

N° 725

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur la mise en œuvre de la loi n°2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,

Par M. Marcel-Pierre CLÉACH,

Sénateur.

(2) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Champion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mmes Anne-Marie Escoffier, Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome et M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA LOI DU 28 JUILLET 2011, UN NOUVEL OUTIL POUR MIEUX FAIRE FACE À CERTAINES CRISES MAJEURES	16
A. LA LOI DE 2011, UN TEXTE CONSENSUEL D'INITIATIVE SÉNATORIALE	16
B. DEUX RÉGIMES JURIDIQUES NOUVEAUX POUVANT FAIRE APPEL À DES RÉSERVISTES CIVILS OU MILITAIRES	17
1. <i>La création d'une réserve de sécurité nationale susceptible de seconder les forces d'active en cas de crise majeure.....</i>	17
2. <i>La création d'un service de sécurité nationale dédié à la continuité de la vie de la Nation ...</i>	19
C. UNE SITUATION INACCEPTABLE : L'ABSENCE DES DÉCRETS D'APPLICATION D'UNE LOI CENSÉE GARANTIR LA CONTINUITÉ DE LA VIE NATIONALE.....	21
II. LES RÉSERVISTES AU CÔTÉ DES FORCES D'ACTIVE POUR ASSURER LA SÉCURITÉ NATIONALE.....	23
A. LA RÉPONSE DES FORCES CIVILES ET MILITAIRES AUX ATTEINTES GRAVES À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	24
1. <i>Les crises majeures, une notion à la fois imprécise et extensive</i>	24
2. <i>Le ministre de l'Intérieur, responsable naturel de la sécurité et de la protection civiles.....</i>	25
3. <i>La contribution des forces armées dans le cadre du contrat opérationnel</i>	27
B. LA MULTIPLICITÉ DES FORCES DE RÉSERVES.....	27
1. <i>Les réserves militaires.....</i>	28
2. <i>La réserve civile de la police nationale</i>	32
3. <i>La réserve sanitaire</i>	34
4. <i>La réserve civile pénitentiaire.....</i>	35
5. <i>Les réserves communales de sécurité civile</i>	36
III. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	39
1. <i>Publier dans les plus brefs délais les décrets d'application de la loi du 28 juillet 2011</i>	40
2. <i>Envisager une simplification et une homogénéisation des différents statuts</i>	40
3. <i>Mieux préciser la doctrine d'emploi et améliorer la connaissance effective des réserves</i>	41
4. <i>Prendre mieux en compte la dimension européenne de la politique des réserves.....</i>	42
5. <i>Préserver les capacités budgétaires nécessaires à un entraînement régulier et à un emploi suffisant de tous les réservistes sous engagement</i>	42

6. Renforcer le dispositif de la réserve communale de sécurité civile et valoriser le potentiel du réseau des correspondants de défense	43
7. Établir un dialogue plus équilibré entre les employeurs et les administrations gestionnaires de réserves, pour que les entreprises tirent meilleur parti des atouts que représentent la présence de réservistes dans leurs effectifs	44
8. Poursuivre la réflexion sur une forme de service civil d'une durée suffisante -trois à six mois- destiné inculquer aux jeunes le sens de l'engagement au service de la collectivité	45
EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES	55
ANNEXES	57

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

La loi du 28 juillet 2011, d'initiative sénatoriale, a pour objet principal de faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Or, **trois ans après sa promulgation, cette loi n'a toujours pas reçu les quelques décrets d'application qu'elle nécessite**, situation inacceptable pour un texte censé permettre aux pouvoirs publics de mieux faire face à une crise grave qui viendrait perturber la vie de la Nation.

La première préconisation du rapport est donc que les décrets d'application soient publiés dans les plus brefs délais.

Le rapport met aussi en évidence la diversité et le rôle important des réserves -militaires comme civiles- au côté des forces d'active, et le sens de l'engagement des réservistes. Le système des réserves entretient le lien entre la Nation et son Armée, ainsi que la culture du secours et de la sécurité. **Le système des réserves doit être sanctuarisé, revalorisé et rationalisé.** À cet effet, le rapport formule six préconisations fortes :

- ① **Envisager la simplification et l'homogénéisation des différents statuts,**
- ② **Mieux préciser la doctrine d'emploi et améliorer la connaissance effective des réserves,**
- ③ **Mieux prendre en compte la dimension européenne dans la politique des réserves,**
- ④ **Préserver les capacités budgétaires nécessaires à un entraînement régulier et à un emploi suffisant de tous les réservistes sous engagement,**
- ⑤ **Renforcer le dispositif de la réserve communale de sécurité civile et valoriser le potentiel du réseau des correspondants de défense,**
- ⑥ **Établir un dialogue plus équilibré entre les employeurs et les administrations gestionnaires de réserves, pour que les entreprises tirent meilleur parti des atouts que représente la présence de réservistes dans leurs équipes.**

Enfin, en l'absence d'autre dispositif public offrant aux jeunes, sans distinction d'origine de croyance, d'éducation ou de milieu social, l'occasion de découvrir et de vivre en commun pendant une durée significative des valeurs citoyennes comme le sens de la discipline, l'engagement gratuit au service de la collectivité et le contact et l'entraide entre des personnes venues d'horizons les plus divers, **le rapport pose la question de l'opportunité de réintroduire, sous une forme ou une autre, une forme de « service civique court », d'une durée suffisante -entre trois et six mois, par exemple- qui proposerait aux jeunes gens des deux sexes, avant leur entrée dans la vie active, une plate-forme de discipline et de valeurs.**

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de son programme annuel de travail pour 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en coordination avec la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, a décidé de faire le point sur l'application de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure¹.

On rappellera que **la loi du 28 juillet 2011 est un texte d'initiative sénatoriale**, puisqu'elle est issue d'une proposition de loi présentée par deux de nos collègues, M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, dans le prolongement de leur important rapport d'information du 14 décembre 2010, « *Pour une réserve de sécurité nationale* ».

Or, à la différence des autres rapports présentés par cette commission depuis sa mise en place effective en janvier 2012, votre rapporteur a très vite réalisé que son travail allait plutôt se présenter comme un bilan de non-mise en application de la loi du 28 juillet 2011, puisque **trois ans après sa promulgation, cette loi d'initiative sénatoriale n'a toujours pas reçu les quelques décrets d'application que ce texte nécessite**.

Faut-il y voir une nouvelle illustration du taux de moindre application des mesures d'initiative parlementaire par rapport à celles d'initiative gouvernementale, que le Président David Assouline a bien mis en évidence dans son dernier rapport annuel (n° 623) sur l'application des lois de la session 2012-2013, regrettable lacune d'ailleurs encore plus marquée pour les mesures venant du Sénat que celles proposées par l'Assemblée nationale ?

¹ Conformément à sa pratique habituelle, votre commission avait initialement confié cette mission à deux co-rapporteurs issus de groupes politiques de sensibilités différentes, en l'occurrence MM. Marcel-Pierre Cléach (groupe de l'UMP) et Jean-Claude Peyronnet (groupe socialiste). Toutefois, pour des raisons indépendantes de sa volonté tenant, notamment, à différents autres travaux en cours, M. Jean-Claude Peyronnet, en accord avec le Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, a finalement renoncé à participer à la préparation du présent rapport qui, à titre exceptionnel, n'est donc présenté que par un seul rapporteur.

Certes, votre rapporteur ne sous-estime nullement la difficulté qu'il y aurait eu à prendre les décrets attendus dans des délais brefs, compte tenu de la relative complexité des procédures à mettre en place, et de la nécessaire conciliation à opérer entre des intérêts assez divergents, à commencer par les contraintes que la mobilisation de réservistes peut imposer aux entreprises qui les emploient.

Face à ces difficultés, un retard de parution de quelques mois aurait pu sembler acceptable, à condition toutefois de rester raisonnable. Mais en l'espèce, **qui pourrait soutenir qu'un délai de presque trois ans est encore dans la limite du raisonnable ?**

S'agissant d'une loi censée permettre à l'État de mieux faire face aux crises majeures qui viendraient à toucher notre pays, peut-on admettre qu'elle végète sous une sorte « d'éteignoir réglementaire » en attendant que les ministères concernés parviennent enfin à publier les décrets nécessaires ?

Certes, aucune crise majeure n'est survenue dans l'intervalle, ce dont on ne peut évidemment que se féliciter.

Reste que si une telle catastrophe s'était produite -une canicule comme celle de 2003 ou une grave pandémie, par exemple- le Gouvernement n'aurait juridiquement pas été en mesure de mettre en œuvre le dispositif de la loi de 2012. Cette situation aurait sans doute été handicapante en termes d'efficacité même si, comme votre rapporteur a pu le constater, les forces d'active et les dispositifs existants -plus nombreux qu'on le pense souvent- sont déjà à même de faire face à la plupart des crises, sans devoir mobiliser les forces de réserves.

Face à l'absence complète des décrets d'application, votre rapporteur aurait pu se contenter de dénoncer avec force cette situation, d'inviter les ministères concernés à y remédier de toute urgence et, le cas échéant, de proposer à la commission de fixer un nouveau rendez-vous réglementaire avec le Gouvernement pour, le moment venu, refaire le point sur les textes sortis entretemps. En pratique, cela serait revenu à ne présenter de rapport qu'au cours de la session parlementaire 2014-2015.

Or, trois considérations ont inspiré à votre rapporteur un tout autre positionnement.

Sa première préoccupation a été de **ne pas répondre à l'inaction des ministères par l'inaction de la commission**. Ne pas tirer dès à présent les conséquences du contrôle aurait même paru, à la limite, acter un manquement à la volonté du législateur, auquel votre commission ne saurait se résoudre.

En second lieu, les auditions des principaux responsables civils et militaires en charge du suivi de ce dossier ont montré que **le simple déclenchement du contrôle décidé par votre commission avait enfin fait bouger les choses**.

En effet, par recoupement d'informations réunies durant ces auditions, il est apparu que les administrations concernées avaient enfin pris clairement conscience de l'urgence, et que le processus réglementaire, après avoir longtemps tourné au ralenti, venait enfin d'enregistrer une réelle accélération.

Plusieurs des responsables consultés ont assuré que les décrets arrivaient en phase de finalisation, et pourraient être enfin publiés d'ici à la fin de l'année 2014. Du coup, votre rapporteur a estimé souhaitable de ne pas relâcher la pression sur l'exécutif et de remettre ses conclusions sans plus attendre, de manière à sensibiliser le Sénat et la presse sur l'urgence de ce dossier.

Sa détermination n'a sans doute pas été inutile, puisque lors du débat annuel sur l'application des lois, le 30 juin 2014, à la tribune du Sénat, le secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen, a indiqué en réponse à une question de notre collègue Daniel Reiner que ces décrets étaient en effet arrivés au terme des procédures préparatoires et pourraient être publiés très prochainement.

En troisième lieu, **s'intéresser aux réserves, c'est avant tout s'intéresser aux réservistes, dont le sens de l'engagement au service de la collectivité mérite d'être souligné et salué.**

Dans un contexte budgétaire tendu, votre rapporteur a donc estimé opportun et utile de faire le point sans plus attendre sur la situation actuelle des réserves civiles et militaires. Ce faisant, il a pu constater que **les réservistes apportent déjà une contribution importante à l'action des forces d'active** -dans les Armées, notamment- même si elle reste relativement discrète.

Comme le souligne le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, les réserves constituent « *une partie intégrante du modèle d'armée défini par le présent Livre blanc. Elles représentent en effet un renfort pour les forces de défense et de sécurité nationale qui, sans elles, ne pourraient être en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise* ».

Les hauts responsables militaires entendus par votre rapporteur lors des auditions ont été unanimes à considérer que **les réservistes sont indispensables au bon fonctionnement des services**, qu'il s'agisse de renforcer les effectifs pour des activités temporaires (dans le cadre du plan Vigipirate, par exemple, ou sur des dossiers plus pointus comme le traitement des contentieux intéressant les forces armées, etc...) ou pour des activités permanentes (comme le service médical, l'encadrement des jeunes lors de la Journée Défense et Citoyenneté, les missions de la Gendarmerie nationale, etc...), voire dans des opérations extérieures (OPEX).

En fait, pour reprendre l'expression imagée mais révélatrice du délégué interarmées aux réserves, le Général Jean-Luc Jarry, « *aujourd'hui, un réserviste, c'est un militaire professionnel à temps partiel* ».

Par ailleurs, au fil des auditions, plusieurs éléments d'appréciation nouveaux sont apparus, et élargissent les analyses déjà très pertinentes développées dans le rapport de Michel Boutant et de Joëlle Garriaud-Maylam.

Ainsi, en dehors des armées, votre rapporteur a pu mieux cerner le rôle très important des réservistes de la Police qui, à la différence des réservistes militaires, n'interviennent pas directement sur des missions opérationnelles mais exercent des fonctions d'expertise et de soutien très diverses relevant au total de quatre-vingt « fiches métiers » différentes.

Il a également souhaité mieux préciser le statut des réserves communales de sécurité civile, lointaines héritières des « milices communales » du XIX^{ème} siècle, et sur lesquelles plusieurs personnalités entendues -dont le Préfet Michel Papaud, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises- ont apporté d'intéressantes précisions. Le dispositif des réserves communales est encore cantonné dans seulement quelques départements mais il peut se révéler très utile, en coordination avec les forces de première intervention, dans les actions de prévention et surtout dans la remise en route du fonctionnement ordinaire de la commune après la survenance d'une crise.

Le système des réserves communales de sécurité n'a pas d'équivalent à l'échelon du département (comme l'a rappelé le Préfet Michel Papaud, la création de réserves départementales de sécurité, un temps évoquée, n'a pas prospéré en raison d'un risque de confusion avec le rôle des services départementaux d'incendie et de secours), de telle sorte que la loi du 28 juillet 2011 n'implique pas, en tant que telle, le département.

Votre rapporteur a néanmoins jugé indispensable de procéder à l'audition de notre collègue Yves Rome, en sa qualité de Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, pour mieux prendre en compte le point de vue des services d'incendie et de secours sur l'articulation entre leur action « en temps normal » au service de la population (c'est-à-dire au quotidien), et les dispositifs particuliers susceptibles d'être mis en œuvre en cas de crise majeure, avec, le cas échéant, un appel renforcé aux réservistes.

Dans un autre ordre d'idées, **votre rapporteur croit également important de souligner le rôle tout à fait utile que certains réservistes peuvent jouer au service des marchés extérieurs de la France.**

Comme l'a remarqué lors de son audition le contre-amiral Antoine de Roquefeuil, secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire, nombre de réservistes disposent dans leur emploi civil d'une expertise professionnelle de haut niveau dans différents secteurs stratégiques pour les exportations françaises (ingénieurs, logisticiens, informaticiens, industriels, etc...). Leur présence au côté des forces d'active lors de la mise en œuvre des dispositifs de sécurité proprement dite est de nature à valoriser le savoir-faire national et à faciliter des prises de position françaises sur certains marchés publics d'après-crise (la reconstruction, par exemple), y compris en sensibilisant leur entreprise.

Mais au-delà des concours opérationnels ou techniques -si précieux soient-ils- que les forces de réserve peuvent apporter aux forces d'active, **le principal mérite du système des réserves n'est-il pas d'entretenir -chez les jeunes, notamment- le lien indispensable entre la Nation et son Armée,** inévitablement plus lâche depuis la suppression progressive de la conscription entre 1995 et 2001 ? Le *Livre blanc* a lui-même posé cette problématique en 2008, en recommandant de porter une « *attention particulière [...] au développement du réseau des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté qui, déployés au sein des quartiers sensibles et des zones rurales, constituent auprès des jeunes un relais important du monde de la défense et de la sécurité nationale* ».

De fait, comme le souligne le *Livre blanc*, « *les réserves manifestent la volonté forte de toutes les composantes de la Nation de garantir la sécurité de notre pays et de contribuer à sa défense* ».

À cet égard, **le système des réserves ne remplace pas la conscription, certes, mais elle en représente une certaine compensation** qui doit donc, non seulement être préservée, mais également revalorisée, en liaison notamment avec l'échelon de proximité que représentent les correspondants de défense désignés au sein de chaque conseil municipal ¹.

Le correspondant de défense -en général un volontaire pour cette fonction, et souvent réserviste lui-même- est l'interlocuteur privilégié des administrés et des autorités civiles et militaires sur les questions de défense. Une de ses missions fondamentales est de développer le lien armée-nation et de promouvoir l'esprit de défense auprès de tous les citoyens. Il exerce un rôle de pédagogie active sur le parcours citoyen, sur le devoir de mémoire, sur la reconnaissance et la solidarité. Il lui incombe en outre d'apporter aux jeunes désireux de prendre part à la défense, toutes les informations nécessaires sur le volontariat et la réserve militaire.

¹ En dehors du fait qu'il doit s'agir d'un élu membre du conseil municipal, aucune règle précise n'a été fixée pour la désignation du correspondant de défense, de manière à permettre à chaque municipalité de procéder selon la procédure la mieux adaptée à sa situation particulière

À ce propos, on ne peut que souhaiter un renforcement du réseau national des correspondants de défense, dont l'utilité est certaine mais qui gagnerait sans doute à être plus visible, aussi bien auprès des maires que des administrés. Une des voies pour y parvenir serait peut-être de hausser du niveau communal au niveau intercommunal le cadre d'intervention des correspondants de défense.

Mais en constatant ainsi le fort potentiel de citoyenneté que recèle le système des réserves, comment ne pas en souhaiter une diffusion beaucoup plus large qu'actuellement, voire la généralisation, sous une forme appropriée, à l'ensemble de la jeunesse ?

On débouche très vite sur une question plus générale en lien avec la notion de conscription : quel dispositif public offre aujourd'hui aux jeunes, sans distinction d'origine de croyance, d'éducation ou de milieu social, l'occasion de découvrir et de vivre en commun pendant une durée significative certaines valeurs citoyennes comme le sens de la discipline, l'engagement gratuit au service de la collectivité, le contact et l'entraide entre des personnes venues d'horizons les plus divers et qui, dans la vie civile, ne se côtoient pratiquement jamais, etc... ?

Peut-on vraiment considérer que cette fonction est suffisamment remplie par l'actuelle « *Journée Défense et Citoyenneté* » (qui a elle-même remplacé depuis 2011 l'ancienne « *Journée d'Appel et de Préparation à la Défense* ») ?

Cette journée est en fait un service que la collectivité offre aux jeunes garçons et filles entre 17 et 18 ans en les informant de leurs droits et de leurs devoirs en tant que citoyens, et en les aidant à mieux comprendre le fonctionnement des institutions de leur pays, mais elle n'a rien de comparable à un service que ces jeunes rendraient à la collectivité pour leur faire mieux prendre conscience du sens de l'engagement.

Dans cette perspective, **faudrait-il réintroduire, sous une forme ou une autre, une forme de « service civique court », d'une durée suffisante -entre trois et six mois- qui proposerait aux jeunes gens, avant leur entrée dans la vie active, une plate-forme de discipline et de valeurs ?**

La réponse à cette question déborderait le cadre du présent bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011, mais **rien n'interdit de penser qu'un tel service civique court d'une durée de trois mois à six mois, que les jeunes effectueraient en relation avec des réservistes, représenterait pour beaucoup d'entre eux un instrument précieux de socialisation et d'insertion, tout en facilitant la constitution d'un vivier pour recruter de futurs réservistes.**

Cette formule aurait certes un coût non négligeable pour la collectivité nationale, mais pas supérieur -et peut-être bien moindre- que toutes les mesures et tous les plans de réinsertion mis en place bout à bout depuis des années, et dont l'efficacité montre toujours très vite ses limites...

*

* *

En définitive, quel bilan d'application peut-on dresser de la loi du 28 juillet 2011 ? Ou plus exactement, quels pourraient être les effets concrets du dispositif qu'elle institue, puisque cette loi, faute de décret d'application, n'est pas encore applicable ?

L'approche en première analyse est que la « mise entre parenthèses » réglementaire de la loi de 2011 n'a pas perturbé le fonctionnement des administrations et des forces concernées, mais il s'agit bien sûr d'une impression trompeuse dans la mesure où, depuis la promulgation de cette loi, aucune crise majeure n'a imposé d'y recourir.

Mais cette circonstance a insidieusement pu insinuer l'idée, chez certains, que c'est la loi elle-même qui, au fond, ne serait pas très utile, dans la mesure où les forces d'active des différents services de secours sont déjà à même de faire face à la gestion des crises, surtout avec le renfort des militaires susceptibles d'être engagés dans le cadre du contrat opérationnel (*cf. infra*, dans la partie du présent rapport détaillant les réserves militaires).

Il est vrai que l'absence de décrets d'application n'affecte pas en temps normal la capacité de réponse des dispositifs existants, et que parmi tous les réservistes susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale, beaucoup ne suivent pas d'entraînement et ne seraient donc pas d'une très grande efficacité en cas de crise majeure.

Cette vision lénifiante ne doit pourtant pas faire illusion, car comme l'a très justement fait observer le préfet Evence Richard, directeur de la protection et de la sécurité de l'État au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, **la loi de juillet 2011 reste indispensable**, car en cas de crise majeure, elle seule permettrait, si nécessaire, de mobiliser un grand nombre de réservistes pendant des durées longues, ce qui n'est pas possible avec les divers autres régimes actuellement en vigueur (par comparaison, à la suite de la catastrophe de Fukushima, les Japonais ont pu mobiliser plus de 100 000 agents sur des périodes longues, ce qui ne serait pas possible actuellement en France).

En revanche, le préfet Richard a sans doute raison de s'interroger sur la consistance réelle des réserves auxquelles s'appliquerait la loi de 2011, à partir du moment où **beaucoup de réservistes salariés occupent des emplois dont il serait difficile de les divertir, même en période de crise**, et que parmi les personnels théoriquement mobilisables, beaucoup n'ont pas de réelle capacité opérationnelle, faute d'entraînements réguliers.

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse du préfet Evence Richard, à la fois sur l'utilité indéniable de la loi de 2011 et sur **l'importance d'assurer aux réservistes des temps d'entraînement et des journées de service assez nombreux pour qu'en temps normal comme en cas de crise majeure, tous soient effectivement aptes à remplir au mieux les missions qui leur seraient confiées.**

À l'heure actuelle, si le moral des réservistes est bon dans l'ensemble, **beaucoup -chez les jeunes officiers de réserve, notamment- font cependant part d'un certain désappointement de ne pas être suffisamment employés**, regrettant qu'un nombre plus important de journées de service ne leur soient pas proposées. En d'autres termes, **leur sens de l'engagement et leur soif de servir ne trouvent pas assez à s'exprimer, alors qu'il s'agit pourtant de leur première motivation.** Incidemment, les auditions ont aussi montré que dans ce contexte, les promotions de grade auxquelles aspirent légitimement les officiers de réserve sont à la fois plus lentes et moins nombreuses qu'on devrait l'attendre.

Dans ces conditions, le bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011 ne peut pas s'en tenir à un décompte de décrets d'application, et conclure sur un simple constat de non parution adressé aux différents ministres -de droite comme de gauche- qui se sont succédé depuis trois ans Rue Saint-Dominique ou Place Beauvau.

La loi de 2011 n'a pas institué un nouveau dispositif de sécurité civile ordinaire, mais une procédure exceptionnelle pour répondre à des situations d'une ampleur ou d'une gravité elles-mêmes exceptionnelles, élargissant ainsi la palette des instruments à la disposition des pouvoirs publics pour faire face aux différents cas de crise majeure envisageables.

À ce titre, **cette loi a toute son utilité et doit pouvoir être mise en œuvre si les circonstances l'exigent.** Une fois ses décrets d'application publiés, il conviendra même de lui assurer une pleine effectivité en consacrant les moyens humains, budgétaires et techniques nécessaires pour garantir à tous les réservistes une formation, un entraînement et des journées de service plus réguliers.

Mais **ce bilan donne aussi à votre rapporteur l'occasion de souligner la remarquable contribution que les membres des différents corps de réservistes apportent au bon fonctionnement des forces d'active, au service de la sécurité nationale.**

Dans une Nation en perte de repères, le système de la réserve doit être sanctuarisé et revalorisé, car si les pouvoirs publics n'y consacrent pas les moyens suffisants et le laissent végéter ou périliter, ce serait un repère de plus qui disparaîtrait. L'État doit consacrer aux réserves et aux réservistes une très grande attention, et y affecter les moyens administratifs et budgétaires nécessaires.

C'est pourquoi **le présent rapport**, au-delà du constat objectif que les décrets d'application de la loi de 2011 ne sont pas sortis dans les délais requis, **se veut surtout un instrument positif de communication sur les réserves et sur les réservistes, qui doit aider les ministres concernés** -principalement le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur- à en recruter plus facilement et à leur garantir un statut attractif, en dépit des contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques.

I. LA LOI DU 28 JUILLET 2011, UN NOUVEL OUTIL POUR MIEUX FAIRE FACE À CERTAINES CRISES MAJEURES

Comme il a été indiqué en introduction du présent rapport, **la loi du 28 juillet 2011 est issue d'une proposition de loi** (n° 194 du 21 décembre 2010) **de deux sénateurs, M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam**, présentée dans le prolongement de leur très important rapport d'information (du 14 décembre 2010, n° 174) « *Pour une réserve de sécurité nationale* », présenté dans le cadre d'une mission d'information de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées à la suite des chantiers ouverts par le Livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale.

A. LA LOI DE 2011, UN TEXTE CONSENSUEL D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Dans un contexte de diversification des risques de crises majeures auxquels la France est potentiellement exposée, les rapporteurs de la loi de 2011 avaient reconnu la contribution essentielle que les réservistes peuvent apporter aux forces d'active, et salué leur engagement reposant essentiellement sur le volontariat et le sens du service.

Pour autant, les rapporteurs avaient constaté certaines faiblesses dans le système des réserves, notamment une relative dispersion des forces de réserve civiles, l'insuffisante coordination entre les réserves civiles et militaires, une réactivité globale faible liée à l'organisation inadéquate des textes alors en vigueur et un manque d'articulation avec les entreprises employant des réservistes.

Plus fondamentalement, les rapporteurs regrettaient l'absence d'une véritable doctrine d'emploi des réserves, aggravée par des incertitudes sur les moyens budgétaires affectés aux réserves. Pour y remédier, les rapporteurs avaient émis un certain nombre de préconisations fortes, tendant notamment à :

- faciliter la mobilisation des réservistes en cas de crise majeure ;
- assurer un meilleur équilibre entre les réserves militaires et les réserves civiles ;
- repenser le rôle des réservistes en cas de crise, selon une doctrine d'emploi prenant mieux en compte la nature et la durée des crises, la proximité et, le cas échéant, l'hypothèse de scénarios de catastrophes survenant dans un autre pays de l'Union européenne ;
- améliorer la gestion quotidienne des réserves, en coordination avec les entreprises ;
- préserver les moyens budgétaires affectés aux réserves ;

- revaloriser l'engagement des réservistes dans la perspective d'un véritable parcours citoyen.

B. DEUX RÉGIMES JURIDIQUES NOUVEAUX POUVANT FAIRE APPEL À DES RÉSERVISTES CIVILS OU MILITAIRES

Constatant l'inadaptation d'un système de mobilisation purement volontaire en cas de crise majeure, une des propositions phare du rapport était la création d'un « *dispositif de réserve de sécurité nationale* », ne remettant pas en cause le principe de l'engagement volontaire ni l'organisation des réserves au quotidien, mais permettant aux ministères concernés, en cas de crise majeure, de mobiliser de manière plus efficace leurs forces de réserve.

À cet effet, la proposition de loi instituait un nouveau régime juridique d'exception temporaire, déclenché par décret du Premier ministre et définissant une durée de préavis et une obligation de mobilisation dans la limite de 30 jours, chaque autorité civile ou militaire restant compétente pour convoquer les forces dépendant d'elle (système n'aboutissant donc pas à une fusion des forces ou de leur encadrement propre).

La loi du 28 juillet 2011 a validé ce nouveau régime, intitulé « *dispositif de réserve de sécurité nationale* », et l'a assorti au cours de la navette (à l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires étrangères, M. Josselin de Rohan) d'un certain nombre de mesures d'accompagnement ayant pour objet, notamment, d'adapter et de moderniser les règles encadrant l'ancien « *service de défense* », rebaptisé « *service de sécurité nationale* ».

Depuis lors, toutes les dispositions de la loi de 2011 ont été codifiées dans le Code de la défense ou dans le Code général des collectivités territoriales.

1. La création d'une réserve de sécurité nationale susceptible de seconder les forces d'active en cas de crise majeure

Alors que la participation des réservistes aux activités de leur formation est essentiellement fondée sur le volontariat, la loi de 2011 a institué un système exceptionnel et dérogatoire qui devrait permettre au Premier ministre, en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, de recourir à un dispositif de mobilisation obligatoire des réservistes. Ce dispositif est légalement désigné « *réserve de sécurité nationale* ».

a) Le cadre général de mise en œuvre du dispositif

Le recours à la réserve de sécurité nationale s'opère par décret, sans préjudice, le cas échéant, du déclenchement d'autres régimes exceptionnels pouvant être mis en œuvre par l'État pour faire face à différentes situations exceptionnelles (l'état de siège, l'état d'urgence, la mise en garde, la réquisition, voire le régime de l'article 16 de la Constitution, etc...).

L'appel à la réserve de sécurité nationale concerne les réservistes appartenant, selon le cas, à la réserve opérationnelle militaire, à la réserve civile de la police nationale, à la réserve sanitaire, à la réserve civile pénitentiaire ou aux réserves de sécurité civile, étant observé que certains personnels concernés appartiennent conjointement à plusieurs réserves (ce qui conduit à devoir préciser l'articulation entre les régimes dont ils relèvent).

La réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public, cette précision légale quant aux finalités du dispositif ayant surtout pour objet, le cas échéant, de permettre aux juridictions compétentes d'apprécier la légalité de l'appel aux réservistes en cas de contentieux.

b) Des contraintes dérogatoires dans le cadre de la réserve de sécurité nationale

Le système est dérogatoire au régime de droit commun sur plusieurs points : la définition d'une période légale d'emploi du réserviste, le raccourcissement du délai de convocation du réserviste, l'obligation de déférer à la convocation et l'opposabilité de la convocation à l'employeur du réserviste, ces points devant être précisés par un décret qui, à cette date, n'a pas encore été publié. Pour le reste, la loi a prévu que les réservistes exerçant au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale demeurent soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur engagement.

Il est ainsi prévu que le décret du Premier ministre fixe la durée d'emploi des réservistes appelés à participer à la réserve de sécurité nationale, sans qu'elle puisse normalement excéder trente jours consécutifs. Cette durée d'activité pourrait cependant être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État (non encore publié).

De même, le décret en Conseil d'État doit fixer les conditions de convocation des réservistes et déterminer, notamment, le délai minimal de préavis de convocation.

Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement. Toutefois, en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par certains opérateurs publics et privés ou gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative peuvent être dégagés de cette obligation.

En contrepartie, la loi de 2011 protège théoriquement les réservistes appelés dans le cadre de la réserve de sécurité nationale contre les incidences préjudiciables que leur absence pourrait entraîner sur le plan professionnel et dans leurs rapports avec leur employeur.

Ainsi, aucun licenciement ou déclassement professionnel et aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste dans cette situation. De même, aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de sa participation aux opérations de réserve de sécurité nationale.

2. La création d'un service de sécurité nationale dédié à la continuité de la vie de la Nation

L'autre volet de la loi de 2011, ou « *service de sécurité nationale* » -qu'il convient de bien distinguer du système de la réserve de sécurité nationale- ne figurait pas dans la proposition initiale de M. Michel Boutant et de Mme Joëlle Garriaud-Maylam : il a été introduit en cours de navette en remplacement de l'ancien « service de défense », en vue de mieux assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale.

Un décret en Conseil d'État devrait là encore préciser les modalités d'application du nouveau dispositif, mais il n'est toujours pas publié.

a) Un régime prévu pour maintenir la continuité des services indispensables à la sécurité nationale dans des situations très graves

Le service de sécurité nationale peut être déclenché par décret en conseil des ministres dans des circonstances bien précises : menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population (article L. 1111-2 du Code de la défense), survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation (article L. 2171-1), péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique (article 1er de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955).

Le service de sécurité nationale est applicable au personnel visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics ou privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du Code de la défense, qui regroupent :

- *« les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation » et qui sont tenus « de coopérer à leurs frais [...] à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste »* (article L. 1332-1) ;

- certains établissements mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (en gros, les installations classées au titre de la protection de l'environnement) ou comprenant une installation nucléaire de base quand la destruction ou l'avarie de certaines installations de ces établissements peut présenter un danger grave pour la population (article L. 1332-2).

L'obligation de service de sécurité nationale ne peut être imposée qu'aux personnes majeures de nationalité française, ressortissantes de l'Union européenne, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile.

Lors du recours au service de sécurité nationale, les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre. Elles continuent d'être soumises aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.

b) L'obligation d'établir et de notifier des plans de continuité

La loi de 2011 a également prévu que les opérateurs d'importance vitale soient tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.

Cette obligation de notification est justifiée par le fait qu'à la différence de la réserve de sécurité nationale -qui ne s'adresse par définition qu'à des réservistes, donc des personnes volontaires et informées des contraintes qui peuvent en résulter- les obligations du service de sécurité nationale peuvent être imposées à des personnes qui n'en ont pas exprimé le souhait et qui, au moment de leur engagement, n'en étaient pas nécessairement informées.

Là encore, le décret en Conseil d'État devait préciser les modalités d'application de cette disposition.

C. UNE SITUATION INACCEPTABLE : L'ABSENCE DES DÉCRETS D'APPLICATION D'UNE LOI CENSÉE GARANTIR LA CONTINUITÉ DE LA VIE NATIONALE

Que la mise en œuvre de certaines lois très techniques soient momentanément retardée par l'absence des décrets d'application peut se concevoir. Certes, cette situation n'est pas très satisfaisante sur le plan des principes, mais elle n'entraîne pas de préjudice majeur, surtout si le texte non-appliqué ne concerne qu'un secteur limité de l'activité nationale ou seulement une petite partie de la population (une seule profession, par exemple).

En revanche, la situation devient très choquante si la loi en question concerne un très grand nombre de citoyens, et *a fortiori* si elle touche à la vie même de la Nation et à la continuité de l'État. Or, tel est bien le cas de la loi du 28 juillet 2011.

Si l'on se réfère aux circulaires primo-ministérielles régissant la publication des mesures réglementaires d'application des lois, les décrets nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 28 juillet 2011 auraient normalement dû paraître dans les six mois, soit au plus tard le 31 janvier 2012...

L'absence de décrets d'application trois ans après sa promulgation apparaît comme réellement incompréhensible pour un texte de cette importance, d'autant que le travail réglementaire à effectuer semble d'ampleur limitée : en pratique, deux décrets à publier, le premier pour préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif de réserve de sécurité nationale (notamment les conditions et les modalités de l'augmentation au-delà de 30 jours de la durée d'activité des réservistes, leurs conditions de convocation et le délai minimum qui doit leur être accordé avant le jour de la convocation), le second pour préciser les modalités d'application du régime de service de sécurité nationale (titre 2).

Cette lacune a déjà fait l'objet de plusieurs questions écrites auxquelles, jusqu'à présent, il n'a été apporté aucune réponse convaincante. Ainsi, en juillet 2013, en réponse à une question écrite du 2 mai 2013 (n° 0685) de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, le ministre de la défense a apporté la réponse évasive suivante :

« Les dispositions de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure prévoient effectivement la fixation par décret en Conseil d'État de la durée d'emploi et des conditions de convocation des réservistes, ainsi que des modalités de mise en œuvre du dispositif de réserve de sécurité nationale et du service de sécurité nationale. Un projet de décret en Conseil d'État et en conseil des ministres a donc été élaboré, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement. Le 4 janvier 2012, ce projet a été transmis par le ministre de la défense à son homologue de l'intérieur, à des fins de consultation du comité technique de la police nationale et du comité technique ministériel du ministère de l'intérieur. Dès que ces deux organismes auront fait connaître leur position, le projet de décret pourra être soumis à l'avis du Conseil d'État. Au terme de son examen par la Haute assemblée, il sera proposé à l'ordre du jour du Conseil des ministres ».

Selon les termes de M. Michel Boutant dans une autre question écrite (demeurée sans réponse) « *ce retard est particulièrement dommageable au fonctionnement des réserves militaires et civiles et pourrait poser problème dans le cas où une crise majeure surviendrait* ».

Des indications téléphoniques officieuses recueillies fin mars 2014 (juste avant le changement de Gouvernement) auprès des administrations civiles et militaires concernées laissent penser que le processus de rédaction se soit révélé laborieux, nécessitant de longues concertations, aussi bien en interministériel qu'avec les instances représentatives des entreprises. Cependant, toujours d'après ces indications, les décrets seraient sur le point d'être finalisés « dans les semaines à venir »...

Le 30 juin 2014, lors du débat en séance publique sur le bilan annuel sur l'application des lois, notre collègue Daniel Reiner, s'exprimant en tant que représentant du Président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, est revenu sur cette question ; il a en effet rappelé à Jean-Marie Le Guen, au banc du Gouvernement comme secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, que sa commission continuait *« de regretter que la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure demeure totalement inapplicable, aucune des quatre mesures d'application prévues n'ayant été prise trois ans après la promulgation de la loi. Cette situation mérite une explication [...] »*.

En réponse, le ministre a confirmé à la tribune du Sénat que le dossier était en effet en passe d'aboutir : *« j'indique [...] qu'un projet de décret fait actuellement l'objet de concertations interministérielles. Ce document a déjà été examiné par la direction générale de la gendarmerie nationale et par le comité technique de la police nationale. Il sera, dès le mois de juillet prochain, proposé au comité technique ministériel, et devrait être publié dans la foulée »*.

Votre rapporteur veut croire qu'il en sera ainsi, et se plait à imaginer que **l'accélération -ou plus exactement, le redémarrage- du processus réglementaire tient au fait que la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois se soit officiellement saisie de la question.**

Il conviendra toutefois de rester vigilant, pour vérifier, après la rentrée parlementaire d'octobre 2014 et la reconstitution de la commission, si les décrets manquants sont enfin sortis.

II. LES RÉSERVISTES AU CÔTÉ DES FORCES D'ACTIVE POUR ASSURER LA SÉCURITÉ NATIONALE

Fidèle à la ligne de conduite que votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'est fixée dès le départ, **le présent bilan d'évaluation n'entend pas rouvrir un débat sur l'opportunité des dispositions retenues lors de l'élaboration de la loi du 28 juillet 2011** -d'ailleurs adoptée à l'unanimité par le Sénat- ni même actualiser les travaux très complets déjà effectués par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, d'abord dans le cadre de la mission d'information de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, puis lors de l'élaboration de cette loi de 2011, sur le rapport de M. Josselin de Rohan.

En revanche, votre rapporteur a souhaité mettre en évidence le soutien très utile que les réservistes -civils et militaires- apportent aux forces d'active en charge de gérer les situations de crise et, ce faisant, leur contribution à la sécurité de la Nation.

A. LA RÉPONSE DES FORCES CIVILES ET MILITAIRES AUX ATTEINTES GRAVES À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En dehors des responsables publics ou des spécialistes des questions de sécurité intérieure, **assez peu de gens mesurent l'ampleur et la diversité des dispositifs mis en place par l'État et les collectivités territoriales pour faire face aux situations d'urgence, de crise ou de catastrophe**, qu'elles surviennent à un niveau tout à fait localisé (un accident de la route, un incendie, etc...) ou, au contraire, qu'elles revêtent une gravité exceptionnelle (déraillement de chemin de fer, catastrophe aérienne, accident industriel grave, etc...) ou qu'elles frappent sur une étendue beaucoup plus vaste (une ville, un département, voire l'ensemble du territoire national).

Sans qu'il soit nécessaire de présenter l'ensemble de ces dispositifs pour évaluer le bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011, votre rapporteur croit néanmoins intéressant d'en rappeler les lignes directrices et de souligner que les forces de réserve, civiles comme militaires, y jouent un rôle important au côté des différentes forces d'active mobilisées pour faire face à la crise.

En pratique, **la stratégie de sécurité nationale a été définie en 2008 par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**, avec pour objectif « *de parer aux risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation* ». Ainsi, à côté des différents types de risques et menaces passibles d'une réponse essentiellement militaire (agression armée, atteinte au territoire de la République, menace graves contre la sécurité des Français à l'étranger, etc...), la politique de sécurité intérieure a pour objet « *d'assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale en cas de crise, et défendre la Nation contre toute menace non militaire* ».

1. Les crises majeures, une notion à la fois imprécise et extensive

La loi n'énumère pas toutes les situations entrant dans la catégorie des crises majeures, d'autant qu'en l'absence de critères objectifs, **cette notion même de crise « majeure » (opposée à ce que serait une crise « mineure ») reste assez subjective** : elle dépend de la perception des acteurs et des victimes de la crise, comme l'a pertinemment fait observer le préfet Michel Papaud, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), lors de son audition par votre rapporteur : « *Qu'est-ce qu'une crise majeure ? Est-ce que cela se quantifie en nombre de victimes ou en ampleur des dégâts matériels ? On ne sait pas très bien aujourd'hui les attentes de la population. Des situations considérées comme admissibles jadis pourraient très bien être considérées comme inacceptables aujourd'hui* ».

Ainsi, à des risques classiques relativement bien identifiés (catastrophes naturelles, séismes, tempêtes graves, canicules, accidents technologiques et industriels, pandémies, incendies de forêt de grande ampleur, etc...) s'ajoutent de nouvelles menaces comme les actes terroristes, les attaques majeures contre les systèmes d'information et les réseaux de communication, les phénomènes climatiques liés au réchauffement global, etc...

Au-delà de ses paramètres intrinsèques (le nombre de victimes, par exemple), la perception de la gravité de la crise est en outre influencée par de facteurs externes de plus en plus importants, comme l'urbanisation croissante (la densité démographique accroît les effets des accidents), le rôle de plus en plus fondamental des réseaux de communication (leurs éventuels dysfonctionnements venant compliquer la gestion de la crise elle-même), sans oublier la médiatisation d'évènements relativement localisés qui, dans le passé, seraient passés relativement inaperçus mais qui, aujourd'hui, sont présentés comme de véritables catastrophes.

Dans la préparation du présent rapport, **votre rapporteur a pris pour hypothèse de travail qu'une crise revêt un caractère majeur au sens de la loi de juillet 2011 dès lors qu'elle impose aux autorités publiques de mobiliser des effectifs et des moyens de grande ampleur dépassant sensiblement la capacité de réponse des collectivités territoriales concernées, nécessitant de remonter à l'échelon supérieur** (qui peut être, selon le cas, le préfet de département, le préfet de zone de défense, voire le ministre de l'Intérieur) et s'il y a lieu, de faire appel au concours des forces armées.

2. Le ministre de l'Intérieur, responsable naturel de la sécurité et de la protection civiles

Le Livre blanc de 2008 pose clairement le principe que « *Le ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles [...] assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire* ». Il précise en outre le rôle -en principe complémentaire et circonscrit- que les Forces armées peuvent jouer dans ce domaine : « *Quel que soit le scénario de crise, la première intervention terrestre est toujours conduite par le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile. Les armées interviennent de manière complémentaire, avec les moyens et les savoir-faire spécifiques dont l'autorité civile responsable de la gestion de crise exprime le besoin.* ».

Dans ce cadre, le ministère de l'Intérieur s'est doté d'une cellule interministérielle de crise (CIC) installée dans ses locaux de la place Beauvau ; cette cellule travaille en réseau avec les moyens mis en place par les différents ministères concernés (notamment les ministères en charge des affaires étrangères, de l'industrie, des transports et de l'énergie) et coordonne les manœuvres sur le terrain avec le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la Défense (*cf. infra*).

Le centre de planification et de conduite des opérations au cœur de la gestion de crise requérant l'intervention des Forces armées

Le Chef d'état-major des armées, commandant opérationnel des forces et conseiller du Gouvernement, dispose, au sein de l'état-major des armées, d'un centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

Le CPCO est au cœur du processus de gestion des crises, aussi bien en amont (veille stratégique, planification) qu'en aval (conduite des opérations), en liaison avec la Cellule interministérielle de crise (CIC) du ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne la gestion des crises intérieures.

Centre de la chaîne de commandement opérationnelle française, le CPCO regroupe les capacités de planification et de conduite des opérations au niveau stratégique.

Situé Boulevard Saint Germain à Paris, le CPCO compte actuellement quelque 200 officiers, sous-officiers et militaires du rang (hors agents de la direction du Renseignement militaire), ainsi que des officiers de liaison des principaux pays alliés.

En pratique, le CPCO assure deux missions essentielles : la planification et la conduite des opérations extérieures et intérieures. Ces deux missions incluent les opérations et mesures que les armées seraient appelées à mettre en oeuvre en cas de crise majeure au sens de la loi du 28 juillet 2011.

Les travaux conduits par la chaîne planification consistent à anticiper, à établir une synthèse des évaluations de risques de crise et à préparer les options militaires proposées au CEMA.

La conduite des opérations est assurée à partir des travaux élaborés par la chaîne planification. L'organisation du CPCO est conçue pour éviter qu'il y ait une rupture au moment du passage de la planification à la conduite. Lorsqu'une opération est déclenchée, une cellule de crise est créée afin d'assurer la conduite. Elle est complétée par des cellules d'expertises particulières et par des officiers de liaisons spécifiques (dont les officiers de liaisons étrangers).

Le CEMA garde en toute circonstance le contrôle de ses forces, même si, en pratique, il en délègue le commandement opérationnel (OpCon) à un commandant d'opération. C'est au CEMA qu'il incombe de donner des directives nationales et de définir les règles d'emploi et d'engagement opérationnel.

Sur le terrain, le dispositif de crise est décliné, selon le cas, au niveau du préfet de zone (avec, pour la partie militaire s'il y a lieu, un centre opérationnel de zone, ou COZ) et du préfet de département (avec, là encore, un centre opérationnel de département, ou COD).

1. La contribution des forces armées dans le cadre du contrat opérationnel

La contribution des armées à la sécurité intérieure fait l'objet d'un « *contrat opérationnel de protection sur le territoire national* » prévoyant « *une capacité de déploiement des forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celles des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire* ».

Au cas -assez théorique- où cet effectif de 10 000 hommes se révélerait insuffisant pour faire face à la crise, les hauts responsables militaires entendus par votre rapporteur ont cependant considéré que sous réserve de leurs autres engagements incontournables (en opérations extérieures, notamment), les armées n'hésiteraient jamais à aller bien au-delà de 10 000 hommes si la sécurité nationale l'exigeait.

Placées sous la responsabilité des autorités civiles en charge de la conduite des opérations de sécurité nationale, **les forces militaires engagées pour faire face à la crise demeurent toutefois sous commandement opérationnel du Chef d'état-major des armées (CEMA)**, qui garantit ainsi la cohérence générale d'emploi de l'ensemble des troupes.

Le CEMA exerce ce commandement à travers le CPCO (dans le cadre de la préparation du présent rapport, votre rapporteur a effectué une visite du CPCO et pu s'entretenir avec un des officiers responsables, en présence d'un des officiers détaché comme expert militaire auprès de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées).

B. LA MULTIPLICITÉ DES FORCES DE RÉSERVES

Votre rapporteur, dans son travail préparatoire, a constaté qu'à côté de **trois grandes forces de réserve relativement bien connues**, y compris des non spécialistes -**les réservistes militaires, les réservistes de la Gendarmerie et les réservistes de la Police**- il existe différentes autres forces plus discrètes mais qui, dans leurs domaines d'intervention, peuvent elles aussi apporter un concours précieux dans la gestion d'une crise majeure.

Il convient, à cet égard, de rappeler que le système de la réserve de sécurité nationale issu de la loi du 28 juillet 2001 concerne cinq catégories de réservistes : les réservistes de la réserve opérationnelle militaire, ceux de la réserve civile de la police nationale, les réservistes de la réserve sanitaire, les agents de la réserve civile pénitentiaire et les membres des réserves communales de sécurité civile (ces dernières étant plus particulièrement en charge du suivi de l'après-crise et du redémarrage de la vie communale normale plutôt que de la gestion de la crise proprement dite).

Outre ces forces de réserves, il existe également une réserve judiciaire, mentionnée pour mémoire car elle n'entre pas dans le système de réserve de sécurité civile.

Cet ensemble diversifié couvre ainsi de manière cohérente la plupart des grands secteurs d'intervention de la puissance publique.

En revanche, le schéma général apparaît assez compliqué, ce qui n'en facilite pas le suivi, d'autant que plusieurs réserves sont elles-mêmes subdivisées en sous-ensembles aux structures ramifiées (par exemple, les réserves militaires comportent une réserve opérationnelle et une réserve citoyenne, les réservistes opérationnels étant à leur tour répartis en plusieurs niveaux et catégories).

À cela s'ajoute que **les désignations légales des différentes composantes se ressemblent, ce qui ne simplifie pas l'identification des dispositifs existants** ; la loi de juillet 2011, par exemple, a opté pour des terminologies peu parlantes et qui peuvent prêter à confusion : d'un côté, une *réserve de sécurité nationale*, de l'autre un *service de sécurité nationale*, deux régimes juridiques bien distincts mais qui portent pourtant presque le même intitulé. Dans le même sens, lors de son audition, le Général Jean-Luc Jarry est convenu que l'intitulé de la « *réserve citoyenne* » n'était peut-être pas très approprié, du fait que le statut de ses membres diffère sensiblement de celui des réservistes opérationnels.

1. Les réserves militaires

Depuis la professionnalisation des armées, le rôle et le format des réserves militaires ont considérablement évolué, passant d'une réserve de masse issue des anciens appelés du contingent à une réserve de volontaires sélectionnés.

Conformément aux orientations du Livre blanc de 2008, **la réserve militaire est aujourd'hui constituée de deux éléments bien distincts : la réserve opérationnelle** -qui relève de la loi du 28 juillet 2011- **et la réserve citoyenne**, qui a pour vocation d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la société civile et l'armée, mentionnée simplement pour mémoire dans le présent rapport, puisqu'elle n'est pas concernée par le dispositif de réserve de sécurité nationale de la loi de juillet 2011 (*cf.* Annexe). Cette distinction entre réserve opérationnelle et réserve citoyenne se retrouve dans l'organisation des réserves de la Gendarmerie, qui font classiquement l'objet de décomptes d'effectifs séparés.

La réserve opérationnelle regroupe elle-même deux composantes : la réserve opérationnelle d'engagement et la réserve opérationnelle de disponibilité.

a) La réserve opérationnelle d'engagement, ou réserve de premier niveau

La réserve opérationnelle d'engagement est composée de volontaires âgés d'au moins 17 ans (civils ou anciens militaires d'active) ayant souscrit de leur propre initiative un engagement à servir dans la réserve (ESR) et pouvant être amenés à servir aussi bien sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Ces réservistes reçoivent une formation et un entraînement spécifiques afin d'apporter un renfort temporaire de quelques dizaines de jours par an aux forces armées.

b) La réserve opérationnelle de disponibilité, ou réserve de deuxième niveau

La réserve opérationnelle de disponibilité regroupe tous les anciens militaires d'active soumis à une obligation de disponibilité pendant les cinq années suivant leur départ des forces armées. En fait, les réservistes en disponibilité ont assez souvent une « double casquette », dans la mesure où d'anciens militaires en disponibilité peuvent en même temps être membres de la réserve de premier niveau, pour peu qu'ils aient souscrit un ESR avant l'expiration de leur période de disponibilité.

C'est d'ailleurs une des difficultés posées aux gestionnaires de la réserve, car l'identification des uns et des autres en fonction de leurs statuts respectifs se révèle en pratique assez compliquée. Il en va de même pour la localisation des personnels en disponibilité qui, bien souvent, ne prennent pas la peine de signaler leurs changements de coordonnées à l'autorité de gestion.

c) Les réserves de la Gendarmerie

Ainsi qu'il a été dit, **la réserve de la Gendarmerie se compose de la réserve opérationnelle** (réserve de premier niveau, qui comprend tous les volontaires sous engagement à servir dans la réserve, et réserve de deuxième niveau, qui comprend tous les anciens militaires de la Gendarmerie soumis à l'obligation de disponibilité de cinq ans), **ainsi que d'une réserve citoyenne spécifique.**

Exerçant en gendarmerie départementale, en gendarmerie mobile ou à la garde républicaine, les personnels de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie effectuent les mêmes missions que leurs homologues de l'active (surveillance, renseignement, lutte contre la délinquance, défense de points sensibles...), soit en renfort d'unités existantes, soit en unités constituées de réservistes.

En rapport avec les missions traditionnelles de la Gendarmerie, les réservistes disposent, dans le domaine de la police judiciaire, de la compétence d'agent de police judiciaire (APJ) pour les anciens militaires d'active et de celle d'agent de police judiciaire adjoint (APJA) pour les autres réservistes, après une formation spécifique et une prestation de serment. Actuellement, l'activité moyenne annuelle est de 23 jours par réserviste.

d) Les réservistes, un apport désormais indispensable au fonctionnement ordinaire des forces militaires d'active

Au 31 décembre 2013, le nombre de réservistes opérationnels s'élevait à environ 56 300 (dont environ 28 500 réservistes de la Gendarmerie nationale, soit 50 %).

Selon leurs compétences et leur domaine de spécialité, les réservistes opérationnels servent en unités ou dans les états-majors, sur le territoire national et sur les théâtres extérieurs, et se voient confier les mêmes missions que les militaires d'active.

Un point essentiel, bien mis en évidence lors des auditions des responsables militaires menées par votre rapporteur, est que **depuis la suppression de la conscription, l'activité des réservistes représente aujourd'hui un élément indispensable au fonctionnement ordinaire des armées, à la fois en termes d'effectifs et de compétences** : en clair, la réserve est un complément indispensable aux forces d'active et représente une composante pleine et entière des forces armées, sans laquelle celles-ci ne pourraient remplir leur contrat opérationnel.

Selon les responsables entendus par votre rapporteur, **des services entiers ne pourraient plus fonctionner sans le concours actif des réservistes**, notamment dans des spécialités où, précédemment, les appelés du contingent jouaient un grand rôle (le service de Santé, en particulier).

C'est d'autant plus vrai lorsque les forces d'active sont elles-mêmes contraintes de divertir une partie de leurs effectifs sur des missions de sécurité civile. Le député Patrice Calmégane, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi du 28 juillet 2011, en a fourni un exemple tout à fait symptomatique à propos de la pandémie grippale H1N1 de 2009-2010 : la gestion de cette crise ayant nécessité la réquisition, par la préfecture, des personnels des services médicaux et paramédicaux d'unité (SMU) pour assurer le fonctionnement de multiples centres de vaccination civile, certains SMU ne pouvaient plus assurer dans le même temps le soutien médical de leurs unités, et ont dû faire appel à des médecins et des infirmiers réservistes pour maintenir le caractère opérationnel de ces unités...

La montée en puissance des réservistes a induit une nouvelle culture au sein des armées, les autorités militaires n'hésitant plus à faire encadrer des militaires d'active par des officiers de réserve, alors qu'avant, c'était le plus souvent l'inverse (des officiers d'active encadrant des réservistes).

Enfin -et peut-être surtout- **les réservistes, quel que soit leur statut dans le civil (salarié, agent de la fonction publique, artisan, profession libérale...)** sont un **trait d'union irremplaçable entre la société civile et les armées** : ils concrétisent par leur engagement la participation effective des citoyens à la défense du pays, valeur que la suppression de la conscription a relégué en arrière-plan depuis une vingtaine d'années.

**La situation des réserves dans le cadre de la loi de programmation militaire :
des perspective encourageantes**

D'après le tout récent premier rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 (juin 2014), les effectifs des militaires de réserve, après plusieurs années marquées par une diminution du nombre de volontaires, se sont stabilisés en 2013. Une hausse de 162 engagements sous réserve (ESR), par rapport à 2012, rompt ainsi la tendance déflationniste constatée précédemment, dans un contexte de restructurations et de baisse des crédits consacrés aux réserves.

L'effet conjugué du dépyramidage et du recrutement de jeunes volontaires a permis d'effectuer en 2013 près de 40 000 jours d'activité supplémentaire par rapport à 2012, pour un coût moyen journalier en baisse de 6 %. Ainsi, en 2013, le volume total des jours d'activités de la réserve opérationnelle s'est élevé à 669 334 jours. Plus particulièrement, la part des jours effectués en opérations extérieures (OPEX) et mission de courte durée a atteint 2,8 %. Cette participation OPEX/MCD est en légère augmentation par rapport à l'année précédente (1,6 %).

2. La réserve civile de la police nationale

La réserve civile de la Police nationale a été instituée par les dispositions du chapitre III de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 (dite loi LOPSI 2), récemment modifiées par la loi 2011-267, d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 et aujourd'hui codifiées dans le Code de la sécurité intérieure (articles L. 411-7 et suivants).

Conformément à ces textes, la réserve civile de la police nationale est « destinée à des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité, en France et à l'étranger, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public ». Ce dispositif coexiste avec le « service volontaire citoyen de la police nationale » (également étendu à la Gendarmerie nationale), qui s'adresse à des bénévoles désireux de participer comme « collaborateur occasionnel du service public » à des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention, à l'exclusion de l'exercice de toute prérogative de puissance publique.

Initialement constituée exclusivement de policiers des corps actifs à la retraite tenus à une obligation de disponibilité de cinq ans (et qui pouvaient par ailleurs accomplir, sur la base du volontariat des missions de police), cette réserve est désormais accessible à l'ensemble des citoyens âgés de 18 à 65 ans. Ainsi, comme dans les armées, la réserve de la Police comporte deux catégories de réservistes :

- les retraités des corps actifs de la police nationale qui, dans les cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service et dans la limite de quatre-vingt-dix jours par an, restent tenus à une obligation de disponibilité afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre de l'intérieur en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public ou d'événements exceptionnels (*mutatis mutandis*, l'équivalent de la réserve opérationnelle de disponibilité des militaires) ;

- les réservistes volontaires ayant souscrit un engagement d'une durée d'un an, tacitement renouvelable dans la limite de cinq ans et qui leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Le régime juridique applicable aux réservistes de la police diffère sur plusieurs points de celui des autres réserves, les réservistes militaires, notamment. À ce propos, certaines informations incitent à penser que l'élaboration des décrets d'application de la loi du 28 juillet 2011 a pu se heurter au sein du ministère de l'Intérieur à des problèmes d'ordre statutaire, suscitant plus de difficultés dans les instances représentatives des policiers que chez les militaires.

De fait, les policiers sont des personnels civils disposant du droit syndical et d'organisations professionnelles puissantes, ce qui impose au ministère-pilote des négociations sans doute plus compliquées et plus longues qu'avec des militaires. Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Nathalie Carlier, commandante de police, responsable de la mission nationale de la réserve civile à la direction des ressources et des compétences de la police nationale, a confirmé qu'en effet, les syndicats de police consultés sur les projets de décrets avaient exprimé dans un premier temps leurs craintes que le recours accru à des réservistes s'opère au détriment du recrutement de fonctionnaires des services actifs. En outre, dans leur ensemble, les policiers en activité et les réservistes de la Police redoutaient que la loi de juillet 2011 impacte durablement l'organisation de la réserve et y introduise des contraintes nouvelles, alors qu'en réalité, elle ne trouverait à s'appliquer que de manière ponctuelle pour parer à des crises majeures de grande ampleur.

Toutefois, d'après les personnalités entendues, ces interrogations seraient désormais clarifiées, notamment en raison du cantonnement des réservistes à des missions de soutien et d'une ampleur somme toute très limitée du dispositif : en pratique, l'effectif total de la réserve de la Police ne compte actuellement que 3 000 réservistes, dont une très large majorité d'anciens policiers, soit seulement environ 250 réservistes non issus des rangs de la Police. Le budget annuel des réserves s'élève seulement à environ 15 millions d'euros, à peine suffisant pour faire face aux besoins réels.

Ces chiffres montrent clairement que **les réservistes ne risquent en aucune manière de concurrencer les policiers en activité**, mais qu'au contraire, **ils représentent une force d'appoint très utile aux forces d'active**, notamment pour leur permettre de monter en puissance dans des délais très brefs ou pour remplir certaines missions très spécialisées comme l'encadrement juridique des reconduites à la frontière, l'expertise informatique, etc...

En pratique, la gestion des réservistes de la Police est assurée de manière déconcentrée au niveau des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), l'administration centrale n'assurant qu'une coordination au niveau national. Pour la commandante Nathalie Carlier, le SGAP est le niveau de gestion le mieux approprié, car la proximité est un élément essentiel au bon fonctionnement du système.

3. La réserve sanitaire

En vue de répondre aux « *situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national* », la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur avait créé un corps de réserve sanitaire dont les règles de fonctionnement, modifiées depuis lors, figurent désormais au Code de la santé publique (article L. 3132-1 et suivants).

Selon les textes aujourd'hui en vigueur, la réserve sanitaire a pour objet « *de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'État, des collectivités territoriales, des agences régionales de santé, des établissements de santé et des autres personnes participant à des missions de sécurité civile* ».

Outre les dispositions du Code de la santé publique, cette réserve sanitaire est régie par différents textes réglementaires d'application, dont les grandes lignes se retrouvent, *mutatis mutandis*, dans les règles d'organisation et de fonctionnement d'autres réserves civiles créées plus tard (*cf. infra* le dispositif applicable à la réserve civile pénitentiaire).

En pratique, il peut être fait appel à la réserve sanitaire, non par décret comme pour la réserve de sécurité nationale, mais par arrêté motivé du ministre chargé de la santé, cet arrêté déterminant la durée de mobilisation des réservistes ainsi que le département ou la zone de défense dans lequel ils sont affectés (ou l'autorité auprès de laquelle ils sont affectés dans le cas de missions internationales).

Il est intéressant de noter qu'**en vertu de l'article L. 3134-1 du Code de la santé publique, le recours à la réserve sanitaire donne lieu à la remise d'un rapport du ministre chargé de la santé aux commissions parlementaires permanentes compétentes** dans les six mois suivant l'arrêté de mobilisation.

Le réserviste requis peut s'absenter sans l'accord de son employeur pendant une durée maximale de cinq jours ouvrés par année civile, à l'issue d'un préavis (sans préjudice de dispositions conventionnelles plus favorables). Au-delà de cette durée, il est tenu de solliciter l'accord de son employeur. Lorsque son accord préalable est prévu, l'employeur ne peut s'opposer à l'absence du réserviste qu'en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens et de services ou à la continuité du service public.

Comme il a été dit, la loi du 28 juillet 2011 autorise de placer les réservistes sanitaires sous le régime de réserve de sécurité nationale. Dans cette hypothèse, **l'absence de décret d'application de la loi de 2011 conduit à s'interroger sur l'articulation ou le chevauchement des procédures** prévues, d'un côté dans le cadre de la réserve de sécurité nationale, de l'autre dans celui de la réserve sanitaire, alors-même que les situations dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent faire appel aux réservistes sanitaires (« *situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national* ») peuvent parfaitement correspondre à une situation de crise majeure au sens de la loi de 2011.

4. La réserve civile pénitentiaire

La réserve de sécurité nationale issue de la loi du 28 juillet 2011 inclut, entre autres, les agents de la réserve civile pénitentiaire, dispositif relativement méconnu sur lequel votre rapporteur estime intéressant de fournir quelques éléments d'information. Votre commission avait d'ailleurs déjà eu l'occasion d'y consacrer quelques développements il y a deux ans, lorsqu'elle avait effectué, en commun avec la commission des Lois, un bilan d'évaluation de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (rapport d'information n° 629 du 4 juillet 2012, présenté par M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat).

La réserve pénitentiaire a été créée et organisée par les articles 17 à 21 de la loi pénitentiaire de 2009. Elle est « *exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire* » afin d'assurer « *des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale* ».

Un décret n° 2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de la loi pénitentiaire et une circulaire du 1er juin 2012 relative à la mise en œuvre de la réserve civile pénitentiaire au sein des services du ministère de la justice, ont notamment précisé trois points du fonctionnement courant de cette force d'appoint :

- les droits et obligations du réserviste volontaire sont énoncés dans un contrat d'engagement le liant à l'État. La signature de ce contrat est subordonnée à la reconnaissance préalable de la capacité et de l'aptitude de l'agent à occuper l'emploi souhaité. Le contrat rattache le réserviste à son lieu d'affectation. Celui-ci est fixé en priorité dans le département dans le ressort duquel est situé le domicile du réserviste ;
- les réservistes sont tenus d'avertir l'autorité de gestion de tout changement dans leur situation personnelle susceptible d'affecter l'accomplissement de leur mission ;

- lorsque la durée des missions dépasse dix jours, le réserviste doit demander l'accord de son employeur sous la forme d'un courrier recommandé. À défaut de réponse dans le délai d'un mois, l'accord de l'employeur est réputé acquis.

Lors de la préparation du rapport de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, l'administration pénitentiaire avait précisé aux rapporteurs que les réservistes pouvaient assurer différents types de mission dont l'une semble plus particulièrement cadrer avec les objectifs de la loi de juillet 2011 (en l'occurrence, le renforcement de la sécurité des sites relevant du ministère de la Justice).

En revanche, comme pour la réserve sanitaire, l'absence de décrets d'application de la loi de 2011 conduit à s'interroger sur la conciliation entre les procédures prévues pour la mise en œuvre de la réserve de sécurité nationale et celles -assez lourdes, puisqu'elles impliquent notamment un courrier recommandé de l'agent à son employeur pour les missions dépassant dix jours- instituées par le décret du 27 juin 2011.

Quoi qu'il en soit, ce régime ne concerne qu'un nombre limité de réservistes : à la parution du rapport d'information n° 629, moins d'une centaine de contrats seulement avaient été signés.

5. Les réserves communales de sécurité civile

Alors que fondamentalement, la gestion des crises relève de l'État, la loi n°2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a créé un cadre opérationnel et juridique nouveau, autorisant les maires qui souhaitent y impliquer les habitants de leur commune à mettre en place une réserve communale de sécurité civile, fondée sur le double principe de solidarité citoyenne et de bénévolat. La loi prévoit d'ailleurs la possibilité d'une intercommunalité de moyens, même si chaque maire reste responsable des missions engagées sur le territoire de sa commune.

En pratique, le dispositif intéresse principalement les communes situées dans des zones à risque (incendies de forêt, inondations...), en particulier celles disposant d'un plan communal de sauvegarde.

Les dispositions de la loi de 2004 sont désormais codifiées aux articles L. 1424-8-1 et suivant du Code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes desquels *« les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques. Elles sont mises en œuvre par décision motivée de l'autorité de police compétente »*.

Composée de volontaires bénévoles, la réserve communale de sécurité civile a pour objectif de soutenir l'action des services de secours, aussi bien « les rouges » (les pompiers) que « les blancs » (les ambulanciers, le SAMU, les secouristes, ...), en les dégageant de certaines missions secondaires -mais néanmoins indispensables- pour mieux leur permettre de se consacrer aux missions complexes, dangereuses ou urgentes. La réserve communale a également vocation à renforcer ponctuellement les moyens municipaux mobilisés pour faire face aux accidents et catastrophes affectant le territoire.

En dehors des périodes de crise -c'est-à-dire « en temps normal »- les réservistes communaux peuvent aussi seconder efficacement les services municipaux dans différentes actions de prévention et de secours, comme la surveillance des cours d'eau ou des digues, l'orientation des habitants en cas d'évacuation d'un lieu, le guet sur les tours d'incendie de forêt, le débroussaillage, le déneigement, etc...

Comme il a été souligné dans l'introduction du présent rapport, **la réserve communale de sécurité civile ne concurrence pas les services départementaux d'incendie et de secours**, dans la mesure où il ne s'agit pas de forces d'intervention pendant la crise, mais plutôt des forces de complément ayant vocation à intervenir après la crise pour permettre à la vie communale de reprendre un cours normal : remise en ordre des voies de circulation après une tempête, aide aux personnes sinistrées pour assécher les maisons après une inondation, etc...

Pourtant, comme l'a fait observer M. Christophe Reynaud, spécialement en charge du suivi des réserves communales de sécurité civile au sein de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur, lors de son audition par votre rapporteur, ce système semble parfois susciter quelques réticences sur le terrain, soit de la part des autres corps de sécurité civile, soit des associations agréées de sécurité civile (type Croix Rouge, associations de secouristes, etc...), qui semblent craindre -à tort- une forme de concurrence inappropriée.

Notre collègue Yves Rome, en sa qualité de Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), estime que ces préventions ne sont pas réellement fondées, dès lors que chaque force reste dans les limites d'intervention qui lui sont assignées. Cela étant, lors de son audition par votre rapporteur, il a estimé que l'intérêt du système des réserves communales résidait surtout dans le maintien à haut niveau du sens de l'engagement citoyen et du volontariat.

Reste à s'interroger sur le mode d'intervention des réserves communales en cas de déclenchement du système de réserve de sécurité nationale, ce qui amène à deux observations importantes, même si, comme pour les autres réserves, l'absence de décret d'application rend pour le moment ce système inopérant :

- en premier lieu, les réserves communales de sécurité ne sont pas des forces d'intervention mais des forces d'après-crise ; du coup, la mise en œuvre de la loi de 2011 ne modifierait-elle pas leur statut, en les impliquant dans la crise elle-même ?
- en second lieu, les réservistes communaux interviennent à titre volontaire et bénévole, à la différence des réservistes des autres forces, qui perçoivent une rémunération sous forme de vacations. Dans le cadre de la loi de 2011, la mobilisation des réservistes devenant obligatoire, le principe du service bénévole pourrait-il être maintenu ?

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS)

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a créé une Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), actuellement présidée par le sénateur de l'Oise M. Yves Rome.

Si la sécurité civile constitue une des **missions régaliennes de l'État** -auquel il appartient d'en définir les règles- il est apparu souhaitable que les collectivités territoriales, qui sont en première ligne sur le terrain, soient associées au processus. C'est la fonction essentielle de la CNSIS, mise en place pour associer les collectivités territoriales intéressées, à travers une procédure consultative et d'information, à l'élaboration des textes intéressant les missions, l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours ainsi que l'évolution de leurs ressources et de leurs charges.

La CNSIS est composée de membres des assemblées parlementaires, pour un quart au moins de représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, de représentants de l'État et, en majorité, de représentants des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

La CNSIS est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Elle peut émettre des vœux.

Lorsqu'elle est consultée sur un projet de loi ou d'acte réglementaire ayant des incidences sur les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ou du bataillon de marins-pompiers de Marseille, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours associe à ses travaux, selon les cas, le préfet de police de Paris et le commandant de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ou le maire de Marseille et le commandant du bataillon de marins-pompiers de Marseille, ou leurs représentants.

En définitive, à ce jour, seulement 500 communes environ se sont dotées d'une réserve communales, dont la moitié dans des départements du sud de la France plus particulièrement exposés aux incendies de forêt (140 réserves dans le Var, 20 en Corse, 80 dans les Bouches-du-Rhône), le reste étant concentré, principalement, dans plusieurs départements littoraux de la façade ouest.

Le système n'est donc guère développé, situation qui tient en large part à sa relative méconnaissance par la plupart des maires (beaucoup d'élus communaux en ignorent même l'existence), ainsi qu'à des limites budgétaires évidentes.

Pour autant, **les réserves communales pourraient être d'un grand secours après un sinistre majeur. Surtout, elles contribuent à diffuser dans la population une « culture du secours et de la sécurité »** qui, pour reprendre l'expression du préfet Michel Papaud lors de son audition, doit *« commencer avec le citoyen et irriguer jusqu'au plus haut sommet de l'État »*.

Actives dans la vie municipale au quotidien comme en période de crise, elles représentent un instrument de cohésion sociale autour de valeurs citoyennes, elles aussi indispensables au fonctionnement harmonieux d'une commune.

III. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de leur travail et conformément à la pratique habituelle de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, votre rapporteur croit utile de formuler quelques recommandations qui lui sembleraient de nature à améliorer le fonctionnement et l'emploi des réserves, non seulement en cas de crise majeure mais également en période normale.

Ces préconisations concernent à la fois la mise en œuvre du dispositif légal lui-même et sa déclinaison réglementaire qui, jusqu'à présent, n'a pas pu être évaluée puisque les décrets d'application de la loi de 2011 ne sont toujours pas publiés et que votre rapporteur n'a pas eu connaissance des projets en cours d'élaboration et de consultation.

1. Publier dans les plus brefs délais les décrets d'application de la loi du 28 juillet 2011

La première recommandation sera bien sûr que le Gouvernement publie enfin les règlements d'application de la loi du 28 juillet 2011, en veillant en particulier que les mécanismes retenus restent assez simples et homogènes pour pouvoir être facilement compris par toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des réservistes eux-mêmes, des administrations gestionnaires et des forces d'active des corps concernés, sans oublier les entreprises où travaillent les réservistes, dont l'activité ne doit pas être trop perturbée lorsqu'il est fait appel aux réserves.

2. Envisager une simplification et une homogénéisation des différents statuts

Comme il est apparu lors de l'élaboration du présent rapport, le système global des réserves est actuellement très -et peut-être trop- diversifié, au point qu'il est difficile d'en avoir une vision à la fois simple et exhaustive. Cette situation tient à l'empilement au fur et à mesure de différents régimes juridiques, sans qu'à un moment ou à un autre, le législateur ait eu l'occasion de les reconsidérer dans une perspective globale.

De ce fait, la multiplicité des réserves et des statuts particuliers donne l'impression d'une certaine dispersion à laquelle il serait sans doute opportun de remédier.

S'il n'entre pas dans la mission de votre rapporteur d'esquisser les contours d'une telle réforme, deux recommandations pratiques peuvent néanmoins être émises dès à présent :

- dans la préparation des décrets d'application de la loi de 2011, il est souhaitable que les ministères concernés aient pour objectif la meilleure compatibilité possible entre le nouveau dispositif et l'ensemble des textes réglementaires précisant le statut et les modalités d'appel et d'intervention des différentes réserves énumérées dans le présent rapport ;
- comme il a été dit dans le rapport, il conviendrait également de donner des dénominations plus parlantes à certains régimes, de manière à éviter les confusions et à en faciliter l'identification et le suivi.

3. Mieux préciser la doctrine d'emploi et améliorer la connaissance effective des réserves

Une des conclusions importantes du rapport d'information publié par nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam -reprise à son compte par Josselin de Rohan en tant que rapporteur au Sénat de la loi du 28 juillet 2011- portait sur la doctrine d'emploi des différentes réserves, qui leur semblait insuffisamment précise, voire absente dans certains cas.

Des progrès semblent avoir été réalisés sur cette question depuis le vote de la loi de 2011, notamment en ce qui concerne la réserve civile de la Police, dont le format global et les missions sont bien délimitées par rapport à ceux des policiers en activité.

De même, les militaires entendus lors des auditions ont pu apporter toutes les précisions expédientes sur le statut des réserves, leur format et leurs missions en cohérence avec les forces d'active. Sur ce point, il a été clairement indiqué qu'aujourd'hui, les militaires de réserve font partie intégrante du fonctionnement normal des armées, aussi bien en temps ordinaire que dans une situation de crise où l'autorité civile ferait appel aux forces militaires.

La réflexion semble en revanche moins avancée pour d'autres corps de réservistes, ainsi que pour la réserve communale de sécurité civile qui, en pratique, n'a été mise en place que dans un nombre très limité de communes.

Par ailleurs, la connaissance effective des capacités réelles d'appel aux réservistes semble buter sur différents problèmes techniques et juridiques qui pourraient contrarier une bonne mise en œuvre de la loi du 28 juillet 2011 en cas de crise majeure de grande ampleur nécessitant un recours massif aux réserves.

Lors des auditions, il a ainsi été souligné l'écart -sans doute notable- entre l'effectif des réservistes « sur le papier » et l'effectif mobilisable sur lequel l'administration pourrait réellement compter, beaucoup plus réduit si l'on veut éviter de trop dégarnir le personnel des entreprises qui les emploie.

Une même incertitude concerne les réservistes des capacités-pivot de sécurité civile, pour reprendre l'expression du Préfet Michel Papaud (les pompiers des SDIS, par exemple) : il ne faudrait pas que ces agents se trouvent « aspirés » par la mise en œuvre de la réserve de sécurité nationale, sauf à fragiliser des services essentiels à la sécurité : d'où la nécessité d'un recensement préalable et d'un suivi spécifique des capacités-pivot, y compris les capacités organisationnelles (les modules d'état-major tactiques, par exemple).

De même, il est apparu que l'administration ne disposait pas d'instruments fiables de suivi des réservistes en disponibilité (en dehors de ceux qui ont par ailleurs souscrit un engagement particulier), ce qui limiterait la capacité réelle d'appel à ces personnels en cas de nécessité.

Tous ces points devraient peut-être faire l'objet de mesures réglementaires ou organisationnelles adéquates.

4. Prendre mieux en compte la dimension européenne de la politique des réserves

Parallèlement à la définition plus précise d'une politique des réserves dans le cadre national, **il conviendrait également de mieux prendre en compte la dimension européenne de cette question**, comme le préconisait déjà le rapport d'information de Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, afin, notamment, de prévoir l'éventualité d'une mobilisation de réservistes volontaires en soutien dans le cas d'une catastrophe affectant un autre pays de l'Union¹.

Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam estimaient important qu'en cas d'événement majeur, « *la France puisse offrir à un pays partenaire de l'Union non seulement le concours de professionnels d'active mais aussi celui de réservistes, citoyens volontaires mobilisés au nom de la solidarité européenne. En retour, la France doit également se tenir prête à accueillir des renforts européens et planifier leur intégration* », suggérant en outre que des initiatives soient menées pour renforcer les réseaux entre les différentes réserves des pays de l'Union.

Quatre ans plus tard, leurs préconisations conservent toute leur actualité.

5. Préserver les capacités budgétaires nécessaires à un entraînement régulier et à un emploi suffisant de tous les réservistes sous engagement

Comme l'ont fait observer plusieurs des responsables entendus lors des auditions, une des motivations essentielles des volontaires souscrivant un engagement de servir en réserve n'est pas tant la reconnaissance -ni, *a fortiori*, la recherche d'une rémunération- que le désir de participer de manière régulière aux activités de leur corps d'engagement. En clair, **un réserviste s'attend à être appelé chaque année pour effectuer un nombre suffisant de journées d'entraînement ou de service, indispensable pour maintenir à niveau sa capacité opérationnelle et pour lui donner le sentiment que son engagement est réellement utile à la collectivité.**

¹ Lors de son audition, le préfet Michel Papaud a rappelé qu'il existe des accords européens de sécurité civile et qu'il était en charge de la représentation de la France, à chaque nouvelle présidence européenne, à la Conférence des directeurs de la protection civile.

Pour pouvoir répondre à cette attente légitime, il faut que les administrations gestionnaires disposent des budgets adéquats, ce qui, dans le contexte actuel des finances publiques, n'est pas sans poser problème. En cas d'absence ou d'insuffisance des crédits, les réservistes risquent d'être sous-employés, ce qui risque de les démotiver et de dissuader les candidatures.

Si ce point dépasse évidemment le champ d'intervention du présent rapport, il n'en demeure pas moins que **la politique des réserves doit pouvoir compter sur des moyens budgétaires à la hauteur des besoins**.

Faut-il rappeler, par ailleurs, que **les crédits affectés aux réserves ont aussi un « rendement social » indirect mais tout à fait appréciable, à travers le maintien du lien Armée-Nation et la diffusion chez les jeunes des valeurs de l'engagement au service de la collectivité**.

6. Renforcer le dispositif de la réserve communale de sécurité civile et valoriser le potentiel du réseau des correspondants de défense

La gestion des crises affectant la sécurité nationale relève de l'État, mais le législateur a prévu qu'il associe les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire (article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure). Les maires, en particulier, disposent de pouvoirs de police définis par le Code général des collectivités territoriales, dont l'exercice s'inscrit dans le schéma de préservation de la sécurité publique, ainsi que le prévoit l'article L. 131-1 du Code de la sécurité intérieure.

De ce fait, **il est logique que le maire soit un des interlocuteurs principaux des préfets lorsqu'une crise survient sur le territoire de la commune**, d'autant que bien souvent, ce sont les services municipaux qui, dans l'urgence, interviennent les premiers sur le terrain.

Dans le cadre de la loi du 28 juillet 2011, il est prévu de pouvoir faire appel aux réserves communales de sécurité civile, dispositif dont le présent rapport montre le faible développement puisqu'il ne concerne actuellement qu'environ 300 communes. Par ailleurs, l'expérience révèle que très peu de maires en France ont une connaissance -même approximative- du système de la réserve communale (ce qui ne les empêche pas de mobiliser les services municipaux et, s'il le faut, la bonne volonté de leurs administrés lorsqu'un accident se produit sur le territoire de la commune).

Il serait donc utile d'assurer une meilleure information en direction des maires sur les potentialités de la réserve communale, en liaison avec l'Association des Maires de France, et de réfléchir, le cas échéant, à une transposition de ce dispositif à l'échelon des intercommunalités.

Cette action, au-delà de la gestion des crises pouvant toucher la commune, **aurait une valeur pédagogique et de sensibilisation de la population -des jeunes, en particulier-** non seulement aux questions de sécurité civile mais, plus généralement, **aux valeurs de l'engagement bénévole au service de la collectivité.**

Accessoirement, elle pourrait également contribuer à faciliter le recrutement dans d'autres corps de réservistes.

Toujours à l'échelon communal ou bien, le cas échéant, à l'échelon intercommunal, **il serait intéressant de tirer meilleur parti du réseau des correspondants de défense, dont l'action n'est pas toujours assez visible dans beaucoup de communes.** Cet effort pourrait s'axer, en particulier, en direction des jeunes **-en liaison, si possible, avec les responsables d'établissements scolaires-** de manière à les sensibiliser aux questions de défense, passées en arrière-plan depuis la suppression de la conscription. **Cet effort pourrait aussi inciter plus de jeunes gens à s'intéresser au système des réserves et, le cas échéant, à s'y engager.**

7. Établir un dialogue plus équilibré entre les employeurs et les administrations gestionnaires de réserves, pour que les entreprises tirent meilleur parti des atouts que représentent la présence de réservistes dans leurs effectifs

La question de l'impact de la situation des réservistes salariés sur la vie de leur entreprise est centrale, mais elle n'est sans doute pas bloquante, surtout dans les entreprises d'une certaine taille qui peuvent plus facilement s'accommoder des absences de leurs réservistes appelés à effectuer des journées d'entraînement ou de service.

Certes, un certain nombre de réservistes hésitent à se déclarer comme tels lorsqu'ils se présentent à l'embauche, pensant que cette situation peut être dissuasive pour l'employeur. Réciproquement, des entreprises évitent de recruter un réserviste, craignant de devoir être confrontées à des absences répétitives de leur salarié. Mais comme l'a fait observer M. Bernard Bon, représentant du MEDEF (PME), lors de son audition par votre rapporteur, cette attitude n'est pas généralisée, d'autant que le secteur privé n'emploie somme toute qu'un petit nombre de réservistes (environ 20 %) par rapport au secteur public, où ces préventions n'existent pas.

D'autre part, **la présence de réservistes dans le personnel d'une entreprise lui donne aussi un certain nombre d'atouts.** L'employeur trouve ainsi, chez ces salariés, des qualités humaines qui fondent leur engagement au service de la collectivité et qui sont également très appréciées dans l'exercice d'une profession ; en outre, les réservistes peuvent mieux sensibiliser leur entreprise aux opportunités des marchés publics dans leur secteur d'intervention (les marchés de la Défense, notamment, face auxquels les PME/PMI sont parfois assez désorientées).

En fait, il ressort des auditions réalisées par votre rapporteur que **les réticences de certains employeurs à l'encontre du système des réserves sont moins catégoriques et moins dirimantes qu'on peut l'imaginer de prime abord**, et qu'elles pourraient trouver des réponses au travers d'un dialogue plus équilibré entre les organisations représentative des employeurs et les administrations gestionnaires de réserves.

Des initiatives ont déjà été prises dans ce domaine. Ainsi, le MEDEF et le ministère de la Défense ont conclu dès 1988 un partenariat porté par le « Comité de Liaison Défense - MEDEF » (CLD), avec pour objectif de développer la coopération entre le ministère de la Défense et le monde de l'entreprise, dans une démarche d'intérêt partagé. Le CLD s'efforce de développer la connaissance mutuelle entre le monde militaire et celui de l'entreprise -qui demeurent assez éloignés l'un de l'autre- et compte parmi ses axes prioritaires la promotion au plan économique et en termes de ressources humaines des réservistes militaires et la redéfinition des relations tripartites entre le réserviste, la défense et l'employeur privé.

Votre rapporteur a entendu en audition le Président du CLD, M. Jacques Landreau, et son secrétaire général, le colonel Arnaud Faure (un officier supérieur d'active mis à disposition du MEDEF par la Défense et rattaché à l'État-major des Armées), et en ont tiré le sentiment **qu'un dialogue plus approfondi permettrait de lever un certain nombre d'incompréhensions mutuelles liées, pour partie, à une mauvaise connaissance réciproque** ; car comme l'a justement fait observer M. Jean-Louis Jamet, vice-président délégué de la CGPME, lors de son audition par votre rapporteur, *« si l'entreprise connaît mal la réserve, il faut bien reconnaître que les gestionnaires du système de la réserve connaissent eux-aussi mal le monde de l'entreprise »*.

8. Poursuivre la réflexion sur une forme de service civil d'une durée suffisante -trois à six mois- destiné inculquer aux jeunes le sens de l'engagement au service de la collectivité

Le système de la conscription, en dépit de ses imperfections, offrait pourtant à un très grand nombre de jeunes gens l'occasion de découvrir et de vivre pendant un an un ensemble de valeurs citoyennes auxquelles les études scolaires et universitaires, la pratique des sports, l'engagement associatif ou la vie courante ne préparent plus de manière aussi globale et cohérente : la discipline, le sens de l'effort et du dépassement, l'égalité des droits -mais aussi des devoirs- sans distinction d'origine, d'éducation ou de culture, l'engagement gratuit au service de la collectivité, le respect des symboles et emblèmes nationaux, etc...

Du même coup, **la suppression de la conscription, logique dans le nouveau format professionnalisé des Armées, a laissé un large vide dans les mécanismes de socialisation et d'apprentissage des valeurs collectives**, que rien n'est venu combler efficacement depuis lors, en dépit de la multiplication des plans d'insertion et autres mesures tendant à favoriser une bonne insertion des jeunes dans leur citoyenneté.

Il est symptomatique, à cet égard, de constater que **des personnalités et des responsables publics d'horizons très divers plaident depuis des années pour le rétablissement**, non pas du « service militaire » mais, sous une forme ou une autre, **d'un dispositif qui permettrait aux jeunes gens des deux sexes, sans distinction d'origine, de religion, de culture ou de fortune, de se familiariser durant un laps de temps suffisamment long, à titre obligatoire et dans un cadre collectif, aux valeurs citoyennes que véhiculait en arrière-plan l'ancienne conscription.**

Outre les nombreux rapports et manifestes publiés dans ce sens, **le Parlement a ainsi été saisi ces dernières années de plusieurs propositions de loi tendant à rétablir un « service citoyen »** -quel qu'en soit l'intitulé- et qui, toutes, ont pour objet de développer la cohésion sociale, l'intégration et l'apprentissage du civisme.

Tout dernièrement, le 4 décembre 2013, lors de la présentation des contributions du groupe de travail sénatorial « *Modèle républicain et projet européen* » présidé par Mme Bariza Khiari, vice-présidente du Sénat, à M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général à la stratégie et à la prospective, dans le cadre du rapport « *Quelle France dans dix ans* » (en liaison avec la délégation du Sénat à la prospective, que préside notre collègue Joël Bourdin), cette question a été à nouveau évoquée, avec notamment une prise de position très claire de la sénatrice Marie-Noëlle Lienemann en faveur de périodes de « *service civil d'intérêt public et pas seulement caritatif* ».

S'il n'entre pas dans la mission de votre rapporteur d'engager un tel débat dans le cadre du bilan d'évaluation de la loi de 2011, une de ses conclusions majeures est que **les différentes réserves continuent, dans un certain sens, de faire vivre les idéaux qui sous-tendaient le principe de la conscription** : cela l'incite à préconiser que la réflexion sur une forme de nouveau service civique se poursuive et aboutisse.

Certes, cette initiative devrait faire l'objet de la plus large concertation, et soulèverait différentes difficultés, d'ordre budgétaire notamment.

Pour autant, plusieurs sondages montrent que **beaucoup de Français accueilleraient avec intérêt la mise en place d'une forme de service civil permettant aux jeunes de mieux prendre conscience de la nécessité et des valeurs de l'engagement citoyen.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 15 juillet 2014, sous la présidence de David Assouline, président, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Marcel-Pierre Cléach (UMP - Sarthe) sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – Chers collègues, nous abordons la mise en application de la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Comme à l'ordinaire, nous avons désigné deux rapporteurs sur ce bilan d'évaluation, MM. Jean-Claude Peyronnet et Marcel-Pierre Cléach, mais finalement, M. Peyronnet m'a fait savoir que la préparation d'un autre rapport l'avait empêché de travailler sur la question des réserves, et m'a demandé à être déchargé de celui-ci. À titre exceptionnel, le rapport sur les réserves ne sera donc présenté que par un seul rapporteur.

Ceux d'entre vous qui ont assisté au débat en séance publique du 30 juin sur le bilan annuel d'application des lois ont sans doute noté que la loi de juillet 2011 n'avait encore reçu aucun décret d'application. C'est doublement regrettable, car il s'agit d'un texte d'initiative sénatoriale et surtout, d'un texte censé garantir la sécurité de la collectivité nationale en cas de crise majeure.

Mais la situation est en passe d'évoluer, semble-t-il : le ministre a déclaré que les décrets d'application avaient enfin fait l'objet des consultations nécessaires, et qu'ils devraient être publiés dans les prochains mois.

Je remercie la commission des Affaires étrangères d'avoir appelé l'attention de notre commission sur un texte qui aurait dû faire l'objet d'une mise en application prioritaire. Je me suis reporté, à ce propos, à l'échéancier relatif à la loi de 2012 publié sur le site Légifrance. Ce document n'a pas été actualisé depuis 31 mois, alors que, depuis, plusieurs questions écrites sont venues rappeler au Gouvernement le retard que prenait l'élaboration des décrets.

Je saisis cette occasion pour insister sur le rôle d'alerte que notre commission pourrait jouer en pareil cas. Le nouveau secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement s'est d'ailleurs dit prêt à relayer notre action, de manière à permettre un suivi plus efficace des questions parlementaires ayant trait à l'application des lois. Dans le cas de la loi de janvier 2012, cette procédure aurait sans doute permis d'accélérer les choses.

M. Marcel-Pierre Cleach. - Avant tout, je dois souligner le contexte un peu particulier de ce rapport, puisqu'il s'agit d'un bilan de non-application plutôt que d'un bilan d'application proprement dit. Vous vous souvenez que la loi du 28 juillet 2011 était d'origine sénatoriale, issue d'une proposition de loi présentée par nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam dans le prolongement de leur rapport d'information du 14 décembre 2010, « Pour une réserve de sécurité nationale », rédigé en concertation étroite avec plusieurs départements ministériels. L'objet principal de cette loi était simple : créer un dispositif dit « de réserve de sécurité nationale ». Ce régime ne remet pas en cause le principe de l'engagement volontaire ni l'organisation des réserves au quotidien, mais permet aux ministères concernés, en cas de crise majeure, de mobiliser plus efficacement leurs réservistes.

La loi a institué à cet effet un régime juridique d'exception temporaire, déclenché par décret du Premier ministre, définissant une durée de préavis et une obligation de mobilisation dans la limite de 30 jours. Dans ce système, chaque autorité civile ou militaire reste compétente pour convoquer ses réservistes, le système n'aboutissant donc pas à une fusion des forces ou de leur encadrement respectif.

Quelques décrets devaient préciser les modalités d'application du nouveau système. Or, trois ans après sa promulgation, cette loi attend toujours ses décrets d'application. C'est, je pense, une situation sans précédent pour un texte censé permettre à l'État de mieux faire face aux crises majeures qui viendraient à toucher notre pays.

Certes, aucune crise de ce type n'est survenue dans l'intervalle, ce dont on doit évidemment se féliciter. Par ailleurs les forces d'active et les dispositifs existants, plus nombreux et plus diversifiés qu'on le pense souvent, sont déjà à même de faire face à la plupart des crises, sans devoir mobiliser les forces de réserve.

Les armées, en particulier, pourraient en cas de nécessité affecter 10 000 hommes à des missions de sécurité intérieure, sur réquisition des autorités civiles, conformément à son contrat opérationnel défini en application du Livre blanc de 2008. Ces militaires resteraient sous commandement opérationnel du Chef d'état-major des armées, via le Centre de planification et de commandement opérationnel (CPCO), mais elles interviendraient dans la gestion de la crise sous la responsabilité politique du ministre de l'Intérieur à travers sa Cellule interministérielle de crise (CIC), en coordination directe avec le cabinet du Premier ministre.

Reste que si une telle catastrophe s'était produite une canicule comme celle de 2003, ou bien une pandémie grave, par exemple le Gouvernement n'aurait juridiquement pas été en mesure de mettre en œuvre le dispositif de la loi de 2012.

Pourquoi un tel retard, pour des décrets qui, sur le plan juridique, ne présentent pourtant pas une très grande complexité ?

J'avoue qu'en dépit de toutes les auditions que j'ai effectuées, je ne suis pas certain d'avoir identifié la raison réelle de cette situation. En fait, plusieurs facteurs semblent avoir conjugué leurs effets.

D'après les militaires, les plus grosses difficultés seraient venues du côté des policiers, en raison de pesanteurs plus importantes liées à leur statut civil : droit de grève, rémunération des vacances, craintes d'un effet d'éviction sur le recrutement de personnels actifs...

Du côté des employeurs, il a pu également s'exprimer certaines craintes qu'une mobilisation contraignante et durable de réservistes perturbe l'activité économique, surtout dans les petites ou moyennes entreprises. Cela étant, les représentants du MEDEF ou de la CGPME que j'ai consultés n'ont pas fait état de réticences particulières sur le dispositif d'ensemble, même si les PME se montrent plus dubitatives.

Une certaine atonie des ministères tient aussi au sentiment insidieux qu'au fond, les forces d'actives civiles comme militaires sont déjà en mesure de faire face aux crises. Du coup, la mobilisation éventuelle de réservistes ne leur semblait peut-être pas une priorité de premier niveau.

Quoi qu'il en soit, j'aurais pu me contenter de dénoncer avec force l'absence des décrets et, le cas échéant, vous proposer un nouveau rendez-vous réglementaire avec le Gouvernement. En pratique, cela serait revenu à ne présenter de rapport qu'au cours de la session parlementaire 2014-2015, avec d'ailleurs un autre rapporteur puisque mon mandat de sénateur s'achève.

Or, trois considérations m'ont inspiré un tout autre positionnement.

La première a été de ne pas répondre à l'inaction des ministères par l'inaction de la commission.

Je refuse d'acter un manquement aussi grave à la volonté du législateur, imputable aussi bien aux gouvernements de droite que de gauche qui se sont succédé depuis 2011. Sans doute avons-nous bien fait, car le simple déclenchement de notre mission de contrôle semble avoir fait bouger les choses : en effet, les administrations concernées paraissent avoir enfin pris conscience de l'urgence. Selon les responsables consultés, les décrets arriveraient en phase de finalisation, et pourraient être publiés d'ici à la fin de l'année 2014. Comme vous l'avez dit, Monsieur le Président, le ministre l'a confirmé le 30 juin 2014, à la tribune du Sénat, en réponse à une question de notre collègue Daniel Reiner.

En second lieu, il m'a semblé légitime que la commission s'intéresse aux réserves : j'ai souhaité donner un coup de projecteur sur les réservistes, dont je veux saluer le sens de l'engagement au service de la collectivité.

Nos réservistes apportent une contribution importante à l'action des forces d'active -dans les armées, notamment- même si elle reste relativement discrète. Les hauts responsables militaires sont unanimes à considérer que les réservistes sont indispensables au bon fonctionnement des services.

À ce titre, je salue la décision d'avoir fait défiler hier sur les Champs Élysées, pour la première fois, le nouveau Bataillon Île-de-France du 24ème Régiment d'Infanterie, unité entièrement constituée de réservistes, dont les missions consisteront à fournir des capacités de réaction rapide supplémentaires pour faire face à des situations exceptionnelles, ainsi qu'à renforcer le dispositif Vigipirate.

Cet intérêt ne va pas qu'aux seules réserves militaires : dans mon rapport écrit, j'insiste aussi sur le rôle d'autres forces de réserve, à commencer par les réservistes de la Police, qui exercent des fonctions d'expertise et de soutien très diverses indispensables au bon fonctionnement des services actifs.

Il existe également des réserves communales de sécurité civile, lointaines héritières des « milices communales » du XIXème siècle. Ce dispositif n'est pas encore très connu et reste cantonné dans seulement quelques départements. Mais là où il en existe, les réserves communales se révèlent très utiles, en coordination avec les forces de première intervention, dans les actions de prévention et surtout dans la remise en route du fonctionnement ordinaire de la commune après la survenance d'une crise.

Le système de réserve communale de sécurité n'a pas d'équivalent à l'échelon du département. Il m'a cependant semblé incontournable d'entendre notre collègue Yves Rome, en sa qualité de Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, pour mieux prendre en compte le point de vue des « rouges » et des « blancs », ainsi que des associations agréées de sécurité civile, sur l'articulation entre leur action en temps normal au service de la population et les dispositifs particuliers susceptibles d'être mis en œuvre en cas de crise majeure.

Je consacre également dans mon rapport écrit quelques développements à deux autres réserves susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de la loi du 28 juillet 2011, même si leurs effectifs sont réduits :

- la réserve pénitentiaire, sur laquelle nos collègues Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat nous avaient déjà fourni des indications dans leur rapport d'évaluation de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ;

- la réserve sanitaire, dont l'organisation générale est globalement calquée sur celle des autres réserves civiles.

Mais au-delà de la loi de 2011, le mérite principal du système des réserves est d'entretenir le lien indispensable entre la Nation et son Armée, plus lâche depuis la suppression progressive de la conscription entre 1995 et 2001.

Le système des réserves ne remplace par la conscription, mais il en représente une certaine compensation. Il doit donc, non seulement être préservé, mais également revalorisé, y compris à l'échelon local en liaison avec les maires et les correspondants de défense désignés au sein de chaque conseil municipal.

Les réserves recèlent un fort potentiel de citoyenneté, dont on peut souhaiter une diffusion plus large qu'actuellement, voire la généralisation, sous une forme appropriée, à l'ensemble de la jeunesse. De là, on débouche très vite sur une question plus générale en lien avec la notion de conscription : en dehors d'activités privées et facultatives, comme l'engagement associatif ou caritatif, quel dispositif public amène aujourd'hui les jeunes, sans distinction d'origine, de croyance, d'éducation ou de milieu social, à découvrir et à vivre en commun pendant une durée significative certaines valeurs citoyennes comme le sens de la discipline, l'engagement gratuit au service de la collectivité, le contact et l'entraide entre des personnes venues d'horizons divers qui, dans la vie civile, ne se côtoient pratiquement jamais ?

Pour ma part, je ne crois pas du tout que cette fonction de brassage et d'apprentissage de la citoyenneté en commun soit remplie par la « Journée Défense et Citoyenneté », à la différence de l'ancien service militaire, qui offrait de surcroît à de très nombreux jeunes gens l'occasion de passer gratuitement leur permis de conduire.

À titre personnel, il me semblerait donc souhaitable de réintroduire, sous une forme ou une autre, une sorte de « service civique court », d'une durée suffisante -entre trois et six mois- qui proposerait aux jeunes gens des deux sexes, avant leur entrée dans la vie active, une plate-forme de discipline et de valeurs.

On me rétorquera que cette formule aurait un coût important. Mais je ne crois pas qu'il serait très supérieur à celui de toutes les mesures et de tous les plans de réinsertion mis en place depuis des années.

Au final, quel bilan d'application peut-on dresser de la loi du 28 juillet 2011 ? Ou plus exactement, quels pourraient être ses effets concrets puisque, je le répète, cette loi n'est pas encore applicable ?

La première impression est que la « mise entre parenthèses réglementaire » de la loi de 2011 n'a pas perturbé le fonctionnement des administrations et des forces concernées. Mais c'est une impression trompeuse dans la mesure où, depuis la promulgation de cette loi, aucune crise majeure n'a imposé d'y recourir.

C'est aussi une impression dangereuse, car elle pourrait insinuer l'idée qu'au fond, c'est la loi elle-même qui ne serait pas très utile, puisque les forces d'active et les services de secours sont déjà à même de gérer la plupart des crises.

Ne nous laissons pas abuser : la loi de juillet 2011 reste indispensable, car en cas de crise majeure, elle seule permettrait, si nécessaire, de mobiliser un grand nombre de réservistes pendant des durées longues. Par comparaison, à la suite de la catastrophe de Fukushima, les Japonais ont pu mobiliser plus de 100 000 agents sur des périodes de plusieurs mois, ce qui ne serait pas possible actuellement en France.

Un deuxième constat est que beaucoup de réservistes salariés occupent des emplois dont il serait difficile de les divertir, même en période de crise. Les gestionnaires des réserves doivent avoir une approche plus fine de la réalité de l'entreprise, même si, en réalité, ce problème se pose avec moins d'acuité qu'on le prétend souvent. En effet, selon les statistiques qui m'ont été communiquées, 80 % des réservistes exercent dans des emplois publics, où une absence temporaire est sans doute plus facile à gérer que dans une PME.

Mon troisième constat est que parmi les personnels théoriquement mobilisables, beaucoup n'ont pas de réelle capacité opérationnelle, faute d'entraînements réguliers. Du reste, beaucoup de réservistes, chez les jeunes officiers de réserve notamment, font part d'un certain désappointement de ne pas être suffisamment employés. Ils regrettent qu'un nombre plus important de journées de service ne leur soient pas proposées.

Pour que la loi de 2011 puisse atteindre ses objectifs, il est donc indispensable d'assurer aux réservistes des temps d'entraînement et des journées de service assez nombreux : c'est une condition essentielle pour qu'en temps normal comme en cas de crise majeure, tous soient effectivement aptes à remplir au mieux les missions qui leur seraient confiées.

En résumé, la loi de 2011 a toute son utilité et doit pouvoir être mise en œuvre si les circonstances l'exigent. Une fois ses décrets d'application publiés, il conviendra de lui assurer une meilleure effectivité en consacrant les moyens humains, budgétaires et techniques nécessaires.

À cet effet, je formule un certain nombre de recommandations de nature, selon moi, à revaloriser et rationaliser le dispositif existant.

La première est évidemment que les décrets d'application soient publiés dans les plus brefs délais : c'est un préalable indispensable et urgent auquel vous devrez veiller dès la prochaine rentrée parlementaire. La deuxième est d'envisager la simplification et l'homogénéisation des différents statuts. Le système d'ensemble est compliqué, et gagnerait sans doute à être ramassé autour de deux ou trois statuts-pivots qui en faciliteraient le suivi. La troisième est de mieux préciser la doctrine d'emploi et améliorer la connaissance effective des réserves ; je renvoie, sur ce point, aux observations pertinentes formulées en 2010 par Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam.

Viennent ensuite quatre propositions tendant respectivement à :

- Mieux prendre en compte la dimension européenne dans la politique des réserves, car une catastrophe ou une crise frappant plusieurs États de l'Union -une très grande pandémie, par exemple, ou un accident sur une centrale nucléaire près de la frontière- pourrait fort bien imposer de mobiliser des réservistes de plusieurs pays ;

- Préserver les capacités budgétaires nécessaires à un entraînement régulier et à un emploi suffisant de tous les réservistes sous engagement. En principe, la loi de programmation militaire devrait garantir le maintien des crédits, mais dans le contexte actuel, il faut rester vigilant ;

- Renforcer le dispositif de la réserve communale de sécurité civile et valoriser le potentiel du réseau des correspondants de défense ;

- Établir un dialogue plus équilibré entre les employeurs et les administrations gestionnaires de réserves, pour que les entreprises tirent meilleur parti des atouts que représentent la présence de réservistes dans leur personnel.

Enfin, mon rapport pose la question de l'opportunité de réintroduire, sous une forme ou une autre, une forme de « service civique court », d'une durée suffisante -entre trois et six mois, par exemple- qui proposerait aux jeunes garçons et filles, avant leur entrée dans la vie active, une plate-forme de discipline et de valeurs.

Le Parlement a déjà été saisi ces dernières années de plusieurs propositions de loi dans ce sens, et plusieurs sondages montrent que beaucoup de Français accueilleraient avec intérêt la mise en place d'une forme de service civil. Cette idée fait son chemin, comme en témoigne sa toute récente évocation par le Président de la République.

Ma conclusion sera que dans une Nation en perte de repères, le système de la réserve doit être sanctuarisé et revalorisé. Si les pouvoirs publics n'y consacrent pas les moyens suffisants et le laissent végéter ou périr, ce serait un repère de plus qui disparaîtrait.

C'est pourquoi j'ai voulu que mon rapport de soit pas un constat de non application, mais un instrument positif de communication sur les réserves et sur les réservistes, destiné à aider les ministères concernés -principalement la Défense et l'Intérieur- à en recruter plus facilement et à leur garantir un statut attractif, en dépit des contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques.

M. David Assouline, Président. – Je vous remercie, mon cher collègue, pour votre rapport dont je note qu'il s'agira d'ailleurs du dernier, au terme de dix-neuf années de mandat bien remplies !

Les lois que nous examinons se suivent mais ne se ressemblent pas. Nous avons vu, par exemple, les difficultés d'application de la loi sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, qui avait pourtant reçu en temps utile tous ses décrets d'application. Là, le problème tenait dans la trop grande complexité du dispositif légal. Aujourd'hui, avec la loi sur les réserves, la situation est inverse : la difficulté ne tient pas à la loi elle-même, mais le texte reste inappliqué parce qu'il n'a encore reçu aucun décret.

M. Yves Rome. - Dans le cadre de mon engagement auprès des sapeurs-pompiers, je souscris totalement aux préconisations émises par notre rapporteur, s'agissant notamment de la nécessité d'un cadre européen ou de l'importance de préserver la capacité budgétaire. Préserver les crédits, c'est fixer la ressource. L'idée d'une forme de service civique progresse. C'est un peu la démarche qu'on tend à formaliser avec le système des sapeurs-pompiers volontaires. Cela me paraît aller dans le bon sens.

M. David Assouline. - D'ailleurs le Président de la République vient d'annoncer un certain nombre de mesures en lien avec l'idée d'un service civique dans son intervention télévisée du 14 juillet. C'est un sujet récurrent. Mais il faut rejeter l'idée d'un système « à la carte » : cette mesure ne pourrait assurer sa mission de brassage social qu'à la condition d'être un point de passage obligé, à l'instar de ce qu'était le service militaire obligatoire.

À l'issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

Mercredi 30 avril 2014

- *Ministère de la Défense* : **Contre-Amiral Antoine de ROQUEFEUIL**, Secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM)
- *Ministère de la Défense* : **Général Jean-Luc JARRY**, Délégué Interarmées aux réserves (DIAR)

Mardi 6 mai 2014

- *Ministère de l'Intérieur* : **Mme Nathalie CARLIER**, commandante de police, Chef de la mission nationale pour la réserve civile ; **Mme Catherine QUINGUE-BOPPE**, adjointe à la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ; **Mme Stéphanie LA ROSA**, Secrétaire administrative générale adjointe (*Alliance de la Police nationale*)
- *Ministère de l'Intérieur* : **M. Michel PAPAUD**, Préfet, Directeur général de la Sécurité civile et de la gestion des crises ; **M. Hervé DOUTEZ**, Sous-Préfet

Mercredi 7 mai 2014

- *Ministère de la Défense (SGDSN)* : **M. Evence RICHARD**, Directeur de la Protection et de la Sécurité de l'État ; **Général Jean SIMON (SGDSN)**
- *MEDEF* : **M. Jacques LANDREAU**, Président du Comité de Liaison « Défense-MEDEF » ; **Colonel (d'active) Arnaud FAURE**, Secrétaire général Comité de Liaison « Défense-MEDEF » ; **Colonel (de réserve opérationnelle) Bernard BON**, membre du comité de liaison défense du MEDEF (représente le MEDEF aux réunions du CSRM présidées par le contre-amiral de Roquefeuil)
- *Confédération générale des Petites et Moyennes entreprises (CGPME)* : **M. Jean-Louis JAMET**, Vice-Président de la CGPME

Lundi 26 mai 2014

- *Visite du Centre de planification et de conduite des opérations de l'État-major des Armées (CPCO)* : **M. Philippe GUEGUEN**, Chargé d'anticipation et de synthèse pour le territoire national

Mardi 27 mai 2014

- *Ministère de l'Intérieur* : **M. Christophe REYNAUD**, Adjoint au sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours, chef du bureau de l'administration des finances et du pilotage de la performance

Mardi 3 juin 2014

- *Sénat* : **M. Yves ROME**, sénateur, Président de la Conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours (CNSDIS)

Le rapporteur a, par ailleurs, eu plusieurs entretiens avec **M. Michel BOUTANT** et **Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM**, sénateurs, auteurs du rapport d'information n° 174 du 14 décembre 2010 sur la réserve de sécurité nationale et de la proposition de loi (n° 194) du 21 décembre 2010 dont est issue la loi du 28 juillet 2011.

ANNEXES

- Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure
- Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure
- Note sur la réserve citoyenne

Annexe 1

Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier : DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 1

Le livre Ier de la deuxième partie du code de la défense est complété par un titre VII ainsi rédigé :

« TITRE VII - DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE « Chapitre unique

« Art. L. 2171-1.-En cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret.

« Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public.

« Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.

« Art. L. 2171-2.-Le décret mentionné à l'article L. 2171-1 précise la durée d'emploi des réservistes, laquelle ne peut excéder trente jours consécutifs. Cette durée d'activité peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 2171-3.-Les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximal de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste.

« L'engagement du réserviste arrivant à terme avant la fin de la période d'emploi au titre de la réserve de sécurité nationale est prorogé d'office jusqu'à la fin de cette période.

« Art. L. 2171-4.-Lorsqu'ils exercent des activités au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes demeurent, sauf dispositions contraires prévues par le présent chapitre, soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur engagement.

« Art. L. 2171-5.-Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcé à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.

« Aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.

« Art. L. 2171-6.-Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement.

« En cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations.

« Les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine notamment le délai minimal de préavis de convocation.

« Art. L. 2171-7.-Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre ».

Article 2

Après l'article L. 4211-1 du même code, il est inséré un article L. 4211-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4211-1-1.-Les membres de la réserve opérationnelle militaire font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article L. 2171-1 dont l'objectif est de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public en cas de survenance sur tout ou partie du territoire national d'une crise majeure. »

TITRE II : DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 3

Le titre V du même livre Ier est ainsi rédigé :

« TITRE V - SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE
« Chapitre unique

« Art. L. 2151-1.-Le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale.

« Le service de sécurité nationale est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2.

« Seules les personnes majeures de nationalité française, ressortissantes de l'Union européenne, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile peuvent être soumises aux obligations du service de sécurité nationale.

« Art. L. 2151-2.-Dans les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 et L. 2171-1 ou à l'article 1er de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, le recours au service de sécurité nationale est décidé par décret en conseil des ministres.

« Art. L. 2151-3.-Lors du recours au service de sécurité nationale, les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre.

« Elles continuent d'être soumises aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.

« Art. L. 2151-4.-Les employeurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1 sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.

« Art. L. 2151-5.-Les modalités d'application du présent titre sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

Article 4

À la fin du deuxième alinéa de l'article L. 2211-1 et au premier alinéa de l'article L. 2212-1 du même code, le mot : « défense » est remplacé par les mots : « sécurité nationale ».

Article 5

Aux articles L. 4271-1, L. 4271-2, L. 4271-3, L. 4271-4 et L. 4271-5 du même code, la référence : « L. 2151-4 » est remplacée par la référence : « L. 2151-3 ».

Article 6

La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 1424-8-4 du code général des collectivités territoriales est supprimée.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 28 juillet 2011.

.....

Annexe 2

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,

PRÉSENTÉE

Par M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le prolongement des chantiers ouverts par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale visant à améliorer la capacité de la France à répondre à des crises majeures, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a mandaté **une mission de M. Michel BOUTANT (Soc) et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (UMP) pour évaluer la contribution des réserves militaires et civiles à la gestion de ces crises.**

La présente proposition de loi est ainsi issue des travaux de cette mission, dont **le rapport d'information n° 174 intitulé « Pour une réserve de sécurité nationale »** a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 14 décembre dernier.

Dix ans après la réforme des réserves militaires, quelques années après l'émergence de réserves civiles, la commission a souhaité savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics pourront s'appuyer sur les réserves militaires et civiles pour **prolonger et amplifier la capacité de l'État à faire face à ces crises, à intervenir efficacement et à protéger la population.**

La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crise : des scénarios purement militaires dans un conflit régional impliquant une projection massive et des implications sur la sécurité intérieure, mais également des scénarios impliquant des actes terroristes majeurs, comme les attentats du 11 septembre 2001, ou encore une pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics.

Le point commun de ces crises est d'exiger la mobilisation de moyens exceptionnels et d'être susceptible de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours mobilisés.

Le point de départ de la réflexion de la mission a été **un état des lieux des réserves actuelles**, avec chacune les spécificités dues à leur métier et à leur place dans leur environnement administratif respectif.

La mission a constaté que **les réserves militaires** sont aujourd'hui, de loin, les mieux organisées et les plus nombreuses.

Forte de plus de 60 000 hommes, gendarmerie comprise, la réserve opérationnelle des armées est apparue comme une force bien intégrée aux armées, mais aussi comme un dispositif exigeant un souci constant de fidélisation. Dans une société qui demande un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle et dans leur vie familiale, l'engagement au profit de la communauté est aujourd'hui plus rare, plus difficile qu'hier.

Elle a observé un développement inégal **des réserves civiles** :

- la **réserve de la police nationale** dont les modalités de fonctionnement et le statut semblent directement inspirés de ceux de la gendarmerie comporte aujourd'hui 4 000 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité. Avec l'adoption par le Parlement de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPPSI II, cette réserve, aujourd'hui exclusivement composée d'anciens policiers, va s'ouvrir à la société civile à l'instar de la réserve militaire ;

- la **réserve sanitaire**, composée, d'une part, d'une réserve d'intervention destinée aux opérations extérieures et, d'autre part, d'une réserve de renfort composée de professionnels de santé retraités et d'étudiants des filières médicales ou paramédicales. La mission a constaté que cette réserve répondait à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face à des crises sanitaires majeures, mais qu'elle était aujourd'hui très embryonnaire et semblait avoir encore du mal à s'imposer ;

- les **réserves communales** de sécurité civile, créées à l'initiative des conseils municipaux, composées de bénévoles non rémunérés, ont vocation à couvrir le champ de la protection civile. La mission regrette que ce dispositif connaisse des débuts extrêmement timides depuis sa création en 2004.

Une des conclusions qui se dégage du diagnostic établi par la mission est que la réactivité des réservistes militaires et civils en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, était insuffisante.

Le code de la défense prévoit, par exemple, que le réserviste militaire qui accomplit une mission pendant son temps de travail doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. En outre, si les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, l'employeur a la possibilité de refuser le départ de son salarié.

La mission estime, dans ces conditions, que les réserves ne sont pas aujourd'hui conçues et pensées comme un outil de réponse aux situations de crise.

De plus, le recensement des régimes d'exception fait apparaître que le code de la défense ne comporte aucune disposition concernant la mobilisation des réservistes. Les seules dispositions qui la prévoient sont les dispositions du code de la défense datant de 1955 relatives à la mobilisation générale. Il s'agit là d'un état d'exception très attentatoire aux libertés publiques et qui apparaît peu conforme à l'esprit du temps.

À partir de ce constat, la mission a proposé une série de mesures concrètes pour fiabiliser le recours aux réserves militaires et civiles en cas de crise majeure dont la présente proposition de loi est un des éléments.

Ce texte prévoit dans son **titre I** intitulé « **Dispositif de réserve de sécurité nationale** » un mécanisme de mobilisation des réserves en cas de crise majeure.

La mission estime nécessaire **d'offrir la possibilité aux différents ministères de mobiliser de façon plus volontariste leurs réservistes si une crise majeure venait à survenir.**

Partant du constat que les dispositions actuelles du code de la défense ne sont pas adaptées, la mission a été amenée à élaborer un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves militaires et civiles contraignantes.

La proposition de loi ne modifie pas l'organisation des différentes réserves au quotidien, mais définit un régime spécifique aux cas de crise majeure, qui serait déclenché par le Premier ministre, par décret.

Ce régime d'exception temporaire ne concernerait que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles. Dans ce cadre, le décret définit la durée du préavis et de la mobilisation dans la limite de trente jours, la convocation des réservistes relevant de chaque autorité civile ou militaire dont ils dépendent au titre de leur engagement.

Ce texte offre aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un régime juridique qui leur permet de mobiliser, en plus des forces actives immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserve, dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que celle prévue dans le cadre des activités programmées des réservistes.

Ce cadre juridique intitulé « le dispositif de réserve de sécurité nationale » vise ainsi à **fiabiliser l'engagement de réservistes dans la gestion d'une crise majeure** et à permettre leur intégration dans les différentes planifications de crise.

La mission considère cependant que le recours à la contrainte doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, sont susceptibles de saturer les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

En conséquence, le texte prévoit que le Premier ministre ne peut déclencher ce dispositif qu'« *en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* ».

Les réservistes employés au sein d'une entreprise dont le fonctionnement est jugé essentiel par l'autorité civile peuvent, sous certaines conditions, déroger à l'obligation de rejoindre leur affectation. La mission juge, en effet, essentiel de garantir aux citoyens et aux entreprises, en cas de mobilisation des réservistes, que les salariés indispensables au bon fonctionnement des grands opérateurs, notamment dans le domaine des télécommunications, des transports et de l'énergie, ne puissent être réquisitionnés, afin qu'ils contribuent, dans leur poste, à la gestion de la crise et au rétablissement de la situation au sein de leur entreprise.

Le dispositif proposé précise que les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes sont strictement respectées. Les réservistes sont ainsi convoqués et employés par le ministère ou la collectivité territoriale dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par les autorités civiles chargées du traitement de la crise.

Ce dispositif permet d'offrir à ceux des réservistes dont la vocation et le souhait sont de s'engager pour la collectivité nationale, dans un moment où elle est durement touchée, la possibilité de pouvoir opposer à leur employeur un cas de force majeure et une protection juridique.

La mission estime, par ailleurs, que **les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif.** Consciente que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs, la mission estime que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

La mission propose, en conséquence, dans un **titre II** intitulé « **Des entreprises employant des réservistes** », **l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat**, afin de permettre que les entreprises, qui maintiennent les salaires des réservistes pendant leur activité au titre de la réserve, puissent déclarer ces sommes au titre du mécénat.

Annexe 3

LA RÉSERVE CITOYENNE, RELAIS D'INFLUENCE ENTRE L'ARMÉE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Ainsi que l'a prévu le *Livre blanc* de 2008, la réserve citoyenne est composée de femmes et d'hommes sensibilisés aux enjeux de sécurité et de défense et qui donnent bénévolement de leur temps au profit des forces armées. Ceux qui y participent promeuvent l'esprit de défense et diffusent leurs connaissances du monde de la défense dans le monde civil. Ils permettent à la Défense de bénéficier de leur expertise et de leur capacité de rayonnement. Ces relais vers la société civile sont essentiels ; cette réserve doit être développée et son emploi optimisé au profit du ministère de la Défense.

Constituée de volontaires agréés auprès d'autorités militaires en raison de leurs compétences, de leur expérience, mais aussi de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale, la réserve citoyenne a pour mission principale de contribuer à la diffusion de l'esprit de défense et au renforcement du lien armées-Nation. Le nombre de réservistes citoyens était de 3 464 au 31 décembre 2013 (Gendarmerie nationale incluse).

La réserve citoyenne constitue également un volant de gestion pour la réserve opérationnelle.

Les réservistes citoyens sont des collaborateurs bénévoles du service public qui ont choisi de servir en faisant bénéficier la défense de leur expertise et de leur connaissance du tissu socio-économique local sans faire du métier des armes leur profession. Acteurs majeurs du rayonnement, ils sont indispensables au renforcement du lien armées-Nation et à la diffusion de l'esprit de défense.

Employés notamment dans le cadre d'actions de communication et de relations publiques favorisant l'esprit de défense, la contribution au devoir de mémoire et l'aide au recrutement, les réservistes citoyens sont devenus au fil des années les acteurs incontournables du rayonnement des forces armées.

Les réservistes citoyens issus de l'armée d'active ou de la réserve opérationnelle sont admis avec le grade qu'ils détenaient. Ceux issus de la société civile, sans expérience militaire, se voient attribuer un grade à titre honorifique, en fonction de critères définis par chaque armée et formation rattachée. Les réservistes citoyens bénéficient d'une information continue (conférences, exposés, journées d'information, accès à des centres d'information défense.....).

Au sein de la réserve citoyenne, a été constitué une « réserve citoyenne cyberdéfense », cercle de confiance issu de la société civile se plaçant au service de la Nation. Ce pôle d'expertise a été créé dans la continuité du rapport du sénateur Jean-Marie Bockel « la cyberdéfense, un enjeu mondial, une priorité nationale » (juillet 2012) et dans la lignée du concept de Cyberdéfense du Ministère de la défense.

Ce cercle de confiance est également un laboratoire d'une nouvelle forme d'engagement patriotique actif en soutien des armées et de l'État, sa singularité étant de proposer une réserve citoyenne transverse, regroupant des réservistes des trois armées ainsi que de la Gendarmerie. Inscrit dans une démarche globale nécessitée par des enjeux de nature transverse, ce cercle associe également des organismes étatiques comme l'état-major des armées, l'Agence Nationale pour la sécurité des systèmes d'information, la Direction Générale de la Gendarmerie nationale, la Direction générale de l'armement, le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations...

Ce réseau vise à sensibiliser ses interlocuteurs à cyberdéfense comme priorité nationale, tout en se concentrant sur les aspects les plus régaliens et les volets les plus stratégiques.

Il réunit des réservistes citoyens impliqués à titre professionnel ou privé dans le domaine de la cyberdéfense/cybersécurité : ingénieurs, juristes, magistrats, managers, fonctionnaires, chercheurs, étudiants... auxquels s'adjoignent quelques spécialistes non membres de la réserve, mais qui ont été recrutés pour participer aux groupes de travail du fait de leurs compétences.

Le réseau est coordonné par un réserviste citoyen qui reçoit la fonction de coordinateur national du réseau de réserve citoyenne cyberdéfense. Des chargés de mission conduisent et animent des groupes de travail, et des membres actifs contribuent à la réflexion et aux actions conduites. Le réseau de réserve citoyenne cyberdéfense est organisé autour d'un comité exécutif co-piloté par l'officier général Cyberdéfense et le coordinateur national.

Il fonctionne en groupes de travail, chacun mené par un chargé de mission et travaillant sur les thématiques suivantes : un groupe « élus et journalistes » intéressés par l'émergence d'une culture de cyberdéfense, un groupe « jeunes » à destination des étudiants et des jeunes professionnels, un groupe « évolution de l'engagement citoyen », qui contribue aux réflexions sur les évolutions possibles d'une réserve spécifique dédiée à la cyberdéfense, un groupe « think tanks et réflexion stratégique » en soutien à la réflexion stratégique et aux évolutions techniques au sein des universités et deux groupes « PME/PMI » et « grandes entreprises » visant à sensibiliser ces entreprises aux questions de cybersécurité/cyberdéfense.