

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

NOR : ECOD2306819L/Bleue-1

13 avril 2023

Article 7 : Création d'une réserve opérationnelle douanière

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Contrairement à la police ou à la gendarmerie nationales, l'administration des douanes ne dispose pas d'une réserve opérationnelle.

L'expression « réserve opérationnelle » est utilisée en référence à la réserve militaire, qui est elle-même constituée de deux composantes. Ainsi, la réserve opérationnelle militaire se distingue de la réserve citoyenne défense et sécurité constituée de volontaires agréés auprès des autorités militaires en raison de leurs compétences, leur expérience mais également de leur intérêt pour des questions relevant de la défense et de la sécurité nationale.

Créée par **décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016**, la garde nationale rassemble à ce jour les réservistes des ministères de l'Intérieur et des Armées. Elle compte 77 000 hommes et femmes qui ont fait le choix de s'engager dans les réserves des armées, de la gendarmerie nationale ou encore de la police nationale pour protéger les français et renforcer la cohésion de la nation. Compte tenu de son rôle aux frontières du pays et de sa mission de protection des citoyens, la réserve opérationnelle douanière aura vocation à intégrer la garde nationale le moment venu.

Le projet s'inscrit dans un premier temps dans la logique qui a conduit à la création de réserves propres à certains ministères comme, par exemple, au sein du ministère de la justice avec la réserve de l'administration pénitentiaire et la réserve de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette réserve serait une force complémentaire indispensable à l'administration des douanes sur le modèle des autres réserves existantes déjà pour l'ensemble des autres forces de souveraineté. Ainsi, la réserve opérationnelle douanière serait constituée de citoyens volontaires et de douaniers retraités. Un contrat d'engagement formaliserait les liens entre l'administration et le réserviste qui serait indemnisé pour ses formations et missions réalisées.

La création d'une réserve opérationnelle en douane permettrait de faire face à des missions de renfort temporaire comme par exemple les contrôles douaniers ou migratoires sur les frontières extérieures et intérieures du territoire métropolitain durant la période estivale ou les opérations de maintenance des navires et des avions par du personnel expérimenté et qualifié. Il s'agit également de respecter le schéma d'emplois^{20(*)} prévu par le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens 2022-2025, signé entre le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance, la direction du budget et la direction générale des douanes et droits indirects le 1er décembre 2021.

La démarche de création d'une réserve opérationnelle se veut dynamique compte tenu de l'objectif ambitieux de former les premiers réservistes au printemps 2024 afin qu'ils soient opérationnels pour être déployés lors des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

La création de la réserve opérationnelle douanière sera une force complémentaire susceptible de contribuer à la montée en puissance de la douane notamment sur les frontières dans un contexte de succession de crises et de prise en compte des impératifs de sécurité du territoire et des populations.

Les principaux objectifs de la création de cette réserve opérationnelle sont :

- renforcer ponctuellement l'exercice des contrôles migratoires qui peuvent présenter des variations d'activité importantes liées notamment à la mise en place de nouveaux systèmes d'information européens. Le système d'information européen d'entrée et de sortie (EES) qui vise à enregistrer électroniquement les mouvements de ressortissants des pays tiers en court séjour, entraînera une augmentation de la charge de travail pour les garde-frontières, dont la douane, liée à la prise en charge des données biométriques des voyageurs. Le déploiement de ce système d'information conduit à renforcer les effectifs des garde-frontières durant la période estivale pour limiter le temps d'attente des voyageurs aux aubettes. La direction centrale de la police aux frontières a engagé une démarche similaire ;
- renforcer les services douaniers connaissant un pic d'activité intense ou pour faire face à des situations de crise. Il s'agit notamment de la lutte contre le terrorisme, les crises sanitaires, les événements internationaux comme les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 ;
- permettre à la douane de disposer d'un vivier de spécialistes, en mesure d'effectuer des tâches très spécifiques qui ne sont pas disponibles en douane, notamment dans les domaines des fonctions support, de fonctions techniques ou dans le domaine spécifique de l'aéromaritime.

Il est prévu de recruter 300 réservistes pour 30 jours de mobilisation par année, avec une montée en charge, laquelle dépendra du niveau de volontariat enregistré et des capacités d'accueil au sein des services de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sans objet.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

A la différence des autres forces de souveraineté (Armées, Gendarmerie, Police), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ne possède pas de réserve opérationnelle.

L'augmentation des sollicitations liées pour certaines aux situations de crise que nous connaissons (gestion de la COVID, guerre d'agression russo-ukrainienne, rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, FRONTEX²¹(²¹)) mobilise fortement le capacitaire douanier. A cela s'ajoutent les grands événements que la France organise dans les deux années qui viennent tels que la Coupe du monde de Triathlon, la Coupe du monde de Rugby et les jeux Olympiques et Paralympiques qui demanderont un renforcement des capacités de la douane.

Loin d'être une simple ressource d'appoint, la réserve opérationnelle douanière participera pleinement aux missions opérationnelles de renfort, principalement dans le cadre de la lutte les trafics aux frontières terrestres et maritimes. Même si la loi le prévoit, la réserve opérationnelle n'a pas vocation à répondre à des besoins de renfort ponctuel sur les missions douanières liées au dédouanement des flux commerciaux de marchandises ou encore à la fiscalité, aux contributions indirectes, ou à la viticulture.

Les réserves existantes ont été créées par la loi. A titre d'exemple, la réserve de la police nationale **résulte de l'article 12 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure** et la réserve de l'administration pénitentiaire **des articles 17 à 21 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire**. En conséquence, la réserve opérationnelle douanière relève de la loi. Le cadre législatif sera complété par diverses dispositions réglementaires (notamment un décret en Conseil d'État) afin de préciser les modalités de recrutement, les conditions d'exercice des fonctions et l'indemnisation des agents des douanes réservistes.

L'ouverture de cette réserve offre à la douane l'opportunité de disposer d'un vivier diversifié, expérimenté et susceptible d'enrichir l'accomplissement de ses missions tout en valorisant des compétences rares et recherchées. Cette réserve permettra de disposer de personnels spécialement formés dans les fonctions budgétaire, logistique ou informatique mais également de recruter des experts dans le domaine de la maintenance aérienne et navale pour renforcer les cellules de maintenance des états-majors. En outre, ces personnels expérimentés pourraient assurer des fonctions d'entraînement opérationnelles des unités navales. Plus que le vivier des retraités des douanes employables par nature sur une période courte, la douane entend recruter et fidéliser de jeunes adultes, sur une longue durée, et recourir également à des militaires en activité, en miroir des pratiques actuelles où de nombreux douaniers sont réservistes dans l'armée (en 2021, 274 agents des douanes étaient réservistes dans l'armée).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de faire face à des besoins de renfort conjoncturels liés à la nécessité d'assurer la présence de la douane notamment pour réagir à des situations de crise qui tendent à se multiplier depuis plusieurs années, avec une acuité particulière dans la perspective des prochains grands événements sportifs précités.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'administration des douanes dispose d'un service dénommé « Paris-Spécial », composé d'agents mobiles, en tant qu'outil pérenne d'appui à l'ensemble de ses missions. Ce service est amené à renforcer les services confrontés à des pics d'activité dans les différents services opérationnels. Il est mobilisé pour faire face à un accroissement de la charge de travail (hausse conjoncturelle d'activité, trafic à forte variation saisonnière (par ex : tenue des points de passage frontaliers, prise en charge d'une nouvelle mission), une situation de sous-effectif (congrés bonifiés, postes non pourvus dans le cadre des mouvements de personnels), des dysfonctionnements internes (défaut de compétences managériales, absence de qualifications spécifiques).

Le service « Paris-Spécial » intervient également dans la constitution d'équipes dédiées visant à assurer :

? le bon fonctionnement de nouvelles structures lors de leur création et dans l'attente de l'affectation pérenne de personnels ;

? la prise en charge d'une nouvelle mission confiée à la DGDDI.

Le service « Paris-Spécial » est composé d'environ 300 agents des deux branches d'activité douanière (opérations commerciales et surveillance) dont 25 cadres supérieurs. Un peu plus d'un tiers (120) des agents affectés dans le service exercent leurs fonctions dans la branche de la surveillance.

Cependant, ce service n'a ni la dimension, ni la vocation à être mobilisé pour faire face à des événements d'ampleur ou aux pics d'activité, lors de la gestion de situations de crise ou d'événements internationaux qui se déroulent en France.

3.2. OPTION RETENUE

La réserve opérationnelle douanière est destinée à l'exercice de missions de renfort temporaire. Elle est composée de retraités de l'administration des douanes et de personnes volontaires.

Les réservistes ont vocation à intervenir, selon les besoins, en administration centrale, ainsi qu'au sein des services déconcentrés de la DGDDI. Les réservistes peuvent aussi être affectés dans les directions interrégionales et régionales des douanes des services à compétence nationale ou au sein des sites scolaires relevant de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle.

Les réservistes volontaires ont vocation à assurer des missions de soutien notamment sur les missions douanières suivantes :

- agents qui exercent les métiers de la surveillance en tenue d'uniforme : garde-frontières, moniteurs de tirs, moniteurs des techniques professionnelles de contrôles et d'intervention (TPCI), remplacer les agents qui sont mis à disposition de l'Agence Frontex durant une période de quatre mois. L'Agence Frontex a demandé aux Etats membres de l'Union européenne de mettre en place une force d'intervention rapide constituée d'agents volontaires pour assurer des missions de courte durée pour le contrôle des flux migratoires sur les frontières. L'Agence sollicite de plus en plus cette force d'intervention durant la période estivale alors que la douane doit face à des pics d'activité durant cette même période sur son territoire. Aussi, les réservistes permettraient de se substituer aux agents des douanes qui assurent une opération à l'extérieure sous l'égide de Frontex ;
- experts dans le domaine de la maintenance aérienne et navale pour renforcer les cellules de maintenance des états-majors, assurer la fonction d'entraînement opérationnelle des unités navales, réaliser les tâches administratives et de gestion des unités aéromaritimes ;
- agents qui exercent des fonctions support (en appui de projets : budget, logistique, informatique).

Les agents des douanes réservistes souscrivent un contrat d'engagement d'une durée comprise entre un an et cinq ans. Ce contrat définit leurs obligations de disponibilité et de formation initiale et continue. Le contrat confère à l'agent des douanes réserviste la qualité de collaborateur occasionnel du service public. Au titre de cette activité occasionnelle, ils perçoivent une rémunération fixée par des dispositions législatives ou réglementaires ou par décision de justice.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 7 créé dans le titre II du code des douanes, un chapitre II bis comportant les articles 52 bis à 52 undecies.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour faciliter le recrutement de réservistes issus de la société civile, le contrat de travail de l'agent des douanes réserviste salarié est suspendu pendant les périodes d'emploi et de formation dans la réserve opérationnelle de l'administration des douanes. Cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

L'agent des douanes réserviste qui suit une formation au titre de **l'article L. 6313-1 du code du travail** durant ses activités au sein de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes n'est pas tenu de solliciter l'accord de son employeur prévu au premier alinéa du présent article.

En outre, lorsque que l'employeur maintient tout ou partie de la rémunération de l'agent des douanes réserviste pendant son absence pour une formation suivie dans le cadre de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes, la rémunération et les prélèvements sociaux afférents à cette absence sont admis au titre de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue prévue à **l'article L. 631-1 du code du travail**.

S'agissant des droits à congés, le code du travail prévoit des dispositions particulières pour les salariés engagés dans une réserve opérationnelle (**articles L. 3142-89 à L. 3142-94-1**) :

? autorisation d'absence de huit jours par an (cinq jours pour les entreprises de moins de 250 salariés) ;

? délai de prévenance, accord de l'employeur au-delà de huit jours ;

? période de réserve considérées comme des périodes de travail effectif en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés pays et de droits aux prestations sociales.

L'article L. 4221-4 du code de la défense encadre également les relations entre le réserviste et son employeur (accord de l'employeur demandé au-delà de cinq jours de réserve par an).

Afin de faciliter l'engagement de réservistes à la douane, les dispositions du code du travail devront être adaptées pour s'appliquer à l'identique aux salariés rejoignant la réserve douanière.

Le réserviste salarié qui souhaite bénéficier de cette autorisation d'absence doit présenter sa demande par écrit à son employeur au moins un mois à l'avance, en indiquant la date et la durée de l'absence envisagée. Au-delà de cette durée de cinq jours, le réserviste doit demander l'accord de son employeur avec un préavis d'un mois, en précisant la date de son départ et la durée de la période qu'il souhaite accomplir. L'employeur qui refuse sa demande, doit motiver sa décision et la notifier au salarié et à l'autorité dans les quinze jours à compter de la réception de la demande.

Un salarié réserviste peut donc s'absenter plus de cinq jours, au cours d'une année civile, avec l'accord de son employeur, dans la limite de 60 jours. Cette limite peut être repoussée à 210 jours en cas de circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs, durant cette période d'absence, le contrat de travail sera suspendu et le salarié ne sera plus sous l'autorité de l'employeur. Ce dernier sera libre de maintenir ou non la rémunération de son employé mais sera dans l'obligation de le réintégrer à son emploi à son retour.

4.2.3. Impacts budgétaires

a) Impact budgétaire global

En retenant la répartition par catégorie et en tenant compte du fait que les réservistes sont rémunérés pendant leur formation, le montant global est de **1 267 047 euros**.

Agent/Corps concernés	Coût (HCAS)22(*)	Nombre de réservistes
Catégorie A et A+23(*)	423 681 €	78
Catégorie B	527 432 €	132
Catégorie C	315 934 €	90
Coût total	1 267 047 €	300

b) Impact budgétaire formation et équipements

La durée de formation initiale est fixée à 4 semaines, y compris la formation au tir et l'habilitation au port du pistolet semi-automatique, soit un total de 128 heures de formation. Les réservistes sont rémunérés durant la formation. Pour les 300 réservistes, cela correspond à un montant global de **845 640 euros**, soit un coût moyen de 2 818,8 euros par réserviste et 141 euros par jour de formation24(*).

Durant ces quatre semaines de formation, l'administration prend en charge le trajet aller et retour à l'école nationale des douanes de La Rochelle, ainsi que le logement et le repas de midi, soit 300 euros par réserviste pour la période de formation, soit pour 300 réservistes, un coût de **90 000 euros**.

Les agents réservistes seront dotés d'un équipement de base comprenant un vestiaire adapté ainsi que l'arme de service. Le coût s'élève à 1 824 euros TTC par réserviste, soit un coût total pour 300 réservistes **547 200 euros**.

Compte tenu des capacités d'accueil de l'école à La Rochelle, une montée en charge de 150 recrutements la première année (2024) et 150 l'année suivante apparaît réaliste.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure n'a aucun impact sur les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact prépondérant réside dans les modalités de formation. Dans le cadre d'une analyse réalisée par la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP) de la DGDDI, les besoins en formation ont été estimés à quatre semaines ; chaque semaine offrant un volume utile de 32 heures, soit un total de 128 heures de formation.

Si certaines formations académiques peuvent potentiellement être assurées de façon asynchrone par les outils numériques (module sur l'organisation de la DGDDI, la déontologie, la laïcité, etc.), d'autres étapes du cursus nécessitent une présence sur les sites des écoles des douanes, notamment celle de la Rochelle (moniteur de tir, moniteur des techniques professionnelles de contrôle et d'intervention, garde-frontière, reconnaissance des faux documents d'identité).

Aussi, la préparation des réservistes s'articulera avec le calendrier des formations initiales, continues et techniques.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Néant.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

La perspective des grands événements que la France organise dans les deux années qui viennent avec la Coupe du Rugby en 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024, constitue une opportunité d'une part, pour inciter les jeunes à s'engager dans la réserve opérationnelle de l'administration des douanes ; d'autre part, au travers de la réserve opérationnelle, l'administration pourrait identifier des profils pouvant l'intéresser de manière pérenne.

Dans le cadre de la démarche visant à améliorer son attractivité, la douane pourrait effectuer une étude attentive des profils des personnels composant la réserve opérationnelle, mais aussi des candidats écartés ou en attente d'intégration.

Il s'agirait essentiellement d'identifier des compétences spécifiques recherchées par l'administration (qualifications maritimes, analyse en renseignement...) et qui ne sont pas mises en valeur dans le cadre des concours généraux de la fonction publique. Ces réservistes disposant d'une compétence particulière pourraient dès lors, sous réserve qu'ils en expriment le souhait, être intégrés en douane sous contrat ou, en fonction de leur statut, par la biais d'un détachement ou d'un placement en position normale d'activité (PNA) au sein de la douane.

Pour les personnels ne disposant pas de compétences spécifiques, il pourrait leur être proposé d'intégrer la douane par la voie d'un concours adapté à leur niveau d'étude et, le cas échéant, de les accompagner dans leur préparation aux épreuves.

Les jeunes volontaires recrutés après avoir été sélectionnés et après avoir suivi une formation qualifiante au port de l'arme pourront remplir pleinement des missions opérationnelles de renfort temporaire dans le cadre de la lutte contre les trafics aux frontières terrestres et maritimes mais également assurer une présence douanière forte pour la gestion des crises qui tendent à se multiplier depuis plusieurs années, avec une acuité particulière dans la perspective des grands événements sportifs. De même que les conditions de santé particulières (aptitude physique), le port de l'arme, tout comme celui de l'uniforme, est inhérent à l'exercice de fonctions en surveillance qui implique par nature des risques particuliers et des sujétions.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les citoyens souhaitent être protégés des trafics de marchandises illicites ou dangereuses pour la santé publique avec une douane fortement présente sur les frontières.

Le dispositif de réserve en l'ouvrant davantage à la société civile devrait permettre aux citoyens de participer plus activement à la lutte contre la fraude douanière. Ce dispositif permettrait également à la douane de mieux faire connaître ses missions au public et de pouvoir recruter des réservistes avec des profils diversifiés. Ces personnels sont susceptibles de contribuer à l'évolution des méthodes de travail et de contrôles des agents des douanes.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La disposition est applicable sur tout le territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Pour l'application du chapitre II bis du titre II du code des douanes dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'article 16 du projet de loi prévoit que l'article 52 septies du code des douanes n'est pas applicable et que les références au code du travail et au code de la sécurité sociale sont remplacées par les références aux dispositions en vigueur localement ayant le même objet.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du chapitre II bis du titre II du code des douanes.