

N° 343

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur 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,

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 194, 343 et 344 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UN RÉGIME DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN DES RÉSERVES ADAPTÉ AUX CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES D'UNE CRISE MAJEURE	9
A. UN TEXTE QUI TEND À RÉPONDRE À LA QUESTION DES MOYENS À LA DISPOSITION DE L'ETAT POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES	9
1. <i>Dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours, il est important que l'Etat puisse avoir recours à des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure</i>	9
2. <i>Les réserves militaires et civiles peuvent aujourd'hui constituer un soutien important pour les services de l'Etat dans les différentes phases de la gestion d'une crise</i>	11
B. LA RÉACTIVITÉ DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE, TELLE QU'ELLE EST ORGANISÉE PAR LES TEXTES, EST INSUFFISANTE	12
1. <i>L'organisation actuelle ne permet pas une mobilisation rapide des réservistes</i>	12
2. <i>Le concours des réservistes ne peut être que de courte durée</i>	14
3. <i>Le recensement des régimes juridiques d'exception fait apparaître qu'ils ne comportent aucune disposition prévoyant la mobilisation des réservistes</i>	15
C. LE DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE PROPOSÉ INSTAURE UN RÉGIME DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN DES RÉSERVES ADAPTÉ AUX CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES D'UNE CRISE MAJEURE	18
1. <i>La proposition de loi ne modifie pas le fonctionnement ordinaire des réserves</i>	18
2. <i>Le dispositif permet, dans des circonstances exceptionnelles, une mobilisation à la carte des réservistes</i>	18
3. <i>Un texte qui introduit au sein du volontariat des réserves un élément de contrainte uniquement justifié par des circonstances exceptionnelles</i>	20
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN TEXTE UTILE QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ	22
A. UN INSTRUMENT UTILE AU SERVICE DE LA GESTION DE CRISE	22
1. <i>Une réponse pragmatique à un besoin bien identifié</i>	22
2. <i>Un volet fiscal qui devra être discuté lors de l'examen de la loi de finances</i>	22
3. <i>Un texte qui doit être complété par une adaptation du régime juridique du « service de défense »</i>	24
B. UN TEXTE QUI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉ D'UNE REMISE À PLAT DE LA POLITIQUE DES RÉSERVES TENDANT À :	28
1. <i>Préciser les besoins, les emplois et le format des réserves dont les pouvoirs publics ont besoin</i>	28
2. <i>Renforcer les réserves civiles</i>	30
3. <i>Améliorer la gestion quotidienne des réserves</i>	31
4. <i>Préserver le budget des réserves</i>	32
C. UN PRÉALABLE À UNE REMISE SUR LE CHANTIER DU TEXTE SUR LES RÉSERVES ET DES RÉGIMES JURIDIQUES D'EXCEPTION	34
1. <i>Réfléchir à une refonte du contrat d'engagement des réservistes</i>	34
2. <i>Procéder à une révision des régimes d'exception</i>	36

EXAMEN DES ARTICLES	39
TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE	39
• Article premier Le dispositif de réserve de sécurité nationale	39
« TITRE VII « DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE - CHAPITRE UNIQUE »	39
1. Article L. 2171-1 (nouveau) : le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale	39
2. Article L. 2171-2 (nouveau) : la durée des périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale	43
3. Article L. 2171-3 (nouveau) : l'articulation entre les durées des périodes d'emploi prévues par les différents textes régissant les réserves militaires et civiles et celle prévue par le dispositif de réserve de sécurité nationale	44
4. Article L. 2171-4 (nouveau) : le régime juridique des réservistes exerçant au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale	45
5. Article L. 2171-5 (nouveau) : la protection juridique des réservistes mobilisés dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale	45
6. Article L. 2171-6 (nouveau) : une mobilisation obligatoire assortie d'exceptions liées aux nécessités inhérentes à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public	46
7. Article L. 2171-7 (nouveau) : conditions d'application du présent chapitre	49
• Article 2 Insertion du dispositif de réserve de sécurité nationale dans le livre du code de la défense consacré à la réserve militaire	49
TITRE II DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES	50
• Article 3 Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail	50
• Article 4 Incidences sur les recettes de l'État et compensation	51
TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE	52
• Article 4 bis (nouveau) Adaptation du régime juridique du « service de défense »	52
1. Une modification de l'intitulé du « service de défense »	52
2. L'article L. 2151-1 : l'objet du nouveau « Service de sécurité nationale »	52
3. L'article L. 2151-2 : les circonstances justifiant le déclenchement du « service de sécurité nationale »	56
4. L'article L. 2151-3 : les conséquences du service de sécurité nationale	57
5. L'article L. 2151-4 : l'obligation d'information des employeurs	58
6. L'article L. 2151-5 : dispositions d'application	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
TEXTE DE LA COMMISSION	73
TABLEAU COMPARATIF	77

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 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.

Depuis l'adoption du Livre blanc, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer notre dispositif de gestion de crise. Une des caractéristiques marquantes de ces réformes a été l'accent mis sur le caractère interministériel de la gestion des crises, sur ce qu'on appelle le continuum sécurité-défense. C'est notamment le sens du renforcement des prérogatives des Préfets de zone de défense et de sécurité.

L'objectif des mesures prises est d'accroître la capacité du pays, de la société française et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure.

Dans ce contexte, la mission menée par nos deux collègues a souhaité savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent 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. Elle a souhaité connaître à quel moment et pour quelles tâches ces différentes réserves pouvaient être sollicitées dans la gestion des crises. Elle a tenté de mesurer la disponibilité et la réactivité réelle des réservistes et s'est interrogée sur la qualité des relations entre les réservistes et leur employeur.

La présente proposition de loi est issue de ces travaux. Elle s'inscrit dans une réflexion d'ensemble de la mission sur la contribution des réserves à la gestion de crise.

Cette mission a auditionné, pendant plus de six mois, une cinquantaine de personnes, à Paris, à Bordeaux pour la zone de défense Sud ouest, au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) des armées et dans un état-major interarmées de zone de défense et de sécurité. Elle a interrogé des responsables du ministère de la défense et des autres ministères, les États majors des différentes armées, des réservistes, des délégués aux réserves, des chefs de corps, autrement dit, un échantillon

représentatif des administrations et des personnes participant à la définition et à la mise en œuvre des réserves militaires et civiles.

Cette mission a abouti à un rapport de près de 400 pages, adopté à l'unanimité par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 14 décembre dernier, qui comportait en conclusion la présente proposition de loi.

Ce rapport a constaté que les réserves constituent un renfort utile et parfois indispensable aux activités programmées des forces d'active de l'armée, de la police et des services de secours. Il a estimé, en revanche, que leur organisation actuelle ne leur permet pas d'être pleinement opérationnelles en cas de crise majeure.

Il observe que les effectifs annoncés sont, en partie, théoriques, que la disponibilité réelle de l'ensemble des réservistes n'est pas vérifiée et que leur réactivité en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, est insuffisante.

Il constate enfin que l'effort de planification relatif aux différents risques, effectué ces dernières années, n'a pas intégré les réservistes. En conséquence, il n'y a ni doctrine d'emploi des réservistes en cas de crise, ni exercice d'entraînement.

A partir de ce diagnostic, les auteurs du rapport proposent cinq séries de mesures concrètes pour fiabiliser le recours aux réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Votre rapporteur n'entend pas ici revenir sur l'ensemble des propositions que l'on peut aisément retrouver dans le rapport très complet de nos collègues¹.

Il souhaite néanmoins en introduction resituer les dispositions qui nous sont proposées dans le cadre des propositions du rapport. Les cinq séries de mesures préconisées par la mission forment un ensemble cohérent qu'il convient d'avoir à l'esprit lors de l'examen des articles du présent texte.

La première série de propositions de la mission concerne le caractère opérationnel des réserves en cas de crise majeure.

Elles visent à mieux identifier les réservistes pour mieux gérer les engagements multiples et les compétences disponibles.

Elles comportent la création d'un dispositif de mobilisation des réserves en cas de crise majeure intitulé « réserve de sécurité nationale » qui constitue le cœur de la présente proposition de loi.

La deuxième série de propositions concerne l'équilibre entre les réserves militaires et civiles.

¹ Rapport d'information n° 174 (2010-2011) de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam.

La mission n'a pas retenu l'idée du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, d'une gestion commune des réserves relevant de différents ministères et a souhaité préserver leur autonomie de gestion. Il lui paraîtrait cependant utile à terme d'harmoniser les règles de préavis et de durée d'activité opposables. Il lui a semblé, en outre, important de renforcer les réserves civiles. Elle a observé, enfin, que la réserve sanitaire peine à atteindre ses objectifs tout comme les réserves communales de sécurité qu'il convient de relancer.

La troisième série de propositions concerne la définition d'une doctrine d'emploi des réservistes et leur intégration dans la planification de crise.

La quatrième série de propositions concerne la gestion quotidienne des réserves.

Partant du principe que l'utilisation des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace, le rapport propose d'engager une réflexion sur la gestion quotidienne des réserves mais aussi sur la nature du contrat d'engagement à servir dans la réserve. Votre rapporteur y reviendra.

La cinquième et dernière série de préconisations concerne la valorisation des réserves et des réservistes et l'intégration des réserves dans le parcours citoyen.

Le texte qui vous est soumis s'insère dans cet ensemble de mesures dont il n'est qu'un des volets, les autres volets relèvent de mesures de gestion sous la responsabilité de l'exécutif ou de mesures législatives ne relevant pas de la compétence de la commission des affaires étrangères et de la défense.

Votre commission estime que la démarche entreprise par nos collègues et la méthode utilisée est, à plusieurs égards, exemplaire.

Cette proposition de loi vient d'abord clore un long travail de réflexion. On a parfois douté de la capacité d'initiative du Parlement, jugeant que la qualité des propositions de loi ne pouvait pas rivaliser avec celle des projets de loi, qui font l'objet d'une longue préparation fruit d'un diagnostic approfondi que seules les administrations prennent le temps de mener.

Le travail de nos collègues sénateurs apporte un démenti à cette idée. Partant des travaux du Livre blanc, les auteurs de la proposition de loi ont mené un travail de réflexion méthodique depuis près d'un an qui débouche aujourd'hui sur ce texte.

On a ensuite souvent considéré que l'ordre du jour réservé aux propositions de loi conduisait à discuter de textes qui n'avaient pas fait l'objet des discussions interministérielles nécessaires à leur bon achèvement. Il est vrai que dans un arsenal législatif français toujours plus complexe, dans un Etat moderne où chaque administration est toujours plus spécialisée, la mise en œuvre d'une réforme législative, même modeste à l'image de ce texte,

exige une coordination de nombreuses administrations. L'expérience montre que cette coordination est nécessaire si l'on veut que la loi, une fois votée, soit rapidement et pleinement appliquée. C'est d'autant plus vrai dans un sujet comme les réserves militaires et civiles qui concerne plusieurs départements ministériels.

Or le travail de nos collègues a fait l'objet au cours de la mission d'un dialogue fourni au sein d'un groupe de travail animé par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui a bien voulu assurer avec les services du Sénat une coordination interministérielle afin que ce texte puissent être analysé, commenté et enrichi par l'ensemble des administrations concernées.

Cette proposition de loi est donc le fruit d'un dialogue construit entre le législatif et l'exécutif, selon une démarche qui nous semble être de bonne méthode et à l'honneur du travail parlementaire.

I. UN RÉGIME DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN DES RÉSERVES ADAPTÉ AUX CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES D'UNE CRISE MAJEURE

A. UN TEXTE QUI TEND À RÉPONDRE À LA QUESTION DES MOYENS À LA DISPOSITION DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES

Comme l'a souligné avec insistance le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, **la France se doit de pouvoir faire face à plusieurs types de crise** : des scénarios purement militaires : 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, à l'image de la terrible catastrophe qui vient de s'abattre sur le Japon.

Dans cette perspective, la proposition de loi vise, selon les termes de l'exposé des motifs, à donner aux pouvoirs publics un nouvel instrument pour faire face à des crises majeures.

1. Dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours, il est important que l'Etat puisse avoir recours à des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure

Certes, en cas de crise majeure, la réponse des pouvoirs publics repose d'abord sur les forces d'active composées de professionnels entraînés toute l'année, et à temps plein, à faire face à ce type de situation. Le dispositif français de sécurité et de secours a été conçu pour pouvoir fonctionner sans les réserves. C'est notamment une différence majeure avec le dispositif américain.

De ce fait, le format des armées, des services de sécurité et de secours est, en théorie, calibré pour faire face à des crises majeures sans besoin de renfort extérieur.

La mission de la commission sur l'utilisation des réserves a néanmoins constaté que, dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours, la survenue de crises majeures est susceptible de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces mobilisées.

Comme l'observe le Livre blanc: « *La professionnalisation et les réductions de format des armées rendent plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve* ».

Les perspectives liées au désendettement nécessaire des finances publiques dans la décennie à venir ne peuvent qu'accroître la nécessité de

disposer de la faculté de faire appel à des renforts volontaires, motivés et entraînés.

Dans ce contexte, personne ne peut affirmer que, quelles que soient l'intensité et la durée d'une crise, les armées, les services de sécurité et de secours ne seront jamais débordés par l'ampleur d'une catastrophe.

Comme l'a souligné le rapport des auteurs de la proposition de loi, le cyclone Katrina à la Nouvelle-Orléans a, par exemple, montré que les services de secours et de sécurité de la première puissance mondiale pouvaient être totalement dépassés par une catastrophe naturelle dont la survenue avait été pourtant anticipée. Malgré la mobilisation de 14 300 militaires déployés lors de la première semaine, de 22 000 réservistes quatre jours après la catastrophe, de 50 000 une semaine après, il y eut 1 330 décès, 2 000 disparus, un million de déplacés.

Un des enseignements des retours d'expérience des crises liées aux catastrophes naturelles est que lorsque quelques minutes sont nécessaires dans un environnement numérisé pour transmettre des consignes, plusieurs jours peuvent être nécessaires dans un contexte de communications terrestres et numériques dégradées.

Dans ce type d'environnement, des effectifs importants sont essentiels pour assurer la continuité de commandement et rétablir le fonctionnement normal des pouvoirs publics.

Un autre enseignement des gestions de crise en matière de catastrophes naturelles ou technologiques est la charge considérable que constituent le déplacement et l'hébergement de populations qu'il est nécessaire d'évacuer. On estime que la crue de la Seine pourrait conduire à l'évacuation de 800 000 personnes.

Dans ce contexte, le recours aux réserves, qui permettent d'amplifier l'action de l'Etat, prend tout son sens. Pour prolonger et amplifier la capacité de l'Etat à faire face à des crises majeures, les pouvoirs publics doivent pouvoir compter sur un dispositif de réserve militaire et civile dans le cas où les capacités des forces d'active viendraient à être ponctuellement ou durablement saturées.

On observe, d'ailleurs, que **déjà aujourd'hui**, malgré l'importance des moyens permanents dont dispose la France pour faire face à des crises majeures, de facto, dans les dispositifs de gestion de crise et notamment dans les États-majors de la chaîne d'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD), **le recours à des réserves qui viennent ainsi localement démultiplier les moyens humains de l'Etat est devenu indispensable** au point de composer près de 75 % de leur effectif.

2. Les réserves militaires et civiles peuvent aujourd'hui constituer un soutien important pour les services de l'Etat dans les différentes phases de la gestion d'une crise.

La proposition de loi concerne aussi bien les réserves militaires que civiles, même si leur importance numérique respective est inégale.

Les réserves militaires sont, de loin, les mieux organisées et les plus nombreuses. Forte de plus de 60 000 hommes, gendarmerie comprise, la réserve des armées est une force bien intégrée aux armées dont la doctrine d'emploi et le fonctionnement quotidien mériteraient une attention plus soutenue, mais qui est aujourd'hui une réserve professionnalisée et pleinement opérationnelle.

Les réserves civiles sont de création plus récente et d'effectifs plus limités. La réserve de la police nationale dispose de modalités de fonctionnement et d'un statut directement inspirés de ceux de la gendarmerie. Cette réserve comporte aujourd'hui 4 000 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité. Avec l'adoption par le Parlement de la LOPSI II¹, 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 est 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. Cette réserve répond à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face à des crises sanitaires majeures, mais elle est aujourd'hui très embryonnaire et semble avoir encore du mal à s'imposer dans son environnement administratif.

Les réserves communales de sécurité civile, créées à l'initiative des conseils municipaux, composées de bénévoles non rémunérés, ont quant à elles vocation à couvrir le champ de la protection civile. Ce dispositif connaît des débuts extrêmement timides depuis sa création en 2004.

Quel rôle peuvent jouer ces réserves en cas d'événement majeur ?

Ce rôle est variable selon les réserves, selon les types de crises et selon la chronologie de la crise. Dans les premières heures, dans les premiers jours d'une crise majeure, la réponse des pouvoirs publics repose d'abord sur les forces d'active. Comme il a été indiqué, la mission a cependant pu constater que, dans ces circonstances, un petit nombre de réservistes militaires particulièrement entraînés et disponibles jouent **un rôle important dans l'armement des états-majors interarmées de zone de défense** et de sécurité qui constituent un maillon important dans le processus de gestion interministérielle des crises.

¹ *Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*

Cette organisation permet à ces états-majors d'accroître en quelques heures leur taille pour faire face à l'ampleur de la crise. Au-delà de cet apport quantitatif, ces réservistes, recrutés localement, apportent aux états-majors leur connaissance du terrain, ce qui peut s'avérer essentiel dans une opération de secours.

Ce mode d'organisation a fait ses preuves. On le retrouve, au niveau national, au Centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées.

Passée la période de montée en puissance des forces d'active, les réservistes pourraient jouer, dans un deuxième temps, en cas de crise prolongée, **un rôle important pour s'inscrire dans la durée** et permettre la relève des effectifs, soit en participant directement aux opérations, soit en remplaçant des fonctionnaires d'active dans le fonctionnement des affaires courantes.

Il s'agit là du principal intérêt des réserves : permettre aux forces d'active de tenir dans la durée. De ce point de vue, les réservistes seront d'autant plus importants que le format des services de l'Etat se réduira.

Une troisième phase « **d'après crise** » s'ouvre avec la fin des interventions d'urgence et des secours, dans laquelle il a semblé à la mission de la commission qu'il existait des besoins non satisfaits. L'expérience a montré, en particulier en matière de catastrophe naturelle, qu'une fois les secours intervenus, qu'une fois les pompiers partis, qu'une fois que les projecteurs des médias s'étaient détournés vers de nouveaux événements, de nombreuses opérations de déblayage et de soutien aux personnes étaient nécessaires, sans que ces tâches relèvent clairement du secours.

Dans cette phase, la mission estime que les pouvoirs publics sont mal outillés. Les réserves communales de sécurité civile seraient, sans doute, utiles à ces tâches souvent prises en charge par des bénévoles peu structurés ou par des services communaux ou départementaux débordés. Mais leurs effectifs sont aujourd'hui trop limités et pas assez formés pour avoir un impact significatif.

B. LA RÉACTIVITÉ DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE, TELLE QU'ELLE EST ORGANISÉE PAR LES TEXTES, EST INSUFFISANTE

1. L'organisation actuelle ne permet pas une mobilisation rapide des réservistes

Les auteurs de la proposition de loi soulignent dans l'exposé des motifs que les textes actuels ne permettent pas une mobilisation rapide des réservistes.

Dans les armées, le réserviste militaire ayant souscrit un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR), qui accomplit une mission

pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence avec **un préavis d'un mois.**

Le droit des réserves militaires est, de fait, structuré autour de l'idée d'une activité programmée à l'avance.

L'engagement dans la réserve est concrétisé par un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR)¹. Les activités effectuées au titre de l'ESR sont déterminées par entente directe entre l'autorité militaire d'emploi et le réserviste. L'article R. 4221-5 du code de la défense précise que ces activités font l'objet d'un programme prévisionnel qui doit être actualisé chaque année, au plus tard dans le mois qui suit la date anniversaire de la signature du contrat.

Dans le cadre de ce document, le réserviste s'engage à servir pour la durée mentionnée, sous réserve de l'évolution de sa situation personnelle et professionnelle, notamment s'agissant des autorisations d'absence accordées par l'employeur.

La durée annuelle des activités à accomplir au titre de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est déterminée conjointement par l'autorité militaire d'emploi et par le réserviste.

Les droits du réserviste, comme ceux de son employeur, sont garantis par la loi de sorte que les activités réalisées au titre de la réserve ne peuvent porter préjudice à la vie professionnelle et sociale du réserviste.

Le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail est suspendu pendant la période en cause, mais aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison d'absences liées à un engagement à servir dans la réserve.

En contrepartie, le réserviste qui, dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, accomplit une mission pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois.

Ce délai peut être réduit à 15 jours dans le cas où le réserviste aurait souscrit une clause de réactivité. Le jeu de cette clause de réactivité est cependant limité, car elle n'est que très rarement souscrite par les réservistes de la réserve opérationnelle dès lors qu'elle nécessite l'accord de l'employeur.

Comme en témoigne cette brève analyse du contrat des réservistes militaires, les textes régissant les réserves n'ont pas été élaborés dans la perspective d'une utilisation des réserves comme réponse à une crise.

La situation est identique dans la police où l'accord de l'employeur doit être demandé avec un préavis de deux mois.

¹ Sur le contenu des ESR, voir la directive N° 230885/DEF/DRH-MD/SPGRH/FM.3 relative aux ressources humaines de la réserve opérationnelle et à l'honorariat du grade.

Cette limite fixée à l'emploi des réserves en cas de crise -on imagine mal des crises prévisibles à un ou deux mois- doit cependant être tempérée pour deux raisons.

La première est la bonne volonté des réservistes et de leur employeur. On a vu, lors de la tempête de 1999 et celle de Xynthia, des réservistes se porter immédiatement volontaires. En outre, un certain nombre de réservistes, en particulier dans les états-majors, sont des retraités, souvent anciens militaires, par définition plus disponibles.

La seconde est que la vocation de la réserve est, comme il a été souligné, moins la réaction immédiate, qui relève des forces d'active, que le renfort, dans un second temps, de ces forces d'active afin de leur permettre de durer.

Il reste que la réserve n'est pas aujourd'hui conçue et pensée comme un outil de réponse aux situations de crise. L'Etat ne dispose pas d'un cadre juridique que lui permette de mobiliser tout ou partie des réservistes. C'est le constat de départ de la proposition de loi que votre rapporteur partage.

2. Le concours des réservistes ne peut être que de courte durée

Les auteurs de la proposition de loi observent qu'une autre limite à l'emploi des réservistes en cas de crise est la durée de leur concours.

La durée de la mobilisation opposable à l'employeur dans la réserve militaire est de 5 jours et, en tout état de cause, le réserviste peut toujours refuser de se présenter puisqu'il n'existe aucun dispositif de sanction autre que la notation ou le non-renouvellement du contrat, s'il méconnaît les engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'ESR.

Pour la réserve de la police, cette durée est de dix jours.

Certes, les employeurs, en cas de crise majeure, pourraient faire preuve de bonne volonté. Mais, d'une part, la gestion du risque ne peut reposer que sur de la bonne volonté, d'autre part, il est probable qu'en cas de crise majeure les entreprises elles-mêmes aient un besoin impérieux de leurs salariés.

Si l'accord de l'employeur est obtenu, d'autres dispositions viennent limiter la durée annuelle des activités dans la réserve opérationnelle des armées. Cette durée est plafonnée dans la réserve militaire à 30 jours par an, mais peut être prolongée jusqu'à 60 jours, notamment pour répondre aux besoins des armées. Le nombre de réservistes susceptibles de voir porter leurs activités à 60 jours par année civile, pour des missions dont la nature exige une durée supérieure à 30 jours, est contingenté. Ce contingent doit être déterminé chaque année pour chaque armée et formation rattachée sans pouvoir toutefois excéder 15 % de l'effectif réalisé au 1^{er} janvier de l'année en cours.

3. Le recensement des régimes juridiques d'exception fait apparaître qu'ils ne comportent aucune disposition prévoyant la mobilisation des réservistes

Les régimes juridiques d'exception permettent-ils de contourner les lacunes du dispositif juridique régissant les réserves en matière de mobilisation et de réactivité ? Voilà la question que se sont posés les auteurs de la proposition de loi. En situation de crise majeure, le droit français permet-il de réquisitionner les réservistes ?

En l'état du droit, les régimes juridiques d'exception prévus en cas de crise majeure sont l'état d'urgence, l'état de siège, la mobilisation ou la mise en garde.

Les règles d'application de l'état d'urgence sont prévues par la loi du 3 avril 1955 instituant l'état d'urgence. Selon l'article 1^{er} de cette loi, l'état d'urgence peut être mis en œuvre, soit en cas d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

L'état d'urgence permet de prendre des mesures restreignant certaines libertés individuelles telles la liberté d'aller et venir ou la liberté de réunion, et autorise la censure de la presse. Cependant, la mobilisation des réservistes n'est pas évoquée dans la loi relative à l'état d'urgence.

L'état de siège est, quant à lui, prévu par l'article 36 de la Constitution et les articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du code de la défense. L'état de siège ne peut être déclaré, par décret en Conseil des ministres, qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée.

Il relève de la compétence exclusive du Parlement de prolonger l'état de siège au-delà de 12 jours. Il ne peut être fait application simultanément des dispositions de l'état de siège et de l'état d'urgence.

L'état de siège organise le transfert vers les autorités militaires des pouvoirs de maintien de l'ordre et de police. Les autorités civiles continuent à exercer leurs autres attributions.

Cette substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile se traduit également par des restrictions aux libertés publiques allant au-delà de ce qu'autorise le droit commun. Il en est ainsi du droit de perquisition de jour et de nuit, du droit d'éloigner les repris de justice et les personnes non domiciliées dans le ressort du territoire mis en état de siège, du droit de réquisition des armes et munitions, et du droit d'interdire les réunions de nature à entraîner des risques de désordre.

Là encore, la mobilisation des réservistes n'est pas évoquée dans les textes relatifs à l'état de siège.

Enfin, les mesures prises dans le cadre de l'application des pouvoirs exceptionnels prévue par l'article 16 de la Constitution sont exigées par les

circonstances et inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission.

Là encore, aucune disposition relative aux pouvoirs exceptionnels ne renvoie au recours aux réservistes.

Seule la mobilisation générale ou partielle permet la mobilisation des réservistes en tant que tels.

En vertu de l'article L. 1111-1 du code de la défense, la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population.

L'article L. 1111-2 du code précité ajoute qu'en cas de menace, les mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde. Ces deux notions sont définies par l'article L. 2141-1 du même code.

Selon l'article L. 2141-3 du code de la défense, les décrets de mise en garde et de mobilisation ont pour effet, dans le cadre des lois existantes, la mise en vigueur immédiate de dispositions qu'il appartient au Gouvernement de préparer et d'adapter à tout moment aux nécessités de la défense. Le recours aux réservistes peut être adopté dans ce cadre.

Le titre III du livre II de la 4^{ème} partie du code de la défense précise les personnes soumises à l'obligation de disponibilité et les conditions de leur emploi.

L'article L. 4231-1 précise que sont soumis à obligation de disponibilité :

- « 1° *Les volontaires pendant la durée de leur engagement dans la réserve opérationnelle ;*

- 2° *Les anciens militaires de carrière ou sous contrat et les personnes qui ont accompli un volontariat dans les armées, dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien au service ».*

L'article L.4231-3 dispose que : « *les personnes soumises à l'obligation de disponibilité sont tenues de répondre, dans les circonstances prévues aux articles L.4231-4 et L.4231-5, aux ordres d'appel individuels ou collectifs et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignées ».*

L'article L.4231-4 dispose que : « *en application de l'article L.1111-2, l'appel ou le maintien en activité de tout ou partie des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité peut être décidé par décret en conseil des ministres ».*

Il existe, en outre, une disposition particulière pour la réserve de la gendarmerie. L'article L. 4231-5 dispose, en effet, que : « *en cas de troubles graves ou de menaces de troubles graves à l'ordre public, le ministre de la*

défense peut être autorisé par décret à faire appel, pour une durée déterminée, à tout ou partie des réservistes de la gendarmerie nationale soumis à l'obligation de disponibilité. »

En conclusion, le recours immédiat au réserviste n'est possible qu'en cas de mobilisation générale ou de mise en garde (L. 4231-4). Dans ce cadre, les réservistes, durant leur volontariat dans la réserve, et les anciens militaires, pendant les cinq années qui suivent leur cessation d'activité, peuvent être appelés ou maintenus en activité.

Or les décrets de mise en garde et de mobilisation sont des mesures particulièrement graves et fortes de conséquences qui ont avant tout été pensées contre un risque d'agression extérieure ou d'invasion contre le territoire national.

Les régimes juridiques ouvrent, au profit du gouvernement, le droit de requérir les personnes, les biens et les services, de soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergies, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales des sujétions jugées indispensables.

Il s'agit là d'états d'exception attentatoires aux libertés publiques si peu conformes à l'esprit du temps, que l'on imagine mal les autorités politiques s'en saisir en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie et même en cas de crise terroriste.

En outre, comme le précise le Livre blanc, le recours à un dispositif tel que la mobilisation est devenu « improbable ».

Le pouvoir de réquisition des préfets résultant de leurs pouvoirs de police générale ou de pouvoirs spécifiques conférés notamment par le code de la santé publique, ne constitue pas non plus une réponse adaptée à la mobilisation des réservistes. Il s'agit, d'une part, d'une procédure individuelle lourde qui, en outre, réquisitionne le réserviste en tant qu'individu et non en tant que réserviste et le place dans un régime juridique et opérationnel qui n'est plus celui de la réserve.

Dès lors, il apparaît, effectivement, comme le soulignent les auteurs de la proposition de loi, que les pouvoirs publics ne disposent pas d'un moyen collectif de mobilisation des réservistes.

Ce texte vient donc répondre à une lacune et proposer une solution au besoin souligné par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale quand il appelait de ses vœux : « Une gestion commune des réserves relevant de différents ministères sera mise en place, afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national. »¹

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, page 246

***C. LE DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE PROPOSÉ
INSTAURE UN RÉGIME DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN DES
RÉSERVES ADAPTÉ AUX CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES D'UNE
CRISE MAJEURE***

1. La proposition de loi ne modifie pas le fonctionnement ordinaire des réserves

Partant du constat que les dispositions actuelles du code de la défense ne sont pas adaptées, les auteurs de la proposition de loi ont été amenés logiquement à élaborer **un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves contraignantes avec un préavis et une durée opposable dérogatoire du droit commun.**

La proposition de loi n° 194 (2010-2011) ne modifie pas l'organisation des différentes réserves au quotidien. En cela, elle ne constitue pas une réforme d'ampleur des réserves qui restent régies par les mêmes cadres juridiques dans leurs activités programmées.

L'idée qui semble avoir animé les auteurs de la proposition de loi est de ne pas modifier, ni perturber l'organisation des différentes réserves au quotidien. C'est pourquoi, la proposition de loi ne définit qu'un régime spécifique aux cas de crise majeure, qui serait déclenché par le Premier ministre, par décret.

Ce régime d'exception ne concerne évidemment que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles.

Selon l'exposé des motifs, l'objectif est d'offrir aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un régime juridique qui leur permette de mobiliser en plus des forces actives immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserves dans un délai rapide et pour une période plus longue que celle prévue dans le cadre d'activités programmées.

Ce cadre juridique d'application exceptionnelle et temporaire permet aux ministères de pouvoir déroger, en cas de crise d'ampleur exceptionnelle, aux règles habituelles de convocation et de durée d'emploi, tout en créant une obligation pour les réservistes et les employeurs.

2. Le dispositif permet, dans des circonstances exceptionnelles, une mobilisation à la carte des réservistes.

Le dispositif proposé dit « de réserve de sécurité nationale » est distinct des régimes juridiques d'exception tout en s'insérant dans le même chapitre du code de la défense dédié aux régimes d'application exceptionnelle.

Le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale est du ressort du Premier ministre et n'est applicable qu'en cas de « *crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'Etat, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation.* »

Le dispositif se situe ainsi dans une situation d'une extrême nécessité qui pourrait naître d'un événement majeur qui toucherait directement ou indirectement l'ensemble de la communauté nationale.

Certes, l'appréciation du caractère majeur est laissée à la responsabilité politique du Premier ministre. Mais si les critères relatifs à la continuité des services de l'Etat et la sécurité de la population peuvent se prêter à interprétation, ils ne peuvent pas, si les mots ont un sens, être évoqués pour n'importe quel événement, fut-il d'une importance majeure pour le territoire d'une collectivité locale donnée.

Les auteurs de la proposition de loi visent ainsi des crises comparables à celles provoquées par les attentats du 11 septembre 2001 ou l'ouragan Katrina, mais aussi des situations de conflits armés majeurs sur des théâtres extérieurs que l'on ne peut malheureusement pas exclure.

La commission considère, en effet, que le recours à la contrainte doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, saturent les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

Elle estime que, pour les événements de moindre importance, le recours aux forces d'active sur l'ensemble du territoire devrait pouvoir être mis à contribution, éventuellement complété par ceux des réservistes qui se seront spontanément déclarés disponibles.

Les règles dérogatoires définies dans le dispositif de réserve de sécurité nationale concernent le préavis de convocation et la durée d'emploi. Les réservistes pourraient être convoqués sur très court préavis, de l'ordre de quelques jours. Les durées d'emploi seraient adaptées aux besoins identifiés par l'autorité civile.

Par ailleurs, les réservistes seraient dans l'obligation de rejoindre leur affectation, sous peine d'amendes. Les réservistes employés au sein d'une entreprise dont le fonctionnement est jugé essentiel par l'autorité civile pourraient, sous certaines conditions, déroger à cette obligation.

La commission juge, avec les auteurs de la proposition de loi, essentiel de garantir aux citoyens et aux entreprises qu'en cas de mobilisation des réservistes, 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.

Dans le dispositif proposé, les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes sont également strictement respectées. Les réservistes sont ainsi convoqués et employés par le ministère ou la collectivité dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par l'autorité civile chargée du traitement de la crise.

Il ne s'agit donc pas d'un dispositif de mobilisation générale de l'ensemble des réservistes à l'image de ce que furent les journaux de mobilisation, mais de la possibilité donnée aux ministères et aux collectivités concernés, par le Premier ministre, de réquisitionner leurs réservistes en cas de crise majeure en fonction de leurs besoins.

Le décret du Premier ministre pourrait définir les réserves concernées, la ou les zones de défense visées, le délai de mobilisation et la durée envisagée de façon à ce que le rappel soit adapté au besoin.

3. Un texte qui introduit au sein du volontariat des réserves un élément de contrainte uniquement justifié par des circonstances exceptionnelles

Les réserves militaires et civiles sont fondées sur le volontariat. Dans une société travaillée par les valeurs de l'individualisme, qui demande par ailleurs, un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle et dans leur vie familiale, l'engagement dans la réserve constitue un acte volontaire qui impose à chaque réserviste des arbitrages délicats.

Dans la réserve militaire, cet engagement volontaire se traduit par un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR). Le code de la défense ne prévoit cependant pas de sanction si le réserviste ne remplit pas son contrat et ne répond pas à l'appel des armées. A l'occasion d'une activité programmée, le réserviste peut donc toujours refuser la veille de se présenter.

Autrement dit, le volontariat dans la réserve ne se situe pas seulement au moment de la souscription à un contrat, mais au niveau de chaque convocation. Le réserviste est à chaque instant en mesure d'accorder ou non son temps. La réserve est ainsi fondée sur un double volontariat par lequel le réserviste accepte, d'une part, de consacrer du temps à la réserve et, d'autre part, d'y effectuer telle ou telle mission. De fait, cette situation explique que le réserviste choisisse très largement son affectation.

Dans les armées, l'ESR n'est donc pas un contrat d'engagement au sens militaire, ni même un contrat tout court avec de véritables obligations réciproques.

Dès lors, la fiabilité du réserviste relève moins du contrat que de la relation que l'institution qui l'engage a su tisser avec lui. C'est à la fois la force, mais aussi la faiblesse des réserves comme instrument de gestion de crise.

Dans ce contexte, la proposition de loi vient temporairement rompre cet équilibre, puisqu'elle permet, en cas de crise majeure, de contraindre le réserviste à répondre présent et à servir les autorités dont il dépend au titre de son engagement volontaire. **Le réserviste reste un volontaire, car il a librement consenti son engagement dans la réserve, mais il est, en cas de circonstances exceptionnelles, requis d'accepter la mission qu'on lui confie.**

Si cet élément de contrainte peut apparaître en contradiction avec le caractère volontaire de l'engagement des réservistes, il faut aussi le voir comme **un élément de protection du réserviste vis-à-vis de son employeur.**

Ce dispositif permet, en effet, d'offrir la possibilité, à ceux des réservistes, dont le souhait est de s'engager pour la collectivité nationale dans un moment de crise où elle est durement touchée, d'opposer à leur employeur un cas de force majeure et une protection juridique, de sorte qu'ils puissent s'engager momentanément au service du pays sans risquer de perdre leur emploi.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN TEXTE UTILE QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ

Votre commission a approuvé et adopté le dispositif de réserve de sécurité nationale intégré dans la proposition de loi qui est de nature à rendre crédible et fiable l'engagement de réservistes dans la gestion d'une crise majeure. Elle a complété le texte de la proposition de loi par une rénovation du service de défense.

Elle considère, cependant, que ce texte ne suffira pas à faire des réserves une solution pleinement opérationnelle en temps de crise.

Elle estime que l'adoption de ce dispositif doit être accompagnée d'une remise à plat de la politique des réserves.

A. UN INSTRUMENT UTILE AU SERVICE DE LA GESTION DE CRISE

1. Une réponse pragmatique à un besoin bien identifié

La commission des affaires étrangères a jugé que ce texte répondait à un besoin bien identifié et apportait une réponse adaptée.

Elle a estimé que ce régime juridique d'exception temporaire présentait l'avantage d'accroître lors d'un événement majeur la réactivité des forces de réserves, sans alourdir au quotidien les contraintes auxquelles sont soumis les réservistes et les employeurs.

Il s'agit d'une réponse pragmatique qui dote l'Etat d'un nouvel instrument plus adapté que ne le sont les textes actuels sur les états d'exception, qui préserve l'esprit du volontariat et les intérêts des entreprises.

2. Un volet fiscal qui devra être discuté lors de l'examen de la loi de finances

Les auteurs de la proposition de loi insistent sur le fait que les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif.

Votre commission estime avec eux que la qualité et les performances des réserves dépendent de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs.

Dans une société qui demande un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle, l'engagement au profit de la communauté est aujourd'hui plus rare, plus difficile qu'hier. Composée de volontaires qui, à tout moment, peuvent rompre leur engagement, la réserve

dépend très largement de la qualité des relations que les armées sauront entretenir avec les entreprises qui les emploient.

Des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

Comme le souligne le Livre blanc sur la défense : « *Il faut valoriser le rôle des réservistes et mieux assurer son acceptabilité dans les entreprises et les administrations. Dans le même esprit, les employeurs ne doivent pas subir de préjudice financier disproportionné lors des engagements* ».

Tous les rapports sur les réserves le soulignent, mais peu de choses ont été faites.

Or, force est de constater que les autorités qui emploient des réservistes n'ont pas beaucoup de choses à offrir aux entreprises qui emploient des réservistes.

Dans le domaine militaire, la qualité de « partenaire de la réserve », le logo qui lui est associé ou l'accès exclusif à un dispositif de formation à l'intelligence économique ne sont pas à la hauteur de l'effort consenti par ces entreprises qui acceptent de se séparer pendant plusieurs jours de salariés qui sont souvent parmi les plus volontaires et les plus dynamiques.

Constatant que le dispositif de crédit d'impôt, complexe et peu utilisé, destiné à compenser les sommes versées par l'entreprise aux salariés pour maintenir leur salaire pendant leurs activités dans la réserve, n'est plus en vigueur, les auteurs de la proposition de loi estiment que l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat est de nature à encourager les entreprises qui emploient des réservistes.

Il était en effet, jusqu'en 2009, possible, pour une entreprise, de bénéficier d'un crédit d'impôt dont l'assiette correspondait aux sommes versées par l'entreprise aux salariés pour maintenir leur salaire pendant les activités dans la réserve.

Un dispositif de crédit d'impôt pour les entreprises qui emploient des réservistes avait été mis en place, à titre expérimental, par l'article 108 (§ VI) de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (nouvel article 244 quater N du code général des impôts) pour les dépenses exposées par les entreprises en 2006 et 2007, puis reconduit en 2008 par l'article 94 de la loi n° 2007-1822.

Le nouvel article 244 quater N du code général des impôts visait à encourager le maintien de la rémunération du réserviste pendant les périodes de réserve accomplies au-delà de l'obligation minimale de cinq jours. Le crédit d'impôt était égal à 25 % de la différence entre le salaire versé par l'entreprise au réserviste et la solde qu'il percevait. Le montant du salaire brut journalier retenu pour le calcul était plafonné à 200 € par salarié et le montant total du crédit d'impôt auquel les entreprises pouvaient prétendre était plafonné à 30 000 € par an.

Le dispositif s'est avéré en réalité très peu motivant pour les entreprises, et seulement quelques dizaines en auraient bénéficié. Cette procédure a été peu employée par les entreprises parce que particulièrement complexe.

Aussi les auteurs de la proposition de loi ont-ils proposé de substituer à ce crédit d'impôt le dispositif du mécénat.

Votre commission estime justifié d'aider ainsi les entreprises qui contribuent à la fidélisation des réservistes.

Elle a néanmoins considéré que cette mesure de nature fiscale devait être discutée dans la loi de finances. A un moment où le gouvernement souhaite inscrire dans la Constitution le monopole des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité Sociale pour l'ensemble des mesures fiscales et sociales, il ne paraît pas opportun de déroger à cette règle de bonne gestion qui s'impose déjà à l'exécutif¹.

La commission estime, en outre, que le délai qu'offre la perspective d'une discussion de cette mesure en loi de finances donnera à chacun le temps de la réflexion pour savoir s'il s'agit de la mesure la plus adaptée pour encourager les entreprises employant des réservistes.

3. Un texte qui doit être complété par une adaptation du régime juridique du « service de défense »

La proposition de loi prévoit, lorsque le dispositif de réserve de sécurité nationale est déclenché, que les réservistes sont dans l'obligation de rejoindre leur affectation. Les réservistes employés au sein d'une entreprise dont le fonctionnement est jugé essentiel au bon fonctionnement du pays peuvent néanmoins dans le texte proposé, sous certaines conditions, déroger à cette obligation.

Il a, en effet, été jugé essentiel de garantir aux citoyens et aux entreprises qu'en cas de mobilisation des réservistes, 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.

Or la préoccupation de pouvoir disposer du personnel nécessaire pour assurer la continuité de l'action des services de l'Etat et des opérateurs dont les activités contribuent à la défense de la France est au cœur du dispositif dit de « service de défense », ce que la proposition de loi ne modifie pas. Pourtant, comme le souligne le Livre Blanc sur la sécurité et la défense nationale, il est aujourd'hui nécessaire de le rénover. C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité intégrer, en liaison avec le SGDSN, dans la proposition

¹ cf. circulaire du Premier ministre n° 5471/SG du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.

de loi un toilettage de ce dispositif afin d'en assurer la cohérence avec le reste de la proposition de loi.

Le service de défense, qui trouve son fondement dans l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, permet au Gouvernement, en cas de menace grave pour la sécurité et la défense de la Nation, de maintenir à leur poste certaines catégories de personnes pour satisfaire les besoins des pouvoirs publics et servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignées.

Le service de la défense visait initialement les personnels des trois fonctions publiques, des entreprises publiques ou privées qui concourent à la continuité de l'action gouvernementale, à la protection des populations et à l'accomplissement de tâches d'importance vitale pour la Nation (fonctionnement minimum des services publics, approvisionnement en produits et denrées de base).

En 1999, la suspension du livre II du service national avait des conséquences sur le régime juridique des réservistes, mais aussi sur l'organisation du service de défense qui figurait alors dans ce livre. S'était alors posée la question du maintien du service de défense.

Les pouvoirs publics conservaient, en effet, la possibilité de recourir à la réquisition des fonctionnaires et agents des services publics ou privés, ou de négocier avec leurs représentants. Toutefois, la réquisition collective supposait la mise en oeuvre d'une procédure lourde et complexe : ouverture du droit à réquisition par décret en Conseil des ministres, publication au Journal officiel, notification de chaque arrêté.

Le Parlement avait alors décidé de reconduire pour une large part le dispositif prévu pour le service de défense, souhaitant ainsi le maintien d'une procédure simple et rapide adaptée à des situations d'urgence.

Le dispositif voté en 1999 et confirmé en 2006 définissait l'objet du service de défense et les catégories d'activité concernées tout en renvoyant à un décret la liste précise des secteurs soumis aux services de défense.

Or depuis, les mesures d'application de ce texte n'ont pas été adoptées par le gouvernement, laissant le dispositif inopérant.

De plus entre-temps, le code de la défense a été adapté à l'occasion de la rénovation en 2006 du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale, inséré aux articles R. 1332-1 à 1332-42, pris sur le fondement des articles L. 1332-1 à 1332-7.

Ce dispositif relatif aux activités d'importance vitale constitue le cadre permettant d'associer les opérateurs, publics ou privés, au système national de protection contre le terrorisme, d'analyser les risques et d'appliquer les mesures à leur niveau, en cohérence avec les décisions des pouvoirs publics.

Cette réforme opérée en 2006 a unifié les dispositifs antérieurs applicables aux installations d'importance vitale et aux points et réseaux sensibles.

Ce dispositif de sécurité des activités d'importance vitale s'inscrit plus largement dans une démarche d'ensemble visant à adapter les conditions dans lesquelles la Nation se prémunit contre toute menace, notamment la menace terroriste, en améliorant l'articulation des dispositions que mettent en œuvre respectivement les pouvoirs publics et les opérateurs, en particulier dans le cadre du plan VIGIPIRATE et de ses mesures opérationnelles graduées.

Les objectifs généraux de cette réforme visaient à faciliter l'application du plan VIGIPIRATE, à associer pleinement les opérateurs à l'effort de vigilance, de prévention et de protection, et à sélectionner rigoureusement les points devant faire l'objet d'une protection efficace adaptée au niveau de la menace.

Or cette réforme du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale a été opérée sans modifier le service de défense.

La rédaction des dispositions relatives au service de défense est, dès lors, devenue obsolète dans la mesure où elle ne renvoie pas aux catégories des opérateurs d'installations d'importance vitale.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics se trouvent dépourvus de moyens juridiques pour pouvoir s'appuyer sur le personnel des services publics ou privés nécessaires à l'accomplissement de tâches d'importance vitale pour la Nation.

Certes, le statut général des militaires répond à cette exigence, puisqu'il pose les principes d'engagement et de disponibilité qui découlent des missions confiées aux forces armées en temps de paix comme en temps de guerre. Les statuts particuliers des personnels du corps préfectoral, de la police nationale, mais aussi de la DGSE ou de l'administration pénitentiaire traduisent également des sujétions particulières.

En revanche, la manière de faire appel aux agents publics civils sous statut général, ou encore aux entreprises privées oeuvrant dans les secteurs intéressant la sécurité, devait être repensée dans le cadre d'un toilettage du «service de défense».

Dès 2008, le Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale souligne que « *Ce système, créé à la fin des années 1950, souffre, sous sa forme actuelle, d'insuffisances importantes. Bien qu'adapté en 1999 il n'est pas mis en oeuvre. Son dispositif juridique le lie étroitement à des situations, comme la mobilisation, devenues aujourd'hui improbables. Enfin, il ne comporte pas d'obligation en matière de formation, ni de préparation* ».

C'est pourquoi le Livre blanc préconise que le « service de défense » soit « *remplacé par un « service de sécurité nationale* ».

Rénover ce dispositif présente l'intérêt de bien coordonner les obligations qui résulteront du service de défense avec celles liées au dispositif de réserves de sécurité nationale, mais aussi de rendre opérationnel un mécanisme essentiel à ce que le Livre blanc appelle la résilience de la nation, c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics et des opérateurs d'importance vitale à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal.

Ces raisons ont conduit votre commission à compléter la proposition de loi par un article additionnel procédant à une modernisation du « service de défense ».

L'objectif de ce service de défense rénové, dont l'intitulé est modifié en « service de sécurité nationale » conformément aux recommandations du Livre blanc et en harmonie avec le dispositif relatif aux « réserves de sécurité nationale », resterait inchangé.

Il s'agirait d'assurer, en cas de crise majeure, la continuité de l'action publique et des opérateurs contribuant à la défense et à la sécurité nationale. Ce dispositif rénové viendra compléter la palette des outils de traitement de crise à la disposition du Gouvernement.

La proposition adoptée par la commission élargit les situations pouvant justifier le recours au service de défense de deux façons.

Actuellement le recours au service de défense est possible en cas de mobilisation générale.

Le Livre blanc recommande, d'une part, de prévoir la mise en œuvre du service de défense en cas de déclaration de l'état d'urgence.

Il a semblé, d'autre part, nécessaire d'assurer une cohérence avec les dispositions prévues pour le dispositif de réserve de sécurité nationale qui peut être déclenché en cas de crise majeure. La proposition de votre commission fait donc en sorte que les circonstances de déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale soient également les mêmes que celles du déclenchement du service de défense rénové.

Le but est de permettre la mise en œuvre du service de défense rénové en cas de menace portant sur le territoire ou sur la population, de déclenchement de l'état d'urgence ou de circonstances justifiant un recours à la réserve de sécurité nationale.

La modernisation de ce dispositif est également l'occasion de préciser les catégories d'activités concernées par le service de défense rénové en faisant explicitement référence aux opérateurs publics ou privés mentionnés à l'article L.1332-1 du code de la défense et les gestionnaires d'établissements mentionnés à l'article L.1332-2 du code de la défense.

Cette modernisation permet de donner une base législative à l'obligation, pour ces grands opérateurs essentiels à la vie du pays, de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer la continuité de leur activité en

cas de crise majeure et notamment d'adopter des plans de continuité d'activité et de rétablissement d'activité.

Le dispositif ainsi rénové offre surtout aux entreprises un cadre législatif leur permettant d'organiser la continuité de leur activité et d'imposer la présence de leurs salariés dans une situation de crise où ces derniers pourraient vouloir avant tout rester à leur domicile ou quitter leur zone de résidence habituelle.

B. UN TEXTE QUI DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉ D'UNE REMISE À PLAT DE LA POLITIQUE DES RÉSERVES TENDANT À : ...

1. Préciser les besoins, les emplois et le format des réserves dont les pouvoirs publics ont besoin

A travers le prisme de la gestion de crise, le texte de la proposition de loi pose plus largement la question de la qualification du besoin des pouvoirs publics en matière de réserve, des emplois qui peuvent être confiés à des réservistes, des qualifications, compétences et des formations requises et enfin sur ces bases du format souhaitable de chacune des réserves.

Or à ces questions-là, le rapport des auteurs de la proposition de loi, montre que les pouvoirs publics n'ont pas encore de réponses suffisamment étayées. A commencer par les armées qui, légitimement, ont concentré l'essentiel de leur action sur la transformation en cours des forces d'active, sans totalement abandonner, qui plus est, les anciens schémas de la réserve de conscription, comme en témoigne l'évolution des formats cibles de la réserve militaire.

Comme le souligne le rapport de la mission menée par les auteurs de la proposition de loi : « *La définition du format semble correspondre avant tout à une estimation des cibles possibles compte tenu des capacités de recrutement et du budget, et non pas à une estimation des besoins qualitatifs et quantitatifs des armées pour ses activités quotidiennes et pour les temps de crise.* »

Évolution du format cible de la réserve militaire de 1996 et 2009 (hors gendarmerie)

Date à laquelle la cible doit être atteinte	2002	2008	2012	2015
Cible en effectif	100 000	50 000	54 050	40 000
Cible en durée d'activité moyenne par an	17 j/an	27 j/an	22j/an	25 j/an
Cible en nombre de jours d'activité pas an	850 000	1 350 000	1 189 100	1 000 000
Date d'adoption de la cible	1996	2003	2004	2009

Source : DRHMD

Une fois que les conditions juridiques de convocation des réservistes en temps de crise prévues par la présente proposition de loi permettront de fiabiliser le recours aux réservistes en cas d'événement majeur, la commission estime qu'il conviendrait d'intégrer le rôle des réservistes dans les planifications de crise. Or pour intégrer ces réserves dans la planification de crise, il est nécessaire, en premier lieu, de bien identifier le besoin et de le caractériser, notamment, en fonction des différents scénarii et de la durée des crises envisagées.

C'est pourquoi il est souhaitable que, parallèlement à l'adoption de ce dispositif, les pouvoirs publics, la Direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale mais aussi l'Etat-major des armées, engagent une réflexion visant à préciser leurs besoins en forces de réserve en temps de crise.

Cette réflexion devrait s'appuyer sur un travail de prospective et d'anticipation permettant de préciser les scénarios de crise pouvant survenir sur le territoire national, mais aussi sur les analyses des retours d'expérience des crises passées. Il revient au ministère de l'intérieur de s'assurer auprès des préfets de zone que ces retours d'expérience soient réalisés en prenant en compte la problématique des réserves.

Si chaque ministère doit poursuivre cette réflexion concernant ses propres réserves, la Direction de la planification de sécurité nationale du ministère de l'intérieur, qui a été notamment créée pour être le coordinateur des analyses post-crise, devrait se saisir de ce sujet.

Une meilleure connaissance des réservistes, la possibilité de les mobiliser dans des délais plus courts devraient permettre de mettre en place des scénarios de montée en puissance plus crédibles, fondés, dans un premier temps, sur un noyau de réservistes particulièrement disponibles et s'étendant progressivement.

Le point de départ de la réflexion devrait d'abord porter sur **les compétences souhaitées et le format des réserves** militaires et civiles afin de qualifier les besoins en prenant notamment en compte les différents types de crise et l'évolution des effectifs des forces d'active mobilisables pour y faire face.

Pour les armées, cette réflexion devrait permettre de mesurer si la cible actuelle pour 2015, c'est-à-dire un million de jours d'activité par an et 40 000 réservistes hors gendarmerie, correspond à un besoin réel ou s'il convient de resserrer encore le format afin de pouvoir augmenter l'activité de chacun des réservistes.

Il s'agit notamment d'estimer le besoin dans la durée au regard des différents scénarios d'engagement, tant sur le territoire national qu'en opération extérieure et de recenser le type de poste susceptible d'être occupé par des réservistes.

Ce travail de réflexion devrait s'accompagner **d'une évaluation du coût réel de la réserve** et en particulier des coûts non salariaux. Il est nécessaire aux armées et aux administrations de pouvoir préciser combien coûtent les réserves en comparaison d'autres modes d'organisation, comme l'a souligné un récent rapport de la Cour des comptes.

Le même type de travail de réflexion sur les finalités et les moyens devrait être mené pour les réserves civiles.

Cette réflexion sur le format et les besoins qualitatifs devrait par ailleurs prendre en compte la notion de proximité et les réorganisations géographiques des implantations des forces d'active afin d'obtenir un maillage cohérent du territoire. De ce point de vue, la création des **bases de défense constitue pour les réserves militaires un défi considérable** qui imposera sans doute une révision du mode de fonctionnement des réserves.

Ce travail de réflexion est en cours. Il doit être poursuivi et finalisé.

A partir de la définition d'**une doctrine d'emploi**, votre commission estime souhaitable d'intégrer les réserves dans les différentes planifications de crise de façon à ce que les formations, les entraînements et les exercices destinés aux réservistes prennent en compte la possibilité de scénarios de mobilisation intensive.

Comme l'a souligné le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : *« C'est la chaîne complète de la gestion de crise, depuis les structures de pilotage stratégique jusqu'aux acteurs de terrain, qui devra être mieux entraînée »*

2. Renforcer les réserves civiles.

Si le dispositif proposé concerne les réserves militaires et civiles, il faut avoir conscience que les réserves civiles sont encore dans une phase de développement qu'il convient d'accompagner et de promouvoir.

La tentation de recourir aux réserves militaires pour des missions civiles, que les auteurs de la proposition de loi ont pu constater lors de leurs auditions, vient, en grande partie, de la faiblesse des réserves civiles, de création, il est vrai, plus récente.

La réserve sanitaire peine à atteindre ses objectifs tout comme les réserves communales de sécurité qu'il convient de relancer. La mission a constaté que les pouvoirs publics ne disposaient pas d'une réserve suffisante pour accompagner la montée en puissance d'un plan Pandémie, que ce soit sur le plan médical, ou sur le plan administratif.

La France ne dispose pas non plus, comme l'Allemagne, d'une réserve de protection civile susceptible de venir au secours des populations, pour ce que l'on pourrait appeler « l'après après-crise », pour des tâches de déblaiement, de nettoyage et de soutien aux victimes.

Pour répondre à ce besoin et renforcer les réserves de sécurité civile, la mission de nos collègues avait notamment proposé une modification du code des collectivités territoriales permettant:

- l'obligation, pour les plans communaux de sauvegarde, de prévoir un volet concernant les réserves communales de sécurité civile ;
- la possibilité de créer des réserves départementales de sécurité civile ;
- la possibilité de rémunérer les réservistes communaux au même titre que les autres réservistes.

La mission a suggéré, par ailleurs, aux vues des retours d'expérience des tempêtes Klaus, Xynthia et de la grippe H1-N1, d'engager une réflexion sur la mise en place d'une réserve de protection civile destinée à renforcer les moyens des préfetures.

3. Améliorer la gestion quotidienne des réserves

M. Michel Boutant et Mme Garriaud-Maylam ont souligné tout au long de leur rapport que l'utilisation des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace. Un des éléments de cette efficacité est la fidélisation des réservistes qui passe par une amélioration de leur gestion quotidienne.

S'agissant des réserves militaires, votre commission préconise de ce point de vue, parallèlement à la pleine intégration des réservistes en matière d'emploi, une gestion différenciée des réservistes pour le règlement des formalités administratives, de façon à apporter des accommodements raisonnables aux règles en vigueur pour le personnel d'active, qui ne sont pas toujours adaptées à un personnel intermittent.

Si la réserve militaire a beaucoup gagné en crédibilité, en maturité et en efficacité par son intégration et son assimilation à l'armée d'active, en matière de gestion et d'administration de la réserve, l'intégration et l'assimilation à l'active d'un personnel qui n'effectue en moyenne que 20 jours par an, de façon fractionnée, en marge d'un travail à temps plein dans le civil, posent de grandes difficultés. Certaines procédures de l'active deviennent trop lourdes et trop rigides dès lors qu'elles sont appliquées à des personnels dont la disponibilité n'est pas permanente et conduisent à des contraintes pour les réservistes et à une charge de travail pour les services gestionnaires disproportionnée.

Parmi les thèmes qui reviennent de façon récurrente, il faut avant tout relever **les problèmes liés aux délais de paiement des soldes**.

Quel employeur pourrait prétendre être attractif avec un délai de paiement du salaire compris entre 45 jours et trois mois ? Qui peut justifier l'identification du paiement de la solde à celui d'une facture avec des délais

similaires à ceux pratiqués par la grande distribution vis-à-vis de leurs fournisseurs, délais le plus souvent qualifiés de « léonins ».

D'autres aspects de la gestion quotidienne des réservistes méritent d'être rénovés en prenant en compte la spécificité des réservistes.

La visite annuelle d'aptitude est, par exemple, aujourd'hui une formalité lourde, longue et fastidieuse aussi mal ressentie par le personnel médical militaire qui en supporte le poids que par le militaire de réserve qui s'y soumet.

D'autres points reviennent régulièrement dans les témoignages des réservistes : la rigidité des règles d'homologation des ESR qui rallonge les procédures de recrutement et d'affectation qui varient entre 15 jours et 4 mois, la lourdeur du programme prévisionnel d'activité qui suppose que le réserviste connaisse à l'avance ses disponibilités dans l'année à venir.

Chacun peut observer que les réservistes ne s'engagent pas par intérêt, mais fondamentalement par dévouement à quelque chose qui les dépasse, à une cause, celle des autres, qui vaut à leurs yeux la peine qu'on y consacre une part de sa vie.

La noblesse de cet engagement ne doit jamais être sous-estimée. À tous les niveaux, votre commission estime qu'il importe que la collectivité témoigne de sa reconnaissance envers ceux qui lui consacrent du temps, pour servir. De ce point de vue, **la meilleure valorisation des réservistes demeure leur satisfaction dans les missions qui leur sont confiées. C'est pourquoi, la proposition de loi qui vous est soumise doit être accompagnée d'une gestion plus dynamique des réserves au quotidien.**

4. Préserver le budget des réserves

Une gestion plus dynamique des réserves passe par une plus grande prévisibilité des crédits qui leur sont consacrés.

Les à-coups budgétaires sur les crédits de la réserve ont eu ces dernières années un impact négatif sur la fidélisation des réservistes et leur entraînement.

Le budget des réserves a trop souvent servi de variable d'ajustement au programme budgétaire 178, structurellement sous doté, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'avis budgétaire de notre collègue André Dulait¹. Il s'ensuit des à-coups dans la programmation des activités et des entraînements des réservistes qui se sont révélés, notamment dans l'armée de terre, particulièrement préjudiciables à la fidélisation des réservistes.

Au début de l'année 2010, la réserve opérationnelle dans les armées s'élevait à 32 484 volontaires, soit une diminution de 1 269 par rapport au

¹ Avis n° 112 (2010-2011) de MM. André DULAIT et Jean-Louis CARRÈRE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 18 novembre 2010

début 2009, et la réserve opérationnelle de la gendarmerie à 25 823 volontaires, soit 549 de moins que l'année précédente.

Cette pause dans la montée en puissance de la réserve opérationnelle est le résultat de départs et de non-renouvellements de contrats supérieurs aux prévisions, alors même que le nombre de recrutements s'est, lui, accru.

Pour faire des réserves un outil permanent permettant de faire face aux crises, il faut prendre en compte cet impératif de fidélisation. D'autant plus qu'il détermine également la qualité des prestations des réservistes. Un fort « turnover » signifie inévitablement une diminution de la qualification des réservistes.

Dans cette perspective, le « sous-emploi » des réservistes est un élément de frustration important qui peut conduire certains à quitter la réserve faute de pouvoir se donner pleinement à une activité pour laquelle ils sont prêts à sacrifier des congés.

En raison des contraintes budgétaires, une part non négligeable des réservistes est appelée chaque année pour des périodes inférieures à cinq jours d'activité. En outre, 9 % des réservistes ne sont jamais sollicités au cours de l'année. De l'autre côté, 9 % de 61 à 150 jours.

L'effet de ces très courtes durées de convocation conduit les réservistes à douter de l'utilité de leur mission. D'après une étude sur les motifs du non-renouvellement des contrats ESR¹, **près de 60 % des réservistes qui ne renouvellent pas leur contrat n'ont pas effectué de jours d'ESR, ou moins de 5 jours lors de leur dernière année de service.**

Ces chiffres laissent penser que les réservistes quittent la réserve opérationnelle parce qu'ils ne sont pas suffisamment sollicités et que l'utilité de leur participation à la réserve ne leur paraît plus évidente.

La mise en place d'un dispositif de réserve de sécurité nationale passe, de ce point de vue, par un maintien du budget des réserves et, au sein de cette enveloppe, **par une attention particulière au maintien du nombre de jours d'activité et d'entraînement, quitte à réduire le rythme de la montée en puissance des effectifs pour accroître la durée moyenne des activités afin d'étoffer les programmes de formation des réservistes.**

¹ Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense : *Étude sur les motifs de non renouvellement des contrats ESR, juin 2009.*

C. UN PRÉALABLE À UNE REMISE SUR LE CHANTIER DU TEXTE SUR LES RÉSERVES ET DES RÉGIMES JURIDIQUES D'EXCEPTION

1. Réfléchir à une refonte du contrat d'engagement des réservistes

On ne peut que constater le caractère ambigu du contrat passé entre le réserviste et les armées, ambiguïté quant aux obligations réciproques des deux parties, ambiguïté quant au statut de l'employeur qui sans être partie au contrat s'y trouve de fait engagé.

La mission menée par les auteurs de la proposition de loi s'est à juste titre inquiétée de voir tant de volontaires cacher leur appartenance à la réserve. D'une part, parce qu'ils devraient pouvoir en être ouvertement fiers, il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays, d'autre part, parce que cette situation de clandestinité jette un doute sur l'efficacité du dispositif en cas de crise.

Aussi votre commission se demande-t-elle si les armées n'auraient pas intérêt à sortir de l'ambiguïté du contrat actuel pour consacrer le réserviste comme un militaire à temps partagé et aller vers un contrat tripartite de temps partiel adapté à la situation des réservistes.

Il faut certes mesurer si l'engagement nécessaire des employeurs dans ce cadre est de nature à réduire de façon trop importante les recrutements. Mais on peut se demander si, à l'inverse, la diminution des vocations ne pourrait pas être compensée par une plus grande fiabilité du dispositif en général et des recrues en particulier.

Si tel était le cas, **un contrat tripartite de temps partiel fondé sur la poly-activité pourrait être une solution à approfondir pour professionnaliser les réserves dans un cadre légal interministériel, favorable aux réservistes, répondant aux objectifs de disponibilité, équilibré au regard des responsabilités des deux employeurs civil et militaire, en cohérence avec les dispositifs de cotisations sociales et de revenus.**

Votre commission s'interroge également sur le statut des disponibles, c'est-à-dire des anciens militaires d'active soumis à une obligation de disponibilité, pendant 5 années après leur départ des armées, qui forme la réserve opérationnelle de deuxième niveau.

Les disponibles sont, selon une expression utilisée devant la mission des auteurs de la proposition de loi, « les oubliés de la réserve ». Partis de l'institution militaire sans avoir choisi de demeurer dans une réserve opérationnelle ou une réserve citoyenne, la majorité de ses membres en sont professionnellement et affectivement détachés. Ainsi, ces anciens militaires n'apparaissent pas spontanément sensibles à leur obligation de disponibilité, ni même à leur obligation de notifier leurs changements d'adresse.

Malgré des efforts déployés dans la marine, l'armée de l'air¹ et la gendarmerie, les administrations des armées n'ont, dans l'ensemble, pas entrepris de mesures permettant de localiser les disponibles. C'est pourquoi le fichier des identités et des adresses de résidence, dont l'importance est cruciale pour mettre en œuvre un éventuel rappel des disponibles, est sans valeur, faute de tenue à jour.²

De même, si ces anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité peuvent théoriquement être convoqués, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans, dans la réalité, ces rappels ne semblent pas être pratiqués faute de moyens, de volonté et semble-t-il de besoin.

Les disponibles ont acquis pendant ces années une qualification qui est souvent sans commune mesure avec celle des réservistes issus de la société civile qui n'ont parfois comme bagages que quelques jours de formation. Ils présentent l'avantage d'avoir une palette de compétences militaires plus large que les réservistes issus directement de la société civile qui reçoivent le plus souvent une formation pour un type de métier spécifique.

Chaque année, le stock des disponibles est renouvelé par l'arrivée de nouveaux retraités des armées et le départ des agents ayant quitté les armées depuis plus de 5 ans. Les effectifs annuels de départs des armées est de l'ordre de 32 000 en 2009. Ces disponibles sont relativement jeunes puisque 57 % des militaires qui quittent l'armée ont moins de 50 ans, l'âge moyen des officiers est de 44 ans, celui des sous-officiers de 41 ans et celui des militaires du rang de seulement 25 ans³ Il s'agit donc d'un vivier non seulement qualifié mais relativement jeune.

Les armées doivent faire face à un dilemme. D'un côté, aussi bien quantitativement que qualitativement, l'abandon d'une politique d'emploi de la réserve de deuxième niveau fragilise le potentiel des réserves en cas de crise majeure. Les effectifs des disponibles au 31 décembre 2009 étaient de 95 165, soit plus de 62 % des effectifs théoriques de la réserve opérationnelle militaire. De l'autre, la gestion de ce vivier exige des moyens financiers et humains importants dans un contexte où la politique de reconversion des anciens militaires à laquelle les armées consacrent, dans cette période de déflation des effectifs, des moyens considérables est non seulement la priorité, mais pourrait être pénalisée par la persistance de cette obligation de disponibilité qui touche les anciens militaires.

Les armées n'abandonnent pas ce dispositif : l'obligation est toujours en vigueur. Elles ne se donnent pas ou n'ont pas les moyens de pouvoir

¹ Dans l'armée de l'air, l'instruction n° 487/DEF/EMAA/GMG/DRAA/CDT du 12 avril 2005, relative à la préparation du rappel du personnel soumis à l'obligation de disponibilité.

² Dans la pratique, les anciens militaires touchant une pension seraient localisables du fait du versement de la pension. Ce n'est pas le cas du personnel ayant servi moins de 15 ans.

³ Haut comité d'évaluation de la condition militaire, 15 janvier 2010, annexe 1- Comportement de départ

l'utiliser, ne serait-ce qu'en recoupant les adresses de ces personnes, au moins avec celles des pensionnés qui ne représentent certes pas l'ensemble des disponibles mais néanmoins une part significative.

Il conviendrait là encore de sortir de l'ambiguïté, de bien peser les avantages et les inconvénients de l'abandon ou du suivi des disponibles et d'en tirer les conséquences. Une réflexion est en cours au sein des armées sur les évolutions à apporter à ce dispositif. Il serait souhaitable qu'elle aboutisse.

La réflexion que votre commission appelle de ses vœux devrait permettre de savoir si les armées ont besoin de ce dispositif, si elles ont les moyens de le gérer ou à l'inverse de s'en priver.

Votre commission engage en conséquence le gouvernement à mettre sur le chantier une refonte plus globale de la loi de 1999.

Elle estime également nécessaire d'étudier l'idée de pouvoir **faire différents types de contrats selon les différents engagements**. Elle se demande en effet si les volontaires qui sont dans la chaîne OTIAD, donc mobilisables très rapidement, ceux qui partent en OPEX, donc longtemps, ou ceux qui font dix jours par an, doivent forcément relever du même contrat. Elle observe qu'en Angleterre, comme aux Etats-Unis, il existe une palette assez large d'engagement.

Elle invite en conséquence le gouvernement à étudier la possibilité de prévoir différents types de contrats ESR.

Cette réflexion qui vaut pour la réserve militaire est sans doute transposable dans les autres réserves avec lesquelles il convient de conserver un cadre commun. Si la mission menée par les auteurs de la proposition de loi préconise de maintenir une logique de métier, elle estime en effet nécessaire d'offrir aux employeurs des réservistes un cadre harmonisé pour ce qui concerne les règles de préavis et de durée des périodes de réserves.

Il est sans doute peu compréhensible pour les employeurs de penser que, si un de leur salarié est réserviste dans l'armée, il a le droit à 5 jours par an, mais que si ce même salarié exerce dans la réserve de la police, il a le droit à dix jours et que, dans les deux cas, les préavis pour le prévenir sont différents.

2. Procéder à une révision des régimes d'exception

L'adoption de cette proposition de loi est également l'occasion d'insister sur la nécessité de revoir notre législation sur les régimes juridiques d'exception prévus par le code de la défense (guerre, état de siège, état d'urgence, mobilisation et mise en garde) et par la loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.

Votre commission estime que ce chantier devrait être ouvert, ces dispositions n'étant plus adaptées ni à l'état du droit constitutionnel et européen, ni à celui de notre société.

Pour ne prendre pour exemple que la loi du 3 avril 1955 qui est sans doute le seul de ces dispositifs à avoir été mis en œuvre ces quarante dernières années¹, son titre complet, loi du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, est en lui-même une illustration du caractère daté du dispositif. Son article premier prévoit que « *L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.* ». L'article 6 prévoit que « *le ministre de l'intérieur dans tous les cas et, en Algérie, le gouverneur général peuvent prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret visé à l'article 2 dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article* »

On pourrait considérer qu'il s'agit d'un dispositif qui n'a plus vocation à s'appliquer. C'est oublier qu'à la suite des violences urbaines qu'ont connues les banlieues en novembre 2005, un décret a été pris et signé par le Président de la République le 8 novembre 2005 (décret n° 2005-1386) en application directe de la loi 1955.

Cette loi reste un des seuls instruments à la disposition de l'Etat pour faire face à des circonstances exceptionnelles, un des seuls dispositifs permettant aux préfets d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules, d'instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé et d'ordonner des perquisitions à domicile de jour comme de nuit. **Il serait, en conséquence, souhaitable d'adapter ce dispositif aux normes juridiques actuelles et aux besoins des pouvoirs publics face aux nouveaux risques.**

¹ *L'état d'urgence a été mis en oeuvre en 1955 dans les départements français d'Algérie, puis étendu à la métropole en 1958, pour ne prendre fin que le 31 mai 1963. Plus récemment, l'état d'urgence a été appliqué en Nouvelle-Calédonie en 1985 et en métropole par décret du 8 novembre 2005 avant d'être prolongé pour trois mois par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 et finalement rapporté au 4 janvier 2006 par le décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006.*

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article premier

Le dispositif de réserve de sécurité nationale

L'article premier de la proposition de loi insère le dispositif de « *réserve de sécurité nationale* » au sein du livre premier sur « *les régimes d'application exceptionnelle* » de la deuxième partie du code de la défense consacrée aux « *régimes juridiques de défense* ».

Cette insertion apparaît cohérente avec l'objet du dispositif qui prévoit un régime juridique dérogatoire du droit commun des réserves pour des circonstances exceptionnelles. Il apparaît logique de l'insérer dans la partie sur « les régimes juridiques de défense », et dans le livre sur « les régimes d'application exceptionnelle » afin d'insister sur le caractère exceptionnel de déclenchement de ce dispositif.

Il convient, en effet, de préciser aux réservistes et aux entreprises et administrations qui les emploient que la mobilisation des réservistes ne sera bien sûr utilisée que de manière exceptionnelle en cas de crise majeure.

« TITRE VII « DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE -

CHAPITRE UNIQUE

1. Article L. 2171-1 (nouveau) : le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale

a) Les circonstances autorisant le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale

La proposition de loi complète le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense par un titre VII relatif au dispositif de réserve de sécurité nationale qui comporte un premier article L. 2171-1.

Cet article prévoit 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'Etat, 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 déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale est du ressort du Premier ministre en cas de crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'Etat, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation.

Le schéma dans lequel se situe la proposition de loi est celui d'une extrême nécessité qui pourrait naître d'un événement majeur qui toucherait directement ou indirectement l'ensemble de la communauté nationale.

Les circonstances autorisant le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale sont différentes de celles permettant de déclencher l'état d'urgence, en vertu de la « *loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, et en déclarant l'application en Algérie* » qui prévoit que « *l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

Elles sont également différentes de celles permettant la mobilisation générale ou la mise en garde qui, en application des articles L. 1111-1 et L. 2141-1 du code de la défense, peuvent être prises en cas de menaces et d'agression touchant la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population.

La principale différence est qu'il n'est pas fait référence aux notions d'ordre public ou de menace. En revanche, dans le prolongement des travaux du Livre blanc, figurent les notions de continuité des services de l'Etat, de sécurité de la population ou de capacité de survie de la Nation. Il s'agit dans le prolongement des travaux sur le continuum sécurité défense d'une conception large de la sécurité qui englobe aussi bien les menaces militaires ou terroristes que les catastrophes naturelles ou les pandémies.

Certes l'appréciation du caractère majeur est laissée à la responsabilité du Premier ministre. Les critères relatifs à la mise en péril de la continuité des services de l'Etat et la sécurité de la population peuvent se prêter à interprétation. Mais votre rapporteur estime qu'ils ne pourront pas être évoqués pour n'importe quel événement dans la mesure où il est indiqué qu'il s'agit d'une crise majeure touchant l'ensemble de la communauté nationale.

Le rapporteur comme les auteurs de la proposition de loi ont en tête des crises majeures comparables à celles consécutives aux attentats du 11 septembre 2001, à l'ouragan Katrina aux Etats-Unis ou au tsunami au Japon.

De ce point de vue, la nécessité d'un décret du Premier ministre constitue une garantie, sa responsabilité politique étant engagée dans la juste appréciation des circonstances.

Votre commission considère que le recours à la contrainte doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, saturent les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

Elle estime que, pour les événements de moindre importance, le recours aux forces d'active sur l'ensemble du territoire devrait pouvoir être suffisant, éventuellement complété par ceux des réservistes qui se seront spontanément déclarés disponibles.

b) L'objectif du dispositif de réserve de sécurité nationale et le périmètre des réserves concernées

Le deuxième alinéa de l'article *L. 2171- 1* proposé par le présent texte prévoit que « *Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'Etat, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public.* »

L'objectif du dispositif de réserve de sécurité nationale est de renforcer les capacités des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des services publics à faire face à une crise majeure. Conformément à leur vocation, les réserves sont mobilisées comme complément et comme appui aux forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours.

Les réserves militaires mais aussi civiles couvrent un champ d'activité vaste qui explique la référence non seulement aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, mais aussi aux autres personnes de droit public ou privé participant à une mission de service public, dont, par exemple, les cliniques participant au service public hospitalier.

Le dispositif est en effet constitué, selon le troisième alinéa, « *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* ».

La réserve opérationnelle militaire, dont les caractéristiques actuelles ont été fixées par la loi du 22 octobre 1999 modifiée par la loi du 18 avril 2006, est composée de deux niveaux.

Une réserve de premier niveau regroupant des volontaires civils ou d'anciens militaires ayant signé un engagement à servir dans la réserve (ESR).

Une réserve de second niveau composée d'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité, dans la limite de 5 ans après la fin du service actif, qui, n'ayant pas souscrit d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle, sont rappelables uniquement par décret en Conseil des

ministres, en application des articles 2 et 6 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959¹, autrement dit dans le cas d'une mobilisation générale.

La réserve civile de la police, créée par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, a vu son régime précisé et complété par la loi du 18 avril 2006. Constituée, jusqu'à fin 2010, exclusivement d'anciens fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service, cette réserve dont les modalités de fonctionnement et le statut semblent directement inspirés de ceux de la gendarmerie est destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité. Elle comporte aujourd'hui 4 000 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité. Avec l'adoption par le Parlement de la LOPSI 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 créée par la loi du 5 mars 2007, relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, est 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 réserve sanitaire, composée d'environ 400 personnes répond à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face à des crises sanitaires majeures, mais est aujourd'hui très embryonnaire.

La réserve civile pénitentiaire, en cours de formation, est prévue par les articles 17 à 21 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009. Elle est destinée à 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.

Les réserves communales de sécurité civile prévues par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 sont créées à l'initiative des conseils municipaux et composées de bénévoles non rémunérés. Au 19 août 2009, 245 réserves communales étaient recensées et 306 étaient en projet. Au total, on compte 2 109 réservistes communaux de sécurité civile et en moyenne 22 réservistes par réserve communale.

Ces réserves ont des caractéristiques communes et des différences longuement étudiées dans le rapport des auteurs de la proposition de loi auquel votre rapporteur renvoie. Le tableau suivant en synthétise les principales caractéristiques.

¹ Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense : Article 2 « Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article précédent. En cas de menace, ces mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde définie à l'article 3, soit des dispositions particulières prévues à l'article 6. »

Article 6 : « En cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article précédent »

	Réserves militaires « EMA »			Réserves civiles				
	Réserve opérationnelle		Réserve cit.	Police nationale		Réserves communales de sécurité civile	Corps de réserve sanitaire	
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau		Réserve statutaire	Réserve contractuelle		Intervention	Renfort
Textes de référence	Loi 99-894 du 22oct 1999 Loi 2006-449 du 18 avril 2006 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense			Loi 2002-1094 du 29 août 2002 Loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure		Loi du 13 août 2004 Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile	Loi du 5 mars 2007 sur préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur	
Modalités de convocation	Convocation par service d'emploi	arrêté ministre de la défense	Volontariat	Rappel du ministre de l'intérieur	Sur convocation du service d'emploi	Gestion au niveau communal	Mobilisation par arrêté conjoint Santé-Intérieur	
Durée annuelle du contrat	30 jours maximum par an (plus par décret)	Sans objet	Néant	90 jours par an maximum	150 jours par an maximum	Sans objet	45 à 90 jours maximum	
Rémunérations	41 à 156 € / jour	Sans objet	Sans objet	Sans objet IJR brute comprise entre 165,52 et 75,15 euros		Bénévolat	Variable en fonction des missions effectuées	
Possibilité de cumul des rémunérations activité / réserve	Oui sous conditions	Sans objet	Sans objet	Règle du cumul de rémunération pensions/IJR (revenus globaux plafonnés)		Sans objet	Oui	
Fiscalisation des rémunérations perçues	Soldes et accessoires de soldes non soumis à l'impôt			IJR non soumises à l'impôt mais assujettie à CSG, CRDS, 1%		Sans objet	Impôt sur le revenu	
Modalité accord employeur	5 jours d'activité, au-delà accord de l'employeur			10 jours d'activité au maximum sans accord. Préavis de deux mois pour accord employeur.		Accord de l'employeur exigé pour activité réserve	5 jours d'activité, au-delà accord de l'employeur	
Partenariat avec entreprises	Crédits d'impôts, projets de mécénat			Pas de relation partenariale		Convention possible	Sans objet	

2. Article L. 2171-2 (nouveau) : la durée des périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale

La proposition de loi tend également à insérer dans le code de la défense un deuxième article L. 2171-2 relatif à la durée des périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale.

Cet article indique que le décret du Premier ministre déclenchant le dispositif « 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'Etat ».

Sauf exception commandée par des circonstances particulièrement exceptionnelles, la période de mobilisation des réservistes ne pourra excéder trente jours consécutifs. Toutefois, comme il est indiqué à l'article. L. 2171-6, les réservistes seront convoqués par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement et cette durée sera adaptée en fonction des besoins. Les réservistes sont ainsi convoqués et employés par le ministère dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par l'autorité civile chargée du traitement de la crise.

Il ne s'agit donc pas d'un dispositif de mobilisation générale de l'ensemble des réservistes pour 30 jours à l'image de ce que furent les journaux de mobilisation, mais de la possibilité donnée aux ministères concernés, par le Premier ministre, de réquisitionner des réservistes en cas de crise majeure en fonction de leurs besoins.

3. Article L. 2171-3 (nouveau) : l'articulation entre les durées des périodes d'emploi prévues par les différents textes régissant les réserves militaires et civiles et celle prévue par le dispositif de réserve de sécurité nationale

Il est par ailleurs précisé dans l'article L. 2171-3 de la proposition de loi que *« les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximum de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste ».*

Cette précision tend à éviter toute contradiction entre les durées des périodes d'emploi prévues par les textes régissant les différentes réserves et celles qui sont prévues par le dispositif de réserve de sécurité nationale.

Elle a également pour objet de faire financer ces périodes d'emploi sur un autre budget que celui prévu pour les périodes d'emploi ordinaires des différentes réserves. Asseoir le dispositif sur les budgets des différentes réserves présente, en effet, un risque dans la mesure où ces budgets servent régulièrement de variable d'ajustement pour les administrations et font couramment l'objet de régulations budgétaires en cours d'année. Cette disposition devrait permettre de justifier le recours à un fonds exceptionnel relevant du budget des services généraux du Premier ministre, comme c'est aujourd'hui le cas lorsqu'un événement majeur occasionne des dépenses exceptionnelles.

La proposition de loi prévoit, en outre, dans cet article L. 2171-3, que *« 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 » afin de couvrir les réservistes dont le contrat viendrait à échéance pendant la crise.

4. Article L. 2171-4 (nouveau) : le régime juridique des réservistes exerçant au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale

La proposition de loi fixe dans un article L. 2171-4 le régime juridique des réservistes exerçant au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale en indiquant que « *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.* »

Cette disposition pose le principe selon lequel la mise en oeuvre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne remet pas en cause le statut des réservistes qui continuent d'être régis par le même cadre d'emploi et les mêmes règles statutaires que lors de leurs activités programmées. Autrement dit, les réservistes continuent de relever des mêmes autorités, d'être rémunérés et juridiquement protégés selon les mêmes règles que dans le cadre des périodes d'activité.

Les seules dispositions contraires prévues par ce chapitre sont celles relatives à la convocation, qui devient contraignante, au préavis de convocation et à la durée d'emploi opposables aux employeurs.

Les règles dérogatoires définies dans le dispositif de réserve de sécurité nationale permettront de convoquer sur très court préavis, aucune durée minimale n'étant précisée, pour une durée d'emploi adaptée aux besoins identifiés par l'autorité civile, qui ne pourra excéder trente jours consécutifs sauf mesure spécifique.

Ces règles sont dérogatoires au droit commun des réserves dans la mesure où, pour les militaires, par exemple, le délai de préavis de droit commun est de 1 mois et la durée opposable aux employeurs est de 5 jours.

5. Article L. 2171-5 (nouveau) : la protection juridique des réservistes mobilisés dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale

L'article L. 2171-5 de la proposition de loi reprend des dispositions, qui figurent déjà dans les statuts des réservistes des armées et de la police, relatives à la protection des réservistes dans leur relation avec leur employeur.

Le texte prévoit qu'« *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre* ». Il indique de même, pour les personnes en formation,

qu'« 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 ».

Il s'agit de s'assurer que la participation d'un réserviste au dispositif de réserve de sécurité nationale ne puisse conduire à un préjudice pour le réserviste.

6. Article L. 2171-6 (nouveau) : une mobilisation obligatoire assortie d'exceptions liées aux nécessités inhérentes à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public

L'article L. 2171-6 de la proposition de loi énonce que « *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* ».

Cet article indique, d'une part, le caractère obligatoire de la convocation, les réservistes étant tenus de rejoindre leur affectation.

Une obligation n'a d'efficacité qu'à partir du moment où le manquement à cette obligation expose à une sanction. Le texte de la proposition de loi n'en prévoit pas, les auteurs de la proposition de loi ayant jugé qu'on ne pouvait exposer les réservistes à une sanction autre que contraventionnelle, c'est-à-dire la catégorie d'infractions les moins graves pour lesquelles la peine principale encourue est inférieure à 3 000 euros d'amende. Dès lors, il n'était pas nécessaire de la prévoir dans la proposition de loi, les contraventions étant déterminées par voie de règlement et plus précisément par décret en Conseil d'État tel que celui prévu à l'article L. 2171-7 de la proposition de loi.

L'article L. 2171-6 réaffirme, d'autre part, le maintien des prérogatives des autorités civiles et militaires qui gèrent des réserves. En effet, il est indiqué que « *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* ».

Le dispositif de réserve de sécurité nationale n'est donc pas un moyen de mettre l'ensemble des réserves sous une même autorité. Il s'agit au contraire d'offrir aux forces armées et aux administrations disposant de réserves un régime juridique qui leur permette de mobiliser, en plus de leurs propres forces d'active 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.

Le Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale préconisait la mise en place d'une gestion commune des réserves relevant de différents

ministères afin de répondre, de façon coordonnée, aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national.

La proposition de loi ne reprend pas cette idée.

Il est apparu aux auteurs de la proposition de loi qu'elle était contradictoire avec l'intégration de ces réserves aux forces d'active. Ils ont estimé que modifier de façon conséquente le fonctionnement des différentes réserves en cas de crise pourrait, en outre, les fragiliser et entraîner un effondrement des effectifs, les réservistes étant à la fois attirés par un engagement volontaire, mais aussi par le métier spécifique de l'armée ou du service public dans lequel ils ont choisi de servir.

L'article L. 2171-6 prévoit également qu'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 opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être déchargés de ces obligations** ».

Cet article fait référence au dispositif de sécurité des activités d'importance vitale inséré dans le code de la défense notamment aux articles R. 1332-1 à 1332-42, pris sur le fondement de ses articles L. 1332-1 à 1332-7.

Ces dispositions constituent le cadre permettant d'associer les opérateurs, publics ou privés, au système national de protection contre le terrorisme, d'analyser les risques et d'appliquer les mesures de leur niveau en cohérence avec les décisions des pouvoirs publics.

Aux termes des articles R. 1332-2 et suivants du code de la défense : *« un secteur d'activités d'importance vitale est constitué d'activités concourant à un même objectif. Ces activités soit ont trait, de manière difficilement substituable ou remplaçable, à la production et la distribution de biens ou de services indispensables, soit peuvent présenter un danger grave pour la population. Ces biens ou services doivent être indispensables à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ou à l'exercice de l'autorité de l'Etat ou au fonctionnement de l'économie ou au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la nation. »* (Article R. 1332-2 du code de la défense).

Les opérateurs d'importance vitale publics et privés recouvrent les services de l'Etat, les opérateurs de transport, d'énergie, du secteur santé, les opérateurs de communications électroniques et d'information, les opérateurs d'industrie et de finances, d'alimentation et de gestion de l'eau ; ceux du secteur spatial ainsi que des opérateurs « transverses » comme l'IGN ou Météo France.

Les réservistes, employés par un opérateur d'importance vitale, peuvent donc, aux termes de l'article L. 2171-6 proposé, être déchargés des obligations qui naîtraient du déclenchement du dispositif en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public.

Dans la pratique, il ne s'agira pas d'exonérer de cette obligation l'ensemble des salariés de ces opérateurs, mais les salariés réservistes indispensables à leur bon fonctionnement. C'est pour cela que la proposition de loi indique que les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 **peuvent** être dégagés de ces obligations.

Il n'est, en effet, pas souhaitable que les personnes indispensables au bon fonctionnement des réseaux de communication ou de transport, à la sécurité d'installations dangereuses ou autres soient susceptibles d'être mobilisées au titre de la réserve.

Dans la pratique, les personnes concernées par cette dérogation seront sans doute, outre les professions liées à la gestion des risques telles que les armées, la police, les pompiers, celles qui sont visées par un plan de continuité et de rétablissement d'activité.

Cette dérogation à l'obligation de rejoindre leur affectation permet de régler de façon pragmatique les problèmes de double appartenance soulevés par le rapport des auteurs de la proposition de loi sans définir un régime d'incompatibilité qui pèserait sur l'activité ordinaire des réserves.

Le rapport d'information sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure soulignait, en effet, à juste titre, que *« le fait que certains volontaires appartiennent à des professions directement impliquées en cas d'urgence les conduirait à être mobilisés par leur employeur et par le gestionnaire de la réserve à laquelle ils appartiennent. »* C'est donc une double injonction incompatible, à laquelle ils ne pourront répondre.

Le problème lié aux réservistes qui exercent par ailleurs des fonctions, soit dans plusieurs réserves, soit dans des services concourant à la sécurité, soit pour des opérateurs d'importance vitale comme EDF, France Télécom, la SNCF, etc., a été clairement identifié.

Un employé du réseau électrique, réserviste opérationnel, ne sera-t-il pas plus utile à intervenir en urgence sur des opérations d'approvisionnement électrique plutôt qu'à répondre à une demande concurrente des armées pour assurer des tâches de soutien en complément des forces d'active ?

C'est pourquoi la dérogation prévue par la présente proposition de loi constitue une nécessité. Il restera à définir pour cette dérogation un périmètre pertinent.

Le dernier alinéa de l'article L. 2171-6 prévoit que les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d'état. Ce décret déterminera notamment le délai minimum de préavis de convocation.

7. Article L. 2171-7 (nouveau) : conditions d'application du présent chapitre

Comme le prévoit l'article L. 2171-7, l'ensemble des conditions d'application du présent chapitre seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission a adopté cet article sans modification

Article 2

Insertion du dispositif de réserve de sécurité nationale dans le livre du code de la défense consacré à la réserve militaire

Le code de la défense, dans sa partie législative, consacre un livre II à la réserve militaire, de l'article L. 4211-1 à l'article L. 4271-5.

L'article L. 4211 - 1 définit la réserve militaire et son objet qui est « de renforcer les capacités des forces *armées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées* ».

La proposition de loi prévoit d'insérer à la suite de cet article un article additionnel qui dispose que « *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'Etat, 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.* »

Cet article inséré dans le livre explicitant les missions de la réserve permettra aux réservistes d'avoir pleinement connaissance de l'existence du dispositif de réserve de sécurité nationale. Il s'agit là d'une obligation nouvelle, il est donc nécessaire qu'elle puisse être facilement identifiée par les volontaires et que son objectif soit clairement explicité. Il s'agit donc de dispositions qui reprennent des dispositions proposées pour le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense pour définir le dispositif de réserve de sécurité nationale dans un but de pédagogie.

TITRE II DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES

Article 3

Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail

Aux termes de l'article 238 bis 1° du code général des impôts, les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés peuvent, pour l'ensemble des versements au titre du mécénat, bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés de 60 % du montant de ces versements pris dans la limite de 2 pour mille du chiffre d'affaires H.T. de l'entreprise.

Cette déduction est réservée aux versements qu'elles ont effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Actuellement, l'éligibilité de la réserve militaire au mécénat auprès du ministère des finances n'est pas clairement établie.

La loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations comporte diverses mesures visant à encourager le mécénat d'entreprise. Les entreprises pratiquant le mécénat peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 60 % desdits versements dans la limite de 5 ‰ du chiffre d'affaires. En cas de dépassement du plafond, le solde est reportable sur les 5 exercices suivant le versement.

La documentation fiscale apporte des précisions sur le champ d'application de cette législation. Il faut, en effet, une double condition. Les dons doivent :

- être affectés à un organisme d'intérêt général,
- présenter un des caractères mentionnés à l'article 238 bis du CGI. *«Philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».*

L'article 238 bis évoque des dons au profit *« d'organismes d'intérêt général »*. La mise à disposition de salariés au profit du ministère de la défense semble, d'un point de vue théorique, remplir la condition d'intérêt général au regard de la définition qui en est donnée. *« La condition d'intérêt général est présumée remplie lorsque l'organisme ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes, ne fait pas l'objet d'une gestion intéressée et n'exerce pas d'activités lucratives »* (BOI n°112 du 13 juillet 2004).

Cependant, la défense stricto sensu n'est pas évoquée dans le texte. On peut certes penser que la condition d'intérêt général tellement évidente se suffise à elle-même. Mais rien n'empêche une lecture plus restrictive, d'autant plus que le deuxième critère relatif au caractère : « philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises » est plus problématique pour les réserves militaires.

La proposition de loi prévoit donc d'étendre les dispositions fiscales relatives au mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves leurs salariés pendant le temps de travail et qui accordent à leurs salariés réservistes des avantages en matière de salaires pendant leurs périodes de réserve.

Le dispositif proposé modifie l'article 238 bis du code général des impôts afin d'insérer au deuxième alinéa de cet article, après les mots : « *organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant* », les mots : « *à la défense et à la sécurité nationale,* ».

Votre commission estime justifié d'aider ainsi les entreprises qui contribuent à la fidélisation des réservistes.

Elle a néanmoins considéré que cette mesure de nature fiscale devait être discutée dans la loi de finances. A un moment où le gouvernement souhaite inscrire dans la Constitution le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour l'ensemble des mesures fiscales et sociales, il ne paraît pas opportun de déroger à cette règle de bonne gestion qui s'impose déjà à l'exécutif¹.

La commission a supprimé cet article.

Article 4

Incidences sur les recettes de l'État et compensation

Afin que la diminution de ressource publique liée à l'application de l'article 3 de la proposition de loi soit gagée par une augmentation à due concurrence d'une autre ressource, cet article dispose que les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application des dispositions ci-dessus seront compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La commission, en cohérence avec la suppression de l'article 3, a supprimé cet article.

¹ cf. circulaire du Premier ministre n° 5471/SG du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.

TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 4 bis (nouveau)

Adaptation du régime juridique du « service de défense »

La commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un article 4 bis (nouveau) procédant à un toilettage des dispositions du code de la défense relatives au « service de défense » contenues dans les articles L. 2151-1 à L. 2151-6 du titre V du livre premier relatif au régime d'application exceptionnelle.

1. Une modification de l'intitulé du « service de défense »

Le premier alinéa de cet article 4 bis nouveau modifie l'intitulé du livre V consacré actuellement au « *service de défense* » qui devient le « *service de sécurité nationale* ». Il s'agit de trouver un intitulé cohérent avec le dispositif de réserve de sécurité nationale qui ne se réduise pas à la défense militaire, mais englobe l'ensemble des problématiques liées à la sécurité.

2. L'article L. 2151-1 : l'objet du nouveau « Service de sécurité nationale »

Actuellement l'article L. 2151-1 dispose que « *le service de défense est destiné à assurer la continuité de l'action du Gouvernement, des directions et services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire, de même qu'à la sécurité et la vie de la population* ».

La rédaction du premier alinéa de l'article L 2151-1 proposé par l'article 4 bis nouveau prévoit quant à elle que « *le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale* ».

Cette rédaction, plus ramassée que celle actuellement en vigueur, reprend, en adaptant l'intitulé, la définition actuelle de l'objet du service de défense sans modification de fond de son objet.

Le deuxième alinéa de l'article actuellement en vigueur renvoie à un décret pour définir les catégories d'opérateurs concernés : « *Les catégories d'activités mentionnées au précédent alinéa sont précisées par décret* ».

La proposition de votre commission consiste à reprendre la définition des opérateurs publics et privés visés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense pour mettre en cohérence le service de défense avec l'ensemble du dispositif de sécurisation des activités d'importance vitale.

Comme il a été indiqué, aux termes des articles R. 1332-2 et suivants du code de la défense : « *Un secteur d'activités d'importance vitale est constitué d'activités concourant à la production et la distribution de biens ou de services indispensables à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ou à l'exercice de l'autorité de l'Etat ou au fonctionnement de l'économie ou au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la nation.* »

218 opérateurs d'importance vitale publics et privés ont été recensés :

- 33 services de l'Etat (activités civiles, militaires et judiciaires) ;
- 67 opérateurs de transport (aériens, maritimes, terrestres, collectifs et ferroviaires) ;
- 21 opérateurs d'énergie (électricité, gaz, pétrole, nucléaire hors dissuasion) ;
- 22 opérateurs du secteur santé (établissements de santé, production, veille et alerte) ;
- 10 opérateurs de communications électroniques et d'information ;
- 36 opérateurs d'industrie et de finances (dont industrie d'armement) ;
- 21 opérateurs d'alimentation et de gestion de l'eau ;
- 4 opérateurs du secteur spatial, 3 de recherche publique et 2 opérateurs « transverses » (IGN et Météo France).

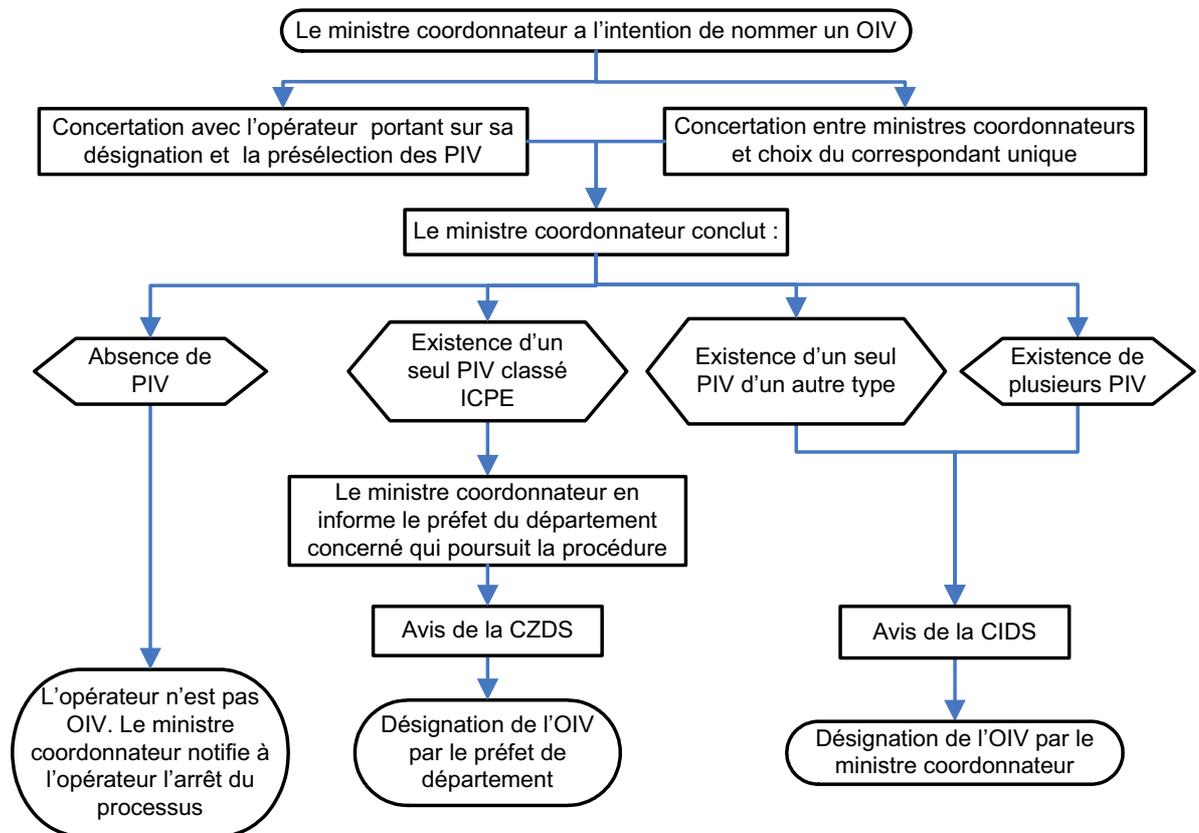
La rédaction proposée par l'article 4 bis nouveau renvoie aux articles de référence sur les opérateurs d'importance vitale : « *Le service de sécurité nationale est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du présent code.* ».

Cette rédaction vise le personnel des opérateurs d'importance vitale (OIV) désignés par l'Etat. Ces opérateurs font, en effet, l'objet d'une désignation prévue par l'article R.1332-3 du code de la défense qui dispose qu'un opérateur d'importance vitale est désigné comme tel par le ministre coordonnateur de son secteur d'activités d'importance vitale, en concertation avec le ou les ministres intéressés et après avis de la commission interministérielle de défense et de sécurité des secteurs d'activités d'importance vitale.

La notification à l'opérateur de l'intention de le nommer opérateur d'importance vitale est l'occasion d'une double concertation. D'une part, entre ministres coordonnateurs, et avec les préfets de zone de défense, lorsque la

désignation de l'opérateur est envisagée par l'un d'entre eux, d'autre part et en parallèle, entre l'autorité administrative et l'opérateur. Dans les deux mois dont il dispose pour faire ses remarques, l'opérateur peut faire connaître à l'autorité administrative ayant émis la notification, la liste et la nature des infrastructures qu'il pourrait, par la suite, proposer en annexe de son plan de sécurité d'opérateur.

Désignation d'un opérateur d'importance vitale : processus initié par un ministre coordonnateur.



Actuellement, les personnes visées par le service de défense sont le des services de l'Etat, des entreprises et établissements « dont les activités contribuent à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire, de même qu'à la sécurité et la vie de la population » qui aux termes de l'article L. 2151-2 sont « âgées de dix-huit ans au moins, de nationalité française, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile, ainsi qu'éventuellement aux ressortissants de l'Union européenne exerçant une des activités figurant au décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1, à l'exception de celles qui ont reçu l'ordre de rejoindre leur affectation militaire ou civile ».

La proposition de loi limite le champ d'application du service de défense en indiquant que sont concernées les personnes visées par un plan

de continuité ou de rétablissement d'activité d'un des opérateurs publics et privés.

Il s'agit de préciser que ne sont pas concernés l'ensemble des salariés, mais seulement ceux qui, à travers l'établissement d'un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, sont jugés nécessaires au fonctionnement de ces opérateurs.

Les plans de continuité d'activité visent à assurer le fonctionnement des activités essentielles des administrations et des opérateurs et la disponibilité des ressources indispensables au déroulement de leurs activités. Ils doivent, par conséquent, permettre notamment la poursuite des activités au sein des points d'importance vitale auxquels ils se rapportent.

Le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale prévu par les articles R. 1332-2 et suivants du code de la défense et les plans de continuité d'activité s'intègrent dans une même logique de gestion de crise. Ils doivent être parfaitement compatibles entre eux et tendre vers les mêmes objectifs de continuité de l'activité et de sauvegarde de la ressource.

Lorsqu'un opérateur d'importance vitale dispose d'un plan de continuité d'activité, celui-ci peut être considéré comme un plan de sécurité élargi à des menaces autres que celles à caractère terroriste.

Le plan de sécurité de l'opérateur comprend l'organisation en temps de crise, permettant le fonctionnement en mode dégradé, et comporte les plans de continuité, les plans de reprise d'activité et les plans d'urgence, si ceux-ci existent.¹

La proposition de la commission reprend, par ailleurs, le même schéma que l'actuel article L. 2151-2 en l'intégrant dans l'article L. 2151-1 et en adaptant la rédaction. : « *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* ».

L'obligation concerne tous les Français âgés de plus de dix-huit ans, ainsi que, comme le prévoyait déjà le troisième alinéa de l'article L. 3 de l'ancien code du service national, les personnes sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile.

¹ Les plans d'urgence sont les suivants :

- le plan d'urgence interne (PUI), qui est établi et mis en œuvre par l'industriel responsable d'une installation ; il a pour objet, d'une part, de protéger le personnel travaillant sur le site en cas d'incident ou d'accident, et, d'autre part, de limiter au maximum les conséquences de l'accident à l'extérieur du site ;

- le plan particulier d'intervention (PPI), qui est établi et mis en œuvre par le préfet dont relève l'installation, et qui définit les moyens et l'organisation nécessaires pour protéger les populations en cas d'accident et apporter à l'industriel exploitant l'installation accidentée l'appui des moyens d'intervention extérieurs [pompiers, gendarmes, police, service d'aide médicale urgente (SAMU)...].

La limite d'âge supérieure n'a pas été précisée dans la mesure où elle découle nécessairement de l'âge normal de cessation d'activité dans l'entreprise ou dans la fonction publique.

3. L'article L. 2151-2 : les circonstances justifiant le déclenchement du « service de sécurité nationale »

L'article L. 2151-2 proposé par l'article 4 bis nouveau adopté par la commission définit les circonstances justifiant le déclenchement du service de sécurité nationale : « *Dans les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 et L. 2171-1 ou à l'article 1^{er} 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* ».

Actuellement le code de la défense prévoit que le service de défense ne peut être déclenché qu'en cas de mobilisation ou de mise en garde (article L.1111-2) : « *Dans les circonstances prévues à l'article L. 1111-2, le recours au service de défense est décidé par décret en conseil des ministres* ».

L'article L. 1111-2 dispose, en effet, que : « *En cas de menace, ces mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde définie à l'article L. 2141-1* ».

Les articles L. 2141-1 et suivants précisent, quant à eux, que les décrets de mise en garde et de mobilisation sont pris en conseil des ministres. Il s'agit de mesures particulièrement graves et fortes de conséquences, avant tout pensées contre un risque d'agression extérieure ou d'invasion contre le territoire national.

Ces décrets ont notamment pour effet la mise en œuvre immédiate de dispositions permettant au Gouvernement de requérir les personnes, les biens et les services, de soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, des sujétions jugées indispensables.

Il s'agit là, comme il a été indiqué, d'un état d'exception attentatoire aux libertés publiques. Comme le souligne le Livre blanc, le recours à un dispositif tel que la mobilisation est devenu « improbable ».

C'est pourquoi, conformément aux recommandations du Livre blanc, la proposition de loi prévoit également la possibilité de recourir au service de défense rénové en cas de déclaration de l'état d'urgence, en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Par cohérence avec les dispositions relatives aux recours aux réservistes en cas de crise majeure, votre commission vous propose que le recours au service de défense soit également possible dans les mêmes circonstances que le dispositif de réserve de sécurité nationale inséré par le présent article à l'article L. 2171-1 du code de la défense, autrement dit 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 ».

Cette extension offre, d'une part, la possibilité de déclencher le service de défense sans passer par des régimes d'exception très attentatoires aux libertés publiques et peu conformes à l'esprit du temps. Elle permet, d'autre part, de recourir au service de défense non seulement dans un scénario d'agression militaire ou terroriste mais aussi de catastrophe naturelle ou technologique. Elle permet enfin d'asseoir une cohérence avec le dispositif de réserve de sécurité nationale.

La commission n'a, par ailleurs, pas souhaité se lancer dans une rénovation des autres régimes juridiques d'exception (guerre, état de siège, état d'urgence, mobilisation et mise en garde), ni dans la refonte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.

C'est ici cependant l'occasion de souligner que ce chantier devrait être ouvert. Les dispositions de la loi de 1955 comme celles relatives à la mobilisation et la mise en garde ne sont plus adaptées ni à l'état de notre droit ni à celui de notre société.

4. L'article L. 2151-3 : les conséquences du service de sécurité nationale

Le texte actuel des articles L. 2151-4 et L. 2151-5 prévoit que *« Lors de la mise en œuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense sont maintenus dans leur emploi habituel ou tenus de le rejoindre, s'ils ne sont pas appelés au titre de la réserve pour les besoins des forces armées. »*

Le texte proposé pour l'article L. 2151-3 reprend ces dispositions et indique que *« 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 ».*

Aux termes de cet article, le service de défense n'affecte pas le statut juridique des intéressés et n'a pas d'autre conséquence que de les maintenir dans leur emploi habituel.

Le souci d'éviter tout conflit d'affectation, dans le cas où une même personne se trouverait appelée à un emploi militaire alors que son organisme d'emploi est assujéti au service de défense, avait en 1959 conduit à donner la priorité à l'ordre d'appel ou de mobilisation sur le service de défense. Après la suspension du service national et la professionnalisation des armées, il est jugé que la priorité doit être donnée aux besoins des opérateurs d'importance vitale. De même, en cohérence avec le texte de la proposition de loi, votre rapporteur a souhaité donner priorité aux besoins des opérateurs sur la mobilisation des réservistes en supprimant la mention : *« s'ils ne sont pas appelés au titre de la réserve pour les besoins des forces armées ».*

Le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 2151-3 par la commission prévoit que « *Les affectés de sécurité nationale continuent d'être soumis aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi* ».

Ce texte reprend les dispositions actuelles de l'article L. 2151-5 du code de la défense : « *Lors de la mise en œuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense continuent d'être soumis aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi* ».

Cet article permet de maintenir les assujettis du service de défense sous l'emprise du règlement de discipline interne de leur administration, s'ils sont fonctionnaires ou assimilés, ou au règlement intérieur de leur entreprise s'ils sont sous statut privé.

Toutefois, ils relèvent au plan pénal du code de justice militaire pour le cas d'insoumission, de désertion, d'abandon de poste et de désobéissance.

5. L'article L. 2151-4 : l'obligation d'information des employeurs

L'article L. 2151-4 proposé par la commission dispose que « *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 qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale* ».

Cet article fait obligation à l'employeur d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité qui permettront en cas de crise d'organiser le maintien de l'activité économique au niveau le plus élevé possible. Pour la mise en œuvre du service de défense, ces plans permettront de définir le personnel susceptible d'être concerné. Il est également fait obligation d'avertir officiellement les intéressés que l'entreprise ou l'organisme peut être soumis au régime du service de défense. En effet, il importe de rappeler que le service de défense s'applique à des collectivités complètes et non pas à des personnes désignées ou sélectionnées.

Le texte proposé par cet article reprend l'essentiel des dispositions figurant actuellement dans l'actuel article L. 2151-3.

6. L'article L. 2151-5 : dispositions d'application

L'article L. 2151-5 proposé par le présent texte dispose que les modalités d'application des dispositions du titre en question sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 9 mars 2011

M. Josselin de Rohan, rapporteur - La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est consubstantielle au remarquable rapport d'information que nous devons à l'important travail mené, six mois durant, par Mme Garriaud-Maylam et M. Michel Boutant sur la situation de nos réserves, non seulement militaires mais aussi –et cela pour répondre au nouveau concept de continuum sécurité-défense– civiles, c'est-à-dire pénitentiaire, policière, sanitaire, mais réserve communale aussi, à l'utilité de laquelle on rend encore mal justice.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur de la mission d'information. – Je veux dire moi aussi combien nous sommes heureux d'accueillir notre nouveau ministre.

Je ne voudrais pas ici répéter ce que nous avons présenté en décembre. Je me concentrerai sur le diagnostic qui nous a conduits à faire cette proposition de loi. J'invite ceux de nos collègues qui voudraient approfondir la question à lire notre rapport. Michel Boutant, nous retracera lui l'économie générale du dispositif.

Nous sommes partis du constat que la France devait se préparer à faire face à des crises, des crises militaires, des crises sécuritaires et aussi des crises liées à des catastrophes naturelles. Il nous faut être prêts pour un nouveau septembre 2001 et pour l'Ouragan Katrina, tout en étant convaincus que le danger se présentera sous une forme que nous n'aurons sans doute pas prévue.

Dans le prolongement du Livre blanc, nous nous sommes interrogés sur la capacité des Pouvoirs publics à faire face à ces crises. Nous avons donc étudié le recours aux réserves sous cet angle-là. Nous avons regardé les réserves militaires, bien sûr, qui forment plus de 90 % des effectifs, mais aussi les réserves civiles qui se sont constituées plus récemment, réserve de la police, réserve sanitaire ou réserve communale de sécurité civile.

Nous avons constaté que ces réserves remplissent aujourd'hui deux fonctions majeures. Elles constituent, d'une part, un renfort ponctuel pour faire face à des pics d'activité dans le cadre d'activités programmées du quotidien. Les réserves servent là d'appoint, de forces intérimaires. Le cas le plus emblématique est celui de la gendarmerie, qui utilise la réserve pour faire coïncider au mieux ses effectifs avec ses engagements, notamment lors de la période estivale. Cette activité quotidienne permet d'entraîner et d'entretenir des réserves professionnelles.

Elle est essentielle à la deuxième fonction des réserves, celle qui nous intéresse, qui consiste à compléter les forces actives en cas de crise. Les crises majeures sont celles qui peuvent conduire à saturer dans la durée les capacités des forces actives, des administrations et des services de secours.

Nous l'avons dit lors de la présentation du rapport, dans les premières heures d'une crise, c'est évidemment les professionnels qui interviendront. En revanche, les réserves peuvent être très utiles, voire indispensables pour tenir dans la durée et pour permettre une rotation des effectifs. A petite échelle, c'est un système qui fonctionne déjà de façon assez remarquable dans les états-majors de zones de défense, qui fonctionne déjà avec 75 % de réservistes, comme nous l'avons constaté à Bordeaux où l'état-major a eu à gérer la crise de Xynthia.

Dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours, il est important que l'Etat puisse avoir recours à des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. En cas de crue de la Seine, où il faudrait évacuer plus de 800 000 personnes selon les scénarios en cours, en cas de vagues d'attaques terroristes où il faudrait sécuriser des milliers de sites, il est important, il est essentiel que les pouvoirs publics puissent compter sur un renfort, constitué non seulement de volontaires, mais de volontaires formés, intégrés aux forces d'active et pleinement opérationnels.

Or, lors de notre mission, nous avons cependant constaté que les réserves telles qu'elles sont organisées aujourd'hui ne permettraient pas de contribuer efficacement à la gestion de crises majeures et cela pour deux raisons principales : la disponibilité et la réactivité de ces réservistes.

Le premier constat est que la disponibilité réelle des réservistes n'est pas vérifiée.

Il y a, d'un côté, le problème de la multiplication des filières de réserves et la possibilité pour un réserviste d'appartenir à plusieurs réserves. Ce problème est réel, mais relativement marginal. Il y a, de l'autre côté, la question des réservistes qui ont comme activité à titre principal un emploi fortement sollicité en période de crise. Cela concerne toutes les personnes qui travaillent dans des services de sécurité ou de secours comme la police ou les pompiers, mais aussi les polices municipales ou les services de sécurité privés. Cela concerne également toutes les personnes qui sont intégrées dans des plans de continuité d'activité d'administrations ou d'entreprises essentielles au bon fonctionnement du pays. Je pense, par exemple, à France Telecom, à la SNCF, à EDF, bref à ce que le code de la défense appelle les opérateurs d'importance vitale. S'il est important de pouvoir disposer des réservistes en cas de crise, il faut s'assurer que ces personnes-là ne soient pas mobilisées. Il est, en effet, dans l'intérêt collectif qu'elles participent, au sein de leur entreprise ou de leur administration, à la gestion de la crise. D'ailleurs, dans la plupart des cas, elles ne viendraient pas si on leur demandait, mais encore faut-il le savoir, et savoir sur qui les réserves peuvent réellement compter.

Aujourd'hui, aucun dispositif d'identification ne permet de mesurer l'importance de ces doubles appartenances ni d'organiser des priorités.

Le deuxième constat est celui de l'absence de réactivité des réservistes en cas de crise. Actuellement, le code de la défense prévoit que le réserviste militaire sous ESR, qui accomplit une mission pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. De plus, si les activités accomplies pendant le travail dépassent cinq jours, l'employeur a la possibilité de refuser le départ de son salarié. On comprend, dans ces conditions, que la réserve n'est pas conçue et pensée comme un outil de réponse aux situations de crise.

Un mois de préavis, cinq jours de disponibilité, ce n'est pas adapté.

Nous sommes donc partis de ce constat pour créer un mécanisme qui permet de mobiliser les réservistes plus rapidement, pour des durées plus longues sans pour autant modifier les règles de gestion quotidienne des réserves.

En effet, il nous a paru important de ne pas alourdir les contraintes qui pèsent au quotidien sur les réservistes et sur les entreprises qui les emploient car il y a là un équilibre fragile qu'il convient de préserver si on ne veut pas tarir le nombre de volontaires.

Autrement dit, on n'a pas voulu modifier les règles de gestion des réserves pour les activités programmées des réservistes, c'est-à-dire en gros les 20 jours d'entraînement par an. En revanche, on a voulu créer un instrument pour répondre à des besoins exceptionnels dans des circonstances exceptionnelles. Nous l'avons fait après avoir constaté que les régimes juridiques d'exception, comme l'état d'urgence ou la mobilisation générale, n'étaient pas adaptés. Une partie d'entre eux ne vise pas les réservistes, les autres sont des dispositifs tellement attentatoires aux libertés publiques qu'on imagine mal qu'ils soient utilisés en cas de catastrophe naturelle, de pandémie ou de crise terroriste. C'est le cas, par exemple, de la mobilisation générale dont le Livre blanc souligne que son usage est devenu improbable.

Accroître la réactivité, mieux cerner la disponibilité des réservistes, ne pas alourdir les contraintes des entreprises, voire faciliter l'emploi des réservistes au sein des entreprises par une disposition fiscale, voilà ce qu'ont été, Monsieur le président, nos motivations.

M. Michel Boutant, co-rapporteur de la mission d'information. – Monsieur le président, Monsieur le ministre, partant du constat que les dispositions actuelles du code de la défense n'étaient pas adaptées, nous avons été amenés à élaborer un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves militaires et civiles contraignantes.

Comme l'a souligné ma collègue, la proposition de loi ne modifie pas l'organisation des différentes réserves au quotidien, mais définit, pour le cas

de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves contraignantes avec un préavis et une durée opposable dérogatoire du droit commun.

Le dispositif que nous proposons, dit « de réserve de sécurité nationale », est distinct des régimes juridiques d'exception, mais il s'insère dans le même chapitre du code de la défense dédié aux régimes d'application exceptionnelle. Nous contournons ainsi la question de la modernisation de ces régimes d'exception pour se concentrer sur la question des réserves.

La proposition de loi définit un régime spécifique aux cas de crise majeure, déclenché par le Premier ministre, par décret.

Ce régime d'exception temporaire ne concerne évidemment que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles. Le décret définira la durée du préavis et de la mobilisation dans la limite de trente jours renouvelables. La convocation des réservistes relève de chaque ministère.

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 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. A partir du moment où on sait pouvoir compter sur les réserves, il faut, en effet, les intégrer dans les planifications de crise.

Nous estimons que le recours à cette forme de contrainte qu'est la mobilisation doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, saturent les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

C'est pourquoi nous avons prévu que le dispositif ne peut être utilisé 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 ».

Dans ces circonstances et seulement dans ces circonstances, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret. Les réservistes sont alors dans l'obligation de rejoindre leur affectation, sous peine d'amendes, lorsque l'autorité dont il relève au titre de leur engagement les convoque.

Les réservistes employés au sein d'une entreprise ou d'une administration dont le fonctionnement est jugé d'importance vitale pour le fonctionnement du pays peuvent, sous certaines conditions, déroger à cette obligation afin qu'ils contribuent, dans leur entreprise ou leur administration, à la gestion de la crise et au rétablissement de la situation.

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 dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par l'autorité civile chargée du traitement de la crise.

Ce dispositif permet enfin de couvrir les réservistes qui voudraient s'engager pour la collectivité nationale, dans un moment où elle est durement touchée. Il leur offre la possibilité de pouvoir opposer à leur employeur un cas de force majeure et une protection juridique.

Nous avons enfin estimé que les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituaient un élément central du dispositif.

Nous avons la conviction que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs. Nous pensons que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

C'est pourquoi nous avons proposé dans un titre II : « 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.

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – J'ai conduit quelques auditions afin de m'assurer que le texte ne suscitait pas d'objections, pour constater, in fine, qu'il emportait au contraire une large adhésion. Je félicite, encore une fois, ses auteurs, dont le travail, considérable, honore le Parlement.

Le travail de nos collègues a fait l'objet, au cours de la mission, d'un dialogue fourni au sein d'un groupe de travail animé par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui a bien voulu assurer avec les services du Sénat une coordination interministérielle. Je ne peux que me féliciter de cette collaboration en bonne intelligence entre l'exécutif et le législatif : la méthode mérite d'être reproduite.

Il faut aujourd'hui rompre avec la vision de la réserve qui était celle du XX^e siècle : les conflits ont changé de nature, et les textes sont désormais largement obsolètes. Ainsi, avec la professionnalisation des armées, le régime de la mobilisation générale, tel qu'il fut utilisé en 1914, puis en 1945, comme celui de l'état d'urgence, qui prévalut en Algérie, n'a plus lieu d'être. Avec la disparition –jusqu'à nouvel ordre– de la conscription, le vivier de recrutement que constituait la réserve est aujourd'hui caduc.

Nous avons, au surplus, besoin de réserves faites essentiellement pour être utiles à ceux qui les emploient : il faut pouvoir convoquer ceux-là seuls dont on a besoin pour assurer la continuité du service public, principe dont les deux auteurs du rapport ont montré l'importance. Il ne s'agit de rien moins que d'assurer la résilience de la nation pour garantir aux citoyens les services publics dont ils ont besoin.

Depuis l'adoption du Livre Blanc, nombre de dispositions ont été prises destinées à améliorer la gestion des crises et marquées par le souci d'assurer une action interministérielle efficace dans la logique du concept de continuum sécurité-défense. Cette proposition de loi reste dans la ligne, en intégrant l'ensemble des réserves, militaires et civiles.

Le dispositif qui nous est proposé est pragmatique. Il répond aux besoins concrets de nos armées comme de nos services de sécurité et de secours. Il est souple, puisqu'il ouvre au Premier ministre la faculté de permettre aux administrations gestionnaires de mobiliser selon leurs besoins.

On pourrait m'objecter qu'il est paradoxal d'introduire une forme de contrainte dans un régime qui relève, par essence, du volontariat. Le volontariat dans la réserve ne se situe pas seulement au moment de la souscription à un contrat, mais au niveau de chaque convocation. Le réserviste est à chaque instant en mesure d'accorder ou non son temps. La réserve est ainsi fondée sur un double volontariat par lequel le réserviste accepte, d'une part, de consacrer du temps à la réserve et, d'autre part, d'y effectuer telle ou telle mission. Dans ce contexte, la proposition de loi vient temporairement rompre cet équilibre, puisqu'elle permet, en cas de crise majeure, de contraindre le réserviste à répondre présent et à servir les autorités dont il dépend au titre de son engagement volontaire. Le réserviste reste un volontaire, car il a librement consenti son engagement dans la réserve, mais il est, en cas de circonstances exceptionnelles, requis d'accepter la mission qu'on lui confie au nom de l'intérêt supérieur du pays plongé dans une crise majeure.

Je vous proposerai, en conséquence, d'adopter en l'état les articles 1 et 2. Sur les articles 3 et 4, relatifs aux dispositions fiscales, je serai, en revanche, plus circonspect. Sur le fond, j'estime justifié de proposer une compensation aux entreprises qui acceptent de se séparer de leur salarié au moins vingt jours par an. C'est là un acte de patriotisme qui mérite reconnaissance, mais la carotte fiscale, outre qu'elle sera complexe à mettre en œuvre, comme en témoigne le fait que des dispositifs analogues n'ont jamais bénéficié à personne, me laisse sceptique. Sachant de quoi il est question, est-ce bien au titre du mécénat qu'il convient de rétribuer ce...sacrifice ? Le choix me semble peu conforme à la situation. Les représentants du Medef, qui avaient d'abord milité en faveur de cet expédient, sont aujourd'hui dubitatifs. On peut craindre, au reste, que notre commission des finances doive y voir une nouvelle niche fiscale. Sans compter qu'à l'heure où l'on entend réserver constitutionnellement à la loi de finances toute mesure fiscale, ce doit nous être une obligation que de nous conformer à cette règle de bonne gestion, qui s'impose à l'exécutif.

Je suggère donc de supprimer ces deux articles, pour réfléchir plus avant à la portée d'un dispositif auquel il nous appartiendra de revenir en loi de finances.

Je vous propose en revanche un nouvel article pour adjoindre à la proposition de loi un toilettage du dispositif dit « du service de défense ».

Le texte de nos collègues prévoit, lorsque le dispositif de réserve de sécurité nationale est déclenché, que les réservistes sont dans l'obligation de rejoindre leur affectation. Les réservistes employés au sein d'une entreprise ou d'une administration dont le fonctionnement est jugé essentiel au bon fonctionnement du pays peuvent néanmoins, dans le texte proposé, déroger à cette obligation.

En cas de mobilisation des réservistes, ces salariés, dans le domaine des télécommunications, des transports et de l'énergie, ne doivent pas être réquisitionnés. Ils doivent contribuer, dans leur poste, à la gestion de la crise et au rétablissement de la situation au sein de leur entreprise.

Or, la préoccupation de pouvoir disposer du personnel nécessaire pour assurer la continuité de l'action des services de l'Etat et des opérateurs dont les activités contribuent à la défense de la France est au cœur du dispositif dit « de service de défense ». La proposition de loi ne modifie pas ce dispositif. Pourtant, il est aujourd'hui nécessaire de le rénover.

Dès 2008, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale soulignait que « ce système, créé à la fin des années 1950, souffre, sous sa forme actuelle, d'insuffisances importantes. Bien qu'adapté en 1999, il n'est pas mis en œuvre. Son dispositif juridique le lie étroitement à des situations, comme la mobilisation, devenues aujourd'hui improbables ».

Le secrétaire général de la défense nationale a attiré mon attention sur la nécessité de rendre ce dispositif opérationnel.

Rénover ce dispositif présente, en effet, l'intérêt de bien coordonner les obligations qui résulteront du service de défense avec celles liées au dispositif de réserves de sécurité nationale, mais aussi de rendre opérationnel un mécanisme essentiel à la capacité des pouvoirs publics et des opérateurs d'importance vitale à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure. Souvenons-nous des « affectés spéciaux » de 1916, ces personnels indispensables que l'on finit par renvoyer, comme de juste, aux industries de guerre auxquelles ils appartenaient ?

Je vous proposerai, pour en prendre acte, une modernisation du dispositif et un changement d'appellation, le service de défense prenant celle de « service de sécurité nationale », conformément aux recommandations du Livre Blanc.

En conclusion, je voudrais souligner plusieurs points. Le texte de la proposition de loi pose plus largement la question de la qualification du besoin des pouvoirs publics en matière de réserve, des emplois qui peuvent être confiés à des réservistes, des qualifications, compétences et des formations requises et enfin, sur ces bases, du format souhaitable de chacune des réserves. La puissance publique n'a pas besoin d'immenses bataillons, mais de gens utiles, formés, et facilement insérables dans les dispositifs existants. Nos

armées ne peuvent plus compter sur la réserve de conscription : il faut adapter la réserve militaire à cette nouvelle configuration.

Ce texte doit s'accompagner d'une révision de la politique de réserve.

Or à ces questions-là, les pouvoirs publics n'ont pas encore de réponses suffisamment étayées. A commencer par les armées qui, légitimement, ont concentré l'essentiel de leur action sur la transformation en cours des forces d'active, sans totalement abandonner, qui plus est, les anciens schémas de la réserve de conscription.

Je crois que ce texte doit être accompagné d'une remise à plat de la politique des réserves qui permette de préciser les besoins, les emplois et le format des réserves dont les pouvoirs publics ont besoin, d'améliorer la gestion quotidienne des réserves, de réfléchir à une refonte du contrat d'engagement des réservistes.

On ne peut que constater le caractère ambigu du contrat passé entre le réserviste et les armées : ambiguïté quant aux obligations réciproques des deux parties, ambiguïté quant au statut de l'employeur qui, sans être partie au contrat, s'y trouve de fait engagé.

Les deux rapporteurs de notre mission ont relevé la disparité des mesures de convocation –elles sont ainsi différentes pour les réservistes de l'armée et ceux de la police. Il n'est pas rare que les employeurs ne sachent pas à quel type de réserviste ils ont affaire, ni même s'ils sont dits « disponibles ». Tout cela est source de bien des agacements, qui prédisposent les réservistes à cacher leur appartenance à la réserve, pour ne pas être pénalisés, alors qu'ils ne visent qu'à rendre service au pays. Il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays. Cette situation de clandestinité jette, par ailleurs, un doute sur l'efficacité du dispositif en cas de crise.

Vous aurez compris, Monsieur le ministre, au travers de l'ensemble de mon propos, que le chantier est loin d'être négligeable.

M. Gérard Longuet, ministre de la défense. – Je vous remercie de votre aimable accueil. C'est avec plaisir que je retrouve les parlementaires au travail, engagés sur des sujets de première importance. Ce texte est intelligent, courageux ; il est aussi prudent, sachant qu'il commande d'autres phases. Nous aurons besoin, sans tarder, d'une simplification de la réserve. Il est subtil, il est intelligent, d'ouvrir leur place aux réservistes en les plaçant, même si le décret doit venir du Premier ministre, sous l'autorité des ministères concernés, pour une fonctionnalité immédiate. Il est courageux de prévoir des contraintes, sur le volontaire, sur l'entreprise, avec des contreparties protectrices.

Ce texte n'a pas l'ambition de régler d'emblée toutes les questions. C'est pourquoi je dis qu'il est prudent et intelligent : toutes les qualités d'une proposition de loi... Il s'agit bien là d'un travail d'élite comme on l'aime. Mes collaborateurs me font valoir l'existence d'un groupe de travail, d'une

réflexion du SGDSN. Ils ont bien compris que la stratégie de l'échange sait engendrer un texte qui convient au gouvernement, d'autant que le rapporteur a su y apporter des remèdes qui agrément –je pense à l'assimilation au mécénat, qui mérite en effet réflexion. D'autant que le budget afférent n'est pas négligeable. En 2010, quelque 88 millions ont été affectés à la rémunération et aux charges sociales des réservistes. L'objectif étant, à l'horizon 2014, de 40 000 réservistes opérationnels sous contrat pour une moyenne de 25 jours d'activité, soit un million de jours de travail, équivalent à 4 000 ETP, quand nous en étions, en 2009, à 700 000 heures, que l'on s'essouffait à assurer. Autant dire que cette proposition de loi vient à point nommé, qui clarifie les relations du réserviste avec son employeur.

Nous avons à régler l'ensemble des problèmes qu'a rappelés le président. Le ministère de la défense s'est déjà engagé dans une réflexion, qui sera mise à votre disposition en mai. Les inspections ad hoc ont été sollicitées pour émettre des propositions sur la doctrine d'emploi et la vision des suites opérationnelles, la gouvernance et la gestion de la réserve militaire, la réserve citoyenne, enfin. A ce texte qui constitue une étape, majeure, nous adhérons.

En matière de fiscalité, pourquoi ne pas imaginer, sur le modèle du label écologique, un label de citoyenneté ? On apprécie, en France, les échanges de distinctions. Une entreprise gratifiée d'un tel label, grâce à la signature d'une charte, pourra le faire valoir comme outil de relations publiques.

Quant à ses employés, il serait absurde, de fait, de leur demander de se mobiliser ailleurs, alors qu'ils peuvent être utiles dans le cadre des fonctions qu'ils assurent dans leur entreprise. C'est une réflexion à mener, que nous avons lancée.

La réserve opérationnelle comporte plusieurs strates. La première est celle de l'engagement volontaire. La seconde concerne les engagés dans les cinq années qui suivent le service. Le suivi n'en est pas encore parfait, et je demanderai que l'on y regarde de plus près pour compléter ce qui vous sera transmis en mai.

La France peut compter sur une inestimable réserve de bonnes volontés. Notre devoir de responsables, le vôtre comme le mien, est d'offrir à tous ceux qui le veulent toutes les opportunités de se sentir utiles. C'est aussi là un facteur de cohésion nationale, l'occasion d'offrir à ceux qui aspirent réellement à prendre une part reconnue, consacrée, à la vie de notre pays, de le faire. Sans civisme, la citoyenneté se dégrade. Le volontariat restera certes une minorité, mais d'un civisme exemplaire : un exemple à suivre.

M. Didier Boulaud. – Je m'associe aux éloges de notre rapporteur. Pour avoir siégé à l'Assemblée nationale, je puis dire que le rapport qui y fut produit, en son temps, était loin d'être aussi substantiel.

Il est beau d'avoir des projets, encore faut-il être en mesure de les financer. Notre rapporteur est revenu sur les pages 234 et 235 du rapport

d'information, relatives aux aspects budgétaires : elles soulignaient que les 88,5 millions affectés en 2010 étaient très inférieurs aux objectifs fixés par la loi de programmation. Envisagez-vous, monsieur le ministre, d'y mettre un coup de pouce, pour éviter qu'achoppe la loi de programmation ? Dès lors que la réserve ne concourra plus aux seuls impératifs de défense, ne serait-il pas envisageable de négocier avec le ministère du budget, comme cela fut le cas pour les Opex, une ligne spécifique hors budget de la défense ?

M. André Vantomme. – Le travail de nos deux rapporteurs, que je salue, a suscité, dans nos départements, le plus vif intérêt. Mais les amendements de M. de Rohan annihilent l'effort en faveur des entreprises. J'ai bien entendu ses préoccupations, que l'on peut partager dans le climat actuel. Mais le fait est que les réservistes se heurtent souvent à une hostilité plus ou moins déclarée dans le monde de l'entreprise, si bien que beaucoup font le choix de dissimuler leur qualité. Si la solution proposée dans ce texte est éliminée, il faudra en trouver une autre pour offrir une compensation aux entreprises. Un label, monsieur le ministre ? Connaissant le monde de l'entreprise, je sais qu'il n'offrira qu'une satisfaction limitée...

Dans le cadre de mes responsabilités départementales, il m'est arrivé de présider une commission de notation du personnel. J'ai souvenir que l'un des plaignants reprochait que l'on ait mentionné, au chapitre de sa façon de servir, son appartenance à la réserve. Pourquoi ne pas, sur le modèle de ce qui a cours pour l'appartenance syndicale, interdire que l'appréciation portée sur l'intéressé puisse le prendre en compte ?

M. Christian Poncelet. – J'ai cru comprendre que la difficulté était pour partie financière. Pourquoi ne pas s'inspirer de l'expérience qui est la nôtre avec les pompiers volontaires. En faveur des trois mille d'entre eux qui œuvrent dans mon département, j'ai mis en place, en liaison avec les chambres consulaires –directement impliquées puisqu'aussi bien il est ici question de sécurité publique– un service d'indemnisation, qui fonctionne fort bien. La question a fait l'objet, au demeurant, d'un débat national. Il y a là matière à réfléchir.

Mme Gisèle Gautier. – Lors de nos précédentes discussions, la question de l'identification des fonctions m'avait préoccupée : nous manquons de statistiques probantes, tant sur la réserve militaire que civile. Sauf pour la gendarmerie, on ne dispose pas du profil des réservistes. En cas de crise, lorsque l'on a besoin de toutes les bonnes volontés, c'est un problème de ne pas savoir qui fait quoi et sur qui on peut compter.

M. Gérard Longuet. – Les aspects budgétaires, Monsieur Boulaud, sont sous contrôle. Le problème est bien plutôt de trouver le moyen de passer de 32 000 à 40 000 réservistes. Il nous faudra de bons « sergents recruteurs », pour obtenir des engagements.

Les réservistes, lorsqu'ils sont en action, sont rémunérés sur la base de l'indemnité de militaire d'active, selon le grade. C'est à quoi correspondent les 88 millions. Il serait juste, en effet, que cette ligne fût abondée à

l'interministériel. Les réservistes sont gérés par l'armée, mais sont parfois utilisés pour des opérations de sécurité civile.

Défendre les entreprises, Monsieur Vantomme ? Sans doute, mais il convient de distinguer deux cas de figure. Soit le réserviste donne de son temps sur sa période de vacances, ce qui ne désorganise pas le fonctionnement de l'entreprise, soit il le fait sur son temps de travail, auquel cas, s'il n'est plus rémunéré par l'entreprise, elle ne s'en trouve pas moins désorganisée, y compris si le temps est pris sur la RTT, qui n'est pas faite pour cela. Nous traiterons de ce sujet le 4 mai, lors de la journée nationale du réserviste centrée sur le monde de l'éducation et sur le monde de l'entreprise.

Doit-on prévoir un statut particulier, comparable à celui du personnel protégé ? Je ne le crois pas, car ce serait prendre le risque de desservir les réservistes en rendant les employeurs réticents.

Monsieur Poncelet, le régime des sapeurs-pompiers volontaires est une bonne référence : c'est le sens de l'indemnité des réservistes. Cependant, là où les sapeurs-pompiers s'engagent par un civisme « de proximité », les réservistes ont un rayon d'action bien plus large et ils peuvent aussi vouloir participer à de grands événements, mêmes tragiques, qui font l'actualité.

Madame Gautier, le problème du suivi professionnel des réservistes se pose effectivement, c'est l'un des items des trois études en cours. En revanche, je voudrais ramener la question des multi-réservistes à sa juste proportion, c'est-à-dire à un réserviste sur vingt : dès lors que le phénomène reste marginal, je ne suis pas choqué que des réservistes adoptent un mode de vie somme toute très modeste en cumulant plusieurs activités.

M. Michel Boutant. – Les officiers et les sous-officiers de réserve que nous avons auditionnés s'inquiètent tous d'une diminution des crédits : quelle en est l'incidence sur le nombre de journées de préparation, donc sur le niveau des réservistes ? Ensuite, je ne comprends pas bien que notre commission supprime d'elle-même le titre II : ne serait-ce pas plutôt le rôle de la commission des finances, ou du Gouvernement ? Pourquoi les précéder ?

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – Vous suggérez peut-être que nous aurions pu marchander notre proposition avec le ministre ? J'en doute.

Le départ de salariés pour effectuer la réserve handicape les entreprises, c'est bien pourquoi les réservistes ne se déclarent pas à leur employeur. Si les entreprises étaient indemnisées, elles seraient peut-être moins réticentes. Vous nous dites, Monsieur le ministre, que les entreprises peuvent y gagner. Est-ce bien le cas ? Il y a bien eu une déductibilité fiscale, mais son dispositif est si complexe qu'elle est très peu utilisée. En revanche, dans la fonction publique, on cumule son traitement et la solde de réserviste. Ces différences nous mettent mal à l'aise, nous souhaitons que le régime soit amélioré et harmonisé. Le label « Partenaire de la défense » est-il incitatif ? Nous n'y croyons guère...

M. Jean-Louis Carrère. – Effectivement, n’y a-t-il pas une différence de traitement entre les réservistes, selon qu’ils viennent du privé, du public, de telle ou telle collectivité locale ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je suis, comme M. Boutant, très réservée sur la suppression du titre II avant la séance publique, car tous les responsables d’entreprise que nous avons rencontrés nous ont dit qu’ils étaient favorables au mécanisme que nous proposons. La culture de la défense s’affaiblit, le lien entre l’armée et la nation se distend à mesure que s’éloigne le temps où le service militaire était obligatoire : il faut encourager l’engagement dans l’armée de réserve et mieux compenser les contraintes que la réserve impose aux entreprises, en particulier aux PME. Le mécénat culturel donne lieu à un avantage fiscal, pourquoi le refuser pour la réserve ?

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – M. Xavier Guilhou, président du comité de liaison du Medef et capitaine de vaisseau de réserve, m’a dit son opposition formelle à un tel dispositif, il faut en tenir compte ! Et vous savez bien qu’en séance, l’article 40 nous sera immédiatement opposé. Je préfère que M. le ministre recherche une solution appropriée et je remercie les auteurs du rapport d’y avoir contribué : cette voie est bien plus réaliste.

M. Joseph Kergueris. – Je vous rejoins entièrement. Je crois indispensable de prendre le temps nécessaire pour mesurer les besoins et rechercher les meilleures solutions. Le problème était comparable avec les sapeurs-pompiers volontaires, qui craignaient également de rompre leur anonymat. Nous avons travaillé avec les organisations patronales pour définir une démarche de contractualisation, qui a porté ses fruits.

Dans mon département, je constate que les entreprises valorisent les compétences acquises par les réservistes pendant leur service actif. On le voit dans les BTP, dans le génie civil, dans bien des métiers techniques ou encore dans le gardiennage : il y a un transfert de compétences et ce qu’on a appris à l’armée est valorisé dans le privé. On le constate dans les CV des étudiants, qui n’hésitent plus à mentionner leurs expériences dans l’humanitaire.

Enfin, le nombre de jours de réserve est somme toute bien modeste quand on le rapporte au regard du nombre total de jours travaillés : c’est à cette aune que l’on doit mesurer la contribution de tous à l’effort de défense de la nation.

M. Gérard Longuet. – Effectivement, le million de journées de réserve représente à peine quatre millièmes du nombre total de jours travaillés dans notre pays...

Je vous accorde, Madame Garriaud-Maylam, que la réserve désorganise davantage les petites entreprises que les grandes, mais c’est aussi dans les petites entreprises que le lien est le plus direct entre le dirigeant et les salariés, c’est là que le chef d’entreprise est le plus à même d’être rassuré de voir l’un de ses salariés consacrer du temps à une cause humanitaire, à un engagement pour la nation. Les DRH apprécient que les cadres aient une telle

expérience et, vous l'avez dit, ces expériences figurent désormais en bonne place dans les CV des candidats à l'embauche.

Je vous concède, Monsieur Carrère, que des inégalités de traitement existent bien pour les réservistes selon qu'ils travaillent dans le privé ou le public, ou encore dans telle ou telle collectivité. Mais je range ces différences dans la diversité des conditions de travail, qu'on ne saurait effacer complètement et qui font l'objet d'arbitrages constants par les agents économiques.

Monsieur Boutant, j'entends bien que la question financière est cruciale, mais je peux vous affirmer que nous ne manquons pas de ressources pour la réserve. Je veillerai, comme vous m'y incitez, à ce que le niveau de formation, c'est-à-dire le nombre de journées de préparation, ne diminue pas et je souhaite même que, d'une moyenne actuelle de 21 jours, nous atteignions les 25 jours : il ne faudrait pas, effectivement, qu'une enveloppe budgétaire constante aille à un plus grand nombre de réservistes, qui bénéficieraient mécaniquement d'un plus petit nombre de journées de préparation.

Examen des articles :

L'article 1er est adopté sans modification, de même que l'article 2.

Article 3

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – Par l'amendement n° 2, je vous propose de supprimer cet article qui étend aux entreprises qui emploient des réservistes les dispositions fiscales relatives au mécénat culturel, et j'attends du Gouvernement qu'il nous apporte, en séance publique, des éclaircissements sur les mesures qu'il compte prendre pour aider ces entreprises.

L'amendement n°2 est adopté, l'article 3 est supprimé.

Article 4

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – Par l'amendement n° 3 de coordination, je vous propose de supprimer l'article 4.

L'amendement n°3 est adopté, l'article 4 est supprimé.

Article additionnel après l'article 4

M. Josselin de Rohan, rapporteur. – Par l'amendement n°1, je vous propose de rénover le « service de défense », qui devient le « service de sécurité nationale » et qui permet de maintenir en poste les employés dans des entreprises et des administrations dont le fonctionnement est jugé essentiel au bon fonctionnement du pays. Peut-être pourrions-nous recueillir le sentiment du ministre sur ce point ?

M. Gérard Longuet. – Nous sommes très favorables à cet amendement.

L'amendement n°1 est adopté, il devient article additionnel.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous voterons ce texte, en attendant du ministre qu'il nous dise par quels financements il compte soutenir la réserve.

L'ensemble de la proposition de loi est adopté dans le texte issu des travaux de la commission.

TEXTE DE LA COMMISSION

TITRE I^{er} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 1^{er}

Le livre I^{er} 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 des services 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 maximum 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 peuvent être prononcés 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 opérateur public ou privé mentionné 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 minimum 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 **DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES** *(Division et intitulé supprimés)*

CHAPITRE I^{er} **Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail** *(Division et intitulé supprimés)*

Article 3 *(Supprimé)*

CHAPITRE II
Incidences sur les recettes de l'État et compensation
(Division et intitulé supprimés)

Article 4
(Supprimé)

TITRE III
DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE
(Division et intitulé nouveaux)

Article 4 bis (nouveau)

Les dispositions du titre V du livre 1er de la partie II du code de la défense sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 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 du présent code.

« 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 du présent code 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 qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.

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

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Code de la défense	Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure	Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure
PARTIE 2	TITRE 1ER	TITRE 1ER
Régimes juridiques de défense	Dispositif de réserve de sécurité nationale	Dispositif de réserve de sécurité nationale
Livre 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Régimes d'application exceptionnelle	<p>Le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense est complété par un titre VII ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« TITRE VII</p> <p style="text-align: center;">« Dispositif de réserve de sécurité nationale</p> <p style="text-align: center;">« CHAPITRE UNIQUE</p> <p>« <i>Art. L. 2171-1.</i> – 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, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret.</p> <p>« Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en oeuvre 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.</p> <p>« 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.</p> <p>« <i>Art. L. 2171-2.</i> – Le décret</p>	Sans modification

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

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 maximum 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 peuvent être prononcés 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

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><i>Art. L. 4211-1</i> – I.-Les citoyens concourent à la défense de la nation. Ce devoir peut s'exercer par une participation à des activités militaires dans la réserve.</p> <p>II.-La réserve militaire s'inscrit dans un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et le volontariat. Ce parcours continu permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation.</p> <p>III.-La réserve militaire a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées. Elle est constituée :</p> <p>1° D'une réserve opérationnelle comprenant :</p> <p>a) Les volontaires qui ont souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle auprès de l'autorité militaire ;</p> <p>b) Les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité ;</p> <p>2° D'une réserve citoyenne comprenant les volontaires agréés mentionnés à l'article L. 4241-2.</p>	<p>de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations.</p> <p>« Les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine notamment le délai minimum de préavis de convocation.</p> <p>« <i>Art. L. 2171-7.</i> – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre. »</p> <p>Article 2</p> <p>Après l'article L. 4211-1 du même code, il est inséré un article L. 4211-1-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article 2</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>IV.-Les réservistes et leurs associations, les associations d'anciens militaires ainsi que les associations dont les activités contribuent à la promotion de la défense nationale constituent les relais essentiels du renforcement du lien entre la nation et ses forces armées. Ils ont droit à sa reconnaissance pour leur engagement à son service et peuvent bénéficier de son soutien.</p> <p>A l'égard des associations, cette reconnaissance peut s'exprimer par l'attribution de la qualité de " partenaire de la réserve citoyenne " pour une durée déterminée.</p> <p>L'entreprise ou l'organisme qui a favorisé la mise en oeuvre des dispositions du présent livre, notamment en signant une convention avec le ministre de la défense, peut se voir attribuer la qualité de " partenaire de la défense nationale ".</p>	<p>« 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 oeuvre 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. »</p>	
	TITRE II	TITRE II
	Des entreprises employant des réservistes	Des entreprises employant des réservistes
	CHAPITRE 1^{ER}	CHAPITRE 1^{ER}
Code général des impôts	Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail	Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail
	Article 3	Article 3
<p><i>Art. 238 bis – 1.</i> Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la</p>		

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit :</p> <p>a) D'oeuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, d'une fondation partenariale mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice. Ces dispositions s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes ;</p> <p>(...)</p>	<p>À la première phrase du <i>a</i> du 1 de l'article 238 <i>bis</i> du code général des impôts, après les mots : « d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant », sont insérés les mots : « à la défense et à la sécurité nationale, ».</p>	<p><i>Supprimé</i></p>
	<p>CHAPITRE II</p>	<p>CHAPITRE II</p>
	<p>Incidences sur les recettes de l'État et compensation</p>	<p>Incidences sur les recettes de l'État et compensation</p>
	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p><i>Art. 575</i> – Les tabacs manufacturés vendus dans les départements de la France continentale et les tabacs ainsi que le papier à rouler les cigarettes qui y sont importés sont soumis à un droit de consommation.</p> <p>Le droit de consommation sur les cigarettes comporte une part spécifique par unité de produit et une part proportionnelle au prix de détail. Toutefois, pour les cigarettes de la classe de prix de référence, le montant du droit de consommation est déterminé globalement en appliquant le taux normal de ce droit, prévu à l'article 575 A, à leur prix de vente au détail.</p>	<p>Les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p><i>Supprimé</i></p>

Textes en vigueur

La classe de prix de référence correspond au prix moyen pondéré de vente au détail exprimé pour mille cigarettes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Le prix moyen pondéré de vente au détail est calculé en fonction de la valeur totale de l'ensemble des cigarettes mises à la consommation, basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises, divisée par la quantité totale de cigarettes mises à la consommation.

Le prix moyen pondéré de vente au détail et la classe de prix de référence sont établis au plus tard le 31 janvier de chaque année, sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente, par arrêté du ministre chargé du budget.

La part spécifique est égale à 9 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix de référence et comprenant le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée.

Pour les cigarettes de la classe de prix de référence, la part proportionnelle est réputée égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique définie ci-dessus. Le rapport entre cette part proportionnelle et le prix de vente au détail de ces cigarettes constitue le taux de base.

Pour les autres cigarettes, la part proportionnelle est déterminée en appliquant le taux de base à leur prix de vente au détail.

Le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes ne peut être inférieur à un minimum de perception fixé par 1 000 unités, majoré de 10 % pour les cigarettes dont le prix de vente est inférieur à 94 % de la classe de prix de référence.

Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception fixé par mille unités ou par

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique														
<p>mille grammes.</p> <p>Lorsque le prix de vente au détail homologué des cigarettes ou des tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes est inférieur, respectivement, à 95 % et 97 % du prix moyen de ces produits constaté par le dernier arrêté de prix, le montant des minimums de perception prévu à l'article 575 A peut être relevé par arrêté du ministre chargé du budget, dans la limite de 25 %.</p> <p>Lorsque la classe de prix de référence est inférieure de plus de 3 % à la moyenne des prix homologués, le pourcentage de 94 % mentionné au sixième alinéa peut être augmenté jusqu'à 110 % au titre de l'année en cours par arrêté du ministre chargé du budget.</p> <p><i>Art. 575 A</i> – Pour les différents groupes de produits définis à l'article 575, le taux normal est fixé conformément au tableau ci-après :</p> <table data-bbox="132 1120 584 1411"><thead><tr><th data-bbox="132 1120 584 1153">GROUPE DE PRODUITS /</th><th data-bbox="132 1153 584 1187">TAUX NORMAL</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="132 1187 584 1220">Cigarettes :</td><td data-bbox="132 1187 584 1220">64,25 %</td></tr><tr><td data-bbox="132 1220 584 1254">Cigares :</td><td data-bbox="132 1220 584 1254">27,57 %</td></tr><tr><td data-bbox="132 1254 584 1288">Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes :</td><td data-bbox="132 1254 584 1288">58,57 % L & gt ;</td></tr><tr><td data-bbox="132 1288 584 1321">Autres tabacs à fumer :</td><td data-bbox="132 1288 584 1321">52,42 %</td></tr><tr><td data-bbox="132 1321 584 1355">Tabacs à priser :</td><td data-bbox="132 1321 584 1355">45,57 %</td></tr><tr><td data-bbox="132 1355 584 1388">Tabacs à mâcher :</td><td data-bbox="132 1355 584 1388">32,17 %</td></tr></tbody></table> <p>Le minimum de perception mentionné à l'article 575 est fixé à 173 € pour les cigarettes.</p> <p>Il est fixé à 105 € pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, à 60 euros pour les autres tabacs à fumer et à 89 euros pour les cigares.</p>	GROUPE DE PRODUITS /	TAUX NORMAL	Cigarettes :	64,25 %	Cigares :	27,57 %	Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes :	58,57 % L & gt ;	Autres tabacs à fumer :	52,42 %	Tabacs à priser :	45,57 %	Tabacs à mâcher :	32,17 %		
GROUPE DE PRODUITS /	TAUX NORMAL															
Cigarettes :	64,25 %															
Cigares :	27,57 %															
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes :	58,57 % L & gt ;															
Autres tabacs à fumer :	52,42 %															
Tabacs à priser :	45,57 %															
Tabacs à mâcher :	32,17 %															

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Code de la défense</p>		<p>TITRE III</p>
<p>PARTIE 2</p> <p>Régimes juridiques de défense</p>		<p>Du service de sécurité nationale</p>
<p>Livre 1^{er}</p>		<p><i>Article additionnel après l'article 4</i></p>
<p>Régimes d'application exceptionnelle</p>		<p><i>Les dispositions du titre V du livre 1er de la partie II du code de la défense sont remplacées par les dispositions suivantes :</i></p>
<p>TITRE V</p>		<p>« TITRE V</p>
<p>Service de défense</p>		<p>« Service de sécurité nationale</p>
<p>CHAPITRE UNIQUE</p>		<p>« CHAPITRE UNIQUE</p>
<p><i>Art. L. 2151-1 – Le service de défense est destiné à assurer la continuité de l'action du Gouvernement, des directions et services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire, de même qu'à la sécurité et la vie de la population.</i></p>		<p><i>« Art. L. 2151-1 - Le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale.</i></p>
<p>Les catégories d'activités mentionnées au précédent alinéa sont précisées par décret.</p>		<p><i>« 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 du présent code.</i></p>
<p>Dans les circonstances prévues à l'article L. 1111-2, le recours au service de défense est décidé par décret en conseil des ministres.</p>		<p><i>« 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.</i></p>
<p><i>Art. L. 2151-2 – Les obligations du service de défense s'appliquent aux</i></p>		<p><i>« Art. L. 2151-2 - Dans les circonstances prévues aux articles L.</i></p>

Textes en vigueur

personnes âgées de dix-huit ans au moins, de nationalité française, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile, ainsi qu'éventuellement aux ressortissants de l'Union européenne exerçant une des activités figurant au décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1, à l'exception de celles qui ont reçu l'ordre de rejoindre leur affectation militaire ou civile.

Art. L. 2151-3 – Les employeurs des personnes mentionnées à l'article L. 2151-2 sont tenus de notifier à leur personnel, au moment du recrutement, qu'il est placé sous le régime du service de défense.

Art. L. 2151-4 – Lors de la mise en oeuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense sont maintenus dans leur emploi habituel ou tenus de le rejoindre, s'ils ne sont pas appelés au titre de la réserve pour les besoins des forces armées.

Art. L. 2151-5 – Lors de la mise en oeuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense continuent d'être soumis aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.

Art. L. 2151-6 – Les modalités d'application des dispositions du présent titre sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

1111-2 et L. 2171-1 du présent code 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 qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.

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