

## INSPECTION DES SERVICES

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022

ONTROLE CONTRO  
LOTAGE PILOTAG  
AUDIT **AUDIT** AUDI  
SERVICES & SERVIC  
ON **INSPECTION** IN  
EXTERNE INTERN  
UETES ENQUETES





L'Inspection des services présente pour la deuxième année consécutive son rapport annuel.

Avec le souci de rendre compte en toute transparence de l'activité du service, ce bilan est nourri d'éléments chiffrés, tableaux et graphiques. Plusieurs commentaires et exemples d'intervention complètent et détaillent ces données pour éclairer les lecteurs sur les objectifs et le sens des missions confiées au service.

Comme l'an passé, l'Inspection des services poursuit sa mission de prévention des risques en actionnant les différents modes d'intervention dont elle dispose à savoir l'audit, l'enquête administrative et la mission d'appui ou de conseil. Si les méthodes et outils sont propres à chacune des démarches, les objectifs restent centrés sur l'identification et la réduction des risques majeurs, la qualité des process, le respect des règles déontologiques, le bon fonctionnement des services et la garantie de la transparence de leur action auprès des usagers.

Deux mesures particulièrement structurantes pour le service ont marqué l'année 2022, en confirmant la dynamique et le professionnalisme des équipes :

- l'évaluation par des pairs indépendant des méthodes de travail des auditeurs. Les conclusions positives de

ce contrôle ont souligné la bonne appropriation des normes de l'audit interne et la robustesse du savoir-faire des équipes, renforçant ainsi la crédibilité de leurs travaux auprès de la direction ;

- la diversification des missions des inspecteurs actée dans la note directionnelle du 21 décembre 2021. Leur champ d'intervention est ainsi élargi à des missions de conseil et d'appui au bénéfice des membres du conseil d'administration plénier. Cette ouverture a donné l'occasion d'entamer un « tour de France » des directions interrégionales à la rencontre des cadres pour échanger sans détour sur l'activité des inspecteurs et leurs modes d'action.

Par ailleurs, on observe la forte reprise, depuis la fin de la crise sanitaire, des sollicitations des corps de contrôle, mobilisant particulièrement l'équipe chargée de la coordination des réponses en lien avec les bureaux de la direction générale, et ceux des services déconcentrés, toujours très coopératifs et impliqués.

Je souhaite que ce rapport d'activité poursuive deux objectifs : dresser un panorama des travaux réalisés, traduisant la variété et la transversalité des missions exercées, et souligner l'action des femmes et des hommes de l'Inspection des services qui œuvrent au quotidien à la recherche et à la défense de l'intérêt général.

**Isabelle BRAUN-LEMAIRE,**  
directrice générale  
des douanes et droits indirects





## **Le pilotage par le risque : vers un changement de paradigme**

Depuis plusieurs années, la direction générale s'emploie à organiser, pour ses services et agents, une démarche structurée sur la prévention des risques.

Cette démarche s'impose si nous souhaitons conduire et sécuriser nos choix stratégiques dans un environnement complexe, sujet à de nombreux facteurs de risques.

Pour une plus grande consolidation, la directrice générale demande à ses cadres de développer, dans leur exercice managérial, la fonction de pilotage par le risque considérant que cette approche reste encore insuffisamment installée dans notre culture douanière et qu'elle nécessite un apprentissage à tous les niveaux.

Pour leur part, et pour être au plus près de l'état de l'art, les auditeurs et inspecteurs s'inscrivent dans cet effort d'appropriation, en privilégiant les initiatives de benchmark auprès d'entités publiques ou privées confrontées aux mêmes thématiques que la douane (budget, marchés publics, achats, déontologie, attractivité...) et en suivant régulièrement les enseignements dispensés par les principaux organismes de formation tels que l'IFACI ou l'IGPDE.

Les auditeurs et inspecteurs contribuent à diffuser cette approche en partant à la rencontre des cadres des services déconcentrés, réunis dans les conseils interrégionaux, ou en formation à l'école des douanes de Tourcoing, pour expliquer et valoriser l'intérêt d'une telle démarche, protectrice des services douaniers et des personnels.

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

# SOMMAIRE

---

Chiffres clés 2022	7
Actions marquantes	8
L'organisation de l'Inspection des services	10
L'activité de l'Inspection des services	13
Actions de communication	32
Publications de l'Inspection des services	33
Perspectives pour 2023	37
Annexe	39

# CHIFFRES CLÉS 2022

## L'activité



**16** lettres de mission signées

**21** missions réalisées ou en cours



**19** déplacements en services déconcentrés

### L'audit interne

**3** audits et **2** études réalisés

**3** rapports d'audit produits

**3** audits lancés

**8** rencontres inter-administrations



### L'inspection

**6** missions d'enquête administrative clôturées

**2** missions d'appui et de conseil réalisées



### Les audits externes

**87** contrôles externes coordonnés

## Les ressources humaines (au 31 décembre 2022)

**9** agents de catégorie A+

**10** agents de catégorie A

**1** agent de catégorie B

**1** agent de catégorie C

**21** personnes

dont

**11** auditeurs et **5** inspecteurs

**14** agents de statut douanier

**6** agents détachés

**1** agent contractuel



**76 %** de femmes

**521** heures de formation suivies



# ACTIONS MARQUANTES 2022

---

## Janvier

De nouvelles missions d'appui et de conseil enrichissent le périmètre d'action du pôle Inspection, selon les dispositions de la Note interne du 21 décembre 2021 (en annexe).

## Avril

La mission ministérielle d'examen des pratiques d'audit interne rend des conclusions positives pour l'IS. Suivant les préconisations du rapport indépendant, l'IS structure davantage le pilotage des audits internes : création du comité d'audit interne, renforcement du lien entre les risques et la programmation des audits et désignation formelle de l'auditeur responsable du plan Qualité de l'IS.

## Mai

Avec le soutien du FTM (fonds de transformation ministériel du secrétariat général des ministères économiques et financiers), l'IS débute le développement d'un SI pour renforcer le suivi des plans d'action et consolider ainsi la portée des recommandations des audits internes. En interaction avec les sous-directions, l'IS déploiera le **SI AUDIT** en 2023.



## Juillet

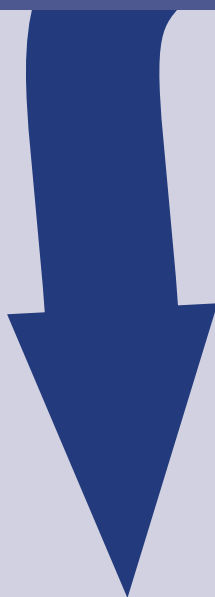
L'IS renforce **les actions de communication et de formation** pour mieux faire connaître les fonctions du pôle Inspection et le rôle de l'audit dans la maîtrise des risques. Deux vidéos et plusieurs articles Douane Infos présentent les deux grandes fonctions de l'audit et de l'inspection. Par ailleurs, l'IS poursuit son initiative, lancée en 2021, de publication d'un **Bulletin semestriel**, qui contribue à développer la culture du risque dans l'administration des douanes.

## Septembre

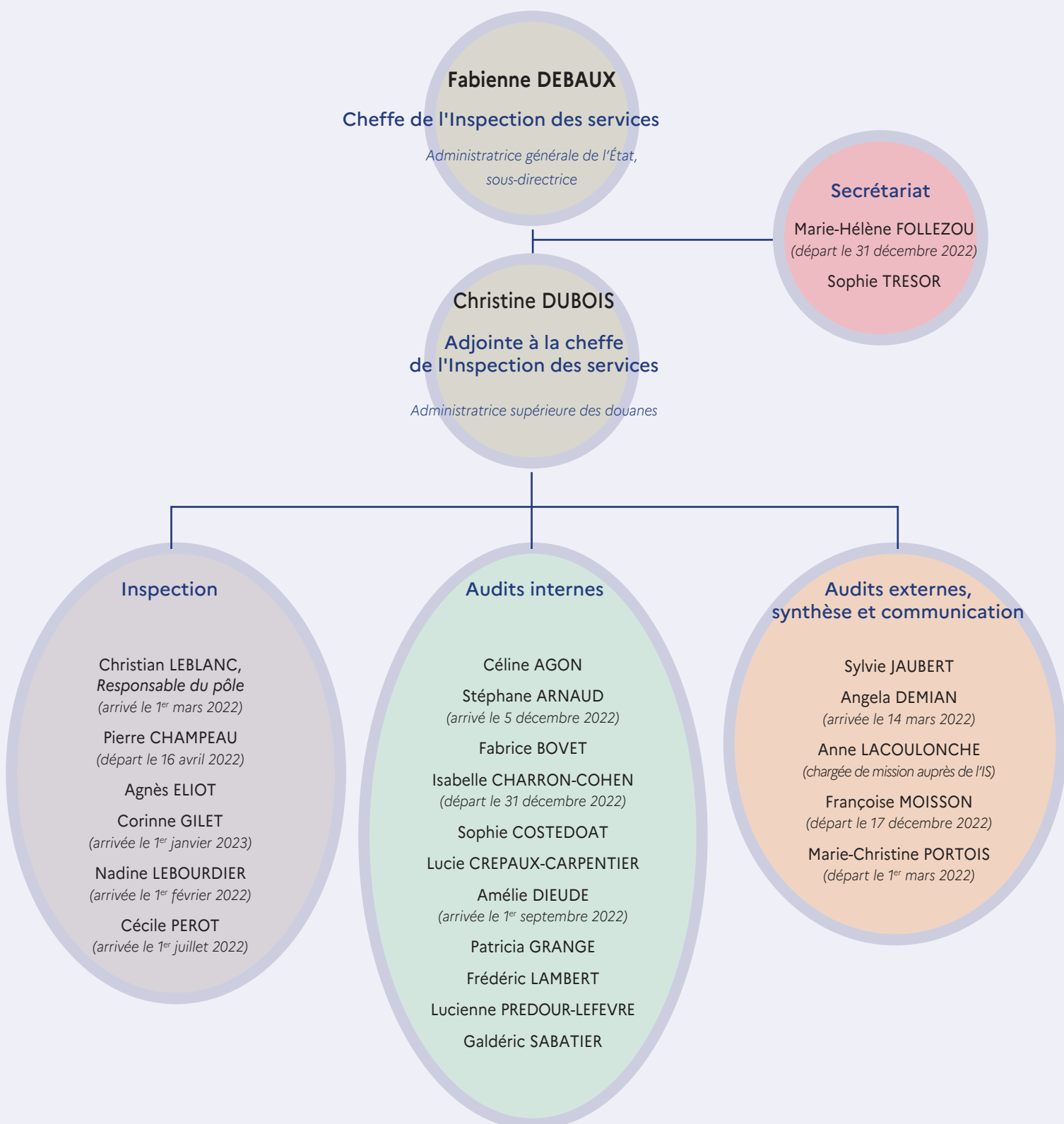
L'IS initie un **« Tour de France »** des Directions interrégionales pour expliquer la nouvelle approche du pôle Inspection et rappeler les ambitions de l'audit.

## Novembre

Soucieuse de développer des contacts avec **les principales Inspections générales**, l'IS enrichit ses pratiques en participant au séminaire organisé à Charenton par l'IGA sur le thème de l'enquête administrative.



# L'ORGANISATION DE L'INSPECTION DES SERVICES



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"<sup>1</sup>

**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 issues d'une programmation annuelle.

Le choix des sujets d'audits s'appuie principalement sur les cartographies des risques directionnelle et ministérielle et prend en compte les orientations stratégiques du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens de la douane 2022-2025.

Les travaux des auditeurs se fondent sur des lettres de mission de la directrice générale par lesquelles elle leur donne mandat de conduire chaque audit prévu dans le programme annuel.

Se conformant aux règles de méthode applicables dans la démarche d'audit, l'ensemble des auditeurs bénéficie régulièrement 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 l'audit interne de la DGDDI, au titre de leur engagement dans cette fonction.

**Le pôle "Inspection"** est composé d'inspecteurs et inspectrices douaniers et non douaniers dont les activités s'articulent autour de deux types d'intervention : mission d'appui et de conseil et 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 associées à leurs fonctions. Ils signent également une charte définissant leur savoir-être dans l'exercice de leurs missions.

**Le pôle "Audits externes et traitement des réclamations"** est une structure légère, qui comprend des cadres douaniers et non douaniers ayant une mission de coordination et de synthèse.

Ce pôle est en contact régulier avec les membres des corps de contrôle (Cour des comptes, Inspection générale des finances...), le secrétariat général du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), le cabinet de la directrice générale, les sous-directions et bureaux, ainsi que les services déconcentrés. Il assure la coordination entre ces différents acteurs afin de synthétiser les réponses de la DGDDI aux corps de contrôle externes.

Le pôle est également chargé de l'instruction des saisines du Défenseur des droits, ainsi que celles du Médiateur du MEFSIN.

Sur la base des remontées de statistiques produites par les « correspondants-réclamations » des directions régionales, il assure la rédaction du Rapport annuel des réclamations (traitées par les services déconcentrés et les services centraux) et dossiers du Défenseur des droits et du Médiateur de Bercy. Ce rapport annuel, publié au 1<sup>er</sup> trimestre de l'année suivant la période de référence, est largement diffusé, notamment sur le site intranet douanier.

---

<sup>1</sup> Nouvelle appellation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 (voir l'organigramme p. 10).

## Les équipes de l'Inspection des services



étaient absents le jour de la photo collective :



Céline Agon



Sophie Costedoat



Christian Leblanc



Cécile Perot

# L'ACTIVITÉ DE L'INSPECTION DES SERVICES

## CHIFFRES CLÉS DE L'ACTIVITÉ



16 lettres de mission signées



21 missions menées

19 déplacements en services déconcentrés

	Missions clôturées	Missions en cours	Missions non débutées	Total
Audit interne	3	3		6
Étude	2			2
Mission d'appui ou conseil	2	1	2	5
Mission d'enquête administrative				
• pré-disciplinaire	6	1		7
• de contrôle		1		1
Total	13	6	2	21

# PANORAMA DES AUDITS INTERNES ET ÉTUDES DE 2020 À 2022

## LES AUDITS

2020

Adaptation du parc automobile aux besoins de la douane

 Réalisé

Formation et numérique

 Réalisé

État des lieux et perspectives d'évolution du dispositif cynophile

 Réalisé

2021

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

 Réalisé

La sécurité des contrôles de la surveillance

 Réalisé

Appui aux travaux visant à la professionnalisation de la mission de garde-frontières

 Réalisé

L'amélioration de la coopération opérationnelle de la douane avec les autres administrations

 Réalisé

La coordination axiale

 Différé

2022

La sécurisation des armes individuelles et collectives en douane

 En cours

L'adéquation des services RH locaux aux missions qu'ils exercent

 En cours

Les services support PLI sont-ils adaptés aux fonctions qu'ils exercent ?

 En cours

## LES ÉTUDES

2021

Étude sur la sécurisation des parcours de l'encadrement supérieur de la douane

 Réalisé  
Diffusion restreinte

Étude sur les écarts entre effectifs réels et de référence

 Réalisé  
Diffusion restreinte

Étude sur les enjeux organisationnels du recrutement externe en douane

 Réalisé  
Diffusion restreinte

Indemnités de déplacements (IFD/ILD)

 Réalisé  
Diffusion restreinte

Étude sur le périmètre et les missions de la délégation aux cadres dirigeants

 Réalisé  
Diffusion restreinte

2022

La commission d'emploi : conditions d'attribution

 Réalisé  
Diffusion restreinte

# LES AUDITS INTERNES

Le programme d'audits internes et d'études a couvert des processus opérationnels à enjeu au regard soit de la protection des agents, soit de l'efficacité et de l'efficience des fonctions support parmi les plus importantes.

## **Une méthode d'audit consolidée : l'examen indépendant d'une mission ministérielle**

Une mission indépendante d'examen des méthodes et rapports de l'audit en douane a été conduite, entre octobre 2021 et mars 2022, par trois experts membres des inspections de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), du Contrôle Général Économique et Financier (CGefi) et de la Mission d'Audit Interne (MAI) du MEFSIN.

Cette mission a conclu que la pratique professionnelle des auditeurs de l'IS respecte bien les principales normes applicables en la matière. Sans être une certification, cet examen confirme ainsi la qualité des rapports d'audit interne de la douane.

Pour que la pratique d'audit de l'IS soit tout à fait alignée avec les normes de l'audit interne, la mission recommande d'institutionnaliser plus clairement la fonction d'audit au sein de la DGDDI, notamment en distinguant le comité d'audit interne du conseil d'administration, et en désignant officiellement le responsable de l'audit interne, qui est le chef de l'Inspection des services.

En termes de fonctionnement, la mission préconise notamment que les thèmes d'audits se rattachent davantage aux grands risques définis dans les cartographies ministérielle et directionnelle.

Enfin, elle souligne l'intérêt de l'initiative de l'Inspection des services qui vise à développer un SI de suivi des plans d'action dont l'exécution constitue la valeur des audits, en traduisant les recommandations en mesures concrètes et en concourant ainsi à une meilleure maîtrise des processus ou des procédures.

Au terme de cette démarche de contrôle qualité à laquelle elle s'est soumise en 2022, la douane retire des enseignements éclairants et stimulants pour progresser encore dans la pratique de l'audit confirmant ainsi la valeur des rapports d'audit et leur intérêt pour accompagner les évolutions de process vers plus d'efficacité et une meilleure maîtrise des risques.

## **Une attention particulière portée aux pratiques professionnelles : la formation et le parangonnage**

Dès leur arrivée à l'Inspection des services, les auditeurs sont invités à suivre une formation pour qu'ils soient rapidement sensibilisés aux exigences et aux méthodes de l'audit interne. Ainsi, cette année trois nouveaux collaborateurs ont suivi les cursus primaires de l'IFACI et de l'IGPDE.

Les auditeurs en poste sont également encouragés à approfondir leurs connaissances en participant à des sessions spécialisées de formation de méthode d'audit ou relatives aux domaines audités.

# Une démarche d'audit selon les règles de l'art

## L'audit et ses méthodes

### - L'audit interne et les normes procédurales :

Les auditeurs de l'IS sont soumis au respect des règles et pratiques professionnelles guidant leurs actions, ainsi que des règles déontologiques attachées à leur savoir-être durant leurs missions. Leurs modalités d'application au sein de notre administration sont détaillées dans le vademecum de l'auditeur. Celui-ci a fait l'objet d'une actualisation en 2022, notamment pour intégrer certaines recommandations de la mission d'examen indépendante mentionnée ci-dessus. Par ailleurs, les auditeurs sont invités à signer la charte de l'audit interne au titre de leur engagement dans ces fonctions.

Le vademecum de l'auditeur et la charte sont publiés sur le site intranet et font l'objet d'une actualisation régulière en fonction des évolutions réglementaires ou jurisprudentielles<sup>1</sup>.

### - Le cycle de réalisation d'un audit interne :

Parmi les règles de méthode, les trois grandes phases du déroulement d'un audit se retrouvent de manière constante dans le cycle de l'audit interne :

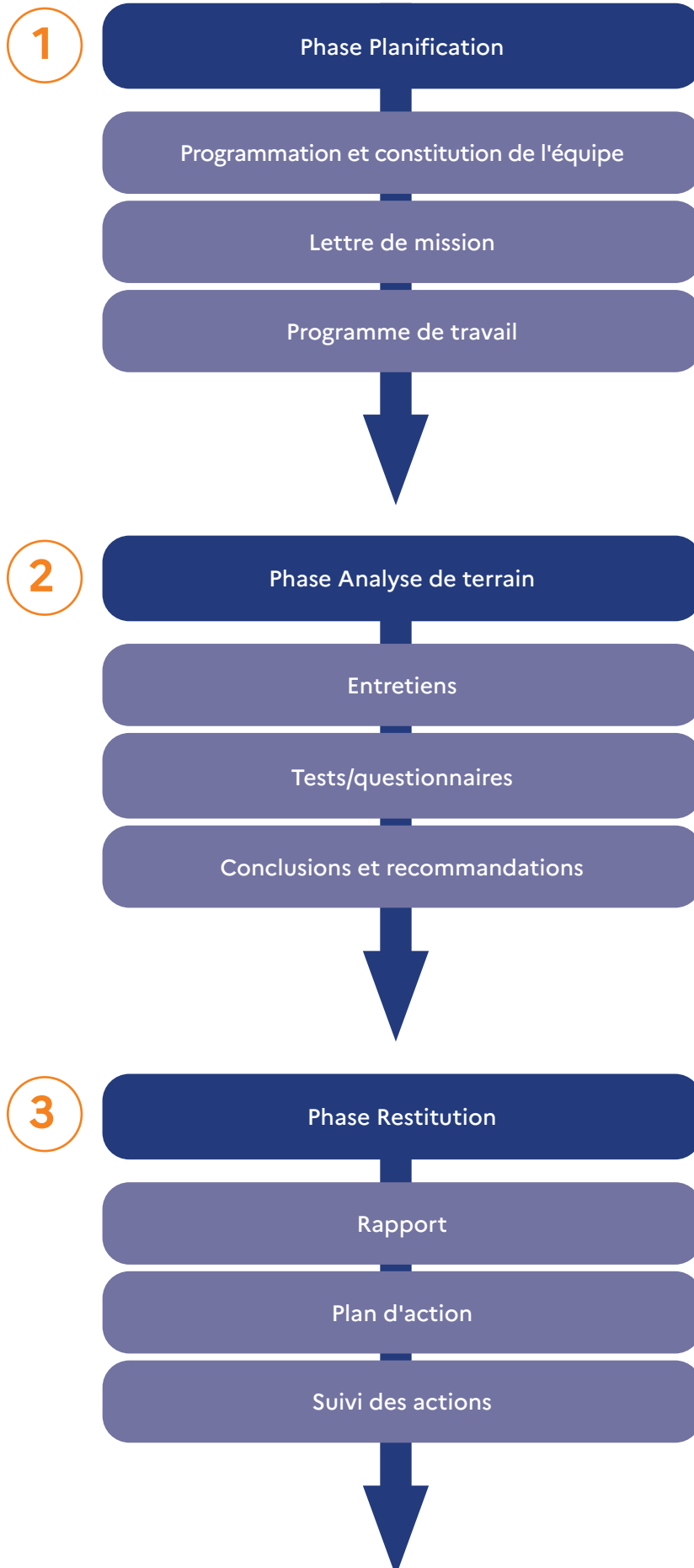
- lettre de mission signée de la directrice générale ;
- recueil de données et rédaction de la note de cadrage ;
- entretiens, recherche de documents et statistiques, études comparatives ;
- rédaction du rapport provisoire et des recommandations ;
- présentation du rapport et des recommandations à la direction et aux propriétaires de risques ;
- élaboration par les propriétaires de risques du plan d'action à partir des recommandations ;
- présentation au comité d'audit interne du rapport définitif accompagné du plan d'action ;
- mise en œuvre annuelle ou pluriannuelle du plan d'action par les propriétaires de risques (sous-directions) ;
- suivi annuel ou pluriannuel par les auditeurs des plans d'action.

---

<sup>1</sup> Le vademecum de l'auditeur et la charte sont disponibles sur le site intranet de la douane : <https://intranet.douane/fiche/lactivite-daudit-interne-la-dgddi>



## Phases de réalisation d'un audit



## L'audit et l'analyse par les risques<sup>2</sup>

La culture de la maîtrise des risques s'est diffusée dans les administrations depuis les années 2010 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, mais complémentaires :

- **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.

À la différence du contrôle interne, processus intégré à la ligne opérationnelle, les auditeurs internes se trouvent toujours à distance des opérations qu'ils évaluent et leurs travaux conduisent à proposer des axes d'amélioration, d'une part sur le contrôle interne mis en place, d'autre part sur des domaines spécifiques étudiés dans lesquels des adaptations seraient de nature à renforcer l'efficacité des procédures opérationnelles analysées.

C'est la raison pour laquelle, en douane, **ces deux fonctions de contrôle interne et d'audit interne 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, suivant les préconisations de la Cour des comptes.

Chaque audit interne part de la définition et de la hiérarchisation des risques théoriques liés à un process et repris dans une matrice des risques. Les travaux d'inventaire des mesures en place, puis des tests sur le terrain, notamment les questionnaires et les entretiens, permettent ensuite aux auditeurs d'évaluer les risques non couverts et de mesurer leur impact pour déboucher sur les recommandations.

## L'audit et le suivi des plans d'action

Si les recommandations des audits en constituent des temps forts, les plans d'action qui sont censés assurer la mise en œuvre concrète des orientations préconisées sont tout aussi importants, si ce n'est pas davantage.

Pourtant, la méthode de suivi de ces plans d'action, qui se prolongent le plus souvent sur plusieurs années, n'est pas à la hauteur des enjeux. Il est nécessaire d'organiser un suivi fiable, cohérent et continu de ces plans d'action au travers d'un dialogue structuré entre l'IS et les sous-directions qui en sont chargées. C'est l'objet du **SI Audit**.

Cet outil, en cours de développement, apportera à compter de 2023 un socle technique de grande valeur pour donner à la démarche d'audit tout son impact jusqu'à la phase de mise en œuvre des recommandations.

---

<sup>2</sup> *Le risque se définit comme la possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs. Le risque se mesure en termes d'impact (sa gravité) et de probabilité.*

### L'amélioration de la coopération de la douane avec les autres administrations nationales

Audit, juillet 2022

#### **Nécessité de recenser des protocoles existants et d'entretenir les coopérations sur le plan opérationnel**

Les services douaniers exercent souvent leurs missions en coopération avec d'autres services. Cette pratique est le plus souvent encadrée pour la sécuriser sur le plan juridique et en faciliter le développement.

Le support le plus fréquent de ces coopérations est le **protocole administratif**. La mission en a recensé 37 au niveau national et 335 au niveau des services déconcentrés et des services à compétence nationale. Cette modalité n'exclut pas d'autres initiatives ou pratiques locales, dont certaines sans formalisation particulière. Elle s'ajoute à des formes différentes de coopération, en particulier celle qui repose sur l'interconnexion de systèmes d'information et bases de données.

Les recommandations de l'audit visent à assurer la dynamique opérationnelle des coopérations, à en garantir l'efficacité, la cohérence et la sécurité juridique (transmission des informations aux partenaires administratifs).

Ainsi, pour disposer d'une vue globale des coopérations existantes, un dispositif d'archivage centralisé des protocoles devrait être envisagé dans le cadre de l'évolution actuelle de l'intranet douanier.

En outre, ce domaine devrait être couvert par le contrôle interne, notamment au travers d'une meilleure prise en compte de celui-ci dans la cartographie des risques des différents processus métier, et mis en œuvre dans les services déconcentrés.

Par ailleurs, la mission a souligné qu'il est indispensable d'actualiser régulièrement les points de contact et d'entretenir la relation avec les partenaires, compte tenu de l'importance des relations interpersonnelles dans la pratique de la coopération.

Dans le même objectif, le rôle en matière de coopération de certains postes clés (DR, chef de POC, par exemple) devrait être davantage mis en exergue dans les fiches de poste lors des recherches de candidatures, à l'occasion de la passation de fonctions ou dans le cadre d'actions de formation ou de sensibilisation destinées à ces cadres.

Le choix du thème de la coopération est également essentiel, conditionnant notamment la priorité qui lui est donnée par les administrations participantes.

Enfin, la mission considère que l'évaluation a posteriori des coopérations, notamment au travers des bilans qui en sont faits, doit être améliorée.

### **Assurer un parcours de formation tout au long de la carrière et organiser un process complet et orchestré d'analyse migratoire**

L'évaluation de l'acquis Schengen par la France, effectuée par la Commission européenne en 2021<sup>1</sup>, a souligné certaines faiblesses récurrentes du dispositif français de gestion des frontières extérieures. Le rapport d'évaluation relève notamment une coopération insuffisante entre la Police aux frontières (PAF) et la DGDDI, l'absence d'analyse de risque intégrée sur la base d'une approche à la fois stratégique et opérationnelle, ainsi que des lacunes en termes de formation.

L'audit d'appui aux travaux visant à la professionnalisation de la mission garde-frontières, qui a porté sur ces deux volets de la formation et de l'analyse de risque, a conduit aux principales recommandations suivantes.

Sur l'adaptation du dispositif de formation, la mission recommande d'organiser un parcours de formation des garde-frontières tout au long de leur carrière, cohérent et pérenne. Ce dispositif rénové doit s'appuyer sur un socle de formation initiale et continue déjà consistant.

En complément, afin d'assurer l'unité des pratiques des garde-frontières attendue par la Commission européenne, un cursus harmonisé de formation sera conduit entre la DGDDI et la DCPAF à la fois par une mutualisation des supports et par des formations communes de formateurs.

S'agissant de l'analyse de risque migratoire, il apparaît que, contrairement aux exigences Schengen, le process actuel de production et de diffusion des analyses de risque migratoire en douane est incomplet, discontinu entre les niveaux local et national.

La production d'analyse de risques migratoires en douane, confiée aux CRPC, est insuffisamment encadrée et sa spécificité par rapport à l'analyse de risque douanière n'est pas toujours bien identifiée.

Aussi, ce dispositif doit être plus clairement organisé et articulé autour d'un niveau national de pilotage<sup>2</sup>. En outre, la mission recommande que l'adaptation du dispositif s'accompagne d'une coopération renforcée avec la DCPAF, au travers de l'actualisation du protocole de coopération.

Sur le plan interne, l'appropriation par les services opérationnels et la hiérarchie de proximité de la spécificité de l'analyse de risque migratoire est indispensable. À cet égard, le rôle central des référents Schengen justifie de renforcer leur réseau et de valoriser leurs fonctions notamment au travers d'un pilotage réaffirmé et d'une garantie de formation.

<sup>1</sup> *Évaluation périodique de tous les pays membres de l'espace Schengen.*

<sup>2</sup> *La DRD désignée depuis la remise du rapport d'audit.*

### **Renforcer le pilotage central du contrôle de la surveillance, mobiliser et articuler tous les leviers opérationnels sur le terrain et veiller à la qualité de la formation, notamment TPCI**

Face à la montée des risques à l'occasion des activités de contrôle de la surveillance, il apparaît essentiel d'adapter les doctrines d'emploi et les pratiques professionnelles, ainsi que des moyens matériels. C'est l'objet de l'audit sur la sécurité des contrôles routiers de la surveillance, dont les recommandations ci-dessous portent sur différents aspects du dispositif.

Au niveau central, la mission souligne l'intérêt d'une instance unique de pilotage de cette filière installée autour du bureau Réseau 21, intégralement consacrée à la surveillance.

En outre, les instructions relatives à la sécurité de la surveillance terrestre sont anciennes et le travail de réécriture annoncé par la sous-direction du Réseau doit être encouragé afin de présenter rapidement une documentation actualisée et accessible, très attendue par les services.

En services déconcentrés, la mission constate que le pilotage et l'animation des unités, qui reposent sur un cadre modernisé et prometteur (CODT, LAPI, AGNet), sont globalement satisfaisants. Néanmoins, il est recommandé de réévaluer les mesures phares du plan d'action de 2014/2016 (ORS, référent régional sécurité, DTR, fiches incidents sécurité) afin d'adapter les services déconcentrés aux enjeux à venir. La professionnalisation de certains acteurs (CODT, chef d'équipe, chauffeur) doit aussi faire l'objet d'une attention particulière.

S'agissant des dotations en matériel et équipements, la mission établit un constat positif, sous réserve toutefois d'une connaissance plus complète par l'administration centrale des équipements utilisés dans les services déconcentrés.

Le dispositif de formation est également un point fort, y compris la formation continue qui est à la fois réactive et proche des besoins du terrain. Un point de vigilance concerne toutefois la filière TPCI qui, contrairement au tir, ne repose pas sur un cadre formalisé et rigoureusement suivi. Une même incertitude méthodologique concerne le bâton télescopique de protection (BTP). Une clarification en la matière est nécessaire et le suivi des habilitations (HK et BTP) doit être amélioré.

Les conditions de vérification des aptitudes physiques et mentales des agents ont été renforcées. Cependant, l'évaluation de l'aptitude des agents de la surveillance demeure incomplète, la vérification de celle-ci tout au long de la carrière de l'agent n'étant pas formalisée. De même, contrairement aux agents motocyclistes, il n'existe pour les agents piétons de la surveillance terrestre aucune obligation de suivre des heures d'entraînement physique, ce qui conforterait pourtant leur sécurité dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Enfin, le cadre juridique de protection a été renforcé par le législateur (dispositif de protection fonctionnelle, anonymisation des procédures, droit à l'image). Si la douane affiche une volonté de poursuivre rapidement en justice les auteurs des infractions commises à l'encontre des agents, les mesures permettant d'évaluer l'action de l'administration paraissent toutefois insuffisantes (absence d'indicateur de suivi des poursuites mises en œuvre par l'administration).

---

<sup>1</sup> Bureau « Métiers de la surveillance et méthodes de travail ».

Dans le contexte d'ouverture et de diversification des recrutements en douane, une étude sur la commission d'emploi a été confiée à l'Inspection des services, notamment pour en examiner l'objet, la portée, les conditions dans lesquelles les personnels non issus de corps douaniers pourraient se voir délivrer une commission d'emploi, et les bonnes pratiques en vigueur dans d'autres administrations.

L'analyse du sujet s'est appuyée sur les trois notions suivantes :

- la notion d'agent des douanes : un agent des douanes est un agent public, fonctionnaire ou contractuel, placé sous l'autorité hiérarchique de la DGDDI. Ainsi, l'agent des douanes peut relever d'un corps des douanes, mais aussi se trouver dans une situation de détachement ou dans une relation contractuelle ;
- l'exercice de fonctions régaliennes : dans une décision de 2019, le Conseil constitutionnel rappelle qu'il n'existe pas de principe constitutionnel qui réserverait les fonctions régaliennes aux seuls agents publics fonctionnaires ;
- les recrutements de contractuels : ces recrutements sont fondés sur le besoin de disponibilité ou de compétence non couvert par les agents sous statut. L'article 18 de la loi de transformation de la fonction publique (repris à l'article 322 du code de la fonction publique) confirme qu'il n'existe pas de poste qui, par principe ou par dire de la loi, serait réservé aux seuls agents sous statut.

Ces mêmes notions, qui fondent les pratiques de plusieurs autres administrations, mettent en évidence des caractéristiques de gestion de la commission d'emploi plus souples qu'à la DGDDI. On a notamment observé qu'à l'ANSSI<sup>1</sup>, où la commission d'emploi est prévue par voie réglementaire, les bénéficiaires de celle-ci sont des contractuels à 80 %. Dans d'autres grandes administrations (notamment le MININT et la DGFIP), le paramètre d'attribution des commissions d'emploi n'est en aucun cas le statut des agents mais les fonctions qu'ils exercent.

Partant de ces constats et paramètres, l'étude préconise d'actualiser la doctrine d'emploi qui repose aujourd'hui sur la DA n° 87-S-20 du 18 février 1987 relative à la prestation de serment, en y insérant clairement le principe de l'absence de lien exclusif entre la commission d'emploi et les agents relevant de la fonction publique.

La possibilité d'attribuer une commission d'emploi à des agents des douanes hors statut doit par ailleurs être encadrée et précisée dans la DA citée (prestation de serment, formation, autorité de délivrance, modalités de gestion...).

---

<sup>1</sup> Agence nationale de sécurité des systèmes d'information.

Étude, janvier 2022

Dans la lettre adressée aux cadres supérieurs de l'État le 15 mai 2021, le Premier ministre insistait sur l'exigence, pour maintenir l'excellence des cadres dirigeants, de faire évoluer le modèle de recrutement, de formation et des cursus professionnels dans une approche personnalisée des parcours, incluant un accompagnement durable dans l'exercice des missions.

Dans ce contexte, l'étude préconise que la délégation aux cadres dirigeants (DaCD) prenne en compte la nouvelle ambition affichée des pouvoirs publics et adapte son périmètre d'attribution au moment où la douane, en se familiarisant avec la notion d'emploi de direction au sens de la loi de transformation de la fonction publique et du décret du 31 décembre 2019, accueille de plus en plus de cadres de l'extérieur.

Partant de l'état des lieux de la DaCD, l'étude a examiné l'adaptation de son champ d'action aux objectifs stratégiques interministériels et aux ambitions de la direction. Dès sa mise en place, la DaCD a pris en charge les nouvelles modalités de sélection et d'accompagnement des cadres, en proposant des formations adaptées aux fonctions exercées ainsi que des parcours individuels spécifiques, en réalisant des entretiens de carrière en préparation des mobilités internes ou externes, en mettant en place des viviers de cadres à fort potentiel, en professionnalisant les processus de nomination (comités d'audition).

En parallèle, la DaCD doit approfondir sa mission principale d'accompagnement RH personnalisé des cadres dirigeants et des cadres supérieurs se préparant à occuper un emploi fonctionnel. Ce volet doit se développer dans le sens d'une individualisation accrue des accompagnements, une formation tout au long de la carrière, une évaluation renforcée avec un retour sur expérience en continu, des outils d'évaluation plus développés vers le collectif et un dispositif d'écoute plus élaboré auprès des cadres.

Outre ces préconisations, l'étude recommande également un élargissement du périmètre de la DaCD aux DSD dits « hors vivier » pour préserver la cohérence de la communauté de cadres.

Même en dehors de la trajectoire d'administrateurs, ces cadres supérieurs doivent pouvoir bénéficier de clés de compréhension des transformations de la douane resituées dans le contexte des politiques administratives et de leurs complémentarités.

# LES AUDITS EXTERNES

Sauf exception, la coordination des audits et contrôles externes est assurée par l'Inspection des services, ce qui consolide la cohérence des réponses apportées aux corps de contrôle externes tels que la Cour des comptes ou l'Inspection générale des finances. La coordination effectuée par l'Inspection des services contribue également au respect des délais de réponse par la DGDDI.

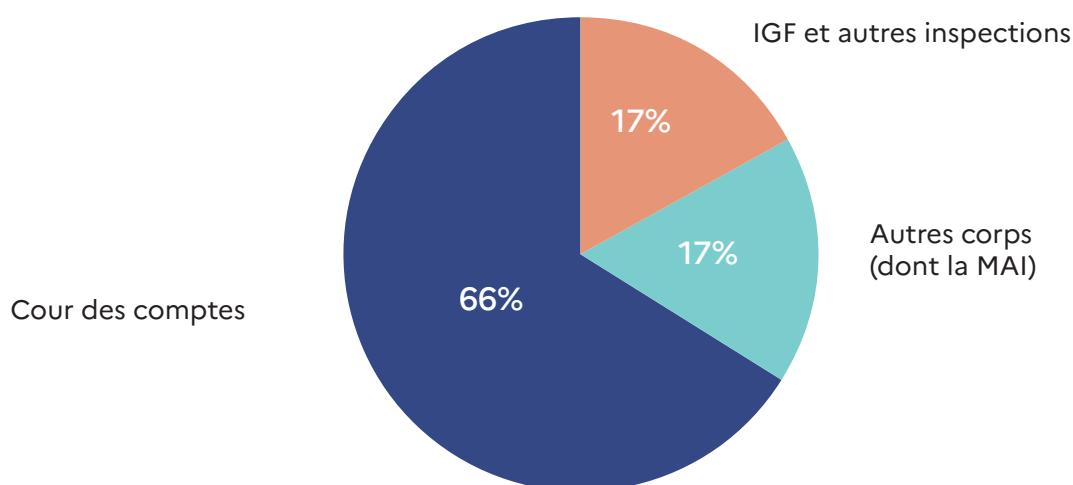
## Une augmentation marquée des missions des corps de contrôle, en particulier de la Cour des comptes

Avec **87 contrôles et audits** en 2022, dont 52 nouveaux dossiers, l'activité rattrape, après les années de crise sanitaire, le niveau élevé de 2019 (95 dossiers).

Année	Cour des comptes	IGF et autres inspections	Autres*	Total
2018	30	21	24	75
2019	38	23	34	95
2020	31	13	21	65
2021	29	12	10	51
2022	57	15	15	87

\*dont la Mission d'Audit Interne (MAI)

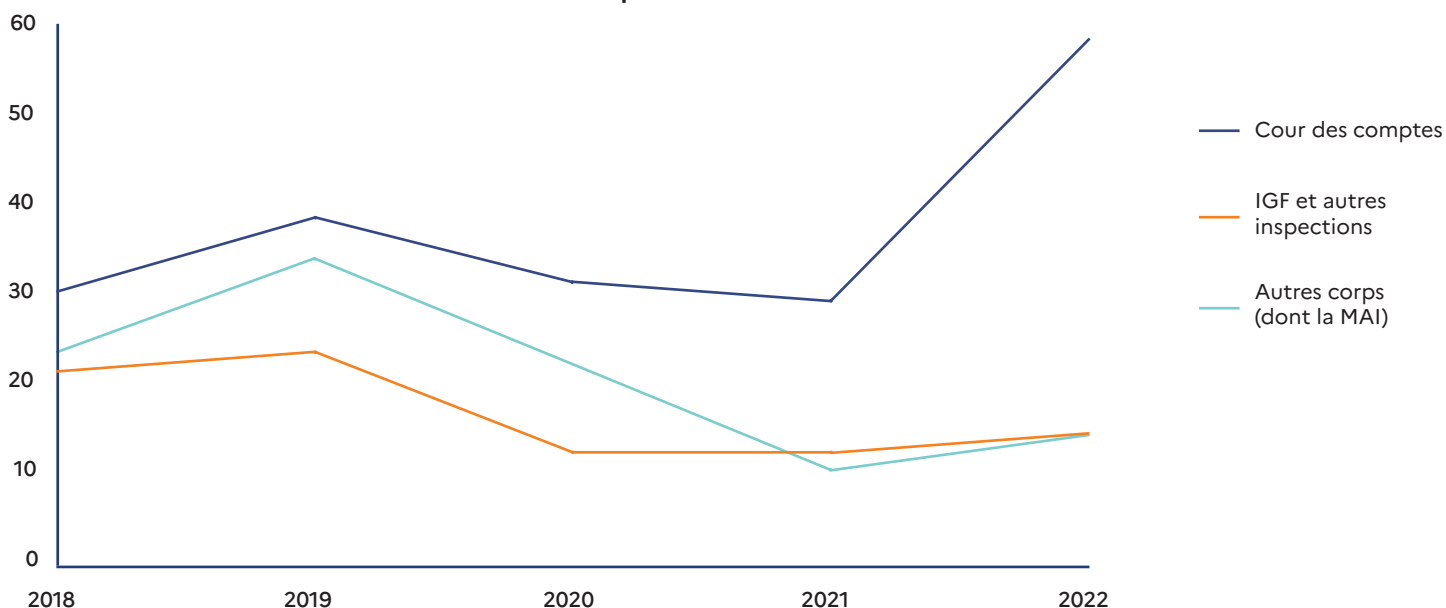
### Audits externes par corps de contrôle





Parmi ces dossiers, les sollicitations de la Cour des comptes sont les plus nombreuses et marquent cette année une augmentation significative par rapport aux cinq années précédentes, comme cela apparaît nettement sur le graphique suivant.

### Évolution 2018-2022 par corps de contrôle

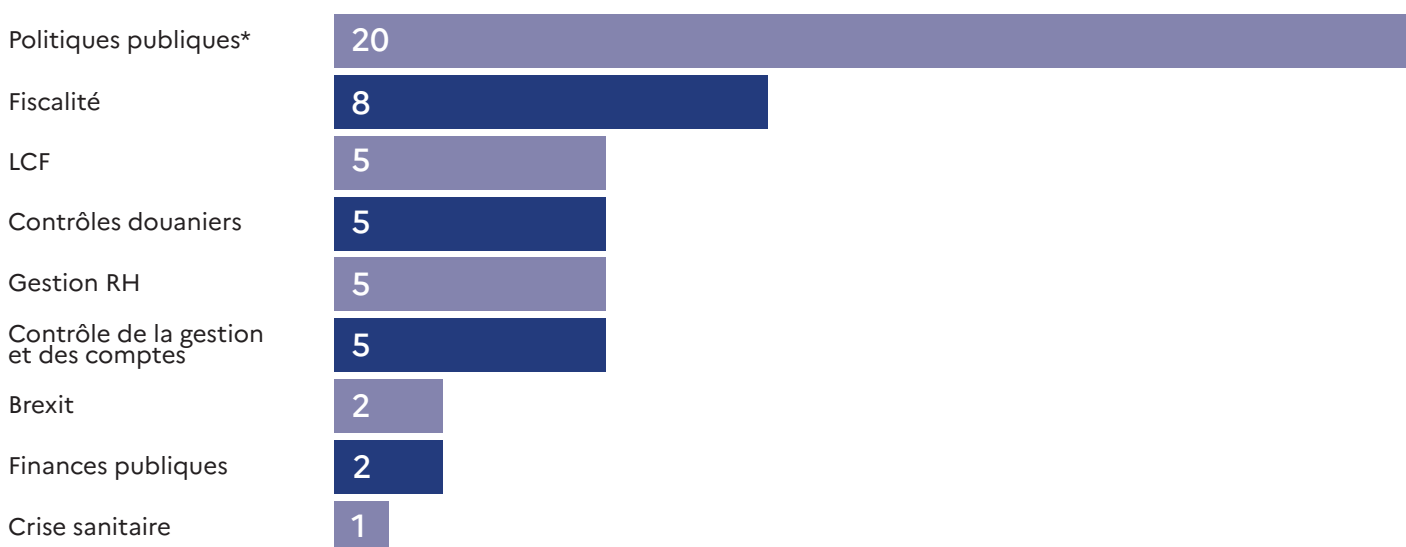


### Les sous-directions mobilisées sur des thèmes variés de contrôle

Les contrôles comptables et budgétaires ont principalement été traités par la sous-direction FIN (bureaux FIN1 et FIN3).

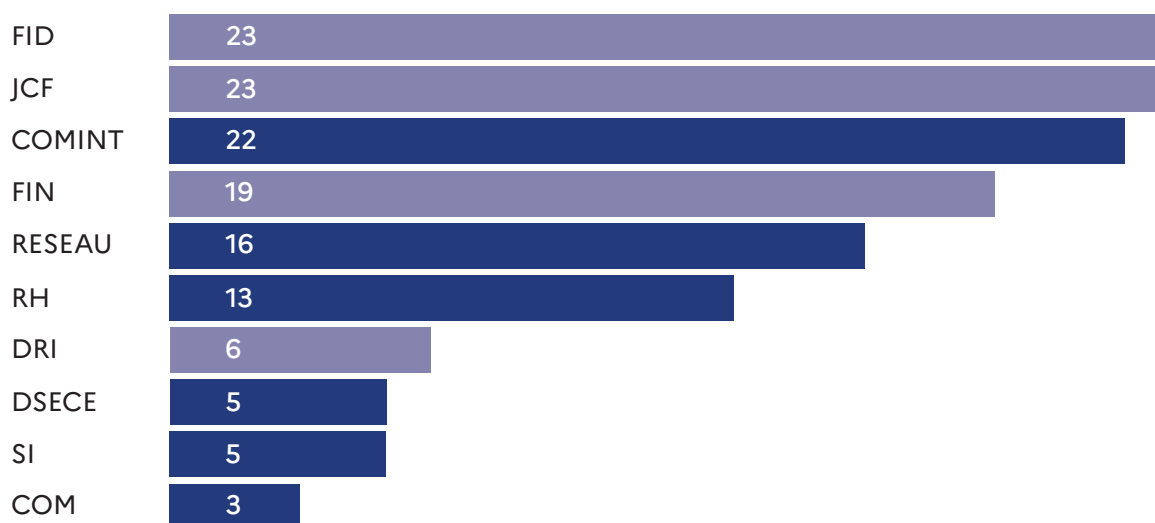
Les divers autres audits et contrôles, abordant des thématiques diverses, ont mobilisé l'ensemble des sous-directions de la direction générale, ainsi que plusieurs services déconcentrés. Les schémas ci-après reprennent la répartition des sollicitations pour 2022 par thème et par sous-direction sollicitée :

### Audits externes par thème



\* Dispositifs de soutien à l'exportation, à l'agriculture biologique, aux exportations de matériel militaire et de sécurité ; aides aux relocalisations ; maillage aéroportuaire en métropole...

## Audits externes par sous-direction/service



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.

### Principaux audits externes

Pour la DGDDI, l'année 2022 a été marquée par trois missions très mobilisatrices relatives au contrôle de la **valeur en douane** (mission IGF), à la préparation et à la mise en œuvre du **Brexit** et à l'**évaluation de l'octroi de mer** (missions de la Cour des comptes).

Au total, la Cour, principalement la 1<sup>ère</sup> chambre, compétente en matière économique et financière, a sollicité la DGDDI pour 34 nouvelles enquêtes, ainsi que sur la campagne de suivi des recommandations formulées en 2019 (voir encadré ci-dessous).

#### Rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières et rapport d'activité annuel de la Cour des comptes

Mai 2022 et juillet 2022

Publié pour la première fois le 17 mai 2022, le rapport sur le suivi des recommandations des juridictions financières (JF) vise à permettre à la Cour de renforcer leur mise en œuvre et leur suivi. La Cour entend également améliorer la formulation des recommandations pour les rendre plus opérationnelles. Ainsi, pour 2019, elle a recensé, avec les Cours régionales, plus de 200 recommandations, dont 15 concernent la douane.

Le rapport relève que le taux global de mise en œuvre des recommandations est relativement stable depuis 2018 : trois quarts des recommandations émises par les juridictions financières sont mises en œuvre par les entités contrôlées, dont un tiers totalement et près de la moitié partiellement.

## Rapport public thématique sur les dispositifs de soutien à l'exportation, une efficacité à renforcer, un modèle à repenser

Octobre 2022

Pour faire face à la dégradation de sa balance commerciale, la France met en œuvre depuis les années 2000 une politique de soutien à la compétitivité des entreprises et s'est dotée, en 2012, d'une stratégie de soutien au commerce extérieur, avec le renforcement de la compétitivité des entreprises, la structuration des filières et la rénovation de sa gouvernance.

Dans ce cadre, **le rapport souligne l'action positive de la douane dans le soutien du commerce extérieur** notamment :

- au niveau territorial, avec l'action des cellules « conseil aux entreprises » des 41 pôles d'action économique (PAE) ;
- au niveau central, avec la délivrance de renseignements tarifaires contraignants permettant aux entreprises de sécuriser leurs opérations à l'international ;
- à l'étranger, avec l'accompagnement des entreprises par les 19 attachés douaniers affectés dans 15 ambassades ou consulats couvrant 82 pays.

## Les missions de l'IGF en 2022

La plupart des missions de l'IGF ont une portée interministérielle et peuvent être menées conjointement avec d'autres corps de contrôle ou d'inspection.

Les **principales enquêtes** qui ont mobilisé l'IS :

- le contrôle de la valeur en douane ;
- le réseau comptable de la DGDDI ;
- une nouvelle ressource pérenne pour la collectivité de Guyane (IGF/IGA).

# LES RÉCLAMATIONS ET LE TRAITEMENT DES SAISINES DU MÉDIATEUR ET DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

En 2022, l'Inspection des services a reçu :



**64** réclamations de particuliers et entreprises

**18** dossiers du Médiateur

**3** saisines et une demande thématique de la Défenseure des droits

## Le suivi des réclamations : un nouveau dispositif décidé en 2022

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, la **déconcentration totale du traitement des réclamations** s'appliquera comme annoncé par note de l'Inspection des services n° 22000378 du 21 octobre 2022.

Cette mesure parachève une délégation bien engagée puisque les services déconcentrés traitaient déjà, chaque année, environ 95 % du total des réclamations. Désormais, seules les réclamations présentant une sensibilité particulière seront instruites au niveau central, celles notamment dont la qualité du requérant (diplomate, homme politique, élu, toute autre personnalité publique...) justifie une réponse à la signature de la directrice générale.

Les trois principaux sujets de réclamation des usagers sont relatifs aux :

- contrôles (conditions de réalisation : déroulement, durée) ;
- contestations d'infractions contentieuses relevées par le service (taxation, pénalité, saisie) ;
- modalités de taxation et d'application de la réglementation.

## Les demandes du Médiateur tournées vers la recherche d'équité

Le Médiateur ministériel peut être saisi par des usagers ayant reçu une décision défavorable de la part de l'administration. Ce recours au Médiateur est facultatif et n'interrompt pas le délai de prescription d'une éventuelle action en justice.

L'Inspection des services instruit toutes les saisines du Médiateur concernant la DGDDI en lien avec les services déconcentrés et les bureaux métiers concernés. En 2022, le Médiateur a saisi la DGDDI sur 18 dossiers, dont 5 pour lesquels une reconsidération du dossier a été sollicitée.

Les modalités de taxation et d'application de la réglementation constituent plus de la moitié des sujets de contestation. En 2022, les dossiers du Médiateur concernent majoritairement des litiges qui opposent des usagers (personnes physiques et entreprises) à l'administration. Cependant, un nouveau champ de la médiation a été lancé, la médiation dans le domaine RH, une forme de « médiation interne » qui porte sur les actes de l'administration concernant les agents du ministère individuellement<sup>1</sup>.



Christophe BAULINET

<sup>1</sup> L'expérimentation de la médiation RH, prévue par le décret n° 2021-449 du 15 avril 2021, a débuté au MEFSIN le 23 mai 2022. L'arrêté du 24 décembre 2021, publié le 6 janvier 2022, précise les directions et les thématiques concernées.

Dans son approche de conciliation, le Médiateur attend des administrations qu'elles analysent les dossiers au regard de la réglementation applicable, mais aussi en considération du principe de l'**équité**.

Publié à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la Médiation à Bercy, le rapport 2022 du Médiateur affiche l'ambition de donner toute sa place à la médiation, y compris dans des domaines réglementés : « La médiation joue son rôle chaque fois que, dans un tel contexte, il s'agit d'apprécier une situation de fait au regard de la législation, de rechercher l'équité d'une décision dans le cadre réglementaire applicable ou de faire émerger une solution au regard de règles de droit imprécises. Ce processus est plus rapide qu'un processus judiciaire, peu onéreux (gratuit) et aboutit le plus souvent à une solution amiable. »

Dans cet esprit et compte tenu des demandes de reconsidération de dossiers reçues au second semestre, l'Inspection des services anime, depuis septembre 2022, pour les dossiers complexes, des réunions avec tous les services parties prenantes au dossier (bureaux de la direction générale et services déconcentrés), pour approfondir l'analyse des cas, sous tous les aspects, y compris les considérations d'équité, soit du fait des démarches de l'usager, soit en tenant compte du traitement de cas similaires.

## **La mobilisation de plusieurs bureaux et services déconcentrés sur une demande générale de la Défenseure des droits**



*Claire HÉDON*

La Défenseure des droits a saisi la DGDDI sur trois dossiers individuels en 2022.

Par ailleurs, faisant suite à la réclamation d'un usager en 2021, la Défenseure des droits a adressé à la DGDDI une demande générale sur les méthodes appliquées par les services douaniers pour cibler les voyageurs et les contrôler, en particulier en milieu aéroportuaire.

L'IS a coordonné la production d'un dossier très documenté, communiqué à la Défenseure des droits, qui développait notamment les mécanismes de ciblage des personnes amenées à être contrôlées, les techniques de gestion des conflits survenus en cours de contrôle, la traçabilité des contrôles, ainsi que les formations des agents.

# LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES ET MISSIONS D'APPUI

## Une approche méthodologique enrichie : la note du 21 décembre 2021

Le pôle Inspection s'est structuré en 2022 autour de plusieurs missions destinées à couvrir de manière plus générale et englobante le contrôle et l'accompagnement du fonctionnement des services.

Les modalités de saisine de l'Inspection dans ce nouveau périmètre ont été présentées aux directeurs interrégionaux, aux sous-directeurs et aux chefs des services à compétence nationale par la note du 21 décembre 2021.

Au sein de l'Inspection, **un nouveau processus de signalement** a été mis en place afin de faire remonter plus rapidement à l'administration centrale des faits ou des situations susceptibles de nécessiter l'engagement d'une enquête administrative conduite par l'Inspection. Ce dispositif vise à donner à la directrice générale la possibilité de décider en toute connaissance le niveau le plus approprié de traitement du dossier présenté : l'Inspection ou le service déconcentré concerné. Elle dispose ainsi d'un droit d'évocation des dossiers les plus sensibles dans un délai rapproché de la commission d'éventuels manquements. Cette méthode permet aussi aux inspecteurs de déclencher, le cas échéant, une intervention le plus en amont possible de la connaissance des faits, élément déterminant pour établir, dans les meilleures conditions, la matérialité des faits en cause.

**La mise en place d'une boîte fonctionnelle** gérée par l'Inspection permet ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, aux chefs des services déconcentrés ou à compétence nationale, comme aux sous-directeurs de la direction générale, de transmettre et de signaler les dossiers complexes ou sensibles dont ils ont connaissance.

Dans le cadre de ce nouveau processus, le rôle des chefs de service est réaffirmé en ce qui concerne la détection et le traitement de tout fait ou incident de nature à porter atteinte au bon fonctionnement de leurs services ou à l'image de la douane.

En outre, les fiches de pré-diagnostic qui doivent accompagner chaque signalement permettent d'une part, aux responsables des services précités d'établir un premier état de la situation, d'autre part, à l'Inspection de disposer d'une première analyse des faits en cause et du traitement d'urgence ou provisoire qui a déjà pu être apporté au niveau local.

## Une démarche professionnalisante

En 2022, l'Inspection a reçu, via cette boîte fonctionnelle, **dix signalements**, conformément aux instructions de la note du 21 décembre 2021 précitée. Après examen des fiches de pré-diagnostic et des documents joints, l'Inspection a été mandatée par la directrice générale pour conduire **sept enquêtes** sur l'ensemble des dossiers signalés, compte tenu de leur degré de complexité ou des circonstances particulières des affaires. Ces enquêtes ont porté sur des faits de harcèlement moral, de harcèlement sexuel ou de discrimination sexuelle ou liée à l'origine ethnique, sur des risques de conflits d'intérêt ainsi que sur le respect du devoir de réserve dans l'utilisation des réseaux sociaux.

Les autres dossiers ont été pris en charge par les chefs de circonscription concernés, dans le cadre de leurs compétences de droit commun.

Après une première année de pratique, les chefs de service sont appelés à s'approprier davantage le dispositif de signalement mis en place, même si les vecteurs moins formalisés de saisine sont toujours ouverts.

Une transmission à l'Inspection, plus systématique, des faits ou situations de dysfonctionnement auxquels les chefs de service peuvent être confrontés, pourra ainsi le plus souvent faciliter l'analyse puis le traitement des faits en cause.

## Un périmètre élargi aux missions d'appui et de contrôle

Dans le cadre programmé d'études et de missions d'appui et de conseil, les chefs des services déconcentrés ou à compétence nationale, les sous-directeurs de la direction générale ont été invités à présenter des sujets pouvant requérir une approche thématique plus ciblée. Les sujets proposés sont discutés au conseil d'administration plénier de la direction générale, puis validés par la même instance.

L'Inspection insiste tout particulièrement, s'agissant de ce mode d'intervention, sur sa capacité à accompagner les sous-directions, les services déconcentrés ou à compétence nationale sur des sujets propres à leurs services. Dans cette perspective, l'analyse et les axes de travail de l'Inspection se portent au plus près des attentes, des problématiques et des besoins sectoriels ou territoriaux afin d'élaborer et de proposer les recommandations les plus pertinentes.

Les sujets sur lesquels l'Inspection est intervenue en 2022 ont été variés. Elle a ainsi été sollicitée tant sur des thèmes de réorganisation des services que sur l'évolution des procédures douanières.

### ***Quelques illustrations :***

#### **- À la demande du DI Paris-Aéroports, une expertise sur l'évolution d'un de ses services :**

Afin de consolider son analyse de situation, le directeur interrégional a souhaité que l'Inspection conduise une étude sur les impacts sur un site douanier de profondes mutations du contexte logistique, des flux des marchandises et de personnes.

À partir d'un état des lieux, la mission de l'Inspection a fait des propositions sur divers aspects d'organisation et de fonctionnement des services concernés en vue de préserver leur performance et d'optimiser les ressources engagées.

#### **- À la sollicitation du DI de Normandie, une réflexion sur la sécurisation d'un de ses sites :**

Après avoir évalué le niveau d'exigence de sécurisation du site au regard des risques liés à la criminalité portuaire, la mission de l'Inspection a examiné les moyens matériels et humains à mobiliser pour assurer que les interventions douanières puissent se dérouler en maîtrisant les risques auxquels les agents et les marchandises peuvent être exposés.

Les préconisations du rapport ont valeur de conseil qui enrichissent les orientations déjà travaillées par les services de la direction.

#### **- À la demande de la sous-directrice JCF, l'inspection apporte son concours à la sécurisation des habilitations pour les visites domiciliaires (VD) et les livraisons surveillées (LS) :**

Le régime et la pratique des habilitations aux VD et LS sur lesquels l'Inspection a été sollicitée est un volet spécifique, et sensible, du fonctionnement des techniques de contrôle.

L'examen que conduit la mission d'inspection va permettre, sur la base d'un état des lieux de l'actuelle pratique, d'évaluer l'usage qui en est réellement fait et les résultats obtenus.

La mission estimera ensuite le besoin effectif de ces procédures, y compris dans le contexte de flux d'échanges sur internet, et appréciera les éventuelles conditions supplémentaires de délivrance des habilitations à prévoir, notamment en termes de formation.

# ACTIONS DE COMMUNICATION

---

## PARTENARIATS

### Au sein de la douane :

- tous les services centraux et déconcentrés, les services à compétence nationale (SCN), la Direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP).

### Sur le plan ministériel et interministériel :

- à titre institutionnel : les services du secrétariat général du MEFSIN, la Cour des comptes, la Cour des comptes européenne, l'Inspection générale des finances (IGF), la Mission d'Audit Interne du ministère (MAI), la Mission Risque Audits de la DGFIP (MRA) ;
- au titre du « compagnonnage » 2022 (le Réseau des Écoles Supérieures Publiques - RESP - Gendarmerie, Police, Justice, Défense, Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche, Mairie de Paris...).

## RENCONTRES

- **À la rencontre des cadres** lors des comités inter régionaux : DI ARA, DI DIPA, DI Occitanie, DNGCD, DI Bretagne-Pays-de-la-Loire. Ces rencontres, dont l'objectif est de présenter les nouvelles approches d'intervention de l'Inspection des services, se poursuivront en 2023 auprès des directions interrégionales qui n'ont pas encore pu bénéficier de cette visite.
- **À la rencontre d'agents** intéressés par les sujets traités par l'IS :
  - une présentation générale de l'Inspection des services lors de la conférence de pause méridienne de la direction générale le 30 mai 2022 ;
  - des interventions dans des stages à l'École nationale des douanes de Tourcoing (ENDT), notamment auprès des stages d'inspecteurs principaux (et pré-stage).



# PUBLICATIONS DE L'INSPECTION DES SERVICES

## LES BULLETINS SEMESTRIELS DE L'INSPECTION DES SERVICES



Le Bulletin de l'IS, dont le premier numéro est paru en novembre 2021, a pour objectif de communiquer sur des audits et des études en relation avec les démarches et les travaux conduits au sein de l'Inspection des services et sur des thèmes intéressant la douane. Destiné aux Administrateurs des douanes pour les deux premières éditions, il est diffusé plus largement via la page IS de l'intranet douanier à partir de décembre 2022.

### **- Bulletin du premier semestre 2022**

Cette deuxième édition du Bulletin semestriel fait le point sur l'actualité relative à la gestion des risques, à la transformation publique et à l'évolution des inspections et autres institutions supérieures de contrôle. Il contient 22 brèves, accompagnées d'un dossier documentaire réunissant les documents-source.

### **- Bulletin du second semestre 2022**

L'édition publiée en décembre 2022 sur la page IS de l'intranet douanier contient 25 brèves portant sur la gestion du risque, la fonction publique et l'environnement administratif de la douane, les politiques publiques, ainsi que sur les inspections et institutions de contrôle. Les thématiques ont été sélectionnées dans l'actualité pour attirer l'attention des managers sur la nécessaire anticipation et adaptation des organisations, des moyens et des pratiques afin de continuer à assurer dans de bonnes conditions les missions de service public de la douane.

# ARTICLES DOUANE INFOS ET VIDÉO 2022



## Douane Infos, juin 2022 : « Examen réussi pour les auditeurs de l'IS »

Retour sur l'examen indépendant des activités d'audit interne de la douane. Sans être une certification, cet examen confirme la qualité des rapports d'audit de la douane et conclut que la pratique professionnelle des auditeurs de l'Inspection des services respecte bien les principales normes applicables en la matière.



## Vidéo de présentation des nouvelles missions des inspecteurs, juillet 2022 : « L'Inspection, une question de transparence et de confiance »

Focus sur la rénovation du pôle Inspection, dont le périmètre fonctionnel s'élargit avec deux nouvelles missions : les enquêtes administratives et les missions d'appui et de conseil auprès des services. La vidéo présente également le vademecum, manuel qui encadre les pratiques professionnelles des inspecteurs, rédigé en complément de la charte fixant les principes de déontologie qui guident leur action.



## Douane Infos, octobre 2022 : « Quand la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances audite la douane »

Focus sur les audits externes, le rôle des services dans la production des réponses aux enquêtes, l'importance de l'Inspection des services dans leur coordination et, in fine, l'impact des contrôles dans la valorisation de l'action de la DGDDI.

# BILAN DES CONTRIBUTIONS DE L'INSPECTION DES SERVICES EN MATIÈRE DE COMMUNICATION EN 2022

## 1. Publication du Bilan d'activité de l'IS 2021

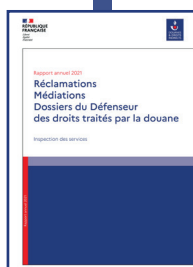
*Brochure*



*Mars 2022  
Une Aladin 04/05/2022*

## 2. Publication du Rapport annuel Réclamations-Médiations-Dossiers du Défenseur des droits

*Brochure*



*Avril 2022  
Une Aladin 12/04/22*

## 3. L'examen indépendant de la MAI sur l'IS et ses conclusions : « Examen réussi pour les auditeurs de l'IS »

*Douane infos  
n°433*



*Juin 2022*

4. Le pôle Inspection évolue :  
« L'Inspection, une question de transparence et de confiance »

Vidéo



Juillet 2022  
Une Aladin 05/07/2022

5. Bulletin semestriel de l'IS

Brochure



Juillet 2022  
Diffusion Osmose et Intranet

6. Les audits externes à la DGDDI :  
« Quand la Cour des comptes et l'IGF audient la douane »

Douane Infos  
n° 436



Octobre 2022

7. Bulletin semestriel de l'IS

Brochure



Décembre 2022  
Diffusion Intranet

# PERSPECTIVES POUR 2023

---

À la fin de son premier bilan produit en 2021, l'Inspection des services traçait deux grandes perspectives pour 2022 : faire évoluer le pôle Inspection (p. 9) et initier les travaux de développement de l'outil SI Audit (p. 8).

Ces deux projets ont été lancés et le premier a déjà fait évoluer les pratiques du pôle Inspection dans le sens d'une meilleure coordination entre les services déconcentrés et les services centraux, l'Inspection et la sous-direction RH.

C'est sur cette trajectoire dynamique que l'Inspection des services souhaite inscrire ses perspectives de 2023, qui devraient approfondir la démarche globale de qualité dans les trois secteurs de l'Inspection des services.

## AUDITS INTERNES

La poursuite du développement du SI Audit est une priorité d'action pour 2023. Avec ce SI, le dialogue avec les sous-directions propriétaires de risques sera plus structuré et continu.

Par ailleurs, le SI offrira des fonctions de requêtage et de stockage documentaire jusqu'ici inexistantes, ce qui renforcera l'utilité et l'intérêt des audits internes.

## AUDITS EXTERNES ET RÉCLAMATIONS

La coordination et le suivi des « audits externes » et l'instruction des « réclamations, médiations et saisines du Défenseur des droits » seront réunies en un seul pôle, dont les missions seront renforcées. Ce pôle rénové, désormais intitulé « Audits externes, synthèse et communication », sera également le référent dans le domaine de la communication, ainsi que pour les sujets transverses traités par l'Inspection des services.

Cette évolution est rendue possible par l'achèvement de la déconcentration du traitement des réclamations des usagers (p. 28).

Dans ce nouveau cadre, le pôle se concentrera sur des objectifs de démarche qualité, pour :

- **les réclamations** : il s'agira de renforcer l'harmonisation formelle des réponses faites aux usagers, en favorisant les échanges avec les « correspondants-réclamations ». Ces derniers seront mieux accompagnés grâce à la gestion et l'actualisation de l'espace Réclamations de l'intranet douanier (publication et mise à jour de fiches et/ou guides méthodologiques, publication du rapport annuel) ;
- **les audits** : le pôle contribuera à améliorer le suivi des audits, aussi bien des plans d'action des audits internes que des recommandations des audits externes, dans le sillage du travail engagé en ce sens par les organismes de contrôle tels que la Cour des comptes (Stratégie JF2025, Rapport de suivi des recommandations et Rapport d'activité 2021 de la Cour des comptes).

# INSPECTION ET MISSIONS D'APPUI ET DE CONSEIL

Le pôle Inspection poursuivra la mise en œuvre de la nouvelle approche méthodologique décidée en 2022 (p. 9).

La réflexion engagée sur la méthode d'enquête sera approfondie, notamment en ce qui concerne la pratique des entretiens.

Par ailleurs, les besoins de formation des cadres à l'enquête administrative seront expertisés en relation avec la sous-direction RH.

# ANNEXE



Montreuil, le **21 DEC. 2021**

**Note  
à**

**Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux,  
Mesdames et messieurs les sous-directeurs,  
Madame et messieurs les chefs des SCN**

**Objet :** Missions et conditions de saisine du pôle « inspection » de l'Inspection des services.  
Communication du vademecum et de la charte des inspecteurs.

**P. J. :**

- le vademecum ;
- la charte ;
- le pré-diagnostic.

## **I - Les missions de l'Inspection des services ( Pôle « inspection » ).**

L'arrêté du 19 décembre 2019 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes des droits indirects confie à l'Inspection des services deux missions essentielles : une fonction d'inspection et une fonction d'audit interne.

La fonction d'inspection tire principalement sa légitimité de l'ambition de maintenir l'administration des douanes à un haut niveau d'exemplarité, de conformité et d'efficacité, garant d'un service de qualité rendu aux usagers. Cette exigence participe également au maintien de la sécurisation des pratiques professionnelles dans les services et celui de la protection des personnels. Pour ce faire, la mission d'inspection se doit d'éclairer la directrice générale dans ses décisions en présentant une vision exacte, objective et neutre de l'état de fonctionnement des services et/ou de la conduite des personnels dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces dernières années, le pôle « inspection » a été essentiellement mobilisé pour conduire des enquêtes administratives « pré-disciplinaires » portant sur des dysfonctionnements importants d'organisation de service ou des manquements graves.

Direction générale des douanes et droits indirects  
Inspection des services  
11, rue des Deux Communes  
93558 MONTREUIL Cedex  
Site Internet : [www.douane.gouv.fr](http://www.douane.gouv.fr)

Affaire suivie par : Fabienne DEBAUX  
Tél. : 01.67.53.47.36  
Courriel : [fabienne.debaux@douane.finances.gouv.fr](mailto:fabienne.debaux@douane.finances.gouv.fr)  
Courriel service : [dg-is@douane.finances.gouv.fr](mailto:dg-is@douane.finances.gouv.fr)

Réf. : **2, 1 0 0 0 5 0 6**

Ce rôle, bien qu'indispensable, reste néanmoins réducteur au regard des missions habituellement dévolues à un service d'inspection. Afin de tirer le bénéfice d'une approche plus générale et englobante du contrôle du fonctionnement des services, il a été décidé d'élargir ce périmètre et de permettre à l'Inspection des services d'assurer pleinement l'intégralité des missions généralement confiées aux inspecteurs.

Ces missions, toutes conduites sur saisine de la directrice générale, sont de 2 types :

- des missions d'appui ou de conseils ;
- des enquêtes internes recouvrant :
  - x des missions de type « contrôle d'exécution du services » ou « des inspections » lors de suspicion de dysfonctionnements ou de faits avérés ;
  - x des enquêtes « administratives pré-disciplinaires ». Ces dernières se situent en amont des procédures disciplinaires et ne préjugent pas de la décision qui sera prise quant au déclenchement de celles-ci.

Dans cette perspective les documents joints en annexe - la charte et le vademecum - visent à décrire précisément le rôle et les prérogatives des inspecteurs et de mieux faire connaître leurs pratiques professionnelles ainsi que les calendriers et les différentes procédures dans lesquelles elles s'inscrivent. Ils contribuent également à garantir le respect, des principes d'objectivité et de neutralité en posant les règles éthiques et déontologiques que les inspecteurs doivent suivre (la charte) et en décrivant précisément le cadre d'intervention ainsi que les modalités de conduite des enquêtes internes selon qu'il s'agit d'« une inspection » ou d'« une enquête administrative pré-disciplinaire » (le vademecum).

Ces documents, notamment le vademecum, ont vocation à évoluer régulièrement pour prendre en compte les évolutions législatives, réglementaires ou jurisprudentielles et être ainsi au plus près de l'état de l'art.

## **II - Les saisines du pôle « inspection ».**

Le domaine d'action du pôle « inspection » s'étend à la fois pour conduire des missions d'appui et de conseils auprès des directeurs interrégionaux qui en feraient la demande, mener sur instruction de la directrice générale des enquêtes internes de type contrôle d'exécution du service ou encore diligenter des enquêtes internes administratives pré-disciplinaires.

Concernant les enquêtes internes de type « inspection », le pôle inspection vérifiera ainsi que les services réunissent les conditions de bon fonctionnement, mobilisent les moyens adaptés en vue d'appliquer correctement la réglementation et veillent à la mise en œuvre des règles relatives à la sécurité des agents et à leur qualité de vie au travail. En retour, l'Inspection des services communiquera à la directrice générale ses recommandations clôturant chaque dossier d'inspection.

Ces enquêtes internes diffèrent des audits internes dans la mesure où elles ne relèvent pas d'une programmation annuelle de contrôle, et ne s'inscrivent pas nécessairement dans la déclinaison de la cartographie directionnelle des risques. Elles s'insèrent dans un contrôle en routine inhérent à tout fonctionnement régulier des services ou bien sont motivées par des éléments de contexte.

Concernant les enquêtes internes de type « enquête administrative pré-disciplinaire », le pôle « inspection » sera désormais appelé à connaître systématiquement toute affaire présentant un caractère complexe ou sensible et pour lesquelles «une tolérance zéro» est attendue.

Toute situation correspondant à un ou plusieurs des critères suivants devra ainsi être soumise directement pour un premier examen à l'Inspection des services :

- x décès par suicide ou blessures graves par accident des personnels, en cours de service ;
- x tenué de propos haineux, racistes ou homophobes ;
- x mise en cause des agents relevant de plusieurs inter régions pour des faits communs ;
- x faits en relation avec le service ayant généré des dépôts de plainte (et portés à la connaissance de la hiérarchie) auprès des services de police/gendarmerie ou du procureur de la République ;
- x faits de violence grave se rapportant à l'intégrité des personnes (agents ou usagers) ;
- x faits de harcèlement moral ou sexuel ;
- x mise en cause des pratiques managériales des cadres et cadres supérieurs ;
- x récurrence de faits signalés ;
- x faits médiatisés susceptibles de retentissement national ;
- x faits graves en relation avec les fonctions liées au traitement des renseignements.



L'Inspection de services pourra bien évidemment être également saisie d'autres dossiers dont le caractère complexe ou sensible résultera des circonstances particulières aux faits relevés ou dénoncés.

Les responsables de services centraux et les directeurs interrégionaux auront un rôle déterminant à jouer dans la transmission de ces dossiers en fournissant à l'Inspection, sous 48 heures maximum, une première analyse, à l'aide de la grille jointe en annexe, des éléments factuels et contextuels de la situation en cause.

Ce premier dossier, qui permettra d'élaborer un pré-diagnostic (cf. vademecum) devra être déposé sur la boîte fonctionnelle suivante : [DG-IS-excertise@douane.finances.gouv.fr](mailto:DG-IS-excertise@douane.finances.gouv.fr). Seul le service Inspection est habilité à accuser réception du dossier et à retransmettre la décision de conduire ou pas l'enquête pré disciplinaire conformément à la procédure décrite plus haut. Pour sa part, le bureau RH1 a accès en consultation seule aux échanges de cette boîte fonctionnelle.

Après examen des pièces en lien avec le bureau RH1, et avis de la cheffe de l'Inspection des services, la directrice générale se verra proposer deux options sur chacun des dossiers transmis :

- x mandater l'Inspection des services pour conduire une enquête administrative pré-disciplinaire. Puis, à l'issue de celle-ci et au vu de ses conclusions, saisir le cas échéant, la sous-direction RH pour traiter du ou des dossiers disciplinaires correspondants ;
- x confier aux directeurs interrégionaux la conduite de l'enquête administrative en lien avec la sous-direction RH (bureau RH1) qui saisira la directrice générale pour traiter le volet disciplinaire.

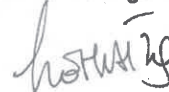
Cette évolution du process contribue à informer plus rapidement l'administration centrale des dossiers sensibles ou complexes, à permettre également le déclenchement pour les inspecteurs, d'une intervention le plus en amont possible de la connaissance des faits et de faciliter ainsi leur capacité d'action.

L'extension des missions du pôle « inspection » implique une nouvelle cartographie des emplois pour répondre à tout type d'intervention quel que soit le grade des agents et un renforcement des moyens. Cet aménagement sera mis en place progressivement à compter du second semestre 2021 par redéploiement des postes au sein de l'IS. Un bilan de cette nouvelle articulation sera dressé à l'issue d'une année de fonctionnement.

Ces nouvelles dispositions entreront en application au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Sachant compter sur votre engagement pour le meilleur fonctionnement des services, je vous remercie de me signaler toute difficulté dans l'application de cette note.

La directrice générale,



Isabelle BRAUN-LEMAIRE

- Copie:
- Monsieur le directeur général adjoint,
- Madame la cheffe de l'Inspection des services,
- Madame la sous directrice RH.

DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

<b>DOSSIER DE PRE-DIAGNOSTIC</b>		
Réf : note DG xxx		
A renvoyer à : dg-is-expertise @douane.finances.gouv.fr		
<b>Service demandeur</b>		
<b>Date de la saisine</b>		
<b>Objet de la demande</b>	<b>Services/ personnes concernées</b>	
	<b>Nature des faits à examiner</b>	
<b>Contexte du constat /suspicion</b>	<b>Etat du/des service(s) dans le(s)quel(s) le constat/suspicion est établi</b>	
	<b>Actes isolés ou en réseau/ramifications</b>	
<b>Sensibilité du constat</b>	<b>Risques d'impact et perturbation du fonctionnement du service</b>	
	<b>Risques de répercussions extérieures au service</b>	
	<b>Evaluation de l'urgence à traiter le dossier</b>	
<b>Informations complémentaires</b>		
<b>Pièces jointes</b>		



**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 2023**