



## RÉSERVISTE, UN ENGAGEMENT CITOYEN AU SERVICE DE LA NATION

### Bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure

#### Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

#### Rapport présenté par M. Marcel-Pierre Cléach, sénateur

Rapport n° 725 (2013-2014)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par M. David Assouline (Soc-Paris) s'est réunie le mardi 15 juillet 2014 et a examiné le rapport de M. Marcel-Pierre Cléach (Sarthe-UMP) sur **l'application des 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**.

#### **I – la loi du 28 juillet 2011, un outil pour mieux faire face à certaines crises majeures, mais des décrets d'application toujours en attente**

##### 1 - Un texte d'initiative sénatoriale créant la réserve de sécurité nationale

► La loi du 28 juillet 2011 est issue d'une proposition de loi présentée en décembre 2010 par deux sénateurs, Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, à la suite de leur rapport d'information (n° 174) « *Pour une réserve de sécurité nationale* », dans le prolongement du Livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale.

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.

► La loi du 28 juillet 2011 a validé ce régime nouveau, intitulé « *dispositif de réserve de sécurité nationale* », et l'a assorti 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* ».

Le système de réserve de sécurité nationale déroge 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 règles devant être précisées par un décret qui, à cette date, n'a pas encore été publié.

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. Il s'opère par décret, sans préjudice, le cas échéant, d'autres régimes exceptionnels à disposition de l'État pour faire face à différentes situations exceptionnelles.

► L'autre volet de la loi de 2011, ou « *service de sécurité nationale* », a modifié l'ancien « *service de défense* », pour 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.

## 2 – Une situation tout à fait anormale : l'absence des décrets d'application d'une loi censée garantir la continuité de la vie nationale

► Un décret en Conseil d'État devait préciser les modalités d'application de l'ensemble de ces nouveaux dispositifs. Or, **trois ans après, ces décrets ne sont toujours pas publiés**, situation réellement incompréhensible pour une loi de cette importance, d'autant que le travail réglementaire à effectuer est d'ampleur limitée. Cette lacune a déjà fait l'objet de plusieurs questions écrites auxquelles, jusqu'à présent, il n'a été apporté aucune réponse convaincante.

► Cependant, d'après des indications officielles, les décrets seraient sur le point d'être finalisés « dans les semaines à venir »...

Le 30 juin 2014, le ministre en charge des relations avec le Parlement a indiqué au Sénat en séance publique « *qu'un projet de décret fait actuellement l'objet de concertations [...] 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* ».

► Le redémarrage du processus réglementaire tient sans doute au fait que la commission pour le contrôle de l'application des lois se soit saisie de la question. **Il conviendra pourtant de rester vigilant**, pour vérifier, après la rentrée parlementaire d'octobre 2014, si les décrets manquants sont enfin sortis.

## **II – les réservistes au côté des forces d'active pour assurer la sécurité nationale**

### 1 – la réponse des forces civiles et militaires aux atteintes graves à la sécurité intérieure

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 ou, au contraire, qu'elles revêtent une gravité exceptionnelle ou qu'elles frappent sur une étendue très vaste (une ville, un département, voire l'ensemble du territoire national).

► En pratique, **la stratégie de sécurité nationale a été définie en 2008 par le Livre blanc**, avec pour objectif « *de parer aux risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation* ». Ainsi, à côté des risques et menaces passibles d'une réponse militaire, 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* ».

► Le Livre blanc 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- des Forces armées 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* ».

► Le ministère de l'Intérieur s'est doté d'une cellule interministérielle de crise (CIC) qui travaille en réseau avec les moyens mis en place par les ministères concernés (Affaires étrangères, Industrie, Transports, Énergie) et coordonne les manœuvres avec le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la Défense. Sur le terrain, le dispositif de crise est décliné, selon le cas, au niveau du préfet de zone puis de département.

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 [...] 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* ».

Placées sous la responsabilité des autorités civiles des opérations de sécurité nationale, les forces militaires engagées pour faire face à la crise demeurent 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.

## 2 – Le concours précieux des réserves aux missions des forces d'active

▶ À côté de trois grandes forces de réserve que constituent les réservistes militaires, les réservistes de la Gendarmerie et les réservistes de la Police, il existe différentes autres forces moins connues mais qui, dans leurs domaines d'intervention, peuvent elles aussi être mises à contribution en cas de crise majeure.

▶ **L'appel à la réserve de sécurité nationale permet de mobiliser 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.

**Cet ensemble diversifié couvre de manière cohérente les grands secteurs d'intervention de la puissance publique.** Les réservistes apportent ainsi une contribution importante à l'action des forces d'active, dans les armées, notamment.

Selon le Livre blanc, les réserves constituent « *une partie intégrante du modèle d'armée, [...] 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 réservistes sont indispensables au bon fonctionnement des services, pour renforcer les effectifs dans des activités temporaires (le plan Vigipirate, par exemple) ou des activités permanentes (le service médical, notamment), voire des opérations extérieures (OPEX).

▶ En dehors des armées, il faut noter le rôle important des réservistes de la Police (à la différence des réservistes militaires, ils n'interviennent pas sur des missions opérationnelles mais exercent des fonctions d'expertise et de soutien très diverses). Les autres forces de réserves (réserve sanitaire, réserve pénitentiaire et réserves de sécurité civile), apportent également dans leurs domaines un concours précieux aux forces d'actives. Les réserves communales de sécurité civile sont plus particulièrement dédiées aux actions de prévention et de remise en route du fonctionnement ordinaire de la commune après la survenance d'une crise (suivi de l'après-crise).

## 3 – Un dispositif d'ensemble porteur de valeurs citoyennes au service de la collectivité nationale

▶ Un des grands mérites du système des réserves est d'entretenir -chez les jeunes, notamment- le lien entre la Nation et son Armée, plus lâche depuis la suppression de la conscription. Le *Livre blanc* a posé cette problématique, soulignant que « *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* ». **Le système des réserves ne remplace pas la conscription mais en représente une certaine compensation** qui gagnerait à être revalorisée, en liaison avec l'échelon de proximité des correspondants de défense désignés au sein de chaque conseil municipal.

► **Les réserves contribuent aussi à diffuser dans la Nation la culture du secours et de la sécurité, à y entretenir le sens d'un engagement citoyen et à y promouvoir des 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.

Dans une Nation en perte de repères, **le système de la réserve doit donc être sanctuarisé et revalorisé**. L'État doit consacrer à la politique et à l'administration des réserves, ainsi qu'à la formation et à l'emploi des réservistes une très grande attention, et affecter à cet effet les moyens humains, administratifs et budgétaires nécessaires.

### **III – Les principales recommandations du rapport**

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

Une fois ce préalable satisfait, le système des réserves doit être sanctuarisé, revalorisé et rationalisé ; cela implique, notamment, de travailler dans **six directions importantes** :

- 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, **se 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.**



#### **Commission pour le contrôle de l'application des lois**

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>



**Président**  
David ASSOULINE  
Sénateur (Soc, Paris)



**Rapporteur**  
Marcel-Pierre CLÉACH  
Sénateur (UMP, Sarthe)

**Le présent document et le rapport complet n° 725 sont disponibles sur internet :**

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-725-notice.html>