation de nuit ou de week-end un mois sur trois et perçoivent néanmoins une rémunération complémentaire chaque mois.

L'analyse des prestations individuelles d'heures de nuit et/ou de week-end révèle également de fortes différences de prestation entre les agents d'une même résidence administrative.

À titre d'illustration, les graphes repris en annexe 2 présentent, pour plusieurs résidences administratives, la répartition des prestations individuelles de week-end et de nuit des agents travaillant en équipes successives.

Cette description des modalités d'application de l'arrêté royal signifie que l'administration interprète l'allocation pour travail en équipes successives dans les termes d'un forfait permanent. Seule une durée d'absence pour maladie supérieure à 30 jours suspend le versement de ce forfait. Ceci a pour conséquence en 2017 que 496 agents totalisent 1817 versements de prime mensuelle forfaitaire aux taux de 15 % ou de 20 % pour des mois où aucune déclaration de créance relative à des prestations de nuit et/ou de week-end n'a été introduite.

#### **4.3.3 Efficience du supplément d'allocation lié aux prestations de nuit et/ou de week-end**

La Cour des comptes a également examiné l'efficience de l'octroi des allocations en rapportant celles-ci au nombre d'heures prestées les week-ends ou les nuits<sup>72</sup>.

Les coûts horaires calculés montrent la variabilité du coût de l'organisation du service continu selon les différentes résidences administratives. Le supplément de coût horaire par heure prestée le week-end est, en moyenne, deux fois plus élevé dans les résidences administratives d'Anvers-Beveren et de Bruges que dans celle de Zaventem et Gand.

---

<sup>72</sup> Cette part est ce qui excède les 10 % accordés aux membres du personnel travaillant en équipes successives uniquement la semaine sans effectuer de travail entre 22 heures et 6 heures. Elle est donc égale à la prime forfaitaire divisée en 3 lorsque la prime forfaitaire est de 15 %, et elle est égale à la prime forfaitaire divisée en 2 lorsque la prime forfaitaire est de 20 %.

Tableau 9 – Coût moyen horaire du supplément d'allocation de 5 %<sup>73</sup> lié aux prestations de week-end ou de nuit par résidence administrative (agents ayant perçu une allocation forfaitaire de 15 %)

Résidences administratives	Nombre annuel d'ETP (A)	Montant annuel du supplément d'allocation (en euros) (B)	Supplément annuel moyen par ETP (en euros) C = A/B	Nombre total d'heures prestées les week-ends ou les nuits (D)	Coût moyen du supplément d'allocation par heure de travail (en euros) E = B/D
Anvers et Beveren	193	341.202	1.771	22.538	15,14
Bierset	-	-	-	-	-
Bruges	29	54.150	1.887	3.389	15,98
Bruxelles	-	-	-	-	-
Gand	15	27.360	1.876	4.010	6,82
Gosselies	-	-	-	-	-
Ostende	6	12.948	2.226	1.094	11,84
Zaventem	5	10.338	2.256	1.472	7,02

Source : Cour des comptes sur la base des données de Persopoint relatives au paiement des allocations et des données du SPF Finances relatives à l'affectation du personnel de l'AGDA au 31 décembre 2017

Le supplément annuel par ETP permet de constater que, là où les coûts horaires moyens sont les plus élevés, le supplément d'allocation lié à la rémunération est le plus faible. Par conséquent, c'est bien le volume de prestations qui est le facteur explicatif principal du coût horaire et pas la rémunération.

Le supplément de prime de 10 % lié aux prestations de nuit et de week-end entraîne un supplément de coût horaire par heure prestée la nuit et le week-end qui est, en moyenne sensiblement supérieur dans les résidences administratives d'Anvers-Beveren que dans celle de Bierset (voir tableau ci-après).

<sup>73</sup> Par rapport au taux de base de 10 % pour prestation en shift la semaine.

**Tableau 10 – Coût moyen horaire du supplément d'allocation de 10 %<sup>74</sup> liée aux prestations de nuit et de week-end par résidence administrative (agents ayant perçu une allocation forfaitaire de 20 %)**

Résidences administratives	Nombre annuel d'ETP	Montant annuel du supplément d'allocation (en euros)	Supplément annuel moyen par ETP (en euros)	Nombre total d'heures prestées les week-ends et les nuits	Coût moyen du supplément d'allocation par heure de travail (en euros)
Anvers & Beveren	48	159.645	3.297	19.433	8,22
Bierset	95	318.026	3.342	65.024	4,89
Bruges	28	96.926	3.410	12.760	7,60
Bruxelles	43	154.050	3.578	24.190	6,37
Gand	-	-	-	-	-
Gosselies	34	102.410	2.976	19.726	5,19
Ostende	16	54.454	3.502	8.692	6,26
Zaventem	174	575.632	3.302	79.645	7,23

Source : Cour des comptes sur la base des données de Persopoint relatives au paiement des allocations et des données du SPF Finances relatives à l'affectation du personnel de l'AGDA au 31 décembre 2017

En ce qui concerne l'efficacité des suppléments de primes prévus dans l'arrêté royal du 13 juillet 2017 pour inciter les agents à travailler la nuit et/ou le week-end, les tableaux 9 et 10 permettent de constater que l'octroi de cette allocation forfaitaire génère les coûts horaires les plus élevés là où les prestations sont les plus faibles.

La Cour des comptes souligne à ce sujet que les variations constatées ont pour origine deux causes :

- une organisation du travail différente selon les résidences administratives ;
- une interprétation abusive de l'article 52 de l'arrêté royal du 13 juillet par l'administration, laquelle ouvre chaque mois à chaque agent concerné un droit récurrent à l'allocation forfaitaire, même s'il n'effectue aucune prestation de nuit ou de week-end pendant un ou plusieurs mois.

La Cour des comptes comprend que l'attractivité des emplois, organisés en shifts puisse être assurée par le versement d'un montant forfaitaire à l'intérieur d'un dispositif pécuniaire comprenant également une part variable déterminée à partir des prestations effectives. Elle considère toutefois que la part forfaitaire de la rémunération pour travail en équipes successives devrait être limitée à l'allocation de 10 % destinée à inciter les agents à travailler en shift en semaine, en journée. La Cour recommande dès lors que l'incitation à travailler en

<sup>74</sup> Par rapport au taux de base de 10 % pour prestation en shift la semaine.

shift les nuits et/ou les week-ends soit réalisée par un système de prime horaire et non forfaitaire.

Afin de maîtriser et d'uniformiser davantage le coût horaire des heures prestées les nuits et les week-ends dans un contexte où les besoins de prestations varient fortement, la Cour des comptes recommande de limiter le montant des forfaits et de renforcer les allocations horaires. Le dispositif réglementaire actuel devrait par conséquent être revu.

#### 4.3.3 Application de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013

Dans le cadre de ses analyses, la Cour a constaté une anomalie dans l'application de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 et de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013.

En droit, les agents dont l'horaire inclut des prestations de nuit et de week-end dans le cadre du régime de travail par équipes successives peuvent, sauf exception<sup>75</sup>, cumuler le bénéfice des allocations prévues à l'article 52 de l'arrêté royal et à l'article 2 de l'arrêté ministériel.

À l'examen, il est apparu qu'alors que des agents qui bénéficiaient, pour un mois donné, de l'allocation prévue par l'arrêté royal, ne percevaient pas l'allocation complémentaire introduite par l'arrêté ministériel.

L'explication tient soit à des retards dans la transmission des déclarations de créance par les agents ; soit au fait qu'il s'agit d'agents qui bénéficient de l'interprétation contestée de l'arrêté royal du 13 juillet 2017, c'est-à-dire qui reçoivent d'une allocation forfaitaire alors qu'aucune prestation de service continu n'a été effectuée (voir ci-avant).

La Cour des comptes recommande de fixer un délai à la transmission des déclarations de créance par les agents.

Selon l'administration et le ministre des Finances, la mise en œuvre de cette recommandation soulèverait des problèmes pratiques, notamment dans l'hypothèse où un agent est absent pour maladie et ne peut pas introduire une déclaration de créance dans des délais rendus contraignants par une réglementation.

## 4.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes conclut à la régularité de l'application des statuts aux agents recrutés dans le cadre du service continu. Elle a également constaté que les risques liés à la formation de plus de 10 % des effectifs de l'AGDA ont été maîtrisés par celle-ci, au moyen d'une formation axée sur le poste de travail.

La Cour des comptes a constaté que les compléments de rémunération (plus de 25 % de celle-ci) consistent essentiellement en allocations forfaitaires et horaires liées à l'organisation du service continu. Les allocations pour garde ou pour prestations irrégulières étaient rares et aucune allocation pour heure supplémentaire n'avait été octroyée. L'interdiction de cumul de certaines allocations était respectée.

Tous les agents affectés au service continu bénéficient d'une allocation forfaitaire pour travail en service continu d'au moins 10 % de leur traitement, justifiée par la prestation d'un horaire

---

<sup>75</sup> Les agents travaillant uniquement le week-end et/ou la nuit (entre 22h et 6h) et bénéficiant de ce fait d'un supplément de rémunération de 25 % ne peuvent obtenir l'allocation prévue par l'arrêté ministériel.

complet en horaire décalé. Cette allocation est portée à 15, 20 ou 25 % selon le régime de travail.

La Cour des comptes a constaté que l'administration confère à cette allocation forfaitaire un caractère permanent et l'alloue aussi pour les mois pendant lesquels aucune prestation irrégulière n'a été accomplie. Cette interprétation de la réglementation et l'organisation du travail au sein des directions régionales se traduisent par des écarts significatifs d'efficience entre ces dernières. Ces écarts sont liés au volume des prestations accomplies par agent en dehors des horaires réguliers de travail. Elle recommande à l'AGDA d'étudier une adaptation de la réglementation pour maîtriser et uniformiser davantage le coût horaire des prestations.

Enfin, dans les cas où cette allocation forfaitaire peut être complétée d'une allocation horaire, la Cour des comptes a constaté qu'aucun délai n'a été fixé pour l'introduction des déclarations de créance nécessaires à leur octroi. Elle recommande qu'un délai soit fixé, notamment pour permettre un contrôle du bien-fondé des allocations forfaitaires.



## CHAPITRE 5

# Conclusions

En 2012, le gouvernement fédéral a décidé d'étendre les horaires d'ouverture des services douaniers afin de maintenir l'attractivité, par rapport aux pays voisins, des accès au marché européen offerts par les ports et aéroports belges et d'intensifier la surveillance des flux de biens.

Cette réforme devait également rencontrer les exigences de l'Union européenne et plus précisément l'avis motivé de la Commission européenne n° 2010/4132 du 19 mai 2011. Dans cet avis la Belgique est notamment invitée à prendre des mesures afin d'éviter que :

- a) lorsque des prestations spéciales sont fournies au bénéfice de plusieurs entreprises, chaque entreprise paie séparément à l'Administration générale des Douanes et Accises un montant qui n'est pas proportionnel à la prestation fournie;
- b) une rétribution soit payée à l'Administration générale des Douanes et Accises pour l'accomplissement des formalités administratives normales pendant les heures d'ouverture normales d'un bureau de douane;

La modification du fonctionnement de l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) du SPF Finances impliquait l'introduction d'un régime de travail par équipes successives, également dit « de service continu » ou « de shifts », pour 800 personnes dont 385 devaient être recrutées. Ce régime de travail, assorti de compléments de rémunération, permet un travail de nuit et au cours du week-end.

L'audit de la Cour des comptes sur le service continu de l'AGDA porte sur trois questions : l'atteinte des objectifs du gouvernement, la gestion des risques de la réforme par le contrôle interne et la régularité de l'application du statut administratif et pécuniaire.

### 5.1 Atteintes par l'administration des objectifs fixés par le gouvernement

La modification du cadre réglementaire a permis de rencontrer les exigences de l'avis motivé de la Commission européenne. En effet, les heures d'ouverture des services douaniers dans les ports et aéroports ont été modifiées et les rétributions mises en cause ont été supprimées, ce qui allège les coûts des entreprises.

La Cour des comptes constate que dans le cadre de cette réforme les 385 recrutements décidés par le conseil des ministres ont été menés à bien.

De plus, la réforme de l'organisation des prestations a contribué à un fonctionnement continu des services chargés de la réalisation des analyses de risques sur les biens qui arrivent sur le territoire national.

Plusieurs indicateurs économiques, comme ceux afférents au port d'Anvers, témoignent d'un maintien, voire d'un accroissement de l'attractivité logistique de la Belgique. L'AGDA n'a

toutefois pas défini un système de suivi de cette réforme qui permette d'évaluer son impact sur l'attractivité internationale des ports et aéroports belges.

## 5.2 Maîtrise des risques liés à la réforme

Pour la Cour des comptes, l'administration centrale de l'AGDA dispose d'une maîtrise insuffisante de l'organisation des prestations visées par la réforme et effectuées au sein de ses directions régionales. Cette situation résulte de l'insuffisance d'analyse des risques en amont de la réforme, aux limites des données disponibles et au retard accusé dans la mise en place d'une application informatique destinée à faciliter l'organisation des ressources humaines allouées au service continu.

L'effectif nécessaire à l'organisation du travail, soit 800 personnes, déterminé initialement sur la base d'une analyse empirique des besoins par les gestionnaires locaux, a permis de rencontrer les objectifs de la réforme. En 2015, un processus d'évaluation de la charge de travail de certains services a été lancé par l'AGDA. Cette démarche a permis des mesures correctrices de l'allocation des effectifs entre les tranches horaires. Ce processus se poursuit afin d'assurer une gestion plus efficace des ressources humaines.

L'administration est confrontée à un turn-over de ce personnel dont la stabilité en termes de volume est assurée par des recrutements successifs depuis 2014. Ce turn-over, dont l'ampleur est difficilement évaluable en raison de données insuffisantes, est lié aux droits dont disposent les agents en matière de mobilité (le délai de rétention est limité à trois ans) et en matière d'aménagement du temps de travail (possibilité, sous conditions, de ne plus effectuer un travail de nuit à partir de l'âge de 50 ans). La Cour considère que les risques liés à la mobilité peuvent être davantage encadrés par des dispositions réglementaires et par un recrutement d'agents contractuels pour l'exercice de missions ne présentant pas un caractère régulier.

## 5.3 Application des statuts du personnel

La Cour des comptes conclut à la régularité de l'application des statuts aux agents recrutés dans le cadre du service continu.

En ce qui concerne les compléments de rémunération alloués au personnel affecté au service continu, lesquels représentent plus de 20 % de celle-ci, la Cour des comptes a constaté que ces compléments consistent essentiellement en allocations forfaitaires et horaires liées à cette organisation du travail. Les allocations pour garde ou pour prestations irrégulières étaient rares et aucune allocation pour heure supplémentaire n'avait été octroyée. L'interdiction de cumul de certaines allocations était respectée.

Tous les agents affectés au service continu bénéficient d'une allocation forfaitaire pour travail en service continu d'au moins 10 % de leur traitement, justifiée par la prestation d'un horaire complet en horaire décalé. Cette allocation est portée à 15, 20 ou 25 % selon le régime de travail.

La Cour des comptes constate une interprétation abusive de cette allocation. Alors que son attribution devrait être liée à l'existence de prestations effectives des membres du personnel, elle est essentiellement conçue comme un forfait mensuel. Cette interprétation de la réglementation et l'organisation du travail au sein des directions régionales se traduisent par des écarts significatifs d'efficacité entre ces dernières.

Elle recommande à l'AGDA d'étudier une adaptation de la réglementation pour maîtriser et uniformiser davantage le coût horaire des prestations, au moyen d'un meilleur équilibre entre le régime de forfait et celui des allocations liées aux prestations effectives.

Enfin, dans les cas où cette allocation forfaitaire peut être complétée d'une allocation horaire, la Cour des comptes a constaté qu'aucun délai n'a été fixé pour l'introduction des déclarations de créance nécessaires à leur octroi, ce qui contrarie un contrôle du bien-fondé des allocations forfaitaires.

Les recommandations de la Cour des comptes sont reprises dans le tableau qui suit.

## CHAPITRE 6

# Tableau des recommandations

Domaines	Section du rapport	Recommandation	Responsable
Mise en œuvre de la réforme			
Atteinte des objectifs	2.5	<b>R1.</b> Compléter les indicateurs internationaux existants par un meilleur traitement de l'information interne à l'AGDA afin d'évaluer l'incidence de la réforme.	AGDA
Maîtrise des risques opérationnels			
Détermination de l'effectif utile	3.2	<b>R2.</b> Approfondir le travail d'analyse entrepris, en améliorant la qualité des données relatives à la charge de travail et au taux de réalisation des contrôles et leur exploitation, en distinguant les données par service au sein de chaque direction régionale.	AGDA  Service d'encadrement P&O du SPF Finances
Stabilité de l'effectif	3.3	<b>R3.</b> Intégrer à la gestion des ressources humaines de l'AGDA une mesure et une analyse du turn-over du personnel affecté aux emplois organisés en shifts.	AGDA  Service d'encadrement P&O du SPF Finances
		<b>R4.</b> En vue de limiter le risque de sortie d'agents du service shift, examiner les possibilités d'une restriction des droits à la mobilité.	
		<b>R5.</b> Identifier les fonctions qui ne présentent pas un caractère régalién et qui autorisent par conséquent un recrutement sous contrat de travail	
		<b>R6.</b> Tenir compte dans la gestion des ressources humaines des dispositions concernant les exemptions du travail de nuit des travailleurs plus âgés prévues dans la loi du 14 décembre 2000.	

Domaines	Section du rapport	Recommandation	Responsable
Contrôle des prestations	3.4	<b>R7.</b> Améliorer le rapportage à destination des services centraux.	AGDA
		<b>R8.</b> Poursuivre le développement de l'application informatique attendue depuis plusieurs années pour organiser et encadrer le service continu.	Service d'encadrement P&O du SPF Finances
<b>Application du statut administratif et pécuniaire</b>			
Application du statut pécuniaire	4.3.3	<b>R9.</b> Maîtriser et uniformiser davantage le coût des heures prestées la nuit ou le week-end. À cet effet, revoir le dispositif réglementaire pour limiter le montant des forfaits et renforcer les allocations horaires.	AGDA
		<b>R10.</b> Fixer un délai pour l'introduction par les agents de leurs déclarations de créance relatives aux prestations de nuit et de week-end <sup>76</sup> .	Service d'encadrement P&O du SPF Finances

<sup>76</sup> Arrêté ministériel du 18 décembre 2013.

## ANNEXE 1

# Chiffres

### *Transport maritime*

En ce qui concerne le transport maritime belge, le poids brut des marchandises transportées a progressé de 12,8 % entre 2012 et 2016. Durant la même période, le trafic européen a quant à lui augmenté de 3,15 %. La part de la Belgique est passée de 6 à 6,5 % de ces échanges.

Tableau 11 – Transport maritime (poids brut des marchandises transportées, traitées dans tous les ports) en milliers de tonnes

Années	UE	Belgique	Part de la Belgique en %	Anvers	Part d'Anvers en %
2012	3 742 665	223 987	6,0	164 547	4,4
2013	3 719 231	228 130	6,1	171 984	4,6
2014	3 790 381	237 852	6,3	180 401	4,8
2015	3 840 488	241 459	6,3	190 107	5,0
2016	3 860 810	252 666	6,5	198 691	5,1

Source : Eurostat

### *Port d'Anvers*

Le volume des marchandises chargées et déchargées au port d'Anvers a augmenté significativement sur les vingt dernières années. Il était en 2016 de plus de 198 millions de tonnes, de 164,5 millions en 2012 et de 111,6 millions en 1998<sup>77</sup>. Entre 2012 et 2016, la part du port d'Anvers dans le commerce maritime européen est passée de 4,4 à 5,1 %. Il se maintient au deuxième rang européen derrière Rotterdam.

<sup>77</sup> Sources : Eurostat et Bureau fédéral du plan.

### Fret aérien<sup>78</sup>

Le fret aérien est également en augmentation. À l'aéroport de Bruxelles-Zaventem il était en 2017 de 535.634 tonnes et de 459.265 en 2012. À l'aéroport de Bierset il était de 577.225,29 tonnes en 2012 et de 716.893,867 tonnes en 2017.

Tableau 12 – Fret aérien

Sites	Variation du fret entre 2012 et 2017 (%)
Aéroport Zaventem	+ 20,5
Aéroport Bierset	+ 24,2

Sources : SPF Mobilité

Le nombre de passagers à Zaventem est lui passé de 18.971.332 en 2012 à 24.783.911 en 2017. Le nombre de passagers à Bierset est lui passé de 303.524 en 2012 à 192.381 en 2017.

### Référentiels internationaux

Les référentiels internationaux évaluant la performance en termes de compétitivité et de facilitation des échanges, cités par le président du comité de direction du SPF Finances dans sa note au ministre<sup>79</sup>, confirment une amélioration des scores attribués aux services douaniers belges.

Ces indicateurs internationaux sont les suivants :

- Le *Logistics Performance Index* (Banque mondiale) mesure la performance logistique des économies.
- Le *Global Competitiveness Report* (Forum économique mondial) mesure la compétitivité des économies.
- Le *Global Enabling Trade Report* (Forum économique mondial) évalue la facilitation de la circulation internationale des marchandises.
- Le *Doing Business Report* (Banque mondiale) évalue la mesure dans laquelle un environnement national est favorable au commerce.

Depuis 2012, la consultation de ces référentiels :

1. confirme le bon score de la Belgique en ce qui concerne l'indice *Logistics Performance*. Six indicateurs composent cet indice. Pour l'ensemble de ces 6 indicateurs, la Belgique était classée 7<sup>e</sup> sur 155 au rang mondial en 2012 et 6<sup>e</sup> sur 160 en 2016.

Au sein de l'UE, la Belgique était classée 5<sup>e</sup> en 2012 et également 5<sup>e</sup> en 2016. Elle a toutefois amélioré son score en passant de 3,98 à 4,11 sur 5.

L'efficacité des services douaniers est le premier de ces indicateurs. En ce qui concerne celui-ci, avant la réforme, la Belgique était classée 5<sup>e</sup> de l'UE. En 2016, elle était 6<sup>e</sup>.

Le score attribué à la Belgique était de 3,85 en 2012 et de 3,83 en 2016.

<sup>78</sup> Chiffres du SPF Mobilité ; [https://mobilit.belgium.be/fr/transport\\_aerien/aeroports\\_et\\_aerodromes/statistiques](https://mobilit.belgium.be/fr/transport_aerien/aeroports_et_aerodromes/statistiques).

<sup>79</sup> Note du président du comité de direction du SPF Finances du 24 février 2012 adressée au ministre des Finances.

Au niveau mondial, la Belgique était classée 7<sup>e</sup> sur 155 pays en 2012 et 13<sup>e</sup> sur 163 en 2016.

Tableau 13 – Logistics Performance Index

Années	Score /5	Rang UE	Rang mondial
2012	3,98	5	7/155
2014	4,04	3	3/160
2016	4,11	5	6/160

Source : Banque mondiale

Tableau 14 – Composante douane de l'indice de performance logistique

Années	Score /5	Rang UE	Rang mondial
2012	3,85	5	7
2014	3,80	6	11
2016	3,83	6	13

Source : Banque mondiale

Il a été à nouveau fait référence à l'indice de performance logistique. Cet indice de la Banque mondiale servira à mesurer l'impact du plan 2015-2019 sur les des services de la douane belge à l'horizon 2019.

Le ministre et l'administrateur général des douanes précisent que l'objectif est de passer de la 11<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup> place de la composante « douane » de cet indice et ainsi d'être à la première ou seconde place du classement général LPI.

2. L'indice montre une progression à l'aune du critère de l'« efficacité des services douaniers » utilisé par le « *Global Competitiveness Report* » et le « *Global Enabling Trade Report* ».

Les scores de 5,20/7 en 2011-2012 et de 5,25/7 2016-2017 obtenus au *Global Competitiveness Report* plaçaient la Belgique au 15<sup>e</sup> rang sur 142 et au 17<sup>e</sup> rang sur 138 au niveau mondial et au 7<sup>e</sup> rang au niveau européen.

En ce qui concerne plus particulièrement le paramètre *Burden Custom Procedures*, la Belgique était classée 43<sup>e</sup> sur 142 en 2011-2012 et 21<sup>e</sup> sur 137 en 2017-2018. Au niveau de l'UE, elle était classée au 14<sup>e</sup> rang en 2011-2012 et 9<sup>e</sup> en 2017-2018. Son score passant de 4,6 à 5,2 sur 7.



**Tableau 15 – Global Competitiveness Report**

Années	Score /7	Rang UE	Rang mondial
2011-2012	5,20	7	15/142
2016-2017	5,25	7	17/138

Source : Forum économique mondial

**Tableau 16 – Composante douane de l'indice Global Competitiveness Report**

Années	Score /7	Rang UE	Rang mondial
2011-2012	4,6	14	43
2016-2017	5,2	9	23

Source : Forum économique mondial

Les scores de 4,96/7 et 5,4/7 obtenus au «*Global Enabling Trade Report*» plaçaient la Belgique en 2012 au 21<sup>e</sup> rang sur 132 au niveau mondial et au 10<sup>e</sup> rang de l'UE. En 2016, elle était respectivement classée 10<sup>e</sup> sur 136 et 8<sup>e</sup>.

En ce qui concerne la composante *Efficiency and Transparency of Border Administration* qui représente 25 % du total dans le calcul de cet indice, la Belgique est passée, en améliorant son score de 5,14/7 à 6/7, de la 12<sup>e</sup> place à la 9<sup>e</sup> de l'UE entre 2012 et 2016 et de la 27<sup>e</sup> à la 13<sup>e</sup> place au niveau mondial.

**Tableau 17 – Global Enabling Trade Report**

Années	Score /7	Rang UE	Rang mondial
2012	4,96	10	21/132
2016	5,4	8	10/136

Source : Forum économique mondial

**Tableau 18 – Composante douane de l'indice Global Enabling Trade Report**

Années	Score /7	Rang UE	Rang mondial
2011-2012	5,1	12	27/132
2016-2017	6	9	13/136

Source : Forum économique mondial

- indique que le score de la Belgique sous le paramètre « Faciliter le commerce transfrontalier » de l'indice « *Doing Business Report* » est identique à celui de l'ensemble des pays de l'UE, à savoir la première place mondiale.

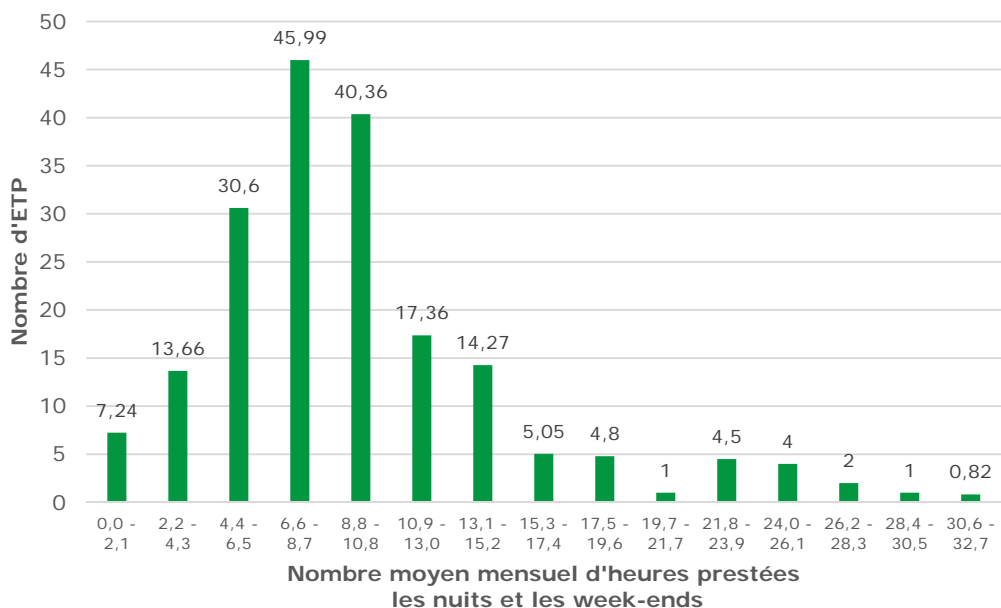


ANNEXE 2

# Exemples de distribution du nombre d'heures de week-end et/ou de nuit

Le graphe suivant présente pour les résidences d'Anvers et de Beveren, la répartition des prestations individuelles de week-end ou de nuit des agents qui bénéficient d'une « allocation 15 % ». La dispersion est calculée à partir d'une moyenne mensuelle d'heures prestées par ETP.

Graphique 1 – Répartition du nombre moyen d'heures de nuit ou de week-end prestées par des agents bénéficiant d'une allocation de 15 % - résidences d'Anvers et de Beveren

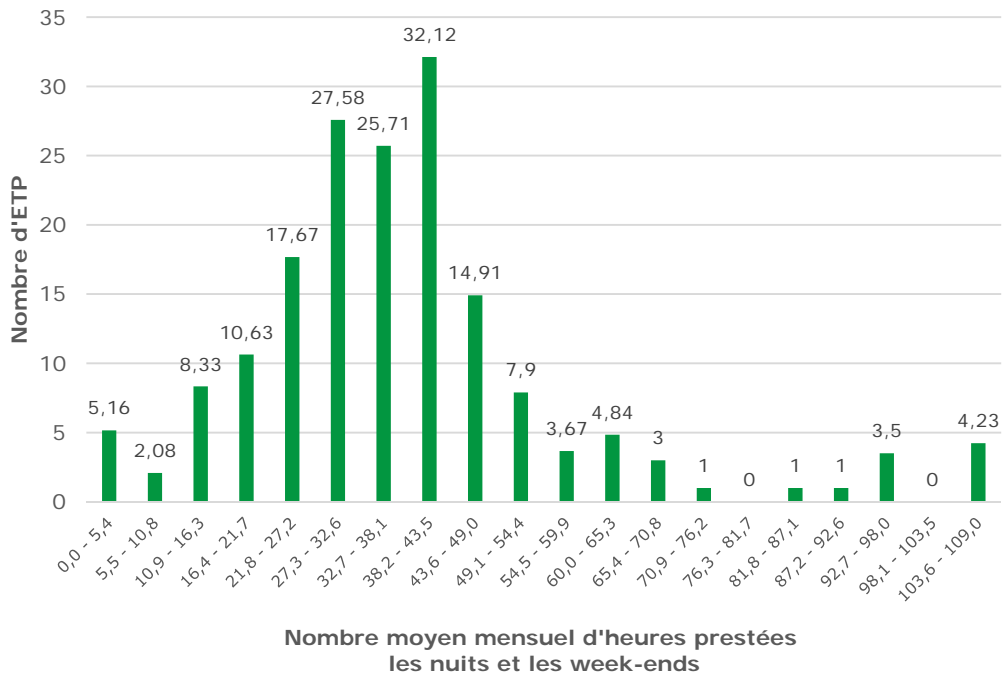


Source : Cour des comptes

Ce graphique indique que plus de la moitié des ETP prestent un nombre d'heures de nuit et de week-end inférieur à la moyenne et que, parmi eux, un nombre significatif ne réalisent pratiquement pas de prestations de nuit et week-end malgré la perception d'une prime shift de 15 % (partie gauche du graphique).

Le graphique suivant présente pour Zaventem la répartition des prestations individuelles de week-end et de nuit des agents qui bénéficient d'une « allocation 20 % ». La dispersion est calculée à partir d'une moyenne mensuelle d'heures prestées par ETP.

**Graphique 2 – Répartition du nombre moyen d'heures de nuit et de week-end prestées par des agents bénéficiant d'une allocation de 20 % - résidence de Zaventem**



Source : Cour des comptes



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2019/1128/03

**ADRESSE**  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)