



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**DOUANES  
& DROITS  
INDIRECTS**

# INSPECTION DES SERVICES

BILAN D'ACTIVITÉ 2021

AI &



# ÉDITORIAL

---



L'Inspection des services (IS) présente pour la première fois le bilan annuel de son activité.

En effet en dépit de la permanence de sa fonction au sein de la DGDDI - l'Inspection a, en 2019, fêté ses 60 ans d'existence - ses missions et actions restent encore

méconnues. Cette méconnaissance peut être attribuée à l'implantation centrale du service, là où d'autres grandes inspections ont des antennes locales, à ses méthodes de travail ou encore aux modalités de ses interventions largement ponctuelles et souvent perçues comme des actions inquisitoires ou intrusives ou seulement à visée pré-disciplinaire.

Cette perception assez répandue des services d'inspection, loin d'être revendiquée, justifie de faire partager en toute transparence les missions, l'organisation, les modalités d'expertise et les objectifs poursuivis par le service de l'Inspection et les agents douaniers et non douaniers qui le composent. Si les objectifs des auditeurs et inspecteurs sont différents, les modalités de travail restent proches et **la démarche d'analyse objective** qui sous-tend les recommandations des rapports est au cœur de l'action d'audit ou d'inspection.

Par ses activités, l'Inspection des services vise à participer, avec les audits, à la réduction des risques, à la qualité des processus et à la conformité des procédures douanières, avec les dossiers d'enquêtes administratives, au bon fonctionnement des services et au respect des

règles déontologiques, et enfin, avec l'instruction des réclamations en lien avec le réseau régional, à la transparence de l'action des services auprès des usagers.

Le bilan annuel 2021 présente l'ensemble des activités du service, sa composition, son environnement et ses réalisations. Il met également en valeur le travail de réflexion des auditeurs et inspecteurs qui a conduit pour chacune des fonctions à finaliser et à publier, sous forme de vademecum, un guide d'exercice des pratiques professionnelles, ainsi qu'une charte déontologique guidant et garantissant l'intervention des professionnels auprès des personnels.

L'activité de l'année 2021 a connu comme en 2020 des perturbations liées à la crise sanitaire. Cependant, grâce à la forte implication et au professionnalisme des équipes, le retard dans la réalisation des audits tend à se résorber significativement.

Ce bilan trace aussi pour l'Inspection des services, les perspectives à court et moyen terme pour, d'une part, renforcer sa contribution aux objectifs essentiels de qualité de service et préserver ainsi la renommée de la douane et d'autre part, pour participer activement à la déclinaison du très récent **contrat d'objectifs et de moyens de la Douane** en pilotant un des chantiers stratégiques de l'axe 19 et en conduisant une mission d'audit sur l'organisation des recettes post transfert missions fiscales.

Toute l'équipe de l'Inspection des services vous souhaite une bonne lecture.

**Fabienne DEBAUX,**  
chefe de l'Inspection  
des services

# SOMMAIRE

---

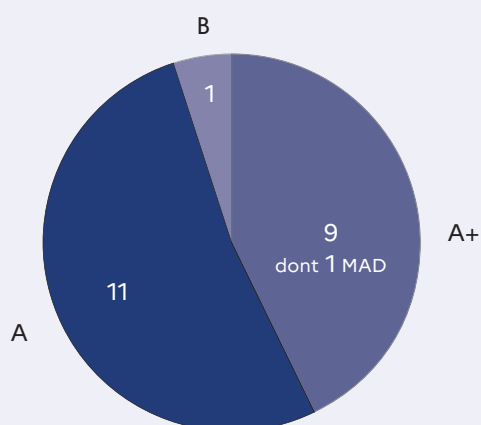
1. Qui sommes-nous ?	5
2. Quelle est notre organisation ?	6
3. Que faisons-nous et dans quel but ?	8
4. Selon quels outils et méthodes ?	9
5. Selon quelles règles et concepts ? Un peu d'histoire	10
6. Quels sont nos partenaires ?	12
7. Nos travaux au 31 décembre 2021	13
8. Nos projets pour 2022	20
9. On reste en contact	22
10. Synthèse des principaux audits 2020 et 2021	23

# QUI SOMMES-NOUS ?

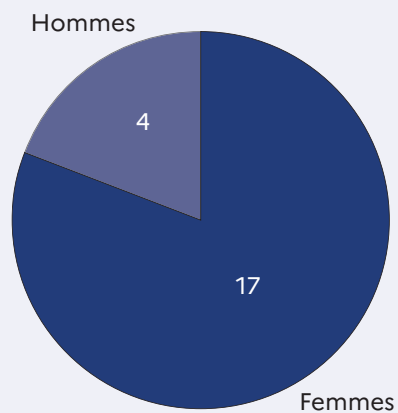
Effectif de référence : 25

Effectif réel au 31 décembre 2021 : 21

## ● Par catégorie



## ● Par sexe



## ● Par statut



# QUELLE EST NOTRE ORGANISATION ?

---

L'Inspection des services, rattachée à la directrice générale des douanes et des droits indirects, est placée sous l'autorité d'une sous-directrice, administratrice générale, membre du conseil d'administration, assistée d'une adjointe, administratrice supérieure des douanes.

Ce service est organisé en trois pôles :

- ➔ le pôle "Audit"
- ➔ le pôle "Inspection"
- ➔ le pôle "Audits externes et traitement des réclamations"

**Le secrétariat** assure les tâches d'organisation et de gestion.

**Le pôle "Audit"** comprend des auditeurs et auditrices majoritairement douaniers dont la fonction est centrée sur la conduite de missions qui s'inscrivent dans le cadre d'une programmation annuelle des audits.

Le choix des sujets d'audits s'appuie principalement sur les cartographies des risques directionnelle et ministérielle. Il va désormais également tenir compte des orientations de la stratégie pluriannuelle de la douane.

Les auditeurs sont mandatés par la directrice générale qui définit l'objet, le périmètre et le calendrier de chaque mission par lettre de mission.

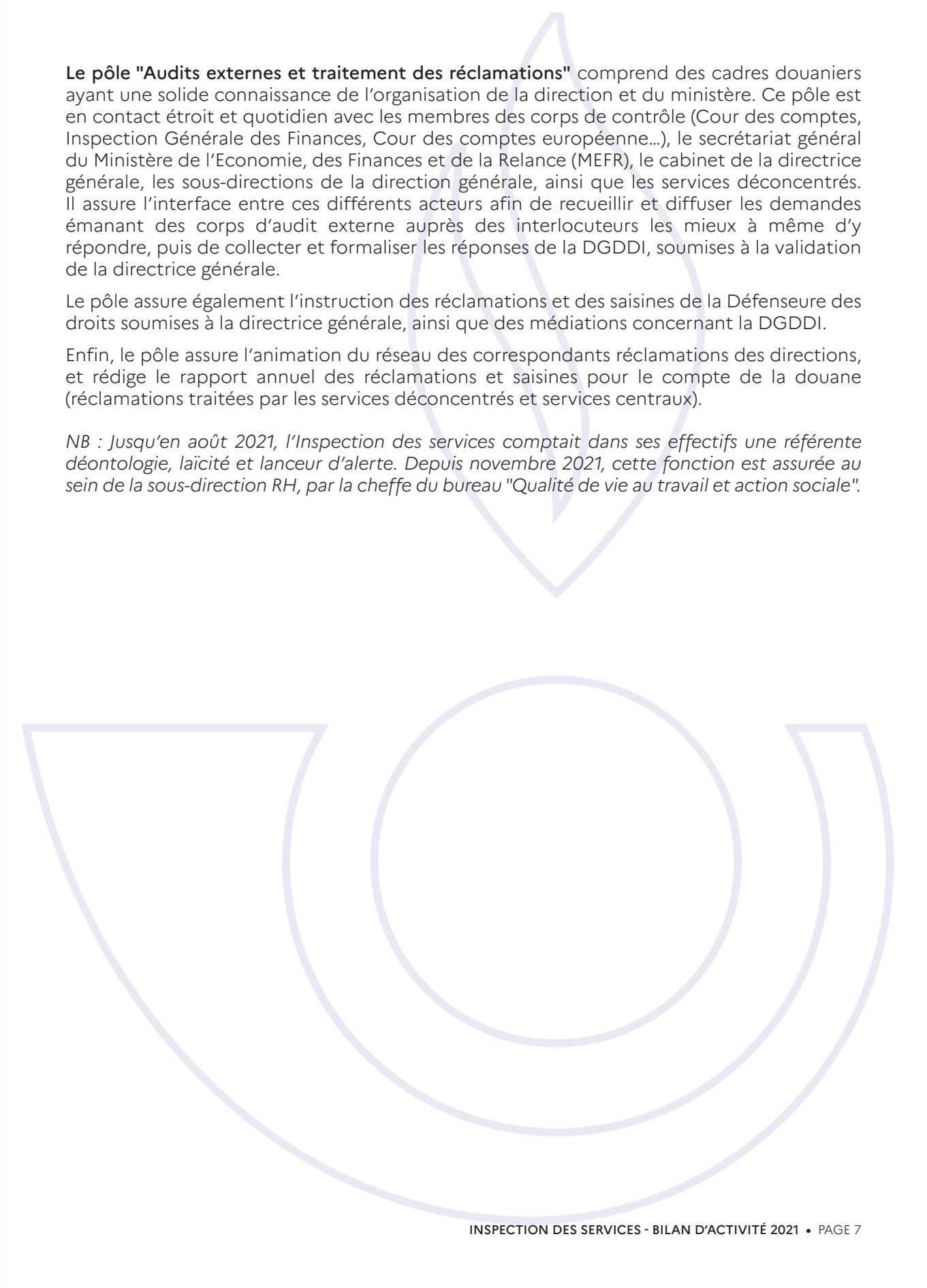
Afin de se conformer aux règles de méthode applicables dans la démarche d'audit, l'ensemble des auditeurs bénéficie de sessions de formation dispensées par l'Institut français de l'Audit et du Contrôle interne (IFACI) ou par l'IGPDE, organismes de référence.

Par ailleurs, les auditeurs soumis au respect des règles déontologiques sont invités à signer la charte de bonne conduite, au titre de leur engagement dans cette fonction.

**Le pôle "Inspection"** comprend des inspecteurs et inspectrices douaniers et non douaniers dont les activités s'articulent autour de deux missions : une mission de contrôle d'exécution du service et une mission d'enquête administrative générale ou pré-disciplinaire.

Les inspecteurs sont mandatés par la directrice générale qui définit l'objet, le périmètre et le calendrier de la mission dans le cadre d'une lettre de mission.

Les inspecteurs bénéficient de formations dispensées notamment par l'IGPN et sont soumis à des règles déontologiques inhérentes à leur fonction. Ils signent également une charte définissant leur savoir-être dans l'exercice de leurs missions.



**Le pôle "Audits externes et traitement des réclamations"** comprend des cadres douaniers ayant une solide connaissance de l'organisation de la direction et du ministère. Ce pôle est en contact étroit et quotidien avec les membres des corps de contrôle (Cour des comptes, Inspection Générale des Finances, Cour des comptes européenne...), le secrétariat général du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (MEFR), le cabinet de la directrice générale, les sous-directions de la direction générale, ainsi que les services déconcentrés. Il assure l'interface entre ces différents acteurs afin de recueillir et diffuser les demandes émanant des corps d'audit externe auprès des interlocuteurs les mieux à même d'y répondre, puis de collecter et formaliser les réponses de la DGDDI, soumises à la validation de la directrice générale.

Le pôle assure également l'instruction des réclamations et des saisines de la Défenseure des droits soumises à la directrice générale, ainsi que des médiations concernant la DGDDI.

Enfin, le pôle assure l'animation du réseau des correspondants réclamations des directions, et rédige le rapport annuel des réclamations et saisines pour le compte de la douane (réclamations traitées par les services déconcentrés et services centraux).

*NB : Jusqu'en août 2021, l'Inspection des services comptait dans ses effectifs une référente déontologie, laïcité et lanceur d'alerte. Depuis novembre 2021, cette fonction est assurée au sein de la sous-direction RH, par la cheffe du bureau "Qualité de vie au travail et action sociale".*

# QUE FAISONS-NOUS ET DANS QUEL BUT ?

---

Les deux principales missions de l'Inspection des services, l'audit et l'inspection, présentent des activités distinctes par leur finalité, même si elles reposent sur des outils et méthodes partagés.

L'Inspection des services de la douane exerce à la demande de la directrice générale, des fonctions de contrôle auprès des services centraux et déconcentrés dans le but de garantir la qualité de service vis-à-vis des usagers et des professionnels douaniers, mais également de protéger l'administration et ses agents de dysfonctionnements graves ou d'agissements incompatibles avec les droits et devoirs des fonctionnaires. L'équipe des inspecteurs exerce également une activité de conseil et d'accompagnement des services déconcentrés dans la réalisation des enquêtes administratives locales.

À titre d'illustration, cette année les inspecteurs sont intervenus dans trois dossiers. Inscrites dans un cadre pré-disciplinaire, les enquêtes administratives ont conduit à constater et établir l'existence ou non de faits constitutifs d'une faute pouvant justifier une sanction administrative. Il est précisé que l'engagement des poursuites et le prononcé éventuel des sanctions relèvent de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

Ces enquêtes ont également permis de faire des recommandations sur l'organisation et le fonctionnement des services et les modalités de leur animation.

Dans son activité d'audit, l'Inspection des services évalue l'organisation, les processus et la performance des services de la DGDDI au regard des normes applicables et formule des propositions qui lui paraissent de nature à améliorer l'efficacité et la qualité de service.

Cette année, les auditeurs ont finalisé ou travaillé sur 13 thèmes d'audit.



# SELON QUELS OUTILS ET MÉTHODES ?

Les auditeurs et les inspecteurs sont soumis au respect des règles et pratiques professionnelles guidant leurs actions (vademeccum de l'auditeur et de l'inspecteur), ainsi que des règles déontologiques attachées à leur savoir-être durant leurs missions. À cet égard, les cadres sont invités à signer la charte de l'audit interne ou d'inspection, au titre de leur engagement dans ces fonctions.

Ces outils sont publiés sur le site intranet ALADIN et font l'objet d'une actualisation régulière en fonction des évolutions réglementaires ou jurisprudentielles.

Hors l'enquête pré-disciplinaire, les méthodes utilisées par les auditeurs et inspecteurs présentent des similitudes dans la mesure où elles respectent une démarche organisée et s'attachent à évaluer la pratique professionnelle par rapport à la réglementation, pour ensuite proposer des recommandations en toute indépendance et objectivité.

Ces recommandations sont adressées exclusivement à la directrice générale, puis partagées avec les propriétaires de risques (sous-directions dans le cadre des missions d'audit) ou les responsables de service (dans le cadre des enquêtes administratives).

## Le cycle d'une démarche d'audit et les outils :



# SELON QUELS RÈGLES ET CONCEPTS ? UN PEU D'HISTOIRE

---

## QU'EST-CE QUE LE RISQUE ?

Le risque se définit comme la possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs<sup>1</sup>. Le risque se mesure en termes d'impact et de probabilité, soit selon deux paramètres :

- sa gravité : l'ampleur des dommages potentiels ;
- sa probabilité d'occurrence : combien de fois est-il probable que survienne un dommage ?

L'évaluation des risques consiste à déterminer dans quelle mesure des événements potentiels sont susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des objectifs, en considérant autant la probabilité d'occurrence que l'impact possible de ces événements, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Cette procédure, qui s'inscrit dans la démarche promue par la LOLF depuis 2001 en vue d'améliorer les résultats de la gestion publique, vise à plus de transparence, plus de maîtrise, plus de prévisibilité et couvre l'audit interne et le contrôle interne.

Après le contrôle de gestion et le contrôle interne, l'audit interne est le concept le plus récent. Il n'y a que 10 ans cette année qu'il a été formalisé dans le cadre de la gestion publique, après une longue pratique dans le secteur privé.

## QU'EST-CE QUI DIFFÉRENCIE LE CONTRÔLE INTERNE DE L'AUDIT ?

Ainsi, la culture de la maîtrise des risques dans les administrations est généralisée au moyen de deux catalyseurs que sont le contrôle et l'audit internes.

Ces deux fonctions se fondent sur une même cartographie des risques qu'elles abordent de deux manières différentes :

- le contrôle interne vise à maîtriser les risques qui pourraient empêcher tout élément de la chaîne opérationnelle de contribuer à l'atteinte des objectifs avec l'efficacité et l'efficience attendues ;
- l'audit interne examine de manière plus systémique et globale les risques qui peuvent peser sur certains processus et fait des recommandations pour en prévenir la survenue et renforcer ainsi la robustesse du contrôle interne.

---

<sup>1</sup> Définition du Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE).

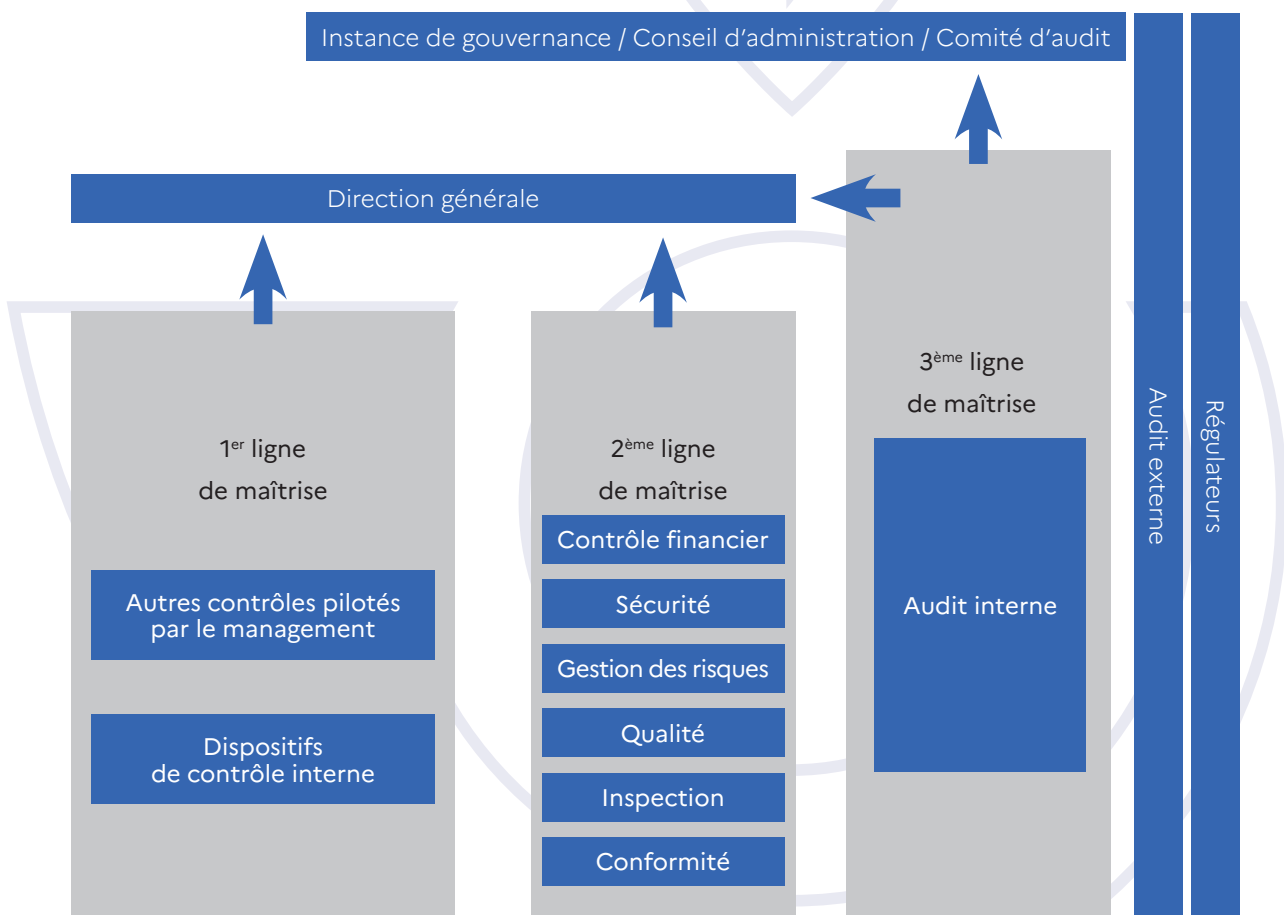
Par rapport au contrôle interne qui donne l'assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, aux processus, au reporting et à la conformité, l'audit interne vise à prévenir, de manière plus systémique, les effets négatifs sur l'organisation des risques non maîtrisés.

À la différence du contrôle interne, processus intégré à la ligne opérationnelle, les auditeurs internes doivent être indépendants des opérations qu'ils évaluent et leurs travaux peuvent conduire à proposer des axes d'amélioration.

Cette approche intègre l'évaluation des contrôles internes mis en place. Ils identifient également les domaines dans lesquels des améliorations pourraient être apportées et où les procédures pourraient être effectuées de manière plus efficace.

C'est la raison pour laquelle, en douane, ces deux fonctions sont distinctes et exercées dans deux services : la sous-direction Réseau est chargée du contrôle interne et l'Inspection des services de l'audit interne. Cette organisation est validée par la Cour des comptes.

### Modèle des trois lignes de maîtrise



# QUELS SONT NOS PARTENAIRES ?

---

## AU SEIN DE LA DOUANE :

- tous les services centraux et déconcentrés, les Services à Compétence nationale (SCN), la Direction Nationale du Recrutement, de la Formation Professionnelle (DNRFP).

## AU PLAN MINISTÉRIEL ET INTERMINISTÉRIEL :

- à titre institutionnel : les services du secrétariat général du MEFR, la Cour des comptes, la Cour des comptes européenne, l'IGF, la MAI (mission d'audit interne du ministère), la mission Risques et audit de la DGFIP, l'IGPN et l'IGGN ;
- au titre du "compagnonnage" 2021 : le Réseau des Écoles Supérieures Publiques - RESP - Gendarmerie, Police, Justice, Défense, Éducation Nationale, Éducation sportive et Recherches, Mairie de Paris, etc.

# NOS TRAVAUX AU 31 DÉCEMBRE 2021

## LES MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION :

Nombre de lettres de mission signées en 2021 : 10<sup>(1)</sup>

	Missions closes	Missions en cours	Total
Missions d'audit et d'études	5 dont 3 débutées en 2020 <sup>(2)</sup>	8	13
Missions d'inspections	3	1	4
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>17</b>
Participations audits MAI/DGDDI	2		2

<sup>(1)</sup> deux missions déprogrammées

<sup>(2)</sup> consécutifs au retard pris en raison de la crise sanitaire de 2020

## LES TRAVAUX D'AUDIT ET D'ÉTUDE :

Année	Audits et études	Progression
2020	Adaptation du parc automobile aux besoins de la douane	Réalisé
2020	Formation et numérique	Réalisé
2020	Etat des lieux et perspectives d'évolution du dispositif cynophile de la DGDDI	Réalisé
2021	Indemnités de déplacement (IFD/ILD)	Réalisé
2021	L'emploi des personnels en situation de handicap à la DGDDI	Réalisé
2021	La sécurité des contrôles de la surveillance	En cours
2021	Appui aux travaux visant à la professionnalisation de la mission de garde-frontières	En cours
2021	L'amélioration de la coopération opérationnelle de la douane avec les autres administrations nationales	En cours
2021	La coordination axiale de la surveillance	Différé
2021	La douane à Mayotte	Différé
2021	Etude sur la sécurisation des parcours de l'encadrement supérieur de la douane	Réalisé
2021	Etude sur les écarts entre effectifs réels et de référence	Réalisé
2021	Etude sur les enjeux organisationnels du recrutement externe en douane	Réalisé
2021	Etude sur le périmètre et missions de la Délégation aux cadres dirigeants	En cours

La synthèse des audits les plus marquants de ces trois dernières années est présentée dans la dernière partie du bilan.

### La participation de l'IS aux audits de la mission d'audit interne du ministère et de la DGFiP :

L'Inspection des services est régulièrement sollicitée par la mission d'audit interne (MAI) du ministère pour participer, au côté d'autres inspections directionnelles, au programme annuel des audits ministériels. Ainsi, en 2021, elle a participé à :

- l'audit sur l'agence française du développement (AFD) ;
- l'audit sur le transfert de la TICPE de la DGDDI à la DGFiP.

### LE SUIVI DES PLANS D'ACTION DES MISSIONS D'AUDIT :

L'Inspection des services procède chaque année au suivi de la mise en œuvre par les services des recommandations des audits réalisés au cours des 5 dernières années, **soit 33 plans d'action de 2016 à 2020.**

Un point d'attention est particulièrement apporté à la mise en œuvre des recommandations couvrant les risques les plus élevés.

Ainsi, les recommandations de niveau 1 sont obligatoirement signalées par l'IS à la mission d'audit interne ministérielle qui les suit particulièrement, (cf. tableau ci-dessous).

Année de l'audit	Nombre d'audits internes dont le suivi de la mise en œuvre est restitué à la MAI	Nombre d'audits dont toutes les recommandations de niveau 1 sont mises en œuvre	Nombre d'audits dont les recommandations de niveau 1 sont en cours de mise en œuvre
2016	5	3	2
2017	11	6	5
2018	7	1	6
2019	2	0	0
2020	1	0	1

Au cours de l'année 2021, les différents services de la douane se sont mobilisés pour décliner les actions des audits principalement réalisés en 2017 et 2018.

Les principales recommandations de ces audits concernent la conception d'une stratégie de contrôle dans le domaine viticole, des évolutions en matière RH (formation initiale des inspecteurs, déontologie), la sécurisation de l'exercice des contrôles métier (doctrine en matière d'armement et d'habillement) ou des processus de gestion (parc automobile, frais de mission).

### LES AUDITS EXTERNES :

L'augmentation du nombre des audits et contrôles externes observée ces dernières années (44 audits externes en 2017 ; 75 en 2018 et 95 en 2019) s'est beaucoup ralentie depuis la crise sanitaire (65 audits externes en 2020). En 2021, 51 audits, portant en tout ou partie sur des sujets et services douaniers, ont été menés par les différents corps de contrôle externes.

Si la Cour des comptes maintient un niveau de contrôle assez stable, l'Inspection générale des finances (IGF), ainsi que les autres organismes de contrôle ont réduit le nombre de sollicitations sur les sujets douaniers depuis 2020, notamment du fait de la crise sanitaire.

## 1. Le nombre de contrôles par la Cour des comptes est stable depuis 2018

Les contrôles de la Cour des comptes, dont la mission principale est de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens, représentent plus de la moitié des audits externes (57 %) pour la douane en 2021. C'est principalement la 1<sup>ère</sup> chambre, compétente en matière économique et financière, qui réalise les audits impliquant la DGDDI.

Outre les contrôles de comptabilité et de certification des comptes plus habituels, la Cour a mené des audits sur des sujets plus stratégiques dans lesquels la DGDDI est concernée au même titre que d'autres directions ("l'action sociale des MEF", "la lutte contre le blanchiment de capitaux", "les mesures de soutien à l'export"). Par ailleurs, 2021, comme l'année précédente, a été marquée par des audits de la Cour portant sur la gestion et les impacts de la crise sanitaire ("gestion de la crise par les directions à réseau du MEF", "gestion des mesures fiscales exceptionnelles mises en œuvre en réponse à la crise sanitaire et économique").

Le thème de la gestion de crise a aussi été celui du **rapport public annuel de la Cour** en date du 16 février 2022, dont les principaux points concernant la DGDDI sont repris ci-dessous.

### Rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes

La Cour indique avoir décidé de franchir une nouvelle étape, en conférant à son rapport public annuel 2022<sup>2</sup> un caractère thématique encore plus affirmé qu'elle ne l'avait fait en 2020 et 2021 sur le sujet de la numérisation de l'action publique. Ainsi, ce rapport, publié le 16 février 2022, porte sur les enseignements à tirer de la crise sanitaire et de ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales.

Le chapitre "administrations fiscales et douanières face à la crise" concerne particulièrement la douane.

#### **Points de vigilance :**

La Cour considère que la DGFIP et la DGDDI étaient insuffisamment préparées, tant du point de vue des outils de gestion de crise (absence de plan de continuité d'activité actualisé), que de la capacité à faire travailler un grand nombre d'agents à distance.

#### **Points forts observés :**

Les deux administrations ont fait preuve de réactivité pour assurer leurs missions traditionnelles et mettre en œuvre des missions nouvelles liées à la crise. Ainsi, 2,6 milliards de masques de protection ont été dédouanés entre fin mars et fin juin 2020 sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle.

La Cour conclut que pour faire face à d'éventuelles nouvelles crises, des efforts doivent être faits sur les outils et la culture de gestion de crise, les capacités de travail à distance et le contrôle des activités nouvelles (fonds de solidarité).

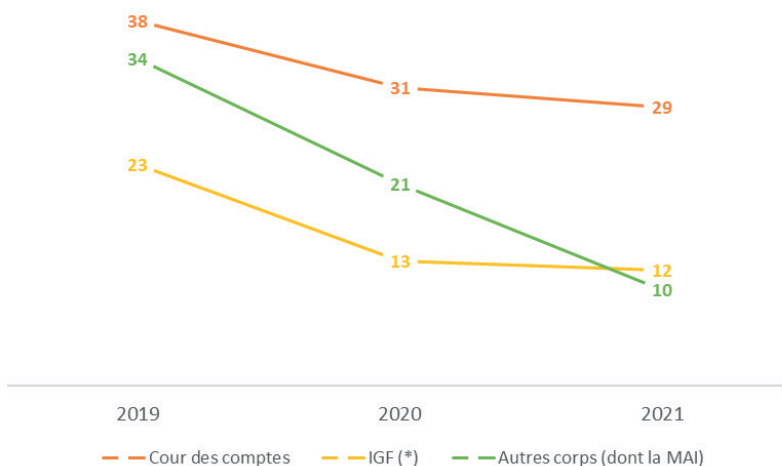
Pour ce qui concerne la DGDDI, la Cour formule les deux recommandations suivantes :

- actualiser une fois par an les plans de continuité d'activité, réaliser un exercice de crise impliquant les services opérationnels a minima tous les deux ans dans chaque direction et en tirer un retour d'expérience ;
- afin d'assurer la continuité des activités, développer les capacités de travail à distance tout en garantissant un niveau de sécurité approprié.

<sup>2</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2022>.

## 2. Le nombre de contrôles et audits par les autres corps de contrôle marquent une tendance à la baisse depuis 2019

### ÉVOLUTION 2018-2021 PAR CORPS DE CONTRÔLE



Le nombre de contrôles **de l'IGF** portant sur le périmètre de la DGDDI a diminué ces deux dernières années, même si ces audits représentent près d'un quart de l'ensemble des contrôles en 2021. L'IGF explique la situation, d'une part par la montée en compétence des directions des MEF<sup>3</sup>, d'autre part, par la programmation d'audits portant sur la gestion de crise et la gestion de sortie de crise depuis 2020<sup>4</sup>.

Dans la majorité des audits menés par l'IGF l'année dernière ("la contrefaçon", "la résilience des MEF"), il apparaît que la DGDDI était concernée parmi d'autres directions.

Dans une moindre mesure, en 2021, la DGDDI a également fait l'objet d'audits ou de contrôles menés par d'autres corps de contrôle nationaux et notamment :

- la mission d'Audit Interne (MAI) ;
- le contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- le conseil général de l'Environnement et du Développement durable ;
- l'inspection générale de l'administration.

Ces audits ont porté pour une part importante sur des sujets précis liés aux compétences propres de ces corps et, le plus souvent, sur un périmètre plus large que celui de l'administration des douanes ("préparation et mise en œuvre du règlement général sur la protection des données au sein des services ministériels").

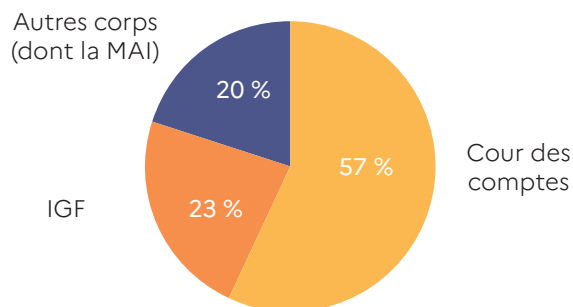
Par ailleurs, la DGDDI a été sollicitée par la commission des finances du Sénat sur la lutte contre les trafics de stupéfiants.

<sup>3</sup> Une réunion s'est tenue début 2022 entre la direction de l'Inspection des services et l'IGF.

<sup>4</sup> <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/4.RapportsDactivites/ra-igf-2020-HD1.pdf>.



## AUDITS EXTERNES PAR CORPS DE CONTRÔLE



Enfin, en 2021, la **Cour des comptes européenne** a sollicité la douane pour quatre audits : le contrôle par les autorités douanières du respect des droits de propriété intellectuelle, la stratégie de contrôle des droits antidumping, le paiement des aides attribuées en matière de PAC dans les DOM et " les actions de l'UE contre la pêche illicite ciblent-elles les risques principaux et favorisent-elles la durabilité des mers ?". Pour l'année 2022, la Cour des comptes européenne annonce sur son site internet<sup>5</sup> que son programme de travail pour 2022 et au-delà portera principalement sur la riposte à la COVID-19 et sur les politiques climatiques.

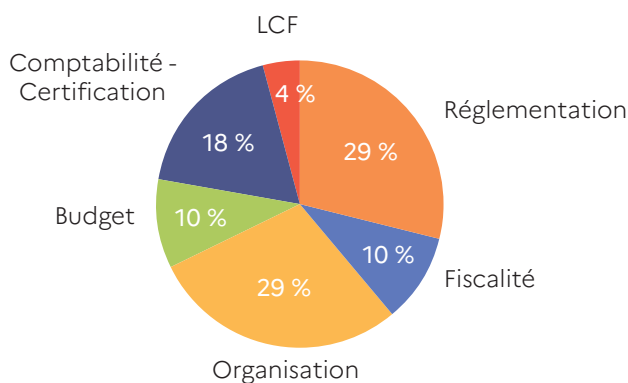
### 3. Du fait de leur thématique, ces audits ont impacté l'ensemble des sous-directions de la direction générale

Outre les contrôles comptables et budgétaires, qui ont principalement mobilisé la sous-direction FIN, et notamment les bureaux FIN1 et FIN3, l'ensemble des sous-directions de la direction générale, ainsi que de nombreux services déconcentrés ont été mobilisés pour répondre aux demandes des différents auditeurs et contrôleurs.

La sous-direction JCF a, quant à elle, été systématiquement sollicitée pour les contrôles de la Cour des comptes européenne, compte tenu des sujets traités.

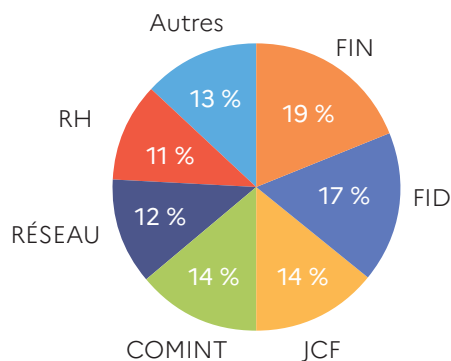
Les schémas ci-après reprennent la répartition des sollicitations pour 2021 par thème et par sous-direction sollicitée.

## AUDITS EXTERNES PAR THÈME



<sup>5</sup> <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/NewsItem.aspx?nid=16093>.

## AUDITS EXTERNES PAR SOUS-DIRECTION



Il est précisé que pour la répartition par sous-direction : une sous-direction est reprise pour "1", dès qu'elle est sollicitée au moins pour une question.

### LE SUIVI DES RÉCLAMATIONS<sup>6</sup> ET TRAITEMENT DES SAISINES DU MÉDIATEUR ET DÉFENSEURE DES DROITS :

En application de l'arrêté du 19 décembre 2019 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects, l'Inspection des services est chargée d'apporter pour le compte de l'administration centrale, les réponses aux réclamations contre l'action des services. Elle est aussi l'interlocuteur de la Défenseure des droits et du Médiateur des ministères économiques et financiers.

En 2021, l'Inspection a reçu :

- 85 réclamations de particuliers et entreprises ;
- 42 saisines du Médiateur ;
- 4 saisines de la Défenseure des droits.

En 2020, ces données étaient de 60 réclamations, 31 transmissions du Médiateur et 4 saisines de la Défenseure des droits.

**1.** Les réclamations reçues en 2021 ont été adressées à 64 % par des particuliers (55 % l'an dernier). Les modalités d'application de la réglementation sont toujours le principal sujet d'inquiétude des usagers (34 % des dossiers). La réglementation sanitaire propre à la COVID, ainsi que les conséquences du Brexit sur les envois de colis entre particuliers ont constitué de nouveaux sujets de contestation. Les réclamations visant à la contestation des infractions et de leurs sanctions restent à un niveau stable de 20 % des correspondances reçues. Enfin, les conditions de déroulement des contrôles douaniers ont représenté 15 % des saisines.

Malgré l'augmentation sensible du nombre de demandes, celles-ci ont reçu une réponse dans des délais courts : plus de 75 % d'entre elles ont été traitées en moins d'un mois. Sur le fond, l'action du service à l'origine de la contestation a été confirmée dans plus de 50 % des cas.

**2.** Les demandes de médiation : après avoir reçu une réponse de l'administration à une réclamation qu'il n'estime pas satisfaisante, un usager peut saisir le Médiateur de Bercy de son litige. Ce recours est facultatif et n'interrompt pas le délai de prescription d'une éventuelle action en justice. Le Médiateur a souhaité porter à la connaissance de la DGDDI 42 saisines reçues en 2021 (4 d'entre elles étaient purement informatives). L'Inspection des services instruit toutes les saisines du Médiateur concernant la DGDDI.

<sup>6</sup> Dossiers de réclamations adressées directement à l'administration centrale.

Parmi les 38 dossiers qu'elle a eu à traiter, 55 % émanaient de particuliers. Près de 75 % des saisines concernaient les opérations commerciales. Les déménagements depuis l'étranger, le dédouanement de colis, le DAFN ainsi que les délais de paiement ont constitué les principaux sujets de contestation. L'action du service a été confirmée dans 42 % des cas (proportion constante d'une année à l'autre).

**3.** Les saisines par la Défenseure des droits de l'administration centrale : 2 étaient initiées par des particuliers contestant les conditions de contrôle dont ils avaient fait l'objet dans un aéroport et les 2 autres par des agents des douanes s'estimant victimes de discrimination. L'ensemble des éléments demandés par la Défenseure des droits lui ont été communiqués.



## AUTRES DOSSIERS :

### NOS ACTIONS DE COMMUNICATION :

#### • 2011-2021 : les 10 ans de l'audit dans les administrations.

Cet anniversaire a été l'occasion de communiquer autour de la fonction d'audit : sa philosophie, sa finalité, sa méthodologie et son positionnement notamment vis-à-vis du contrôle interne. Une vidéo à visée pédagogique a été réalisée et 3 articles ont été publiés dans Douane Infos, portant sur des portraits d'auditeurs, des témoignages d'audités et les "3 lignes de maîtrise des risques" (articles publiés dans les numéros de mai, juillet et décembre).

• **Création d'un bulletin semestriel de l'Inspection des services** à destination des cadres supérieurs décrivant nos principales activités durant le semestre et recensant les articles de chercheurs ou les audits rejoignant nos sujets d'étude : l'impact du télétravail de crise sur les organisations de travail, retext sur la gestion de crise, l'accompagnement et la formation des fonctionnaires durant la crise sanitaire, l'anticipation des prochaines crises figurent parmi les thèmes de la première édition de ce bulletin diffusé en novembre 2021.

• **Actualisation sur l'intranet ALADIN de l'onglet Inspection des services** et publication des vademecum et chartes des auditeurs et inspecteurs.

• Publication, sur ALADIN et sur le site internet de la douane, du **rapport annuel sur les réclamations, dossiers de médiation et de la Défenseure des droits** traités par l'ensemble des services douaniers.

### QUELLES AUTRES PARTICIPATIONS POUR RESTER EN PHASE AVEC LE TERRAIN ?

Les agents du service de l'Inspection consacrent une partie de leur temps à des activités diverses avec pour objectif :

- de faire connaître auprès des élèves et stagiaires de Tourcoing, en formation initiale et continue, les missions du service et les pratiques professionnelles des auditeurs et inspecteurs ;
- de recueillir auprès des sous-directions métiers l'actualité de leur champ d'action, en participant aux séminaires annuels qu'elles organisent : séminaire des chefs divisionnaires (juin 2021), séminaire RH (septembre 2021), séminaire des Pôles action économique (PAE) (novembre 2021) et séminaire des Pôles d'orientation des contrôles (POC) (février et décembre 2021). Le recueil et le partage d'informations sont précieux pour les travaux des auditeurs ;
- de participer aux rendez-vous stratégiques des dialogues de gestion qui réunissent chaque année les membres du conseil d'administration et les directeurs interrégionaux autour des thèmes des moyens, de la performance et de l'innovation ;
- ou bien dans le domaine des audits communautaires, d'accompagner les services déconcentrés sélectionnés par la Cour des comptes européenne, durant les contrôles effectués par les agents européens dûment mandatés par elle.

# NOS PROJETS POUR 2022

## STRUCTURELS : ÉVOLUTION DU PÔLE "INSPECTION"

La récente instruction du 21 décembre 2021 de la directrice générale précise les cas de saisine du pôle "inspection". Ce dernier appelé à se renforcer en termes de moyens est naturellement conforté dans ses missions de contrôle d'exécution du service et de conduite d'enquêtes administratives pré-disciplinaires, mais il pourra dorénavant répondre, après accord de la directrice générale, aux demandes des directeurs interrégionaux souhaitant bénéficier de missions d'appui ou de conseil pour leurs services territoriaux.

De plus, l'instruction introduit des modalités de saisine du pôle en matière pré-disciplinaire qui permettront, dans le cadre de critères prédéfinis, de soumettre directement aux inspecteurs, pour examen, des situations susceptibles de relever de faits graves, renvoyant à une tolérance zéro.

L'enjeu de 2022 portera sur la mise en œuvre effective de cette instruction afin de mieux faire connaître la contribution du pôle à l'exigence d'excellence des services, garantie d'une administration fière de ses valeurs, protectrice des douaniers et transparente vis-à-vis des usagers. Une présentation de l'instruction et des missions du pôle feront l'objet de rencontres auprès des directions interrégionales dans le courant de l'année 2022.

## MODERNISATION : OUTIL DE SUIVI DES PLANS D'ACTION

L'Inspection des services se dotera en 2022 d'un outil de gestion et de suivi des plans d'action. Cet outil présentera l'avantage d'être interactif avec les services, propriétaires de risques. Ils pourront signaler, en temps réel, l'avancée de leurs chantiers, facilitant ainsi pour les auditeurs la progression des actions validées par la direction.

Ce suivi est ensuite communiqué chaque année à la mission d'audit interne du ministère (MAI) qui vérifie la cohérence des audits avec la cartographie des risques ministérielle. La valeur ajoutée d'un suivi rigoureux des plans d'action réside dans la réalisation effective des actions ciblées pour améliorer le fonctionnement des services et diminuer, voire supprimer de fait, les risques encourus par les dysfonctionnements constatés lors des missions.

## ORGANISATIONNELS : L'ADAPTATION AU TÉLÉTRAVAIL

La mise en place du télétravail pérenne (décret du 5 mai 2020) faisant suite au régime de télétravail de crise nécessite de repenser l'organisation fonctionnelle et spatiale du service.

Un nombre significatif de cadres du service ont opté pour le télétravail assorti de jours flottants. Cette nouvelle modalité de travail, organisée dans une note interne au service, se conjugue avec la formation de binômes ou trinômes des auditeurs dont la composition évolue au fil de la programmation annuelle des audits.

Il est proposé en 2022 d'expérimenter, dans le service, la mise à disposition et l'aménagement d'un bureau permettant aux agents télétravailleurs de se retrouver pour échanger sur leurs travaux sans perturber les agents travaillant en présentiel ou bénéficiant de peu de jours de télétravail. Il s'agit d'offrir un espace collaboratif dédié privilégiant une organisation matérielle de travail plus souple et mieux adaptée au planning d'occupation des bureaux.

# ON RESTE EN CONTACT

---

## OÙ RETROUVER NOS PUBLICATIONS 2021 ?

- Articles dans les numéros de mai, juillet et décembre 2021 de Douane Infos (n°424, 425, 428) : page ALADIN/Inspection des services, ainsi que sur la page ALADIN du bureau COM ;
- La vidéo des 10 ans de l'audit est accessible au service COM ;
- Le bulletin semestriel de l'IS à destination de l'encadrement supérieur est consultable sur OSMOSE ;
- Le support de présentation des activités de l'IS (actualités, organisation, mission) est consultable sur la page ALADIN / Inspection des services.

# SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX AUDITS 2020 ET 2021

## MISSION D'AUDIT

### "La formation des agents de la catégorie A à l'école nationale des douanes de Tourcoing"

La formation initiale des agents de la catégorie A à l'école nationale des douanes de Tourcoing est définie dans le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État et elle est conforme aux dispositions prévues par l'arrêté de formation du 20 novembre 2009. Mais le rapport d'audit a tout d'abord mis en évidence l'inadéquation de la formation initiale aux exigences actuelles de préparation à un premier emploi et de formation continue. Il a mis ensuite en exergue l'absence de tout référentiel des métiers ou des compétences, ou encore d'un cahier des charges qui en préciserait les objectifs.

Le rapport a pointé un contenu trop académique de la formation dans le fond et la forme sans mise en œuvre concrète des enseignements reçus avec 105 matières dispensées aux niveaux de technicité parfois très élevés et sans rapport avec les attentes d'un premier poste.

Si la spécialisation de la formation prévue par l'arrêté de 2009 est bien respectée, dans les faits, elle intervient au moment de la prise de fonction. Une réforme des contenus a donc été préconisée au regard des nouveaux objectifs de formation avec un pilotage au niveau central pour répondre à l'adaptation indispensable de nos métiers face aux enjeux stratégiques de la douane de demain.

Le rapport a montré que le suivi des inspecteurs-stagiaires a bien été renforcé depuis 2015 avec la mise en place de dispositifs de soutien et d'accompagnement des stagiaires en difficulté, cependant l'appréciation des savoir-faire et savoir-être n'est toujours pas prévue. La mission a proposé la création d'un livret de stage associé à la mise en place d'un stage pratique probatoire permettant à la fois d'élargir le mode d'évaluation des stagiaires tout en sécurisant l'administration face au risque de titularisation d'un agent ne répondant pas aux exigences de compétences et de comportement.

En complément, la mission a également effectué un focus sur la formation des inspecteurs PSE et des lauréats de l'examen professionnel de B en A.

Enfin, le rapport d'audit a fait valoir qu'il convenait de revoir l'évaluation de la performance par la création d'indicateurs dédiés à chaque type de formation pour en mesurer l'efficacité.

### "La gestion et le suivi des habilitations informatiques"

La stratégie de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) en matière d'habilitations informatiques et de démarche d'intégration de la sécurité dans les projets informatiques (ISP) est à ce jour inégalement et insuffisamment appliquée.

Le rapport d'audit met en exergue les lacunes liées au manque de pilotage de la thématique, l'obsolescence des outils de paramétrage des droits alloués (RUSH), les lacunes graves dans la sécurisation des données, la traçabilité de l'usage des données et la gestion des habilitations.

L'audit propose de rénover la gestion et le suivi des habilitations, au travers de quatre types de mesures :

- un pilotage transversal (mise à jour régulière de la stratégie informatique, mise en conformité et uniformisation des doctrines d'habilitation, application de processus de suivi des droits applicatifs et de pilotage des habilitations des prestataires informatiques, rénovation du réseau des correspondants RUSH) ;
- une formation des MOA et de sensibilisation des utilisateurs aux enjeux des habilitations ;
- une rénovation technico-fonctionnelle des outils de partage et de diffusion des accès aux ressources internes : en premier lieu, référentiel RUSH et portail intranet ALADIN ;
- une intégration de la revue des habilitations dans les thèmes de contrôle interne annuel, en s'appuyant sur les pôles pilotage, performance et contrôle interne (PPCI) et en utilisant les potentialités de l'outil "QUANTUM Habilitations".



## MISSION D'AUDIT

### "Etat des lieux et perspectives d'évolution du dispositif cynophile de la DGDDI"

Afin d'améliorer la capacité de réponse de la DGDDI en matière de LCF, la mission d'audit a dressé un état des lieux du dispositif cynotechnique, soit 232 équipes maîtres chiens (EMC), majoritairement chargées de la détection de produits stupéfiants (85,2 %), d'armes et explosifs (9,3 %) et de tabac (5,5 %) et formulé des recommandations permettant d'envisager des perspectives d'évolution et d'attractivité.

L'animation de la filière cynotechnique douanière souffre aujourd'hui d'une absence de stratégie formalisée et d'un pilotage central de la formation des hommes et des chiens, d'une incapacité à mesurer l'activité et la plus-value des EMC. Sur le plan opérationnel, d'un management hiérarchique et fonctionnel induisant des chevauchements de compétences préjudiciables à un pilotage efficient et coordonné des EMC.

Le rapport d'audit préconise huit recommandations principales :

- la mise en place sous présidence DG/DGA, d'une instance chargée des questions stratégiques relatives à la composante EMC ;
- l'élaboration par chaque DI d'un document harmonisé déclinant l'utilisation des EMC au regard des autres moyens de la surveillance et le renforcement du pilotage des EMC par les DR ;
- la nomination d'un référent national cynotechnique, et la mise en place d'un groupe national d'analyse et de propositions sous sa présidence (groupe de travail cynotechnique) dont la feuille de route portera sur des sujets organisationnels, les ressources humaines et les financements ;
- les bilans des expérimentations cashdogs et SAM (stupéfiants-armes-munitions) ;
- la création d'une instance régionale annuelle pour échanger sur l'ensemble des sujets métiers, promouvoir les bonnes pratiques et la valorisation de la fonction de référent régional ;
- la rénovation du processus de sélection des candidats ainsi que l'évolution de l'organisation du pôle cynotechnique de l'ENDLR ;
- la modernisation de l'environnement et des outils de formation avec l'instauration d'un parcours de formation pour les instructeurs ;
- la révision de l'intégralité du processus d'achat des chiens.

### "Adaptation du parc automobile aux besoins de la douane"

Suite aux accords en 2015 sur le climat, les administrations ont été sollicitées par le Premier ministre pour établir un plan d'action de verdissement de leur parc automobile. Dans ce cadre, possédant le parc le plus conséquent des MEF, la Douane a décliné son plan "Douane verte". Or la mission a constaté que les dispositifs de gouvernance, de pilotage et de maîtrise des risques actuels ne sont pas adéquats pour la flotte des véhicules douaniers.

Le rapport d'audit relève six points d'amélioration :

- un défaut de pilotage national du parc automobile dont la gestion sans système d'information centralisé, demeure majoritairement le fait des directions interrégionales ;
- le non-respect des orientations interministérielles successives depuis 2015, qui attendent la désignation d'un référent "mobilité" ;
- la constatation d'anomalies significatives sur le cycle de vie du véhicule (de son inscription à l'actif à son aliénation) et un risque assurantiel non maîtrisé ;
- l'identification de l'octroi des véhicules de fonction dans le respect des règles interministérielles de gestion fiscale et sociale d'un employeur et d'un salarié ;
- l'adéquation des indicateurs du parc automobile aux besoins de mobilité des services n'a pas été revue depuis 2015, induisant des risques d'hétérogénéité des moyens accordés par région ;
- le verdissement de la flotte devra être effectué au moyen des 25M€ d'investissement du plan de relance pour renouveler plus du tiers de son parc (1 200 véhicules verts).

Le rapport souligne que la bonne gestion d'une flotte automobile doit intégrer une optimisation des pratiques d'utilisation afin d'évoluer vers une consommation à l'usage et non à la propriété. La douane, au même titre que d'autres forces opérationnelles, se doit de décliner une nouvelle doctrine de gestion de son parc automobile intégrant les préoccupations de transition écologique.

## MISSION D'AUDIT

### "Formation et numérique"

La transformation numérique et la crise sanitaire ont entraîné, notamment pour la Douane, une profonde mutation du secteur de la formation avec un mouvement de numérisation de son offre pédagogique.

Sur cette base, l'audit a relevé quatre enseignements de ces expériences forcées pour concevoir la place du numérique au sein du dispositif de formation de la DGDDI sur le long terme :

- pour assurer la continuité de la formation, de nombreux outils pédagogiques ont été développés sans donner une visibilité globale ni un encadrement suffisant tant au regard de l'urbanisation du SI que de leur usage pédagogique sur cette offre de formation. L'audit recommande un schéma d'organisation de la formation digitalisée qui identifierait les missions et leur articulation de l'ensemble des acteurs impliqués ;
- pour préserver la qualité pédagogique lors de ce tournant numérique, il est indispensable pour la douane d'impulser un plan stratégique relatif à la formation et au numérique, à partir des pièces maîtresses déjà en place, en particulier la plate-forme Mélusine V3. Et il faut s'appuyer sur une gouvernance associant l'ensemble des acteurs (SDRH, DNRFP et SDSI) pilotes du développement de la formation via le numérique ;
- pour réussir une mise en œuvre optimale, l'audit rappelle la nécessité de réunir plusieurs conditions en matière informatique, de ressources humaines et d'organisation ;
- pour améliorer la qualité des enseignements il faut prévoir comme objectif de fiabiliser la production pédagogique mise en ligne sur Mélusine et la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques.

### "L'emploi des personnes en situation de handicap à la DGDDI"

L'emploi des personnes en situation de handicap (PSH) est une obligation légale tant dans le secteur privé que dans la fonction publique. Pour la Douane comme pour les autres administrations, il s'agit de mieux accueillir, de mieux accompagner leur vie professionnelle, notamment au moment du recrutement, de la formation initiale ou continue, de la prise de poste, de la progression de carrière mais également de l'aménagement de poste adapté à la nature du handicap.

L'audit porte tout d'abord sur le constat de l'action engagée par la Douane pour le recrutement des personnes handicapées sur trois points :

- les modalités de sélection et de recrutement sont bien encadrées et font l'objet d'instructions précises de la part de l'administration centrale. Il serait cependant utile de sécuriser le mode de sélection, notamment en faisant appel au psychologue du travail, ou encore d'utiliser davantage les relais que constituent les services ou associations spécialisés dans le handicap afin de mieux cibler un vivier de candidats potentiels ;
- l'accès aux formations initiales recrutées soit par la voie des concours, soit par la voie contractuelle n'a pas révélé de lacunes ;
- l'accompagnement personnel et logistique des PSH existe de manière organisée en centrale comme dans les services déconcentrés.

L'audit a cependant relevé que la DGDDI peut améliorer sa stratégie globale d'accompagnement dans le cadre d'une politique d'inclusion plus affichée sur trois points :

- en organisant un dispositif de veille et de suivi de la population des agents en situation de handicap ;
- en utilisant des leviers favorisant la mise en place d'une véritable politique d'inclusion au sein de la douane ;
- en clarifiant le cas des agents de la branche de la surveillance ayant la qualité de travailleur handicapé.



**Direction générale des douanes et droits indirects**  
11, rue des Deux communes - 93558 Montreuil Cedex

**[www.douane.gouv.fr](http://www.douane.gouv.fr)**

**Mars 2022**