



Cour des comptes



Organisation d'un service continu à l'Administration générale des douanes et accises :

suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mars 2023



Cour des comptes

Organisation d'un service continu à l'Administration générale des douanes et accises :

suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport adopté le 15 mars 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Audit initial de 2019	3
1.1	Mise en œuvre de la réforme	3
1.2	Maîtrise des risques liés à la gestion des ressources humaines	4
1.3	Application des statuts du personnel	4
2	Méthode de suivi	4
3	Recommandations mises en œuvre	5
3.1	Mise en œuvre de la réforme	5
3.2	Maîtrise des risques liés à la gestion des ressources humaines	6
3.3	Application des statuts du personnel	8
4	Conclusions	9

Organisation d'un service continu à l'Administration générale des douanes et accises : suivis 2021 et 2022 des recommandations

La Cour des comptes a examiné l'organisation d'un service continu à l'Administration générale des douanes et accises (SPF Finances) en janvier 2019. Elle examine à présent la mise en œuvre des recommandations de son audit initial dans deux suivis, au 30 juin 2021 et au 30 novembre 2022.

Près de quatre ans après la publication de son rapport d'audit initial, la Cour des comptes estime que, sur les 10 recommandations formulées en 2019, 4 ont été rencontrées, 2 sont en cours de mise en œuvre et 4 ne le sont pas encore.

La Cour des comptes constate les progrès réalisés, notamment pour déterminer l'effectif utile au fonctionnement des services, le stabiliser et contrôler ses prestations. S'ils accroissent l'efficacité de la gestion quotidienne du service continu, des améliorations restent attendues pour 6 des 10 recommandations. Pour 2 d'entre elles, le SPF Finances dépend des travaux du SPF Stratégie et Appui (Bosa).

1 **Audit initial de 2019**

En janvier 2019, la Cour des comptes publiait un rapport d'audit relatif à l'organisation d'un service continu à l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) du SPF Finances. Elle y examinait l'introduction d'un service des douanes 24 heures sur 24. Ce service devait maintenir l'attractivité, par rapport aux pays voisins, des accès au marché européen qu'offrent les ports et aéroports belges. Il devait aussi intensifier la surveillance des flux de biens.

1.1 **Mise en œuvre de la réforme**

La réforme de l'organisation des prestations des services douaniers, décidée en 2012 et introduite au 1^{er} janvier 2014, visait à organiser un régime de travail par équipes successives (shift), aussi appelé « service continu ». Dans son audit de 2019, la Cour des comptes constatait que cette réforme avait atteint les trois objectifs du gouvernement fédéral : la mise en conformité au droit de l'Union européenne, l'amélioration de la compétitivité logistique et le renforcement de la sécurité du territoire. Le service continu a été mis en œuvre et les 385 recrutements décidés en conseil des ministres du 8 juin 2012 ont été réalisés. La réforme a permis un fonctionnement continu des services chargés d'analyser les risques qui pèsent sur les biens qui arrivent sur le territoire. En outre, plusieurs indicateurs économiques ont montré un maintien ou un accroissement de l'attractivité logistique de la Belgique.

1.2 Maîtrise des risques liés à la gestion des ressources humaines

La Cour des comptes constatait que l'analyse des risques précédant la réforme avait été insuffisante et que les données relatives à l'organisation des ressources humaines affectées au service continu étaient incomplètes. Les services centraux de l'AGDA maîtrisaient dès lors insuffisamment l'organisation des prestations de ses directions régionales.

La mise en œuvre et la pérennité de la réforme requéraient que l'AGDA dispose d'un effectif stable. Or, les droits à la mobilité interne de ses agents l'exposaient à un risque de rotation du personnel d'une ampleur difficilement évaluable faute de données complètes. Pour stabiliser l'effectif, la Cour des comptes recommandait d'examiner si des dispositions réglementaires pouvaient être prises pour limiter les droits à la mobilité et recruter des agents contractuels lorsque la réglementation le permet.

1.3 Application des statuts du personnel

En 2019, la Cour des comptes examinait l'application des statuts aux agents recrutés dans le cadre du service continu. Elle concluait à sa régularité.

Les compléments de rémunération alloués pour assurer le service continu représentaient plus de 20 % du coût de l'effectif affecté au travail en shift. Tous les agents affectés au service continu bénéficiaient d'une allocation forfaitaire d'au moins 10 % de leur traitement. Cette allocation était portée à 15, 20 ou 25 % selon le régime de travail.

La Cour des comptes soulignait que cette allocation devrait être liée à des prestations effectives du personnel. Or, l'administration l'utilisait comme un forfait mensuel. Cette interprétation de la réglementation et l'organisation du travail se traduisaient par des coûts horaires différents pour les prestations de nuit et de week-end entre les directions régionales de l'AGDA. La Cour recommandait donc à cette dernière d'envisager d'adapter la réglementation pour mieux maîtriser et uniformiser le coût horaire des prestations.

2 Méthode de suivi




La Cour des comptes a réalisé un premier suivi au 30 juin 2021 des recommandations qu'elle avait formulées dans son audit initial de 2019. Elle a ensuite dressé un deuxième état des lieux de leur mise en œuvre au 30 novembre 2022.

La Cour des comptes a effectué ses deux suivis sur la base d'échanges de courriels avec l'AGDA. Pour le deuxième suivi, l'AGDA a répondu le 20 octobre 2022 au courriel du 21 septembre. La Cour a demandé des informations complémentaires pour étayer les réponses reçues le 16 novembre 2022. Après deux rappels, elle a obtenu les précisions supplémentaires les 13 et 14 décembre 2022.

La Cour des comptes a adressé une première version de ce rapport de suivi le 16 janvier 2023 au SPF Finances et à la cellule stratégique du ministre des Finances en vue du débat contradictoire. Les commentaires éventuels étaient attendus pour le 17 février 2023. À cette date, l'AGDA a répondu qu'elle n'avait pas de remarques à formuler, tandis que la cellule stratégique du ministre des Finances n'avait pas répondu.

Ce rapport est basé sur un suivi simplifié, qui s'appuie sur les déclarations de l'administration et sur les documents transmis pour les étayer. La Cour des comptes n'a pas mené de travaux d'audit (tels que entretiens, tests et analyse approfondie des documents) pour apprécier la qualité des documents reçus et les actions mises en place.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation initiale. Elle a attribué un code couleur en fonction de l'avancement de la mise en œuvre de chacune :

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre

Le destinataire est précisé à côté de chaque recommandation.


3 Recommandations mises en œuvre

Lors de son premier suivi au 30 juin 2021, la Cour des comptes a observé que l'AGDA et le service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O) du SPF Finances avaient suivi 3 des 10 recommandations de son audit initial de 2019 (recommandations 3, 4 et 6).

Lors de son deuxième état des lieux au 30 novembre 2022, la Cour des comptes a réexaminé ses 10 recommandations initiales, y compris celles mises en œuvre dès 2021, pour évaluer les évolutions.

Elle articule son examen ci-après en trois points, correspondant aux thématiques du rapport initial de 2019, à savoir la mise en œuvre de la réforme, la maîtrise des risques liés à la gestion des ressources humaines et l'application des statuts du personnel.

3.1 Mise en œuvre de la réforme

<p>Recommandation 1 Compléter les indicateurs internationaux existants par un meilleur traitement de l'information interne à l'AGDA afin d'évaluer l'incidence de la réforme</p>	AGDA	
---	------	---

L'AGDA a décidé de ne pas lier ses propres indicateurs aux indicateurs internationaux évaluant la performance en termes de compétitivité et de facilitation des échanges. Ceux-ci sont, en effet, élaborés à partir de questions dont une seule porte sur le fonctionnement des douanes. Elle affirme cependant que ces indicateurs internationaux sont suivis. Par ailleurs, si la position de la Belgique venait à se détériorer sur ce point, des actions seraient entreprises pour l'améliorer. L'AGDA signale en outre qu'à l'occasion d'une enquête de 2018 auprès des « opérateurs économiques agréés » (AEO¹), 82 répondants sur 139 (59 %) ont jugé suffisante la disponibilité de ses services de vérification.

¹ *Authorized economic operators.* Le statut d'opérateur économique agréé par les États membres de l'UE est octroyé aux entreprises qui remplissent des critères de légalité et de solvabilité et qui disposent de bons antécédents lors des passages en douanes de leurs marchandises. Il leur permet d'accéder à des procédures simplifiées. Il permet également aux responsables douaniers de la sécurité des ports et aéroports de distinguer les opérateurs communautaires les plus fiables.

La Cour des comptes rappelle que la recommandation entendait répondre à l'absence d'indicateurs concernant la sécurité des accès logistiques au territoire et que l'AGDA n'avait pas d'indicateurs pour évaluer son efficacité en cette matière et l'impact de la réforme. Elle recommandait dès lors d'y réfléchir, tout en précisant qu'une telle évaluation nécessiterait la mise en lien des indicateurs internationaux et des données que l'activité de l'AGDA génère.

La Cour des comptes estime donc que les réponses fournies ne permettent pas de considérer que cette recommandation a été mise en œuvre.

3.2 Maîtrise des risques liés à la gestion des ressources humaines

Recommandation 2

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
P&O



Lors du premier suivi de la Cour des comptes en 2021, l'AGDA déclarait que ces analyses avaient été faites et que son Administration des opérations les utilisait depuis fin 2018. Lors du second suivi de la Cour en 2022, l'AGDA a précisé que, par le passé, des mesures approfondies de la charge de travail étaient effectuées et que la mise en œuvre des indicateurs clés de performance (KPI) était contrôlée très régulièrement.

L'AGDA travaille à un système pour élaborer un plan des besoins en personnel. Son but est d'aligner au maximum les effectifs sur l'activité économique et les risques associés. Les mesures de la charge de travail effectuées dans le passé constituent une source d'information importante pour déterminer les temps de travail standard. L'objectif est de parvenir à un système dynamique, l'activité économique et les risques associés évoluant.

Recommandation 3

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 shift

AGDA
P&O



Recommandation 4

En vue de limiter le risque de sortie d'agents du service shift, examiner les possibilités d'une restriction des droits à la mobilité

AGDA
P&O



L'AGDA a signalé que les agents travaillant en shift sont remplacés à raison d'un nouvel agent pour chaque départ en retraite dans son plan de personnel. Ils doivent rester dans leur fonction de shift quatre ans, sauf raisons médicales ou sociales graves².

² Article 25 de l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du SPF Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires.

Recommandation 5

Identifier les fonctions qui ne présentent pas un caractère régalien et qui autorisent par conséquent un recrutement sous contrat de travail

AGDA
P&O



Depuis la phase contradictoire de l'audit initial de 2019, le SPF Finances attend les résultats d'une étude du SPF Bosa sur la contractualisation de l'emploi dans la fonction publique. Selon les informations de l'AGDA, l'identification de ces fonctions non régaliennes qui autorisent à recruter sous contrat de travail n'a pas encore commencé. Le SPF Finances devait relancer le SPF Bosa afin que le projet soit réalisé et mis en œuvre dans un délai raisonnable, vu le temps déjà écoulé.

Recommandation 6

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 2000³

AGDA
P&O



L'AGDA a répondu qu'elle appliquait les dispositions de la loi du 14 décembre 2000, qui prévoit le cas d'exemption du travail de nuit. Ainsi, si pour des raisons d'âge ou de santé ou en cas de grossesse, une personne ne peut/veut plus prester de travail de nuit, elle sera affectée à un poste où il n'y aura plus de nuits à faire.

Recommandation 7

Améliorer le rapportage à destination des services centraux

AGDA



Dès le premier suivi en 2021, l'AGDA a déclaré avoir amélioré ce rapportage, en précisant que des réunions régulières étaient organisées pour analyser les points de mesure et les KPI. Lors du second suivi en 2022, l'AGDA a précisé que les KPI sont fixés en fonction des effectifs et que leur mise en œuvre est contrôlée très régulièrement et à différents niveaux. Par exemple, il y a des réunions mensuelles avec les directeurs régionaux, des réunions d'analyse mensuelles et trimestrielles (au niveau régional et national) et des business reviews. Des consultations sont également organisées chaque année pour établir de nouveaux KPI, non seulement pour les ressources humaines disponibles, mais aussi pour tenir compte des développements dans lesquels l'AGDA est impliquée.

Recommandation 8

Poursuivre le développement de l'application informatique attendue depuis plusieurs années pour organiser et encadrer le service continu

SPF Finances



Le SPF Finances a défini les spécifications techniques nécessaires pour développer un outil de planification du travail en shift. Selon l'AGDA, compte tenu de ces spécifications et du besoin d'une interface automatique avec Persopoint⁴ (depuis l'intégration du SPF Finances au 1^{er} juillet 2022), le coût d'un outil externe de planification devrait être élevé, alors que le groupe cible est plutôt limité. Les services informatiques du SPF Finances étudient dès lors si des applications internes peuvent, moyennant quelques modifications ou développements complémentaires, constituer un outil performant de planification des équipes en shift qui réponde aux besoins de l'AGDA en termes de planification, d'une part, et puisse, d'autre part, convertir ces données à destination de Persopoint. La piste reste à approfondir.

3 Loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public.

4 Secrétariat chargé de l'administration des salaires et du personnel de l'administration fédérale.

L'AGDA souligne qu'elle souhaite depuis des années avoir un outil de planification du travail en shift. Elle ne peut toutefois communiquer aucune date de mise à disposition d'un outil qui réponde à toutes les exigences.

3.3 Application des statuts du personnel

Recommandation 9

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
P&O



Un groupe de travail créé au SPF Finances a été dissous au premier semestre 2021. Selon la réponse de l'AGDA du 20 octobre 2022, un nouveau groupe de travail, dont l'agenda n'est pas encore connu, devait être créé en décembre 2022 au SPF Bosa. Les résultats de ses travaux sont attendus pour fin 2023. L'AGDA ignore si le SPF Finances sera impliqué, mais demandera d'être tenue informée. En effet, un changement réglementaire modifiant les conditions de travail en shift autoriserait, en principe, le personnel en service depuis moins de 4 ans à quitter le travail en shift. Ce changement implique un risque réel de pénurie de personnel dans les services opérationnels.

Recommandation 10

Fixer un délai pour l'introduction par les agents de leurs déclarations de créance relatives aux prestations de nuit et de week-end

AGDA
P&O



Dès le débat contradictoire avec la Cour des comptes, l'AGDA et le ministre des Finances ont souligné que la mise en œuvre de cette recommandation soulèverait des problèmes pratiques, notamment si un agent absent pour maladie ne pouvait pas introduire de déclaration de créance dans des délais réglementaires contraignants. Ces problèmes expliquent que la recommandation n'a pas été suivie. La Cour estime que la réglementation n'empêche pas de tenir compte de circonstances imprévisibles qui autoriseraient à déroger au délai normal d'introduction des déclarations de créance. Cette situation n'empêche pas en soi d'adopter un délai contraignant.

4 Conclusions

Au terme de ses suivis au 30 juin 2021 et au 30 novembre 2022, la Cour des comptes estime que, sur les 10 recommandations formulées dans son audit initial de 2019, 4 ont été rencontrées, 2 sont en cours de mise en œuvre et 4 ne le sont pas encore.

La Cour des comptes constate les progrès réalisés, notamment pour déterminer l'effectif utile au fonctionnement des services, le stabiliser et contrôler ses prestations. Ces mesures accroîtront notamment l'efficacité de la gestion quotidienne du service continu et permettront de maîtriser les prestations visées par la réforme et effectuées dans les directions régionales de l'AGDA.

Toutefois, des améliorations sont encore attendues, comme l'outil de planification destiné à organiser et encadrer le service continu, qui est essentiel pour une maîtrise complète de la réforme. L'AGDA doit également finaliser un système pour élaborer un plan des besoins en personnel, en vue d'aligner autant que possible les effectifs sur l'activité économique et sur les risques relatifs aux missions à exécuter par les services douaniers.

Sur les 4 recommandations non mises en œuvre, 2 concernent l'identification des fonctions qui autorisent à recruter sous contrat de travail, d'une part, et la maîtrise et l'uniformisation du coût des heures prestées la nuit ou le week-end, d'autre part. Elles devraient être suivies à l'avenir, mais elles dépendent, à tout le moins en partie, du SPF Bosa, et aucune échéance n'est fixée. Quant aux 2 recommandations qui concernent l'évaluation de la réforme grâce aux indicateurs internationaux et le délai pour introduire les déclarations de créance relatives aux prestations de nuit et de week-end, la Cour des comptes considère que la justification évoquée pour la recommandation touchant aux indicateurs ne permet pas de considérer que sa mise en œuvre est entamée. L'argument utilisé pour la seconde n'empêche par ailleurs pas sa mise en œuvre.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/07

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be