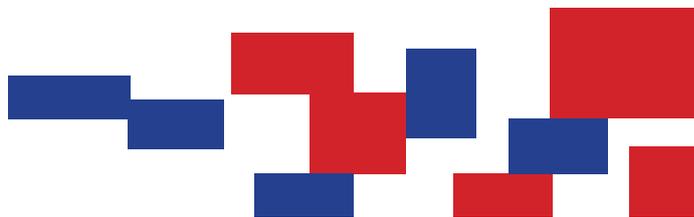


---

# **Pour que vive la fraternité /** **Propositions pour une réserve citoyenne**

Rapport au Président de la République  
par Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé





# Pour que vive la fraternité /

## Propositions pour une réserve citoyenne

Rapport au Président de la République  
par Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé

RAPPORTEUR GÉNÉRAL  
Laurence Marion,  
maître des requêtes au Conseil d'État,  
avec la collaboration de Pierre Dantin,  
professeur des universités  
et Leïla Derouich,  
maître des requêtes au Conseil d'État.

<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Partie I - La réserve citoyenne : faire vivre les valeurs de la République</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Conforter le projet républicain</b>	<b>13</b>
1.1.1 La conception française de la République	13
1.1.2 Les valeurs de la République	14
1.1.2.1 La devise républicaine	14
1.1.2.2 Les autres principes	15
<b>1.2 Revivifier le modèle républicain</b>	<b>17</b>
<b>1.3 La réserve citoyenne : un engagement citoyen pour faire vivre la fraternité</b>	<b>19</b>
<b>Partie II - La réserve citoyenne : proposer un nouvel engagement au service de la collectivité</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Privilégier un engagement facultatif plutôt que contraignant</b>	<b>22</b>
2.1.1 Une réserve citoyenne obligatoire ?	23
2.1.2 Un engagement facultatif ?	24
2.1.3 Un esprit proche de celui du volontariat	25
<b>2.2 Un dispositif original sans comparaison à l'étranger</b>	<b>26</b>
<b>2.3 Distinguer la réserve citoyenne d'autres formes d'engagement légalement consacrées</b>	<b>26</b>
2.3.1 La réserve citoyenne et les autres réserves légales	26
2.3.1.1 Les réserves militaires opérationnelles	27
2.3.1.2 Les réserves civiles opérationnelles	27
2.3.1.3 Les réserves « citoyennes »	28
2.3.2 La réserve citoyenne et les différentes formes de volontariat	29
<b>2.4 Articuler la réserve citoyenne et le bénévolat associatif</b>	<b>30</b>
2.4.1 La vitalité du secteur associatif	30
2.4.2 Deux logiques différentes d'engagement	31
2.4.3 Une articulation possible et souhaitable	32
2.4.4 La réserve citoyenne : une manière de sensibiliser les pouvoirs publics aux questions de l'engagement bénévole	32
2.4.5 La réserve citoyenne et l'engagement bénévole : schémas d'articulation	33
<b>2.5 Tracer les frontières avec l'emploi public ou privé</b>	<b>34</b>

<b>Partie III - La réserve citoyenne : définir un cadre d'emploi et des missions pertinentes au regard des principes républicains</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Définir le cadre général d'emploi de la réserve citoyenne</b>	<b>37</b>
3.1.1 Quels réservistes ?	37
3.1.2 Quels porteurs de projets pour accueillir des réservistes ?	37
3.1.3 Dans quel secteur et sur quel territoire pourront intervenir les réservistes ?	39
<b>3.2 Illustrer comment la réserve citoyenne peut servir les valeurs de la République</b>	<b>40</b>
3.2.1 Répondre à des besoins collectifs non récurrents	41
3.2.2 Renforcer la conscience et le partage des valeurs communes	43
3.2.3 Resserrer le lien social autour des personnes les plus fragiles	44
3.2.4 Protéger la « chose publique » et le « bien commun »	47
<b>Partie IV - La réserve citoyenne : organiser la rencontre des projets et des réservistes</b>	<b>49</b>
<b>4.1 Organiser la gestion déconcentrée d'un double vivier</b>	<b>49</b>
4.1.1 La réserve citoyenne : un vivier de disponibilités et un vivier de projets	49
4.1.1.1 Un vivier des réservistes largement accessible	49
4.1.1.2 Un vivier de projets labellisés	52
4.1.1.3 Des sections de réserve thématiques ou territoriales	53
4.1.2 Mettre en place une gestion déconcentrée	55
4.1.2.1 Une animation de proximité dans un cadre départemental	55
4.1.2.2 L'affectation des réservistes	56
<b>4.2 Prévoir un dispositif national léger, mais porteur de sens</b>	<b>58</b>
<b>Partie V - La réserve citoyenne : assurer la reconnaissance de l'engagement des réservistes</b>	<b>60</b>
<b>5.1 Ne pas soumettre le réserviste au droit du travail</b>	<b>61</b>
<b>5.2 Assurer une prise en charge satisfaisante des dommages subis ou causés par le réserviste</b>	<b>62</b>
<b>5.3 Permettre une reconnaissance de l'engagement des réservistes</b>	<b>65</b>

<b>Partie VI - La réserve citoyenne : organiser une montée en puissance progressive</b>	<b>68</b>
<b>6.1 Evaluer l'ampleur de la charge budgétaire</b>	<b>68</b>
<b>6.2 Identifier le vecteur normatif nécessaire au déploiement du projet</b>	<b>70</b>
6.2.1 Aucune révision constitutionnelle ne s'impose	70
6.2.2 Un support législatif n'est indispensable que pour un nombre limité de dispositions	70
<b>6.3 Préciser le calendrier</b>	<b>73</b>
<b>Conclusion</b>	<b>75</b>
<b>Table des annexes</b>	
1. Lettres de mission	81
2. Liste des personnes auditionnées	85
3. Liste des organismes consultés	89
4. Résumé et principales propositions	91
5. Avant-projet de loi	95
6. Projet de Charte de la réserve	99
7. Tableau des réserves existantes	101





## Introduction

Dans la lettre de mission qu'il a adressée aux auteurs du présent rapport, le Président de la République inscrit le projet de création d'une « **réserve citoyenne** » dans le prolongement de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler « l'esprit du 11 janvier »<sup>1</sup>.

Il est certes délicat de placer dans une perspective historique un évènement qui vient de se produire. Les manifestations des 10 et 11 janvier 2015, par leur ampleur (entre 3,7 et 4 millions de personnes<sup>2</sup> auxquelles il faut ajouter une audience médiatique exceptionnelle), le contexte dramatique dans lequel elles s'inscrivaient, leur résonance internationale les font toutefois apparaître comme **fondatrices**, à la fois d'une adhésion renouvelée aux valeurs de la République mais aussi d'une prise de conscience des devoirs du peuple français à leur égard, interpellant la responsabilité de chaque citoyen.

Les évènements de janvier ont rapidement fait l'objet de travaux, d'interprétations et de mises en perspective. L'objet de ce rapport ne saurait être de prendre parti pour telle ou telle thèse. Il part simplement du constat que les 10 et 11 janvier se sont à tout le moins exprimés, au-delà d'une émotion collective profonde, sincère et spontanée, **l'attachement à la liberté d'expression et, d'une manière générale, à des valeurs et des principes constitutifs de notre identité collective** et la conviction que ces principes sont à la fois vivants, précieux et fragiles : leur défense et leur mise en œuvre sont l'affaire de tous. Ont tout aussi nettement été marqués le refus de la violence et de l'obscurantisme et la volonté de partager cet héritage avec tous nos concitoyens.

Pour ceux qui y ont participé, les rassemblements des 10 et 11 janvier ont aussi constitué un **moment de fraternité** marquant durablement les esprits. Mais cette fraternité retrouvée n'a de sens au regard du projet républicain que si elle se projette *sur toute la société*, y compris sur la part de celle-ci qui n'a pas pu, pas su ou pas voulu se joindre à eux.

Il est incontestable qu'une partie de la population n'était pas présente. Cela ne disqualifie pas pour autant la mobilisation, très significative, des manifestants. L'essentiel est de s'interroger sur cette passivité, voire cette

---

<sup>1</sup> Voir en particulier Pierre Nora, « Retour sur un évènement monstre, l'avant et l'après » in *Le débat* (mai – août 2015).

<sup>2</sup> Ces chiffres sont ceux présentés dans la presse le 12 janvier 2015, s'appuyant sur une estimation officieuse du ministère de l'intérieur, l'ampleur de la mobilisation n'ayant pas permis un comptage officiel.

défiance d'une partie de nos compatriotes à l'égard d'un mouvement collectif si évidemment relié à l'affirmation des principes républicains. Dès lors que la République est étymologiquement la « *chose publique* » et, par extension le « *bien commun* », elle n'est légitime que **si les principes qui la fondent sont partagés par tous** et permettent de « faire société » en structurant une communauté politique qui se pense un destin commun.

Les inquiétudes sur la fragilité du lien social ne sont, de toute évidence, pas nées avec les attentats de janvier 2015. Par leur ampleur, ces derniers ont néanmoins fonctionné comme le catalyseur d'une prise de conscience collective autour de l'idée que **l'avenir de la République était l'affaire de tous**. Notre histoire nationale, dans sa singularité, a durablement ancré l'idée que l'intérêt général, le bien commun et le bien-être collectif relevaient, d'abord, de l'Etat. La mobilisation des 10 et 11 janvier, par son ampleur et la gravité qui l'imprégnait, tranche avec cet état d'esprit. Les Français se sont spontanément rassemblés, avec leurs représentants, autour de valeurs partagées, sans mot d'ordre ni slogan, avec le souci de dépasser les clivages habituels. Ils ont ainsi manifesté une forme de réappropriation de leur destin collectif, non par l'expression d'une défiance vis-à-vis des institutions, mais en affirmant, par leur seule présence, une véritable *disponibilité*.

Les rassemblements des 10 et 11 janvier ont, de ce point de vue, constitué une expérience collective aussi intense qu'atypique. Ils se sont nourris d'un réflexe presque vital de défense au regard de la brutalité de la mise en cause des principes républicains. Mais ils ont aussi mis en évidence la nécessité de **consolider l'engagement des citoyens** en faisant vivre une appartenance politique, prise dans son acception originale, c'est à dire non partisane : les membres de la Cité sont appelés à agir en son sein et à son service.

« L'esprit du 11 janvier », s'il fallait le caractériser, est celui de l'affirmation d'une **responsabilité**, mais aussi d'une **disponibilité** au service des valeurs de la République. L'enjeu de la création d'une réserve citoyenne est, dès lors, d'apporter une réponse à la question que de nombreux Français se sont posée depuis le début de cette année : **comment puis-je apporter ma contribution pour redynamiser le projet républicain et ses valeurs ? Comment les partager avec mes compatriotes et les faire vivre concrètement ?**

Cette interrogation a sous-tendu la réflexion de la mission. Durant trois mois, elle a procédé à de très nombreuses auditions de responsables associatifs, administratifs, professionnels ou syndicaux ainsi que d'élus et de personnalités issues de la société civile. D'autres associations ont été consultées par écrit, tout comme les groupes parlementaires constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Le présent rapport est le fruit de cette réflexion et de ces échanges, souvent très riches. Il s'efforce de préfigurer ce que pourrait être une réserve citoyenne et examinera ainsi successivement :

- l'ancrage de la réserve citoyenne dans les valeurs de la République et, plus spécialement, dans la fraternité ;
- la spécificité de la réserve citoyenne par rapport à d'autres formes d'engagement ;
- les missions susceptibles d'être proposées aux réservistes ;
- l'organisation et le fonctionnement de la réserve citoyenne ;
- la condition du réserviste ;
- la montée en puissance de la réserve citoyenne.

## Partie I - La réserve citoyenne : faire vivre les valeurs de la République

Rares sont les moments de fraternité nationale. Dans l'histoire récente, seuls quelques commémorations, deuils ou victoires sportives ont suscité une large émotion collective, bien souvent aussi consensuelle qu'éphémère. La mobilisation des 10 et 11 janvier 2015 a manifesté **l'écho retrouvé des principes républicains** et leur capacité à s'imposer comme des supports d'expression de l'unité nationale. Cette conviction n'a pas été remise en cause par les nouvelles attaques terroristes qu'a connues la France au cours du premier semestre de 2015 et par la perception accrue de la déstabilisation, sous l'effet du terrorisme, de plusieurs régions du monde.

Et pourtant, la devise nationale s'impose-t-elle toujours avec la même banalité de l'évidence<sup>3</sup> ? Jamais les Français ne se sont autant interrogés sur la portée, l'universalité et, finalement, la légitimité de ces principes familiers. L'intensité du débat sur le principe de laïcité est, à cet égard, significative. Il existe incontestablement un **besoin de pédagogie et de transmission** autour des valeurs de la République que traduit le succès de l'appel de la ministre de l'éducation nationale à constituer une première « réserve citoyenne ». Au-delà de l'école, beaucoup de nos compatriotes éprouvent le besoin de se réapproprier les valeurs de la République, constatant, jusque dans leur vie quotidienne, à quel point elles peuvent être méconnues, voire menacées.

On ne s'improvise toutefois pas héraut de la République. Beaucoup d'interlocuteurs de la mission ont évoqué, au cours de leur audition, la difficulté à assurer la promotion des valeurs républicaines, faute de pouvoir en exprimer avec justesse la portée précise ou de disposer d'une pédagogie appropriée.

Il n'est par conséquent pas possible de préfigurer ce que pourrait être une réserve citoyenne, sans apporter des éléments de réponse à cette légitime préoccupation. Mais ce travail devra être prolongé, tant il apparaît aujourd'hui indispensable de **remettre en perspective le pacte républicain** autour de définitions claires et partagées que chacun puisse s'approprier facilement. La réserve citoyenne, dont la vocation est d'offrir un engagement au service

---

<sup>3</sup> La référence à cette banalité de la devise, comme le rappelle Mona Ozouf (« *La devise républicaine : liberté, égalité, fraternité* » in *De Révolution en République : Les chemins de la France*, coll. Quarto, éd. Gallimard, 2015), est perceptible dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (voir Ernest Renan, *Feuilles détachées*, faisant suite aux *Souvenirs d'enfance et de jeunesse*, éd. Calmann-Levy, 1892).

de nos compatriotes au nom des valeurs de la République, devrait également constituer une forme de « **centre de ressources** » permettant de répondre aux questionnements sur ces valeurs. Il faudra tenir compte du fait que ces principes, s'ils sont permanents, doivent être constamment confrontés à des réalités sociales mouvantes et trouver de nouvelles formes d'expression. La réserve citoyenne devrait ainsi être en mesure d'animer une réflexion collective autour des principes républicains mêlant les approches historique, juridique et sociale, et d'élaborer une pédagogie de la transmission.

Il est tout aussi indispensable, après avoir précisé la consistance et la singularité du projet républicain, de le confronter à sa **représentation concrète**. L'exercice peut être cruel. Mais la réserve citoyenne a précisément pour objectif de permettre à chacun de s'engager pour combler le fossé qui doit se réduire entre ces principes et la réalité de la société, en renouant avec la fraternité qui doit redevenir un principe vivant et actif et ne pas seulement fermer la marche du triptyque républicain.

## 1.1 Conforter le projet républicain

### 1.1.1 La conception française de la République

Toutes les démocraties se sont construites autour d'un paradigme fondamental et irréductible qui peut différer d'un pays à l'autre. La République fédérale d'Allemagne repose ainsi sur deux piliers : la protection des droits fondamentaux et les libertés locales. En France, **la République constitue le noyau dur de notre identité politique**. La Constitution interdit d'ailleurs de revenir sur la forme républicaine du Gouvernement.

La République française ne se réduit pas à un simple mode de gouvernement. Elle a toujours incarné, depuis la Révolution, **un projet politique**. Elle a depuis les origines été conçue comme une association librement consentie d'individus autour d'idéaux partagés. C'est ce qui la distingue de la démocratie que la France a en partage avec bien d'autres pays.

Le projet républicain est inséparable de l'idée de Nation. Or la conception républicaine de la Nation est profondément subjective, accordant une importance déterminante à la volonté, plutôt qu'à des critères prétendument objectifs et déterministes, tels que l'origine, la langue ou le territoire. La nécessaire adhésion au projet collectif est ainsi au cœur du célèbre discours d'Ernest Renan à la Sorbonne le 11 mars 1882 sur « Qu'est-ce qu'une nation ? ». Ce qu'il a dit alors reste, pour nous Français, d'une actualité saisissante : « *Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de*

souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis ». Si l'histoire constitue le socle d'une nation, c'est le **consentement**, et non le seul souvenir qui la perpétue : « L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie », ajoute justement Renan.

La République ne vit pas recroquevillée sur ses valeurs. Elle se comprend plutôt comme un projet avec **une dynamique et une finalité propres**, un désir de « vivre ensemble » autour de valeurs communes, dans une perspective ouverte et universelle.

Ces valeurs s'incarnent aujourd'hui dans un ensemble de principes communément qualifiés de « républicains ».

### 1.1.2 Les valeurs de la République

La notion de « valeur » renvoie à des définitions différentes, selon que l'on se place d'un point de vue philosophique, sociologique ou psychosociologique. Les valeurs peuvent être individuelles ou collectives, mais elles conditionnent toutes la réalisation des engagements liant les individus aux organisations auxquelles ils appartiennent.

L'inventaire des valeurs de la République doit débiter par les textes fondamentaux, consacrés comme tels par le peuple souverain, que l'on trouve dans le Préambule de la Constitution, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen à laquelle il renvoie et les articles liminaires de notre loi fondamentale, en particulier le Titre 1<sup>er</sup> consacré à la souveraineté.

#### 1.1.2.1 La devise républicaine

Il s'agit d'abord, naturellement, de la **devise de la République** - liberté, égalité, fraternité- inscrite à l'article 2 de la Constitution.

La **liberté** est au cœur de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789<sup>4</sup>, car c'est à travers elle que le sujet devient citoyen. C'est une notion familière qui se met en œuvre juridiquement dans des principes constitutionnellement protégés dont la portée est bien identifiée : la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir, la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de culte, la liberté d'entreprendre, la liberté d'association et la liberté syndicale... Ces libertés ne sont pas très différentes de celles qui sont protégées dans toutes les sociétés démocratiques et, en particulier, sur l'ensemble du territoire européen sur lequel s'applique la Convention européenne de

---

<sup>4</sup> Et tout particulièrement de son article 4 aux termes duquel « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ».

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le principe d'**égalité** recouvre plusieurs dimensions, comme dans la plupart des démocraties : égalité devant la loi (dont découle l'interdiction de toute discrimination en fonction de l'origine, des opinions ou de la religion), devant le suffrage, égalité des sexes... L'égalité des chances, que consacre notamment la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, si elle n'est pas une spécificité française, revêt en revanche, en tant que principe républicain, une place singulière dans notre projet politique. Le principe d'égalité permet aussi d'apprécier le bien-fondé des différences de traitement en fonction de différences de situation ou de motifs d'intérêt général : il renvoie ainsi à l'idée de justice et ne s'identifie pas à l'égalitarisme. En revanche, le droit français, contrairement au droit européen, n'impose pas de traiter différemment des situations différentes.

Le principe de **fraternité** n'a jamais été véritablement défini en dépit de sa place dans nos textes fondateurs. La fraternité semble ressortir davantage à l'ordre du « *sentiment* »<sup>5</sup> qu'à celui du droit et elle s'est progressivement effacée au profit de la solidarité « *mot qui paraît moins lourd d'affectivité et plus pur de connotations chrétiennes* »<sup>6</sup>. Sa portée juridique n'a pas davantage été consacrée, même de manière indirecte, bien que puissent s'y rattacher des réalisations politiques concrètes (telles que les dispositifs d'aide sociale). La fraternité est pourtant essentielle à la devise républicaine. Elle combine les principes d'égalité et de liberté, qui sont potentiellement contradictoires : nous ne pouvons être libres et égaux que parce que nous nous inscrivons dans un rapport de fraternité, et réciproquement. La fraternité entretient aussi un lien invisible, mais fort, avec la « *sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation* » que le Conseil constitutionnel a consacrée dans sa décision du 27 juillet 1994<sup>7</sup>. Car c'est la fraternité qui fonde et renforce l'égalité de dignité des personnes humaines.

### 1.1.2.2 Les autres principes

Les principes républicains, surplombés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, ne se réduisent pas à la devise de la République.

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 définit ainsi la République comme « *indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». L'indivisibilité, la laïcité, la démocratie et la dimension sociale sont ainsi les quatre piliers de la République. Chacun de ces termes ouvre des champs d'interprétation considérables. La Constitution et, d'une manière générale, l'ensemble de notre « *bloc de constitutionnalité* » ont été et continuent d'être interprétés et explicités par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

---

<sup>5</sup> Etienne Vacherot, *La démocratie*, éd. F. Chamerot, 1860.

<sup>6</sup> Mona Ozouf, *op.cité*, p.895.

<sup>7</sup> Cf. notamment la décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Rec. p 100, cons. 2 et 18. ; voir aussi décision n° 94 -359 DC du 19 janvier 1995 Rec. p.176, cons. 6 et 7.

L'**indivisibilité** de la République renvoie à l'idée d'intégrité du territoire et d'unité politique du pays. Ce principe est, depuis l'origine, inséparable de la souveraineté nationale qui appartient de manière exclusive au peuple français et dont, par conséquent, nulle section ou individu ne peut s'attribuer l'exercice (article 3 de la Constitution). Forcée dès la naissance de la République dans une logique de défense de la nouvelle légitimité du pouvoir, cette notion a été poussée à l'extrême durant la Terreur. Si elle n'est pas incompatible avec l'organisation décentralisée de la République, l'indivisibilité fonde la conception française très ferme du principe d'égalité (la loi est la même pour tous) et de refus du communautarisme.

La **laïcité** est probablement l'un des attributs de la République le plus spontanément cité, mais aussi l'un des plus mal connus et des plus débattus quant à son contenu et sa portée. Le principe de laïcité est inséparable de la liberté de conscience, de la liberté de religion et de la liberté de culte, sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public, comme le proclame l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Il signifie que l'Etat et, d'une manière générale, les services publics et les agents publics s'imposent une stricte neutralité religieuse et respectent toutes les religions, sans en privilégier aucune.

Le caractère **démocratique** de la République renvoie à l'idée de souveraineté, qui n'appartient qu'au peuple et ne peut être déléguée qu'à ses représentants.

La dimension **sociale** de la République est la plus récente, puisqu'elle ne s'est imposée comme fondatrice qu'en 1946 au sortir de la Seconde guerre mondiale. On en retrouve toutefois des linéaments dans la Constitution des 3 et 4 septembre 1791<sup>8</sup>, la Constitution du 24 juin 1793<sup>9</sup> et celle du 4 novembre 1848. Elle s'exprime dans le Préambule de la Constitution de 1946 par des principes ou des objectifs constitutionnels consacrant notamment le principe de participation et garantissant les droits des travailleurs et la protection des plus fragiles de nos compatriotes.

L'article 1er de la Constitution après avoir défini et qualifié la République lui assigne un objectif précisément défini en indiquant « *qu'elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». Ces simples mots mettent particulièrement en exergue, au sein du projet républicain, le principe d'égalité, conçu notamment comme un principe de non-discrimination. Il consacre, de manière symétrique, la notion de **tolérance** pour caractériser la République en proclamant le respect de toutes les croyances.

Ces principes constituent le socle du pacte républicain. Au-delà de leur

---

<sup>8</sup> Alinéa 8 du Titre I<sup>er</sup>.

<sup>9</sup> Cf. article 122 et articles 21 et 22 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui la précédait.

portée juridique, ils reflètent des **valeurs** qui ont vocation à inspirer non seulement l'action publique, mais aussi l'engagement individuel des citoyens. Les soubresauts de l'histoire de France soulignent combien le projet républicain, comme tout système de valeurs, n'est pas à l'abri de dévoiements ou de dénaturations et ils rappellent qu'il faut se garder aussi bien d'un « républicanisme » doctrinaire que d'un affadissement des principes. Mais mis au service d'une approche raisonnée et pragmatique, ce socle de valeurs demeure précieux et fertile, y compris dans ce qui fait sa spécificité par rapport aux seuls principes démocratiques : avec, en particulier, les principes d'indivisibilité, de souveraineté nationale, de laïcité, mais aussi la tolérance, la dimension sociale de la République et la fraternité.

Il reste qu'il est souvent reproché à ces principes leur caractère essentiellement **mythologique ou incantatoire**. La République, drapée dans sa pureté, serait durablement menacée par l'écart entre la solennité du dogme républicain et les fractures qui traversent la société française. La capacité du modèle républicain à apporter des réponses positives aux difficultés que traverse notre société est ainsi clairement interrogée.

## 1.2 Revivifier le modèle républicain

Le rapport du Président du Sénat « *La nation française, un héritage en partage* », remis le 15 avril 2015 au Président de la République, a mis en perspective les points de vulnérabilité de la cohésion nationale qui fragilisent et remettent en cause le sentiment d'appartenance à la République. La mission se bornera ici à donner quelques éléments de diagnostic.

C'est probablement **dans sa dimension sociale que le modèle républicain est le plus ébranlé**. Le chômage, une croissance durablement atone, la crainte diffuse du déclassement, voire une forme de résignation au déclin, minent des pans entiers de la société et du territoire. L'école, longtemps fer de lance de l'idée et de l'intégration républicaines, perd sa légitimité et peine à répondre aux multiples défis auxquels elle est exposée. Elle y parvient d'autant plus difficilement qu'on lui demande de se substituer aux parents dont l'autorité s'est souvent étiolée. L'ascenseur social se grippe lorsque le diplôme demeure inaccessible, ou ne garantit plus l'emploi et que l'économie parallèle offre des perspectives plus lucratives que le respect de la règle. Le constat d'une forme d'impuissance économique alimente un scepticisme général vis-à-vis du pouvoir politique et des institutions.

Ces difficultés semblent d'autant plus insurmontables qu'elles taraudent une société où se sont progressivement **estompés les cercles de solidarité traditionnels**, qu'ils soient privés (la famille), de proximité (les communautés villageoises) ou les grands appareils intégrateurs (laïcs, confessionnels,

syndicaux ou politiques). A ces solidarités organiques autrefois intégratrices se substitue une société d'individus, aux multiples cercles d'appartenance qui ne tiennent parfois que par un lien ténu. Le désir collectif de « vivre ensemble » peine, dans ces conditions, à se traduire en actes.

Le malaise de la société se manifeste aussi par une difficulté à accepter la différence, voire une véritable **intolérance** et, plus encore, par une perte de confiance dans la capacité de la République à absorber ces différences, comme elle a su le faire par le passé. Cette intolérance à la différence peut aller jusqu'à des actes de violence contre les personnes ou les biens.

**L'indivisibilité de la République** est aujourd'hui mise en question par le risque de fragmentation communautariste et les revendications identitaires, qui revêtent de multiples dimensions, en particulier religieuses. Parmi les questions soulevées, celle de la laïcité est particulièrement prégnante. Les transformations de la pratique religieuse et la place nouvelle sur le territoire français de certains cultes, en particulier l'Islam, posent en termes nouveaux la question de la frontière entre le temporel et le spirituel ainsi que la place respective des sphères civile et religieuse. Lorsque ces transformations s'inscrivent dans un contexte social marqué par des problèmes d'intégration, un sentiment de déclassement et une situation économique difficile, elles peuvent venir alimenter des revendications identitaires ou des processus d'identification construits sur des logiques de rejet et de défiance vis-à-vis d'une laïcité perçue comme une exclusion, voire un mépris.

Même la **liberté**, qui paraissait si bien ancrée dans notre Etat de droit, paraît à certains égards, vaciller. La prise de conscience de cette nouvelle donne, à l'occasion des attentats de janvier 2015, n'est probablement pas étrangère à l'intensité de la mobilisation des 10 et 11 janvier 2015. Il est incontestable que le maintien, pendant de longues semaines ou de longs mois, du plan Vigipirate à son niveau « alerte attentats » traduit la réalité d'une menace devenue structurelle. L'existence de cette menace diffuse conduit à revoir les moyens préventifs accordés aux services de renseignement et à articuler, dans un contexte nouveau, les exigences de la sécurité nationale et la sauvegarde des libertés individuelles. La régulation habituelle de la liberté d'expression, qui s'effectue en principe *ex post* devant les tribunaux, notamment en cas d'injure, de diffamation et d'incitation ou de provocation à la haine, à la discrimination ou au meurtre, ne va plus forcément de soi et doit être expliquée.

**L'érosion de la citoyenneté**, dans son acception classique et politique, est perceptible dans toutes ses composantes : la soumission à la loi, en tant « qu'expression de la volonté générale » n'est plus aussi évidente que par le passé. L'abstention aux élections ne cesse de progresser de scrutin en scrutin. Le consentement à l'impôt, toujours fragile, est battu en brèche par une évasion fiscale qui, sans être massive, n'en est pas moins significative.

L'armée de métier et la suspension du service national ont fait disparaître ce qui n'était plus un « impôt du sang », mais à tout le moins un « impôt du temps ».

La France n'est certes pas le seul Etat à rencontrer ces difficultés. La crise à laquelle notre pays est confronté se traduit également par une fragilisation de nos institutions et une mise en cause de leur légitimité. Alors que les valeurs républicaines ont été longtemps perçues comme des leviers de progrès social et politique, monte le sentiment d'une incapacité contemporaine à les faire vivre au-delà du discours. Il en résulte la **nostalgie d'une forme de « mythologie républicaine » aujourd'hui révolue**, autour notamment des figures de l'instituteur et des anciennes obligations du service national...

Les menaces qui pèsent sur le pacte républicain ont été identifiées et analysées bien avant janvier 2015. Pour autant, les attaques contre la rédaction de Charlie Hebdo, l'Hyper Casher de Vincennes et les assassinats de policiers ont eu pour effet **l'exacerbation de cette prise de conscience**. La mobilisation des 10 et 11 janvier a suscité chez nombre de nos concitoyens la volonté de traduire en actes, dans la durée, leur attachement aux valeurs de la République et de redonner ainsi une vigueur nouvelle à un lien social ayant tendance à se distendre.

### 1.3 La réserve citoyenne : un engagement citoyen pour faire vivre la fraternité

La réserve citoyenne n'a pas la prétention d'apporter, à elle seule, une solution aux difficultés que connaît notre pays. Difficultés qui, au demeurant, ne doivent pas occulter les atouts réels de la France: son système de protection sociale et notamment de santé, la qualité de ses infrastructures, la vitalité de nombreux territoires, sa capacité à innover et ses pôles d'excellence technologique, le rayonnement de ses entreprises, son rang de première destination touristique du monde, son taux de fécondité... Autant de points forts qui permettent de lever un voile de pessimisme parfois trop complaisamment déployé.

La France a aujourd'hui essentiellement besoin de restaurer une **confiance partagée** pour reconquérir ce supplément d'âme indispensable aux grandes aventures collectives. La réserve citoyenne, en permettant de promouvoir une approche fraternelle du lien social, peut y contribuer. Elle permettrait à ceux qui le souhaitent de s'engager pour leur pays, à servir la République, à faire vivre et incarner ses valeurs. Il ne s'agit plus aujourd'hui de « proclamer ensemble » mais de « faire ensemble » au service d'un projet collectif à vocation universelle.

Plusieurs voix<sup>10</sup> se sont ainsi élevées, avant ou après le 11 janvier 2015, pour

retrouver « *le sens et la force du nous* »<sup>11</sup> à travers la redécouverte de la fraternité républicaine.

La fraternité a été le terme du triptyque républicain le plus exposé aux controverses : non seulement sur la place qu'elle devait occuper dans la devise nationale, mais aussi sur sa consistance et son sens politique. L'éclectisme de ses pourfendeurs successifs – puisqu'elle a tour à tour été contestée par les doctrinaires de l'ordre public, comme par ceux de l'aristocratie, du positivisme, de la laïcité, du traditionalisme, du marxisme, du libéralisme, du nationalisme et qu'elle a été travestie par le fascisme<sup>12</sup> – devrait aujourd'hui la faire échapper à toute appropriation idéologique ou philosophique.

Elaborer une **définition normative de la fraternité** demeure une entreprise délicate. Le dictionnaire *Littré* l'esquisse en relevant qu'elle caractérise la « *liaison étroite de ceux qui, sans être frères, se traitent comme frères* ».

La fraternité se différencie ainsi des principes voisins de solidarité et de justice sociale. Elle implique certes la solidarité et la justice, mais elle ne se réduit pas à cela. Elle inclut en effet une dimension affective, concrète, personnelle, presque charnelle, moins présente dans le principe plus abstrait de solidarité. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans sa communication au 3<sup>ème</sup> congrès de l'ACCPUF<sup>13</sup> consacré à la fraternité en mars 2003 : « *Si la mise en œuvre du principe de fraternité implique la recherche de la justice sociale, elle va cependant bien au-delà ; pour autant qu'elle prend appui non pas sur l'appartenance à un groupe mais sur l'éminente dignité attachée à la qualité d'Homme, elle implique aussi, en toute logique et en toute hypothèse, l'exercice de la tolérance, la bienveillance pour autrui, le respect de l'autre, le rejet de toute attitude d'exclusion pouvant conduire notamment à des comportements racistes, le refus de recourir à la haine ou encore le refus de faire grief à quelqu'un de son appartenance à un groupe social, ethnique ou religieux, de son sexe ou de son âge* ».

La fraternité est ainsi une valeur fondamentalement positive. Son faible contenu normatif s'explique par le fait **qu'elle ne se décrète pas** et ne s'oppose pas davantage à d'autres droits. Elle contribue à les faire émerger. Elle relève avant tout de la disposition d'esprit et de la capacité d'engagement. Elle n'est pas l'apanage des experts et des « sachants ». Elle est bien l'affaire de tous.

C'est le sens de la création de la réserve citoyenne. En renouant avec l'idée de fraternité, elle se propose, avec la part d'utopie propre aux idéaux républicains, de recréer du lien social, de revaloriser la dignité de la personne,

---

<sup>10</sup> Voir notamment, sans exhaustivité : Le collectif *Vers le pacte civique*, le collectif *Appel à la fraternité* ou Abdennour Bidar *Plaidoyer pour la fraternité*, Albin Michel 2015.

<sup>11</sup> Régis Debray, *Le moment fraternité*, éd. Gallimard 2009.

<sup>12</sup> Guy Canivet, « *Responsabilité, fraternité et développement durable en droit – Une conférence en mémoire de l'honorable Charles D. Gonthier* » in *De la valeur de la fraternité en droit français*, 20-21 mai 2011 (conférence à la faculté de droit de l'université McGill).

<sup>13</sup> Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français.

de promouvoir la tolérance et d'humaniser les relations sociales. Elle doit contribuer à **faire vivre concrètement les idéaux** que nous avons en partage et à renforcer le « vivre ensemble » et le sentiment d'appartenance à une même collectivité. L'enjeu est aussi de réconcilier la société avec elle-même et de la mettre en mouvement – comme le tissu associatif le fait déjà avec succès – sur des missions d'intérêt général créatrices de cohésion sociale et de jeter de nouveaux ponts entre services publics et société civile.

## Partie II - La réserve citoyenne : proposer un nouvel engagement au service de la collectivité

Dans les développements qui suivent, le **terme de « réserve citoyenne » renvoie au dispositif qui fait l'objet du présent rapport**, c'est-à-dire à un engagement **bénévole**<sup>14</sup> sur des missions en lien avec les valeurs de la République, auprès de personnes morales de droit public ou de droit privé en principe sans but lucratif ou éventuellement chargées d'une mission de service public. Cet engagement, ouvert à toute la population et pas seulement aux jeunes, a vocation à rester **ponctuel** ou à s'exercer **à temps partiel** : il recouvre des affectations sur des missions non récurrentes (crise, accident, catastrophe, gestion de grands rassemblements...) ou plus régulières mais qui ne peuvent dépasser un investissement de quelques heures par semaine, sur des missions aussi variées que l'explication et l'illustration des valeurs de la République à l'école, l'accompagnement de personnes en perte d'autonomie, l'intervention dans les prisons, la prévention des feux de forêts pour ne reprendre que quelques exemples évoqués dans la partie III du présent rapport.

A partir de ce schéma de départ, la mission s'est interrogée, à titre liminaire, sur le point de savoir si la réserve citoyenne devait être facultative ou obligatoire (1). Elle a ensuite cherché à identifier des exemples étrangers pertinents (2), à situer la réserve citoyenne par rapport à d'autres formes d'engagements reconnus (réserves existantes et volontariats) (3) et enfin à tracer les frontières de la réserve au regard du bénévolat associatif et de l'emploi public et privé (4).

### 2.1 Privilégier un engagement facultatif plutôt que contraignant

C'est un préalable indispensable que de trancher la question du **caractère facultatif ou obligatoire** de la réserve, dans la mesure où la réponse apportée conditionne l'esprit et la finalité du dispositif. Cette alternative renvoie, en effet, à des conceptions très différentes – et probablement irréductibles – du rôle et de la place de l'Etat dans la construction de nos représentations collectives.

---

<sup>14</sup> Le terme de bénévolat est employé, à propos de la réserve citoyenne, pour la distinguer des formes d'engagement rémunérées ou indemnisées (de manière forfaitaire ou dans une logique de maintien de salaire).

### 2.1.1 Une réserve citoyenne obligatoire ?

Rendre **obligatoire** la réserve citoyenne conduirait à faire peser une obligation collective sur l'individu en créant une mobilisation universelle au service de valeurs communes. Elle valoriserait de la sorte l'idée que la République n'est pas seulement une conjonction de volontés individuelles, mais constitue un choix de société assumé luttant, par la promotion énergique d'un modèle alternatif, contre toutes les dérives (repli sur soi, xénophobie, communautarisme...) auxquelles s'expose le corps social.

Cette approche « descendante » permettrait à chacun d'expérimenter le dépassement dans la République des parcours individuels pour surmonter défiance, préjugés ou autolimitation. Par sa dimension contraignante, elle permettrait de renouer avec l'esprit de la conscription qui conduisait chacun, sans soustraction en principe possible, à vivre cette expérience universalisante en contribuant au décroisement et au brassage temporaire de la population.

Une telle approche se heurte pourtant à plusieurs **objections dirimantes**.

La première est essentielle et relève de la finalité assignée à la réserve citoyenne. Elle s'inscrit, comme exposé dans la partie I de ce rapport, dans le prolongement du sursaut collectif de la mobilisation des 10 et 11 janvier 2015. Elle n'a pas comme premier objectif de répondre, par un service et un brassage obligatoires, à toutes les difficultés de la société, au décrochage et à la perte de sens collectif qui ont pu pousser des individus vers l'irréparable. Elle repose, d'abord, sur l'intuition d'une disponibilité de la population pour faire vivre et incarner les valeurs républicaines auxquelles les Français ont, par leur mobilisation, manifesté leur attachement. La fraternité est une démarche fondamentalement personnelle. C'est ce qui en fait d'ailleurs toute la valeur. Dès lors qu'on s'inscrit dans cette perspective, **la réserve n'a de sens que si elle repose sur une démarche altruiste et généreuse**.

Sur un plan plus philosophique, une réserve obligatoire renvoie à la conception, aujourd'hui quelque peu surannée, d'un Etat *prescripteur* imposant une adhésion à un projet universel. Une **telle contrainte serait probablement perçue comme insupportable** dans une société moderne qui s'est progressivement affranchie de beaucoup de contraintes collectives. Elle apparaîtrait, à bien des égards, comme une « corvée », au sens historique du mot, avec une acceptabilité sociale limitée.

La dernière objection est de nature juridique et organisationnelle. Le choix de l'obligation demanderait de **réviser la Constitution** pour donner une base juridique solide à la disponibilité exigée de nos concitoyens. Il supposerait aussi des **moyens conséquents** pour encadrer l'ensemble de la population concernée et ne serait pas soutenable au plan budgétaire. Il comporterait

de nombreuses chausse-trappes : comment empêcher les manœuvres d'évitement, prévenir le risque de dilution de l'engagement, sanctionner ceux qui se soustraient à leurs obligations ? Il impliquerait un volontarisme fort, susceptible d'être perçu comme dirigiste, notamment pour identifier les tâches susceptibles d'être confiées aux réservistes et pour en assurer l'encadrement et la formation. Il poserait aussi la question de la limite d'âge au-delà de laquelle la réserve ne reposerait que sur le seul volontariat.

### 2.1.2 Un engagement facultatif ?

La réserve citoyenne **facultative**, c'est-à-dire volontaire, s'inscrit dans une perspective radicalement différente. Elle repose sur le primat de la volonté de l'individu et valorise le choix, désintéressé et opéré en toute conscience, de faire l'expérience concrète de l'incarnation des valeurs républicaines. Elle s'inscrit, de ce point de vue, dans le projet des pères de la République, reposant sur l'inscription libre et éclairée dans la dynamique collective du projet républicain. Le caractère facultatif de l'engagement confère par ailleurs une dimension précieuse à la démarche du réserviste. **L'exemplarité de l'engagement** renforce à la fois le sentiment d'appartenance et la légitimité des valeurs défendues.

La logique facultative repose sur une conception de l'Etat qui est celle du *facilitateur*, dont le rôle principal est de stimuler l'initiative individuelle et de créer les conditions du volontariat. L'Etat est alors en position de **régulateur social** : il imagine et rend possibles de nouveaux modes de participation de l'individu au bien commun mais le laisse ensuite choisir la nature, le degré et tout simplement l'existence de son engagement.

D'un point de vue pratique, un tel projet est incontestablement **plus séduisant et aisé à déployer**. Il n'est toutefois pas dépourvu d'inconvénients susceptibles d'altérer l'ambition initiale du projet.

D'abord parce qu'en se bornant à assigner un rôle de régulateur à l'Etat, cette approche prend le risque de l'enfermer dans une **posture réductrice** de celui qui « rend possible », mais ne crée ni ne transmet directement.

La réserve facultative porte, par ailleurs, en germe l'écart entre les attentes de la société relative à la nécessité d'un renforcement d'une conscience commune et la réalité d'une réserve « à la demande ». Si une réserve reposant sur le volontariat est susceptible d'avoir une résonance auprès des citoyens les plus fortement attachés aux valeurs républicaines, elle risque en revanche d'être beaucoup **moins attractive pour tous ceux qui se défient de la République**, contestent sa capacité d'inclusion ou se sentent laissés de côté. La réserve citoyenne n'apporte, de ce point de vue, qu'une réponse limitée aux préoccupations, émergeant depuis la fin de la conscription, qui portent notamment sur le rapport à l'autorité, la dilution du sentiment national, la

perte d'un savoir-être social et, d'une manière générale, l'effacement de la notion de devoirs attachée à celle de droits.

Un dernier risque est celui de l'affaiblissement de la réserve : purement volontaire, la réserve s'apparente à un « **bénévolat d'Etat** » avec les forces, mais aussi les limites de cet engagement, surtout dans sa pratique contemporaine : bénévolat à éclipses, difficultés à pérenniser l'engagement. Certains modèles de réserve et, notamment, la réserve militaire ont réussi à susciter des engagements pérennes, réguliers et fiables, mais celle-ci s'inscrit dans une tradition marquée par une discipline collective forte qu'il sera plus difficile de susciter *ex nihilo*.

### 2.1.3 Un esprit proche de celui du volontariat

La pesée des avantages et des inconvénients des deux formules a conduit la mission **à retenir un schéma de réserve citoyenne reposant sur le volontariat**, qui paraît plus conforme à l'objectif que lui assigne la lettre de mission. Les préoccupations plaidant pour une réserve obligatoire sont parfaitement légitimes et les considérations juridiques, administratives et financières ne peuvent suffire à les balayer d'un revers de la main. Mais la réponse à la demande d'obligation paraît davantage relever de l'élargissement de dispositifs ayant fait leurs preuves et permettant une prise en charge personnalisée des publics en difficulté (service militaire adapté, EPIDE<sup>15</sup>...) que de la généralisation d'obligations juridiques nouvelles.

Le rapport s'efforce toutefois de tenir compte des risques inhérents à la réserve facultative : veiller à ce que l'Etat, à travers la réserve citoyenne, **dépasse son rôle de simple facilitateur** et contribue aussi à **donner du sens**, encourage, dans la mesure du possible, la **pérennité de l'engagement** et veille à assurer un **brassage social** et à faire de la réserve citoyenne le reflet de la société française dans sa diversité et sa richesse. Par ailleurs, si la réserve est facultative, celui qui s'y est engagé contracte une **obligation de disponibilité (même si aucun droit de réquisition n'est prévu)** et doit naturellement **s'acquitter des missions qu'il a acceptées**. Le maintien dans la réserve ne saurait être admis en cas de manquements répétés aux engagements pris.

---

<sup>15</sup> Etablissement public d'insertion de la défense.

## 2.2 Un dispositif original sans comparaison à l'étranger

Certains pays européens ont, après la fin du service militaire obligatoire, maintenu un service civil ou civique optionnel pour les jeunes, service créé à l'origine, et avec un caractère obligatoire, pour les objecteurs de conscience. L'Italie s'interroge aujourd'hui sur l'opportunité de rendre ce service obligatoire pour les jeunes. L'Allemagne dispose de dispositifs assez similaires au service civique français, ainsi que d'une « année de volontariat écologique », service thématique qui n'est pas réservé aux jeunes.

La Suède a quant à elle renoncé à tout dispositif centralisé ou étatique dans ce domaine, pour confier l'organisation des réponses citoyennes face aux crises à des organismes non gouvernementaux, comme la « Ligue de défense civile », qui compte aujourd'hui 20 000 membres et 200 antennes locales. L'intervention de l'Etat est toutefois limitée ici à un rôle de pourvoyeur d'aide financière.

## 2.3 Distinguer la réserve citoyenne d'autres formes d'engagement légalement consacrées

**La terminologie de « réserve citoyenne »** ne reflète pas fidèlement les objectifs et la nature de l'engagement proposé : il s'agit bien d'un service actif, mais ponctuel, bénévole et facultatif sans que l'autorité administrative ne puisse exercer de pouvoir de réquisition. Ce terme qualifie par ailleurs déjà plusieurs dispositifs en vigueur, à commencer par la réserve citoyenne de la défense qui poursuit des objectifs différents. Au-delà du risque de confusion des dispositifs, beaucoup d'interlocuteurs de la mission ont regretté l'acception quelque peu martiale ou, au contraire, excessivement « attentiste » du terme « réserve ». Cette expression n'est effectivement pas pleinement satisfaisante mais, faute de trouver une appellation alternative s'imposant avec la force de l'évidence, la mission s'en est accommodée, au prix d'une distinction soigneuse avec les dispositifs existants (réserves ou différentes formes de volontariat).

### 2.3.1 La réserve citoyenne et les autres réserves légales

Si le projet de réserve citoyenne est inédit dans sa conception, **la notion de réserve s'est aujourd'hui considérablement banalisée**. Il en découle un risque de confusion entre les dispositifs, rendant indispensable une clarification des objectifs.

### 2.3.1.1 Les réserves militaires opérationnelles

Jusqu'en 1999, l'armée disposait d'une réserve de masse, constituée par les anciens appelés du contingent, susceptible d'apporter le renfort indispensable aux forces actives quand le besoin le justifiait. Cette organisation n'a pas été fondamentalement remise en cause par la professionnalisation des armées en 1996, puisque l'organisation de la défense repose toujours sur une réserve d'emploi intégrée aux forces actives, même si ses effectifs ont été considérablement resserrés.

La **réserve militaire opérationnelle** se subdivise en une réserve opérationnelle d'engagement, directement mobilisable, constituée de volontaires civils sans expérience initiale mais ayant bénéficié d'une formation et d'un entraînement spécifique. S'y ajoute une réserve opérationnelle de disponibilité, constituée d'anciens militaires. Tous ces réservistes sont susceptibles d'être mobilisés sur des missions opérationnelles temporaires (Vigipirate) ou permanentes (service médical, OPEX...). La réserve militaire opérationnelle représente environ 28 000 personnes, l'objectif étant d'atteindre rapidement un effectif de 40 000.

La réserve opérationnelle de la **gendarmerie nationale** repose sur un schéma comparable avec une réserve de premier niveau (23 300 volontaires engagés et formés) et de second niveau (28 000 anciens militaires de gendarmerie soumis à une obligation de disponibilité de cinq ans) susceptibles d'être affectés sur des missions d'ordre et de sécurité publique, voire de police judiciaire.

### 2.3.1.2 Les réserves civiles opérationnelles

On constate par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, l'émergence de **réserves civiles** variées sur des champs d'intervention qui ne se limitent plus à la défense nationale, mais ont comme point commun une **forte inspiration régalienn**e.

Ce phénomène n'est pas propre à la France, mais il est particulièrement marqué dans notre pays. Une explication avancée de cette singularité française serait notre tradition de conscription ainsi qu'une approche globale de la défense que l'on retrouve dans l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense<sup>16</sup>.

Le recrutement se fait sur la base du volontariat<sup>17</sup>. Il convient, là encore, d'opérer une nouvelle distinction entre les réserves civiles qui ont une vocation opérationnelle et les réserves plus ouvertes souvent qualifiées de « citoyennes ».

---

<sup>16</sup> Laurent Derboulles *Réflexions sur un phénomène récent : l'essaimage des réserves dans l'action publique*, Actualités juridiques de la fonction publique, 2008, p.116.

<sup>17</sup> Même si les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale sont tenus à une obligation de disponibilité dans les cinq ans qui suivent la rupture de leur lien avec le service.

Parmi les **réserves civiles opérationnelles**, on peut citer la réserve volontaire formée par les retraités des corps actifs de la police qui assurent les mêmes missions que celles dévolues aux policiers actifs (2691 personnes), la réserve sanitaire ou la réserve des services pénitentiaires.

Le statut général de la fonction publique reconnaît désormais ces réserves opérationnelles<sup>18</sup>.

Ces dispositifs ont été complétés par la loi du 28 juillet 2011<sup>19</sup> tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, loi qui toutefois attend toujours ses décrets d'application.

Ces réserves civiles « opérationnelles » présentent toutes comme caractéristiques d'être **fortement professionnalisées**, avec un recrutement qui est particulièrement ciblé (puisant dans le vivier d'anciens fonctionnaires ou de professionnels du secteur). Les réservistes bénéficient tous d'un statut protecteur, opposable à des degrés divers à leur employeur en cas « d'appel » des gestionnaires de la réserve et leur garantissant soit une indemnisation, soit à tout le moins une garantie de rémunération (cf. réserve sanitaire). De ce point de vue, ils se distinguent nettement des réservistes qui font l'objet du présent rapport. Il est en effet proposé qu'aucune compétence particulière ne soit requise, qu'aucune rémunération ou indemnisation ne soit prévue et que les réservistes ne soient pas affectés sur des missions opérationnelles.

### 2.3.1.3 Les réserves « citoyennes »

Il existe également des **réserves dites « citoyennes »** au sein des armées et de la gendarmerie nationale. Elles ont toutes deux pour objet **d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la nation et les forces armées**. Elles sont composées de volontaires agréés par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale. Les réservistes citoyens, qui ne perçoivent ni rémunération ni indemnisation, sont employés dans le cadre d'actions de communication et de relations publiques favorisant l'esprit de défense, la contribution au devoir de mémoire et l'aide au recrutement.

Ces réserves citoyennes, tournées vers le lien nation/forces armées, ont une logique différente de l'objectif assigné à la réserve citoyenne objet du présent rapport et elles n'y sont certainement pas fongibles. **L'homonymie** est dans ces conditions d'autant plus regrettable qu'elle alimente la confusion entre les différents dispositifs. Elle pourrait justifier un ajustement terminologique pour pallier cette difficulté.

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, l'article 6 quater de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat sur le recrutement de contractuels pour remplacer des fonctionnaires participant à des activités de réserve opérationnelle, ou le 5° de l'article 32 de cette même loi qui fait de l'accomplissement d'activités dans la réserve opérationnelle, la réserve sanitaire et la réserve civile de la police nationale une position statutaire.

<sup>19</sup> Loi n°2011-892 actuellement codifiée aux articles L. 2171-1 et L. 1111-2 du code de la défense nationale.

Deux catégories de réserve civile sont plus difficiles à classer et se situent entre les deux catégories : **les réserves communales de sécurité civile** et **la réserve civile de la police nationale** (qui, elle-même, comprend une réserve citoyenne de volontaires issus de la société civile et des personnes effectuant un « service volontaire citoyen de la police nationale ») qui peuvent intervenir en mission de soutien, non directement opérationnelle et pour lesquelles une indemnisation – modeste – est en principe prévue. Ces dispositifs demeurent relativement confidentiels. Pourrait dès lors être envisagée l'intégration, après évaluation, du dispositif de service volontaire citoyen de la police nationale ainsi que des réserves communales de sécurité civile au sein de la réserve citoyenne qui fait l'objet du présent rapport, à condition de les transformer en réel bénévolat.

### 2.3.2 La réserve citoyenne et les différentes formes de volontariat

L'article L. 120-37 du code du service national définit le volontariat comme visant « à apporter un concours personnel et temporaire à la communauté nationale dans le cadre d'une mission d'intérêt général et à développer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la Nation ». Même après l'intervention de la loi du 10 mars 2010 relative au service civique qui a rationalisé le foisonnement de dispositifs existants alors en France, il subsiste plusieurs formules de volontariat en France qui se rattachent, de près ou de loin, à cette définition. Tous se distinguent, dans leur esprit et leurs modalités de fonctionnement de la future réserve citoyenne.

Ainsi les **volontariats internationaux d'échanges et de solidarité** qui regroupent différents dispositifs autour de la plate-forme « France volontaires » qui ont tous pour caractéristique de se dérouler à l'étranger dans une logique de « mission » qui n'est pas celle de la réserve citoyenne.

Le **volontariat dans les armées** constitue quant à lui un engagement plein et entier sur des missions opérationnelles et il est réservé aux jeunes de 18 à 25 ans, qui perçoivent une solde.

Le **service militaire volontaire** qui offrira à la rentrée 2015 une formation professionnelle d'une durée de six à douze mois à mille jeunes répond également à une logique très différente de celle de la réserve citoyenne.

Le **service civique** a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale en offrant à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée. Il est ouvert aux personnes de 16 à 25 ans et constitue un engagement volontaire continu d'une durée de six à douze mois donnant lieu à une indemnisation prise en charge par l'Etat. L'aspect continu de la mission, qui

justifie son indemnisation et son public cible, le distingue nettement de la réserve citoyenne dans ses modalités de fonctionnement.

Les missions confiées aux volontaires du service civique pourraient toutefois recouper dans une certaine mesure celles de la réserve citoyenne. L'investissement de l'organisme d'accueil envers un jeune volontaire du service civique, présent à plein temps et qui bénéficie d'un tutorat, n'est toutefois pas le même que pour un réserviste présent ponctuellement. Il faudra néanmoins veiller à éviter tout phénomène d'éviction des volontaires du service civique par les réservistes. La mission considère toutefois que **les deux dispositifs présenteront une certaine porosité** : une partie des anciens volontaires du service civique pourront pérenniser leur engagement au sein de la réserve citoyenne. Les réservistes pourraient également contribuer à animer la formation civique et citoyenne destinée aux jeunes du service civique.

La réserve citoyenne se distingue également assez nettement **du volontariat associatif** qui est une forme de service civique destiné aux personnes âgées de plus de 25 ans. D'une durée de 6 à 24 mois il ne peut être effectué qu'auprès d'associations ou de fondations agréées.

Les **sapeurs-pompiers volontaires** s'engagent pour une période de cinq ans, en complément de leur activité principale. Mais la nature des missions, le professionnalisme requis, les sujétions (l'engagement s'impose ainsi à l'employeur qui n'est toutefois pas tenu de rémunérer les absences) justifient l'indemnisation versée aux sapeurs-pompiers volontaires, qui n'est pas une rémunération. Ce dispositif spécifique se distingue donc là aussi de la réserve citoyenne pour laquelle les sujétions seront moins importantes et qui ne devrait pas prévoir sur de missions opérationnelles.

## 2.4 Articuler la réserve citoyenne et le bénévolat associatif

La question de l'articulation entre la réserve citoyenne et le volontariat associatif est un sujet délicat.

### 2.4.1 La vitalité du secteur associatif

La vitalité du secteur associatif en France n'est plus à démontrer. Les dernières enquêtes relèvent une dynamique d'engagement positive particulièrement perceptible chez les jeunes.

Grâce à ses millions de bénévoles, le secteur associatif embrasse un champ d'intervention considérable. Les associations sont depuis longtemps investies

dans des missions qui relèvent, pour nombre d'entre elles, d'une logique de fraternité et de solidarité. Les services publics n'ont pas et n'ont jamais eu le monopole de la République et de l'intérêt général et les associations contribuent, souvent de manière décisive, aux différentes politiques publiques.

Dans leur immense majorité, **les associations partagent par ailleurs les préoccupations** qui ont été décrites sur le délitement du lien social et la mise en cause du pacte républicain. Immergées dans la société française, elles mesurent souvent depuis longtemps l'importance des fractures dans la société et elles œuvrent quotidiennement pour tenter de restaurer le désir de « vivre-ensemble » qui fait aujourd'hui défaut.

D'une certaine manière, les 16 millions de bénévoles constituent autant de réservistes prêts à poursuivre leur engagement. Dans ces conditions, pourquoi créer une réserve citoyenne ?

## 2.4.2 Deux logiques différentes d'engagement

Engagement associatif et réserve citoyenne relèvent malgré tout de logiques et d'inspirations différentes. S'il n'exclut pas une dimension civique, l'engagement associatif est avant tout une expérience au profit d'une cause qui est propre à la structure d'accueil, avec ses codes, ses références, son histoire, ses convictions. Le projet associatif, dans sa pureté, est celui d'un **engagement totalement libre**, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics. Cela explique la réticence d'une partie du monde associatif envers les projets d'un statut du bénévole, perçu comme une institutionnalisation excessive d'une démarche qui relève avant tout de la sphère privée et personnelle.

Il en va tout autrement pour le réserviste qui fait délibérément le choix de s'engager au service de la République et assume d'en rendre compte à l'Etat et aux pouvoirs publics. Il se place de manière volontaire dans une posture de service des valeurs portées par son pays. Choisir la réserve traduit une volonté de créer un lien actif avec la « chose publique » (*la res publica*) qui s'incarne dans le service public. Il s'agit par ailleurs **d'un véritable engagement** : en signant la Charte de la réserve, le réserviste se crée quelques devoirs et, notamment, celui d'assurer la ou les missions choisies selon les modalités convenues avec l'organisme d'accueil.

Certains bénévoles ou militants associatifs répugnent à l'idée d'une collaboration étroite avec les pouvoirs publics, perçue comme une forme « d'enrôlement ». Mais de manière symétrique, l'intermédiation associative peut aussi apparaître comme un frein à l'engagement et certaines personnes peuvent être séduites par la réserve citoyenne et le lien direct qu'elle propose avec les services publics et les missions d'intérêt général.

### 2.4.3 Une articulation possible et souhaitable

L'engagement ou le volontariat, quelle qu'en soit la forme, reste néanmoins le signe d'une citoyenneté active, vectrice de sens et porteuse de lien social. La **porosité entre les différentes formes d'engagement** est donc naturelle. Le plus souvent engagement au titre de la réserve et engagement associatif seront donc complémentaires.

Cette **complémentarité** peut être réciproque : la réserve peut être le point de départ d'un parcours bénévole qui conduira le réserviste vers un engagement durable dans une association, voire à la prise de responsabilité au sein de celle-ci. De la même manière, un bénévole associatif peut très bien intervenir sur des missions ponctuelles au titre de la réserve, en dehors de son cadre associatif habituel.

Si la réserve citoyenne doit en priorité être placée aux côtés des pouvoirs publics, il ne faut pas écarter la possibilité, pour des réservistes, d'être affectés au sein d'associations, si elles en expriment le souhait. L'expérience du service civique, qui se déploie aujourd'hui majoritairement au sein des associations, plaide en ce sens. La diversité du monde associatif milite aussi pour une étanchéité qui ne soit pas excessive tout en préservant la lisibilité des dispositifs. Certaines associations, familières de la coopération avec l'Etat et les collectivités territoriales, notamment en matière de sécurité civile, ont indiqué à la mission leur intérêt pour la constitution et l'animation d'une « réserve citoyenne de l'urgence ». D'autres associations porteuses de projets lauréats du concours « La France s'engage » (concours ayant vocation à identifier, soutenir et faciliter l'extension d'initiatives socialement innovantes) peuvent avoir besoin de réservistes pour changer d'échelle et déployer leurs initiatives avec une plus grande ampleur.

### 2.4.4 La réserve citoyenne : une manière de sensibiliser les pouvoirs publics aux questions de l'engagement bénévole

La réserve citoyenne ne constitue donc en aucun cas une alternative au mouvement associatif, au sens où ces deux engagements seraient concurrents. Elle ne constitue pas davantage le signe d'une quelconque volonté de remise en cause de la liberté associative. Il s'agit plutôt d'une forme de **reconnaissance de l'engagement bénévole ou du volontariat** dans son ensemble, par la puissance publique. Beaucoup d'associations se plaignent de la difficulté de collaborer avec les pouvoirs publics et d'intervenir dans des structures publiques. Avec la montée en puissance du service civique et la création d'une réserve citoyenne, **les administrations ne peuvent désormais plus occulter cette question cruciale de leur ouverture à la société civile** et de l'adaptation de leurs structures et de leurs méthodes de travail à la présence de tiers. La mission a pu constater que des réflexions

approfondies, avec des degrés de maturité différents, sont actuellement en cours au sein des différents ministères. La création de la réserve citoyenne est une occasion de créer les conditions d'un dialogue renouvelé entre services publics et société civile.

Il serait utile qu'une **réflexion spécifique sur ces questions et une évaluation précise de la situation puissent être régulièrement menées** en s'appuyant sur une analyse documentée. Un rapport régulier du Gouvernement à la représentation nationale pourrait faire le point sur l'impact de la création et de la montée en puissance de la réserve citoyenne et du service civique et sur la manière dont ces projets s'articulent avec le secteur associatif. Un tel bilan permettrait de bien mesurer les atouts et les difficultés de la coopération entre des initiatives publiques et le secteur associatif. Il consoliderait l'ouverture des collectivités publiques à la société civile et poserait les jalons d'une confiance restaurée et d'un dialogue renouvelé.

La création d'une réserve citoyenne peut aussi être l'occasion de promouvoir une réflexion commune sur les nouvelles modalités d'engagement et la manière de le fidéliser.

La ressource bénévole est abondante, mais **les caractéristiques du bénévolat ont, en effet, été modifiées en profondeur**. Le modèle traditionnel de l'engagement militant d'une vie s'efface au profit d'un investissement plus ponctuel, sur des causes bien identifiées, sans contrainte excessive dans la durée. Le bénévole expérimente à travers son engagement une part de liberté, source d'épanouissement personnel mais qui le rend parfois rétif aux directives ou formalisation excessive de sa mission.

L'enjeu crucial aujourd'hui réside dans la capacité à **fixer cette ressource bénévole sur un engagement durable** qui, seul, permet un travail en profondeur. La réserve citoyenne peut contribuer à diffuser une telle culture et participer ainsi à la consolidation du bénévolat.

La réserve pourrait également servir d'aiguillon à la réflexion sur la valorisation du bénévolat pour cheminer vers des solutions constructives et pragmatiques.

#### **2.4.5 La réserve citoyenne et l'engagement bénévole ; schémas d'articulation**

Il n'en demeure pas moins que dans certains secteurs, notamment celui de la solidarité, l'intervention du réserviste et celle du bénévole associatif pourront se recouper. C'est moins un risque qu'une chance, car la réserve citoyenne peut conduire à mobiliser une ressource humaine supplémentaire qui ne se tournerait pas spontanément vers le bénévolat associatif. C'est, dans le rapport au monde associatif, le pari sur lequel elle repose et c'est pour cela que la réserve et le bénévolat associatif peuvent être complémentaires et

non concurrents. **L'ampleur des besoins d'intérêt général dans notre société paraît aujourd'hui telle qu'il y a, selon la mission, place pour une intervention conjointe et coordonnée à la fois de réservistes et de bénévoles.**

Dans ces conditions, l'articulation entre la réserve citoyenne et les associations peut s'envisager de plusieurs manières :

- des bénévoles et des réservistes pourraient intervenir conjointement sur des missions communes, sous couvert de la logique d'engagement propre à chaque association ou au réserviste ;
- des associations pourraient contribuer à l'animation et à la formation du réseau des réservistes sur des sujets d'intérêt commun en relation avec les valeurs de la République. La réserve citoyenne devrait, dans le même temps, offrir des ressources aux bénévoles associatifs qui sont quotidiennement confrontés à des difficultés sur des questions telles que la laïcité ou la tolérance ;
- ces associations devraient participer aux comités locaux de pilotage de la réserve pour contribuer à la réflexion sur l'articulation entre les services publics et la société civile ;
- les associations pourraient accueillir des réservistes aux fins de réalisation de projets qui auraient été validés par la puissance publique, voire, le cas échéant, pourraient animer une section de la réserve.

## 2.5 Tracer les frontières avec l'emploi public ou privé

La réponse à cette question est évidemment déterminante pour assurer l'acceptabilité sociale et la viabilité de la réserve. Elle implique d'abord d'appréhender la frontière qui sépare le service pouvant relever de la réserve citoyenne de celui qui incombe à des professionnels et d'**éviter que la réserve n'empiète sur l'emploi public ou privé.**

Lorsque le réserviste intervient dans le cadre de missions qui sont imprévisibles ou ponctuelles, la non-substituabilité avec l'emploi public se conçoit sans difficulté excessive, encore qu'il faille évidemment bien distinguer le réserviste du professionnel des services chargés de l'ordre public ou des secours. C'est le propre d'une réserve que de fournir à titre exceptionnel un vivier de ressources complémentaires en cas de pics d'activité.

La distinction est plus délicate à opérer lorsque le réserviste assure des missions régulières ou récurrentes qui, dans certains cas, seraient susceptibles d'être

assurées par des agents publics ou par les salariés de sociétés ayant répondu à des appels d'offres. La mission considère que l'intervention des réservistes ne doit pas en pareil cas venir, d'une manière ou d'une autre, concurrencer l'emploi public ou privé.

Pour éviter toute confusion entre l'appel à la réserve et l'emploi de professionnels, il paraîtrait souhaitable de retenir le principe que la réserve ne peut être affectée que sur des missions ne relevant pas des emplois permanents, à temps plein ou à temps partiel, des services publics, des entreprises privées ou des associations. La mission estime par ailleurs indispensable, à l'instar de ce qui a été prévu pour les volontaires du service civique, que la loi interdise de faire intervenir un réserviste :

- sur des missions qui ont été exercées par un salarié de la personne morale agréée ou de l'organisme d'accueil dont le contrat de travail a été rompu moins d'un an avant l'engagement du réserviste ;
- sur des missions confiées à un agent public moins d'un an avant ce même engagement.

Il paraît aussi souhaitable qu'un réserviste ne puisse assurer de missions au titre de la réserve auprès d'une personne morale dont elle est le salarié ou l'agent public, pour éviter tout risque de confusion des statuts.

Au-delà de ces prescriptions, les missions de réservistes et celles des professionnels, qu'ils soient fonctionnaires, agents publics, salariés dans des structures à but lucratif ou non, restent par construction fondamentalement distinctes.

Parce que la réserve repose sur le bénévolat et un engagement ponctuel, récurrent ou non, aucun service public et aucune structure publique ou privée ne peuvent s'appuyer sur elle pour mettre en œuvre les compétences qui leur ont été légalement attribuées, remplir leur mission statutaire ou s'acquitter d'obligations contractuelles. Ces missions qui relèvent de leur « cœur de métier » doivent impérativement être assurées par des professionnels. **Le réserviste ne peut qu'apporter un « supplément d'âme ou de sens »** altruiste et désintéressé venant s'ajouter, sans se substituer à lui, à l'intervention du professionnel, nécessairement limitée par les contraintes d'organisation du service. Pour l'exprimer de manière concrète, des réservistes intervenant à l'hôpital auraient ainsi vocation non pas à prodiguer des soins, mais à accompagner des malades, à rompre leur isolement ou à leur « tenir la main ». C'est une mission à la fois indispensable et facultative qui n'incombe pas au personnel soignant, même si celui-ci s'attache à exercer ses tâches avec la plus grande humanité. Les besoins à satisfaire dans notre société sont dès lors, on le devine, immenses.

Les réservistes pourraient également intervenir pour appuyer l'Etat, lorsque la parole institutionnelle n'est plus suffisamment audible ou respectée. Ce rôle de réserviste « **tiers de confiance** » ne présente pas de risque de substitution avec l'emploi public, sauf dans l'hypothèse où cette fonction de médiation se professionnaliserait avec le temps.

On ne peut, en effet, exclure qu'à terme des missions confiées à des réservistes ne s'imposent comme indispensables, ne se professionnalisent ou ne se solvabilisent. Car si, à un moment donné, la frontière est claire entre ce qui relève de l'emploi permanent et ce qui relève de la réserve citoyenne, elle pourra dans le temps être appelée à se déplacer. Il faudra alors en tirer les conséquences sur les missions susceptibles d'être proposées aux réservistes citoyens.

## **Partie III - La réserve citoyenne : définir un cadre d'emploi et des missions pertinentes au regard des principes républicains**

Sous le label « réserve citoyenne », les réservistes ont vocation à s'engager au profit de missions variées dont le dénominateur commun doit être le lien avec les valeurs de la République. La réserve citoyenne, par sa finalité même, a ainsi vocation à apporter son concours au service public ou à l'accomplissement de tâches d'intérêt général en relation avec les principes de la République.

Il est indispensable de déterminer, dans un premier temps, les personnes susceptibles de rejoindre la réserve citoyenne et les porteurs de projets pouvant accueillir les réservistes, avant d'ébaucher de manière concrète les missions susceptibles d'être confiées aux réservistes.

### **3.1 Définir le cadre général d'emploi de la réserve citoyenne**

#### **3.1.1 Quels réservistes ?**

Eu égard aux objectifs assignés à la réserve citoyenne, la mission préconise une **ouverture de la réserve citoyenne à tous les Français**, sans limite d'âge ni qualification particulière pré-requise (cf partie IV). Outre aux ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne, elle propose également de l'ouvrir aux **étrangers durablement installés sur le territoire** (les détenteurs d'une carte de résident par exemple). Les mineurs de plus de seize ans pourraient également intégrer la réserve citoyenne s'ils bénéficient d'une autorisation parentale.

#### **3.1.2 Quels porteurs de projets pour accueillir des réservistes ?**

L'affectation des réservistes peut naturellement venir en appui des missions assurées par **l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux ou locaux**. La question s'est posée de savoir si des réservistes pourraient également être affectés auprès d'**associations** et, plus largement, de personnes morales de droit privé.

Limiter l'intervention des réservistes au seul appui de missions de service public directement assumées ou assurées par des collectivités publiques pouvait apparaître comme la solution la plus naturelle et la plus cohérente, en assurant une distinction aisée avec le bénévolat associatif.

Plusieurs considérations ont néanmoins conduit la mission à ne pas retenir cette option.

En premier lieu, dès lors que l'objectif de la réserve citoyenne est de permettre l'appropriation du projet républicain par les citoyens, écarter par principe du champ des affectations possibles les missions d'intérêt général assurées par des associations aurait été pour le moins paradoxal. **Les principes et les valeurs de la République sont en effet portés et promus par une multitude d'acteurs de la société civile et les services publics n'en ont évidemment pas le monopole.** Le tissu associatif et, en particulier, les associations qui sont engagées dans des projets au service de l'intérêt général, ont bien sûr en partage ces principes et ces valeurs.

Une telle logique d'exclusion des associations aurait par ailleurs été en contradiction avec **l'objectif de décloisonnement** entre service public et société civile. La mission a, en effet, constaté que subsiste au-delà d'exemples significatifs de coopérations réussies, une forme d'incompréhension et de crispation entre collectivités publiques et associations. Il paraît notamment important, dans ce contexte, que se poursuive le mouvement d'ouverture amorcé par l'accueil de jeunes en service civique. La réserve citoyenne pourrait aussi utilement contribuer à ce mouvement en offrant aux associations qui le souhaitent, dans le respect de leur identité propre et sur la base de leurs projets spécifiques, d'affecter des réservistes sur des missions qu'elles pilotent, les réservistes venant en complément de leurs propres bénévoles.

De surcroît, la réserve citoyenne se conçoit avant tout comme un dispositif de **promotion de projets en lien avec les valeurs de la République**. Définir les missions qu'elle soutient à partir d'une approche exclusivement organique des affectations appauvrirait incontestablement cette ambition.

S'il est par conséquent proposé par la mission que les associations puissent, d'une manière générale, accueillir des réservistes, il paraît nécessaire **d'exclure**, comme pour les volontaires du service civique, **les associations trop spécifiques comme les associations politiques, mais aussi les associations culturelles, les congrégations ou les fondations d'entreprise**, même si elles peuvent avoir un rôle éminent à jouer, voire, comme les partis politiques, participer à l'exercice d'une mission constitutionnelle. Il conviendra par ailleurs de **veiller à la cohérence des statuts de réserviste et de bénévole** pour éviter que leur cohabitation au sein d'une même association ne soulève des difficultés (cf. partie V).

La mission a également considéré que les réservistes **ne devaient pas, à ce stade, être affectés dans des entreprises**. Sans méconnaître l'implication de certaines d'entre elles dans des démarches dites « citoyennes »<sup>20</sup>, il est apparu qu'il n'était pas possible de conjuguer le caractère lucratif de leur activité avec les principes de la réserve citoyenne et sa mise au service du bien commun et de l'intérêt général. Ce choix n'interdit naturellement pas aux entreprises qui le souhaiteraient de s'impliquer dans une démarche de promotion de la réserve citoyenne auprès de leurs salariés et de faciliter leur engagement. Toutefois, la réserve citoyenne pourrait être affectée à des missions d'intérêt général impliquant des personnes privées : tel pourrait être le cas si une collectivité publique souhaitait confier une mission à des réservistes dans le cadre d'un service public délégué (transports publics, par exemple), voire, à titre exceptionnel, pour contribuer à la remise en état de propriétés (telles que des exploitations agricoles) à la suite de calamités climatiques, par exemple.

Enfin les personnes morales de droit privé susceptibles d'accueillir des réservistes n'auront pas besoin d'un agrément préalable - comme c'est le cas pour le service civique - mais les missions proposées devront être labellisées. Il sera également demandé aux personnes morales, publiques ou privées, accueillant des réservistes de signer la Charte de la réserve citoyenne.

### 3.1.3 Dans quel secteur et sur quel territoire pourront intervenir les réservistes ?

Aucun champ d'intervention de la puissance publique ne paraît devoir être exclu *a priori*. Tout dépendra de la nature des missions confiées, avec l'importante réserve de la non-substituabilité avec l'emploi public et privé évoquée dans la partie II. **Il faudra aussi que la mission envisagée apporte une contribution utile à la concrétisation des valeurs de la République et au renforcement du lien social et du « vivre ensemble »** : il ne suffira donc pas qu'une mission comporte une dimension d'intérêt général ou puisse être qualifiée de service public pour qu'elle soit susceptible d'être confiée à des réservistes.

La doctrine d'emploi de la réserve citoyenne se rapproche ainsi de celle des volontaires du service civique<sup>21</sup>, avec leurs spécificités propres (cf. partie II).

En termes d'approche territoriale, la réserve citoyenne doit pouvoir être déployée sur **tout le territoire de la République**. Les propositions du présent rapport ont donc vocation à être appliquées dans les départements d'outre-mer et transposées aux collectivités d'outre-mer. Les affectations à l'étranger

---

<sup>20</sup> Par exemple, au titre de la RSE (responsabilité sociale de l'entreprise) ou à travers des fondations d'entreprises.

<sup>21</sup> Le deuxième alinéa de l'article L. 120-1-I du code du service national précise ainsi que « les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies dans le cadre d'un service civique revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense ou de sécurité civile de prévention, de promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne ».

ne sont pas exclues mais ne peuvent concerner que des ressortissants français installés à l'étranger, car elles imposeraient sinon un engagement continu qui ne correspond pas à l'esprit de la réserve citoyenne.

**Pour résumer ce qui précède, les réservistes seront ainsi susceptibles d'être affectés à toute mission d'intérêt général assurée par une personne morale de droit public ou un organisme sans but lucratif, qui contribue à servir les valeurs de la République, sans entrer en conflit avec les tâches confiées à des professionnels publics ou privés.**

### **3.2 Illustrer comment la réserve citoyenne peut servir les valeurs de la République**

La mission a entendu et consulté de nombreux responsables publics ou privés, secrétaires généraux des ministères, directeurs d'administration centrale, chefs de service, dirigeants d'établissement publics, responsables associatifs ou syndicaux, élus locaux, organisations professionnelles, personnalités qualifiées. Ces échanges sont apparus très riches et stimulants... Au terme de ces auditions, **il lui semble que beaucoup de besoins non ou insuffisamment satisfaits par les services publics, voire par le réseau associatif, pourraient au moins en partie être pris en charge par la réserve citoyenne.** La mission a aussi constaté avec satisfaction que, conformément à ses souhaits, tous les secrétaires généraux des ministères avaient amorcé une réflexion – avec cependant un degré de maturation variable - sur la doctrine d'emploi des volontaires du service civique ou de futurs réservistes citoyens au sein de leurs départements ministériels.

Deux **écueils** doivent être évités à ce stade.

Le premier consisterait à **ciseler une cartographie trop précise** des missions d'affectation de la future réserve citoyenne. La réserve citoyenne a vocation à être un dispositif vivant, à la disposition du corps social et aux mains des acteurs de la vie publique et associative; elle ne doit surtout pas être enfermée dans un carcan défini *ex ante*.

Le second écueil résiderait dans la posture inverse, qui fixerait une doctrine générale, des structures et des procédures, **sans se soucier d'illustrer, de manière concrète**, faute de réflexion suffisamment mûrie, à quoi pourrait servir la réserve citoyenne.

Entre ces deux excès, le présent rapport entend tracer des pistes d'utilisation de la réserve dont beaucoup ont été testées auprès des interlocuteurs rencontrés ou évoquées par eux. Il serait présomptueux de soutenir que toutes ces pistes

rencontrent l'adhésion de ces interlocuteurs. Du moins ont-elles donné lieu à de **premiers échanges contradictoires** permettant, sinon de les valider, du moins de ne pas les écarter *a priori*. Les propositions d'affectation des réservistes qui vont suivre ne constituent à ce stade que de simples orientations devant faire l'objet d'un travail d'approfondissement et d'affinage, en lien avec les acteurs concernés, autorités publiques et partenaires sociaux et associatifs. Même assorties de ces réserves, elles permettent de rendre plus tangible et concret, en quelque sorte de « visualiser » ce que pourrait être, dans notre société, l'apport de la réserve citoyenne.

Les valeurs de la République que la réserve doit faire vivre doivent être entendues de manière large, dans une acception plus méthodique que matérielle. **La réserve citoyenne, telle qu'envisagée par la mission, ne se réduit pas à la seule promotion et pédagogie des valeurs de la République.** Au-delà de la variété des missions, c'est l'esprit dans lequel celle-ci est effectuée qui constituera un élément déterminant.

Dans cette perspective, certaines missions, par leur nature même, relèvent la finalité de la réserve. Il s'agit, par exemple, des **larges mobilisations citoyennes** à l'appui de missions d'intérêt collectif évident (appui à des grandes manifestations, réponse à des crises...). Il pourra aussi s'agir de **renforcer la conscience et le partage des valeurs communes**, le réserviste incarnant alors une sorte de « tiers de confiance ». D'autres missions confiées aux réservistes se distinguent par le fait qu'elles placent au centre de leur préoccupation **l'instauration ou la restauration d'une relation humaine**, notamment en direction des personnes les plus fragiles. La **préservation de la « chose publique »** constitue aussi un vivier potentiel d'affectation pour les réservistes.

### 3.2.1 Répondre à des besoins collectifs non récurrents

La réserve citoyenne pourrait être mobilisée, en premier lieu, **à l'occasion d'évènements ponctuels, prévisibles ou non**. La mobilisation de nos compatriotes pour ce type d'évènements est souvent naturelle et spontanée. La réserve constituerait un moyen de mieux les anticiper et, surtout, d'améliorer la gestion de ces crises ou de ces manifestations. La participation à ces évènements peut aussi être l'occasion pour chacun de vivre une expérience collective suffisamment forte et signifiante pour être prolongée dans une logique de consolidation du « vivre ensemble ».

Tout d'abord en cas de **catastrophes naturelles** (inondations, tempêtes...), les réservistes pourraient, sous la direction des responsables de la sécurité civile, participer à l'accueil des personnes sinistrées, distribuer des vivres ou des matériels, contribuer à des remises en état, apporter un soutien et un appui dans les démarches administratives telles que les déclarations de sinistres... Les réservistes ayant suivi une préparation et formation particulières

pourraient participer à l'évacuation des personnes, en appuyant des équipes de professionnels ou de volontaires spécialement entraînés (services de l'Etat, sapeurs-pompiers, Croix-Rouge...). En cas d'**accident de transport** (routier, aérien ou ferroviaire), les réservistes pourraient contribuer à l'accueil des familles notamment, par exemple, si des compétences linguistiques spécifiques sont requises en cas de victimes de nationalités étrangères. La gestion des conséquences d'**intempéries**, telles que des tempêtes, des orages ou des chutes de neige abondantes, pourrait également être facilitée grâce à la réserve citoyenne.

Des réservistes pourraient également être mobilisés par des agences régionales de santé ou l'autorité préfectorale à l'occasion de **situations sanitaires exceptionnelles** (épidémie de grippe...) ou plus récurrentes (épisodes de canicule...) impliquant diffusion d'informations, accompagnement de proximité et, éventuellement, gestion de flux de population (dans le cadre, par exemple, d'éventuelles vaccinations de masse).

Il n'est toutefois **pas prévu de conférer à l'Etat un droit de réquisition** des réservistes, même dans ces circonstances. Ils pourront être sollicités, mais l'engagement restera toujours facultatif.

La réserve citoyenne pourrait également intervenir, aux côtés de bénévoles déjà largement mobilisés, au soutien d'**événements sportifs** ponctuels (compétition internationale) ou récurrents (ville étape du Tour de France, compétition automobile, marathon...), d'**événements culturels** (festival saisonnier...) ayant un rayonnement local ou national important ou encore de **grandes commémorations** (tels que l'anniversaire du Débarquement en Normandie).

Naturellement, il devrait revenir à l'autorité de gestion de la réserve de veiller particulièrement à la qualification, à l'entraînement et à l'encadrement des réservistes affectés à ces tâches spécifiques. Sans qu'ils soient appelés à participer directement à des opérations de secours relevant de la compétence de volontaires ou de professionnels spécialement qualifiés, les réservistes en question devraient en particulier bénéficier d'exercices pour intervenir utilement en cas de mobilisation.

Au-delà de cette disponibilité pour des événements ponctuels, le réserviste pourrait aussi s'engager sur des missions récurrentes. Elles sont par essence très variées, mais il est possible de les ordonner autour de plusieurs objectifs.

### 3.2.2 Renforcer la conscience et le partage des valeurs communes

Il s'agit d'un ensemble de missions qui rejoignent les préoccupations de transmission des valeurs.

- La réserve **de l'éducation nationale**, en voie de constitution, s'inscrit résolument dans cet objectif. Les enseignants contribuent déjà, jour après jour, à la diffusion des valeurs de la République. La réserve citoyenne peut les y aider en apportant des supports pédagogiques adaptés. Une approche complémentaire, par l'intervention de personnalités extérieures en milieu scolaire, peut être fructueuse, surtout si les réservistes, au-delà de leur discours, sont en mesure, par leur parcours, d'incarner concrètement ces valeurs par un témoignage propre de vie. Dans tous les cas, il est indispensable qu'une articulation étroite soit prévue avec les enseignants pour inscrire l'intervention des réservistes dans un véritable projet pédagogique. La participation de la réserve peut d'ailleurs dépasser le cadre strict de la pédagogie des valeurs pour permettre une ouverture sur la société (ouverture sur le monde professionnel, sensibilisation au pluralisme de la presse et éducation aux médias...).
- En matière **de politique de la ville**, le besoin de renforcer le sentiment d'appartenance à une même collectivité et d'adhésion aux valeurs communes est incontestable et même particulièrement prégnant. La spécificité et la complexité de chaque territoire, la nécessaire appropriation par les acteurs locaux du projet de réserve citoyenne, en même temps que leur grande sensibilité, excluent, spécialement en ce domaine, des recommandations de portée générale. Mais l'enjeu semble bien être de parvenir à faire émerger, dans les quartiers éligibles à la politique de la ville, des réservistes issus à la fois de ces quartiers mais aussi d'autres horizons, qui puissent jouer un rôle de référent, d'intermédiation sociale et de lien entre la population et l'administration (prise au sens le plus large). La réserve pourrait alors utilement intervenir pour appuyer des initiatives locales et contribuer à dynamiser l'animation de la politique de la ville en conférant des leviers d'intervention supplémentaires aux élus et aux responsables de cette politique sans institutionnalisation excessive. Il est en tout état de cause essentiel que la réserve s'insère dans une approche globale de la prise en charge des populations les plus en difficulté.
- La participation aux **cérémonies patriotiques et commémoratives** (porte-drapeau...) et, d'une manière générale, l'investissement de la réserve citoyenne dans la **politique mémorielle** contribueraient également au renforcement de la conscience des valeurs et de l'histoire communes, en favorisant un renouvellement générationnel autour des enjeux de mémoire.

- Des réservistes ayant des parcours d'intégration réussis pourraient utilement jouer le rôle de « **grands témoins** » en complément des formations sur l'apprentissage de la langue et des valeurs de la République française qui sont dispensées dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration que sont tenus de suivre les étrangers s'installant sur le territoire national.
- **L'accès à la culture** est naturellement un levier essentiel de renforcement de la conscience commune. Les réservistes ont un rôle à jouer en ce sens, en veillant toutefois à ne pas se substituer à l'intervention des professionnels de la médiation culturelle. Dans le prolongement des missions confiées aux volontaires du service civique, ils pourraient par exemple contribuer à diffuser l'offre de culture auprès des publics les plus éloignés de celle-ci pour cause de handicap, de dépendance, d'exclusion, ou d'isolement familial ou géographique...
- La promotion du **sport** constitue, enfin, un élément essentiel de consolidation du lien d'appartenance et de diffusion des règles civiques. La réserve citoyenne pourrait aider un tissu associatif dense, mais parfois démunie de ressources pertinentes, à promouvoir des pratiques respectueuses de l'éthique sportive et des principes républicains et à permettre l'accompagnement des jeunes sportifs dans une perspective éducative globale.

### 3.2.3 Resserer le lien social autour des personnes les plus fragiles

Les publics les plus fragiles, qu'ils soient hospitalisés, blessés, dépendants, isolés, en rupture sociale, condamnés pénalement – et privés ou non de liberté – sont au cœur de l'objectif de promotion des principes de fraternité et solidarité.

L'accompagnement des **malades et, plus largement, des personnes isolées ou placées en établissement représente un enjeu considérable en termes de cohésion sociale, de qualité de vie et d'intégration**. Si ces personnes bénéficient souvent du soutien de services publics ou privés, à but lucratif ou non, il est évident que la réserve citoyenne peut leur apporter une présence et un soutien complémentaires qui ne remettraient nullement en cause l'action de ces services, mais viendraient la diversifier et la compléter. Les contacts noués par la mission et les auditions auxquelles elle a procédé lui ont confirmé à la fois l'ampleur des besoins et la pertinence d'une participation de la réserve à l'accompagnement de ces personnes. La mission considère par ailleurs que devrait aussi être examinée l'éventuelle contribution de la réserve citoyenne à la prise en charge des usagers des services d'urgence : l'ampleur de la fréquentation de ces services, la situation de stress dans laquelle ces usagers se trouvent souvent, leur isolement dans de nombreux cas justifient un examen attentif de cette question, en complémentarité des personnels administratifs et soignants de ces services.

Les réservistes ont aussi naturellement vocation à intervenir auprès de personnes en situation de **handicap** et en appui aux aidants. Les possibilités d'intervention sont multiples aux côtés d'un secteur associatif pleinement investi. Les réservistes pourraient notamment intervenir de manière à « aider les aidants », en soulageant par exemple, dans une logique de répit, les aidants naturels de **personnes âgées en perte d'autonomie** sans empiéter sur la prise en charge professionnelle. Dans le même esprit, ils pourraient contribuer à accompagner des séjours de rupture, ainsi que des loisirs ou des vacances adaptées, pour des personnes en situation de handicap.

D'une manière générale, toutes les actions de **lutte contre l'isolement** ou d'aide aux personnes en **situation d'exclusion sociale** pourraient constituer des domaines d'intervention privilégiés pour les réservistes. Il est vrai que beaucoup de bénévoles associatifs participent dès à présent à l'accompagnement de ces populations, qui font aussi l'objet d'interventions et de prises en charge par des services publics et des professionnels salariés d'associations. L'accueil de réservistes ne peut donc être envisagé qu'avec discernement et se faire en priorité en complément ou en appui de projets associatifs, avec l'objectif de promouvoir une action relevant d'une démarche altruiste, complémentaire de l'indispensable prise en charge professionnalisée. C'est dans cet esprit qu'est mené par exemple le projet « MONALISA »<sup>22</sup> destiné à lutter contre l'isolement social des personnes âgées ou en perte d'autonomie et qui fédère au niveau national 140 acteurs ou partenaires, privés, publics et associatifs.

Dans un registre un peu différent, l'Etat a une responsabilité particulière envers deux catégories de la population : les **blessés de guerre**, dans le cadre d'opérations extérieures, sont de plus en plus nombreux et ils peuvent être porteurs de traumatismes physiques et psychiques majeurs. Au-delà de l'indispensable suivi médical et social qui leur est dû, un accompagnement plus « fraternel » de ces soldats, souvent jeunes, par des réservistes de leur génération, serait précieux. Il s'agit également des **pupilles de l'Etat**<sup>23</sup> : beaucoup sont adoptés mais tous ne le sont pas. Ils ont alors souvent un besoin d'accompagnement humain qui dépasse les obligations incombant au conseil de famille.

L'accompagnement des **personnes condamnées** constitue également l'une des missions susceptibles d'être confiées à des réservistes. Les bénévoles sont depuis longtemps présents dans les prisons dans le cadre d'associations bien structurées et identifiées. Les besoins sont toutefois importants que ce soit en milieu ouvert ou fermé, notamment au regard des réformes de la prise en charge pénale (dans le contexte de la montée en charge de la contrainte pénale, comme alternative aux peines de prison). Ils justifient pleinement que

---

<sup>22</sup> « Mobilisation Nationale contre l'isolement des Âgés » : collectif original composé d'une trentaine d'associations et opérateurs publics et parapublics luttant contre la solitude et l'isolement des personnes âgées.

<sup>23</sup> Il s'agit de mineurs confiés, notamment par décision de justice, au service de l'aide sociale à l'enfance et pour lequel l'autorité parentale est exercée par le Préfet de département comme tuteur et par un conseil de famille particulier.

soit envisagée une participation de la réserve citoyenne, en complément de l'intervention des agents de l'Etat, notamment ceux du service public de la probation, qui ne remette pas en cause par ailleurs une riche et ancienne présence associative. Ces missions supposent naturellement une sélection et une formation rigoureuses des intervenants mais elles sont propices à un engagement pour des valeurs telles que celles portées par la réserve. Dans ce cadre, des projets comme le développement de « foyers laïcs » dans les prisons pourraient s'appuyer sur la réserve citoyenne pour être expérimentés et développés.

Les réservistes pourraient également venir témoigner **devant des chômeurs** de parcours réussis de retour à l'emploi ou sur tout autre sujet susceptible de donner des clefs de compréhension du marché de l'emploi (évolution de telle ou telle industrie, stratégies de recrutement...). Les réservistes pourraient également proposer de courts stages d'insertion et de sensibilisation en entreprise, voire intervenir dans des agences de Pôle emploi pour contribuer à réduire la fracture numérique, particulièrement pénalisante dans la recherche d'emploi (aide à la recherche d'annonces, diffusion de CV...).

La lutte contre **l'illettrisme** peut également constituer un levier de mobilisation de réservistes, en appui de la coordination assurée par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Les réservistes pourraient assurer un rôle de veille sociale et contribuer à la « levée du tabou » indispensable à la mise en place d'une dynamique d'apprentissage positive. Il pourrait aussi être envisagé de leur confier un rôle d'accompagnement des personnes qui rencontrent le plus de difficultés dans leur démarche de réapprentissage.

L'importance de l'échec des **étudiants** dans les deux premières années de l'enseignement supérieur pourrait aussi justifier que soit envisagé à l'université un accompagnement, sous forme de « mentorat » ou de parrainage, qui viendrait compléter l'offre de service assumée par le tutorat déjà organisé par les universités à partir de l'emploi étudiant. Un tel dispositif serait notamment très utile pour les étudiants issus de l'enseignement professionnel qui connaissent des difficultés particulières. Cet accompagnement pourrait être assuré par des jeunes réservistes en fin d'études supérieures, ou élèves de grandes écoles ou déjà engagés dans la vie professionnelle.

La réserve peut également contribuer à **aider les publics les plus fragilisés en les accueillant au sein de la réserve. Deux exemples significatifs peuvent être donnés.**

Un certain nombre d'anciens demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié souhaitent se rendre utiles au pays qui leur a accordé sa protection. Sans constituer une réponse unique, la réserve pourrait aider à surmonter la période paradoxalement délicate qui suit l'obtention du statut (rupture avec la famille et la vie antérieure, fin de l'aide de l'Etat et recherche d'emploi).

Certains réfugiés réservistes présentant un profil pertinent pourraient dans cette perspective assurer une fonction de médiateur à l'égard de demandeurs d'asile venant d'arriver sur le territoire français en tenant un discours plus objectif que celui véhiculé par la rumeur ou, tout simplement, assurer la présence d'un accueil fraternel et ouvert, sans enjeu particulier, à l'OFPRA ou la CNDA où les durées d'attente peuvent être longues.

La réserve citoyenne pourrait enfin dans cette perspective contribuer à éviter les formes de repli sur soi parfois constatées à la suite d'un **chômage** prolongé. Il ne s'agirait pas de soustraire le demandeur d'emploi à ses obligations de recherche d'emploi mais de lui offrir la possibilité, à travers un engagement bénévole de quelques heures par semaine, de s'investir dans des missions à la fois porteuses de sens et riches en contacts humains. Les conseillers de Pôle emploi pourraient ainsi promouvoir la réserve citoyenne auprès des demandeurs d'emploi, toujours de manière facultative, et susciter ainsi des candidatures qui n'auraient pas nécessairement émergé de manière spontanée.

### 3.2.4 Protéger la « chose publique » et le « bien commun »

La protection de la « chose publique » (la *res publica*) peut revêtir différentes facettes extrêmement variées. Il peut ainsi s'agir :

- D'assurer une protection des « **biens communs environnementaux** », ce qui peut se traduire par exemple par la contribution à la prévention et la surveillance des départs de feux de forêts, le nettoyage régulier des environnements fragiles (comme l'entretien de plages ou de sentiers) ou dégradés (espaces urbains...), le recensement de la biodiversité...
- De renforcer tous les dispositifs de **sécurité civile**, que ce soit à travers la sensibilisation aux risques (prévention des accidents domestiques) et aux gestes de premiers secours ou par la promotion du volontariat, y compris au sein des écoles. D'une manière générale, la formation et l'entraînement de sections de la réserve (voir chapitre IV) avec une forte spécialisation sur les questions de sécurité civile a été suggérée par plusieurs des interlocuteurs de la mission. Les réservistes pourraient recevoir des formations spécifiques mais être, en contrepartie, astreints à des contraintes supplémentaires en matière de disponibilité.
- De prendre part à des « dispositifs de participation citoyenne » en matière de prévention de la délinquance avec l'appui et sous le contrôle de l'Etat, mais sans pouvoir se prévaloir de missions administratives ou judiciaires. Ce type de dispositif peut être envisagé également en milieu rural.

L'idée d'ouvrir, sous de strictes conditions de sélection et formation, à certains réservistes la possibilité de **participer à des missions opérationnelles de sécurité publique** a été évoquée, à l'instar de ce que permet déjà la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Elle suppose toutefois d'engager des moyens importants et elle pose aussi de manière épineuse la question de l'indemnisation des réservistes eu égard aux risques encourus. Elle ne paraît pas devoir être retenue dans un premier temps (sous réserve de certaines interventions de la sécurité civile en cas de catastrophe comme évoqué ci-dessus), en particulier pour maintenir la cohérence du dispositif et ne pas interférer avec les dispositifs de réserve professionnelle existants que la mission propose de maintenir en l'état.

- La protection du bien commun peut aussi conduire à envisager l'affectation de réservistes au service de la **santé publique**. Les actions confiées aux réservistes pourraient s'étendre à la prévention sanitaire (notamment, la lutte contre les comportements addictifs ou l'appui aux grandes campagnes de prévention sur des maladies comme le diabète ou certains cancers), ainsi que l'appui à la collecte et la promotion du don du sang ou du don d'organes.
- De manière plus originale, on pourrait même imaginer que des réservistes puissent être mis à contribution ou participer, selon des protocoles déterminés à l'avance, à des **collectes de données** et des relevés d'observations de masse dans le cadre de projets de recherche scientifique, en particulier dans le domaine de la nature et de l'environnement.
- Les réservistes pourraient aussi intervenir sur une multitude de **missions concrètes**, en prise directe avec la vie quotidienne, visant à sensibiliser la population à des enjeux centraux tels que les comportements responsables (tri sélectif...), les règles de savoir-vivre en société (dans les transports ou la rue...) ou à une vigilance citoyenne permettant de lutter contre l'indifférence propre aux milieux urbains ou de signaler des contenus illicites sur internet.

Enfin, la réserve citoyenne devrait pouvoir être affectée de manière prioritaire à la promotion de thèmes identifiés comme des « **grandes causes nationales** » et faisant ainsi l'objet, chaque année, d'un fort engagement des pouvoirs publics.

Au-delà de la grande diversité de ces missions, il est essentiel de souligner combien **le succès de la mission dépendra du soin apporté à la formation des réservistes et aux conditions d'encadrement**. Cela suppose que le service affectataire se place dans une réelle posture d'accueil mais aussi que le réserviste cerne avec précision les limites de son champ d'intervention, au regard notamment des obligations professionnelles qui pèsent sur les fonctionnaires ou les salariés qu'il côtoiera. Cela implique une compréhension des métiers et du fonctionnement des services auprès desquels il sera affecté, que seule la formation pourra apporter.

## **Partie IV - La réserve citoyenne : organiser la rencontre des projets et des réservistes**

Le présent rapport n'a pas vocation à préciser, dans le détail, l'organisation et le fonctionnement de la réserve citoyenne. Il entend en revanche prendre position sur les **principes directeurs et le schéma général de cette organisation**. Ceux-ci doivent permettre d'engager une expérimentation dont les enseignements conduiront à ajuster le schéma proposé et le cahier des charges de la réserve citoyenne avant de passer à une phase de généralisation.

### **4.1 Organiser la gestion déconcentrée d'un double vivier**

#### **4.1.1 La réserve citoyenne : un vivier de disponibilités et un vivier de projets**

La réserve citoyenne se conçoit, au plan organisationnel, comme une **rencontre entre deux démarches** : l'engagement et la disponibilité d'un réserviste avec, le cas échéant, la manifestation d'un intérêt pour un secteur d'activité particulier et l'expression d'un besoin par un affectataire (service de l'Etat, collectivité territoriale, établissement public, association ...) pour une mission qui est cohérente avec le sens de la réserve citoyenne tel qu'il est décrit dans les chapitres précédents.

La réserve citoyenne fonctionnerait ainsi à partir d'un **double vivier** : un vivier de réservistes et un vivier de projets.

##### **4.1.1.1 Un vivier de réservistes largement accessible**

Toute personne de plus de 16 ans, française ou étrangère et, dans ce dernier cas, résidant de manière durable sur le territoire français, doit pouvoir solliciter son intégration dans la réserve citoyenne, sans exigence ou prérequis particulier. L'entrée des mineurs dans la réserve serait subordonnée à une autorisation parentale et, le cas échéant, à un encadrement spécifique.

Cette large ouverture de la réserve rejoint deux préoccupations :

- Privilégier une approche **ouverte et dynamique de la citoyenneté**. L'engagement citoyen au service des valeurs partagées de la communauté nationale peut devenir un puissant levier d'intégration. Un réfugié politique peut ainsi souhaiter s'impliquer pour la République qui a su lui « ouvrir les bras ». L'investissement dans la réserve pourrait également constituer un élément du parcours d'intégration des étrangers, dans la perspective, par exemple, d'une demande d'acquisition de la nationalité française. S'il n'est pas de nationalité française, le réserviste devrait toutefois s'inscrire dans une logique d'installation durable sur notre territoire et être ainsi détenteur d'un titre de longue durée l'autorisant à résider et travailler en France (du type de la carte de résident).
- Faire de la réserve un **reflet de la société française dans sa diversité et sa richesse**. La réserve doit être un nouveau creuset de la société et contribuer au décloisonnement des populations. Cette logique de brassage doit permettre une meilleure compréhension mutuelle et contribuer à promouvoir l'esprit de tolérance.

La réserve citoyenne ne doit, en effet, pas avoir seulement pour fonction de rendre des services en quelque sorte « externes » à la collectivité dans son ensemble ou à des personnes, vulnérables ou non, ou encore de partager les expériences ou les compétences de ses membres avec des « bénéficiaires » extérieurs. Elle a aussi vocation à être elle-même un **creuset** dans lequel se manifestent l'unité, la diversité et la solidarité de notre société et où se vit une expérience de fraternité. Car elle doit réunir, autour d'une même vision des valeurs de la République, des personnes de générations, de conditions, d'origines et d'insertions différentes. Une réserve construite sur un schéma perçu, à tort ou à raison, comme élitiste ne correspondrait pas à l'objectif qui lui est assigné par la mission et aux valeurs qu'elle a vocation à promouvoir.

La réserve doit ainsi être un lieu de rencontre et de brassage social, indépendamment même et au-delà des missions nombreuses qui pourront lui être confiées. Ce qui impliquera de veiller tout particulièrement à sa diversité et sa mixité sociales. **Susciter des vocations de réservistes** chez des chômeurs ou des réfugiés et **encourager en même temps les élèves fonctionnaires** comme ceux de l'ENA,<sup>24</sup> ce qui a dès maintenant été résolument entrepris, à choisir un engagement bénévole dans le cadre de leur scolarité, constitue une manière de contribuer à cet objectif. De pareilles incitations à s'engager dans des actions bénévoles, dans la réserve ou non, devraient être envisagées dans celles des grandes écoles qui ne les ont pas encore mises en place.

---

<sup>24</sup> L'ENA a expérimenté pour la promotion en cours de scolarité un engagement dans la réserve citoyenne de l'éducation nationale qui s'est avéré très concluant

La mission a dès lors **écarté le scénario d'un « tri » à l'entrée de la réserve**, en dépit de ses clairs avantages opérationnels. Il paraît, au demeurant, délicat de prévoir une sélection des réservistes, alors même que leur future affectation, qui peut être extrêmement variée, n'est pas encore déterminée, sans même évoquer les obstacles pratiques qu'une telle sélection ne manquerait pas de susciter (gestion d'une procédure lourde, organisation d'entretiens multiples...).

En revanche, **au moment de l'affectation du réserviste, les compétences et le profil de celui-ci devront être pris en compte**, en particulier pour exercer certaines missions qui peuvent être délicates. Le recrutement interviendra ainsi en principe à la suite d'un échange entre réserviste et affectataire.

Il existe naturellement un risque que certaines personnes ne soient guère sollicitées, ce qui pourrait alimenter une **déception** compréhensible, qui ne doit pas être sous-estimé. Mais le nombre et la variété des missions susceptibles d'être proposées aux réservistes devraient permettre d'en limiter la portée. Il appartiendra, d'une manière générale, aux gestionnaires locaux de la réserve citoyenne de s'assurer que les missions proposées sont suffisamment nombreuses et variées pour correspondre aux différents profils des réservistes inscrits dans le vivier local. Ces gestionnaires pourront aussi, le cas échéant par des formations *ad hoc*, contribuer à renforcer les compétences et faire évoluer le profil de ceux d'entre eux qui peineraient à trouver une affectation correspondant à leurs centres d'intérêt.

La question se pose également de savoir si les personnes ayant fait l'objet de **condamnations pénales** sont *a priori* exclues de la réserve et s'il est impératif que les réservistes jouissent de l'ensemble de leurs droits civiques. La mission n'a pas voulu poser une interdiction de principe. La réponse semble relever davantage d'une appréciation au cas par cas, mission par mission ou dans le cadre d'une section de réserve thématique telle que celle de l'éducation nationale ou éventuellement de l'administration pénitentiaire qui supposent une vigilance particulière.

Il est par ailleurs indispensable que la personne qui entend rejoindre la réserve citoyenne **marque positivement son adhésion aux valeurs de la République** en signant la Charte nationale de la réserve. Cette signature constituera un **engagement**. En effet, si l'entrée dans la réserve doit être aussi libre que possible, le réserviste devrait veiller à maintenir sa disponibilité et à actualiser son « profil », dès lors qu'il figure dans le vivier. Il lui sera ainsi demandé de mettre régulièrement à jour les données personnelles le concernant et les informations sur cette disponibilité (notamment s'il s'engage dans une mission récurrente).

L'accès à la réserve pourrait être **refusé** en cas de comportement manifestement incompatible avec la Charte de la réserve et les valeurs de la République ou présentant un risque d'atteinte à l'ordre public. Un réserviste pourra, pour les mêmes raisons, être **écarté de la réserve citoyenne** avant le terme de son engagement.

La mission considère que le réserviste devra, à intervalles réguliers (tous les deux ans, par exemple) renouveler explicitement son souhait de continuer à être inscrit dans la réserve citoyenne. **L'autorité de gestion appréciera cette demande au regard du respect de son engagement** (missions assurées, formations éventuellement suivies) et, le cas échéant, des manquements constatés à la Charte de la réserve citoyenne (notamment en cas de défaut d'assiduité ou de comportements désinvoltes...). Un réserviste sans affectation qui refuserait les missions qui lui seraient proposées n'aurait ainsi pas vocation à voir son engagement renouvelé.

Le vivier des réservistes devrait aussi permettre d'établir un **référencement des compétences**. Chaque réserviste serait invité à indiquer ses compétences antérieures (langues parlées, diplômes, formations...) ou acquises dans le cadre de son activité de réserviste. Les informations recueillies devraient aussi porter sur le parcours du réserviste et, en particulier, les différentes missions qu'il a effectuées dans le cadre de la réserve. Au moment de son inscription, le consentement du réserviste sera recueilli de manière à ce que ces données personnelles puissent faire l'objet d'un traitement automatisé et être, le cas échéant, transmises à des tiers - services publics ou associations - susceptibles de faire appel à la réserve ou de solliciter le concours de ses membres.

Enfin les **préférences d'affectation** devraient être précisées au moment de l'inscription dans la réserve. Elles pourront porter sur des champs fonctionnels (quelles sont les missions que souhaite effectuer le réserviste ? Dans quels domaines estime-t-il pouvoir être le plus utile à la collectivité ?) ou bien territoriaux (dans quelle ville, territoire ou département le réserviste est-il disponible ?). Bien sûr, ces deux approches, fonctionnelle et territoriale, devraient pouvoir être croisées. Chaque réserviste devrait également préciser, dans la mesure du possible, la nature de sa disponibilité (missions récurrentes ou ponctuelles ...) et mettre à jour ces informations en fonction de l'évolution de ses contraintes personnelles ou de l'acceptation de missions au titre de la réserve.

Il est proposé que les projets susceptibles d'accueillir les réservistes soient aussi variés que possible dans le cadre défini dans la partie III. Ces projets pourront être proposés aux réservistes à travers deux mécanismes : la **labellisation** des projets et la constitution de **sections** de réserve.

#### 4.1.1.2 Un vivier de projets labellisés

Les projets devront en principe être **labellisés** pour vérifier qu'ils sont pertinents au regard des objectifs de la réserve et des règles d'affectation des réservistes.

Il devrait être tenu compte, dans cette démarche de labellisation, des conditions d'accueil des réservistes et des modalités de formation qui pourront leur être proposées. Cette appréciation des projets en vue de leur labellisation serait en principe portée localement par le gestionnaire territorial de la réserve ou par l'agence nationale, notamment si le projet est d'ampleur nationale (ce qui évitera d'avoir à solliciter une labellisation dans plusieurs départements). Aucun droit à labellisation ne devrait être opposable aux gestionnaires de la réserve, ceux-ci devant garder un réel pouvoir d'appréciation : la réserve citoyenne ne doit pas être une nouvelle pourvoyeuse de contentieux.

Les projets labellisés auraient vocation à être publiés sur le site national de la réserve ou une application locale, mais cette publication ne constituerait pas une formalité indispensable. Il est en effet nécessaire de ménager la possibilité de recrutements de proximité pour des missions de dimension locale.

#### 4.1.1.3 Des sections de réserve thématiques ou territoriales

Il devrait également être possible de créer des **sections de réserve** pour les administrations ou associations et, plus généralement, les porteurs de projets qui souhaitent recruter des profils spécifiques et mobiliser de manière récurrente des réservistes et, le cas échéant, organiser à leur bénéfice une formation, une qualification ou une animation particulières.

Ces sections de réserve, qui seraient des sous-ensembles de la réserve citoyenne nationale, pourraient être **fonctionnelles**, c'est-à-dire thématiques ou **territoriales**. Les responsables de ces sections de réserve recevraient une délégation de gestion des réservistes intégrant ces unités. Les réservistes pourraient dans ce cas faire l'objet d'un recrutement spécifique eu égard à l'objet particulier de la section.

Mais cette délégation ne signifierait en aucun cas un abandon des compétences du gestionnaire principal de la réserve au plan national ou au plan territorial : les réservistes appartenant à ces sections demeureraient des réservistes citoyens en cas d'évènements exceptionnels ou pouvant apporter leur concours à d'autres missions. Surtout, la délégation se ferait sur la base d'une convention définissant l'objet, les finalités, les missions et les modalités d'organisation et d'animation de cette réserve. Elle serait révoquée en cas de manquement du gestionnaire délégué aux stipulations de cette convention, qu'il s'agisse, par exemple, des missions, de la formation ou des conditions d'emploi des réservistes.

Les réserves thématiques concerneraient notamment les ministères qui ont développé ou souhaitent développer des projets d'affectation spécifique : tel est le cas de la réserve citoyenne mise en place dans le cadre du **ministère de l'éducation nationale**, qui est gérée sous l'autorité des recteurs et qui regroupe des réservistes ayant marqué un intérêt pour la promotion des valeurs de la

République au sein de l'école comme modalité d'engagement. L'aptitude de ces personnes doit avoir été reconnue par le référent académique. Leur affectation doit se faire selon les modalités prévues par la circulaire ministérielle du 12 mai 2015.

La création de réserves thématiques pourrait également être envisagée auprès des directions générales de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. De telles réserves pourraient également être instaurées auprès de certaines grandes associations reconnues d'utilité publique, dans le cadre de projets partagés avec les pouvoirs publics. Le projet de création de réserves thématiques portées par des associations reconnues d'utilité publiques devrait toutefois faire l'objet d'expérimentations et d'une évaluation précise, car il comporte un certain risque, qui paraît néanmoins surmontable, de confusion entre le statut de bénévole et celui de réserviste. C'est pourquoi il est recommandé une montée en puissance prudente d'un tel dispositif.

D'autres réserves à **finalité territoriale** permettraient, quant à elles, de répondre au souhait de certains élus, notamment les maires, de pouvoir animer de manière souple leur vivier de réservistes, pour mettre en œuvre des projets d'intérêt local, sans avoir à faire labelliser leurs projets de manière systématique. Ce désir est légitime, mais il doit être encadré, pour ne pas exposer la réserve citoyenne à une instrumentalisation ou une valorisation partisane qui en altèreraient l'esprit. Le mécanisme de délégation révocable exposé ci-dessus permettrait de conjurer ce risque. Là encore, la mise en place de quelques projets pilotes permettrait d'expérimenter et de préciser les modalités de cette délégation de gestion.

Il paraît par ailleurs important que les maires, qu'ils soient ou non gestionnaires délégués d'une section de réserve, puissent avoir accès au vivier des réservistes de leur propre commune, sauf si ceux-ci s'y sont opposés lors de leur inscription dans la réserve. En effet, il pourrait être utile qu'en cas d'accident, de catastrophe ou de grand rassemblement de personnes, les maires puissent faire appel à des personnes ayant manifesté leur disponibilité pour un engagement au service de la collectivité.

Dans tous les cas, il conviendra de veiller à ce que ces réserves qu'elles soient thématiques ou territoriales, **ne remettent pas en cause l'unité et l'universalité de l'engagement** pour éviter une organisation en « tuyaux d'orgue » qui méconnaîtrait l'objectif unificateur initial. Mais si cette condition est remplie, elles devraient permettre dans de nombreux cas d'engager une réelle dynamique de projets et de conjuguer de manière originale l'unité de la réserve, comme instrument au service des principes de la République, d'une part, et son inscription dans les réalités concrètes et locales comme son adaptation à des besoins spécifiques, d'autre part. Le succès de la réserve citoyenne de l'éducation nationale, qui a d'ores et déjà permis d'identifier 4 600 réservistes prêts à intervenir dans les écoles, en constitue l'illustration.

## 4.1.2 Mettre en place une gestion déconcentrée

### 4.1.2.1 Une animation de proximité dans un cadre départemental

S'il paraît indispensable de disposer d'un cadre national pour gérer la réserve, son pilotage quotidien doit relever, avant tout, d'une logique de territoires.

Le **cadre départemental** est apparu à la mission comme l'échelon de gestion le plus pertinent. Il permettrait de combiner une gestion de proximité et, en même temps, un brassage des réservistes et une solidarité locale propices au déclouisonnement des territoires infra-départementaux.

Un **comité de pilotage local**, reflet de la diversité de la population et des territoires, aurait pour mission d'animer la réserve citoyenne du département. Il réunirait, autour du préfet, le gestionnaire de la réserve citoyenne (qui pourrait être le secrétaire général de la préfecture ou un directeur départemental interministériel), des personnalités issues de la société civile, des responsables de l'administration (inspecteur d'académie, services de police ou de gendarmerie...), des représentants des collectivités territoriales, des acteurs associatifs et des personnes souhaitant s'investir dans la promotion et l'animation de la réserve citoyenne.

La gestion de la réserve serait assurée par les **services déconcentrés de l'Etat**, dans une logique interministérielle. Ces services disposeraient d'un accès à la base de données des réservistes (avec une clef d'entrée locale), contribueraient à la mise à jour de ce fichier et assumeraient par ailleurs un rôle de labellisation des projets locaux.

**L'essentiel de l'animation de la réserve devrait être assurée par les réservistes eux-mêmes**, en lien étroit avec le comité de pilotage et grâce à l'appui administratif des services de l'Etat. Il s'agirait de réservistes volontaires particulièrement motivés, prêts à assumer un rôle d'encadrement et d'animation. Ils seraient assistés dans cette tâche par l'agence nationale et ils recevraient, le cas échéant, les formations nécessaires. Cet engagement devrait rester bénévole.

L'animation de la réserve pourrait consister dans l'organisation d'actions de **formation générale** (sur les valeurs de la République, la pédagogie de la transmission, la formation aux premiers secours...), dans la **sensibilisation à des questions relevant de grandes causes nationales** pour lesquelles les réservistes pourraient jouer un rôle de veille (détection de personnes en situation d'illettrisme, décrochage et malaise social en milieu agricole, prévention des accidents domestiques...) ou dans la présentation de projets nationaux ou locaux particulièrement fédérateurs. L'animation de la réserve s'étendrait aussi bien sûr à l'identification des besoins locaux d'intérêt général

les plus prioritaires et des porteurs de projets permettant d'y répondre avec le concours de réservistes. Elle veillerait encore à assurer la meilleure adéquation entre l'offre et la demande, c'est-à-dire entre les réservistes disponibles inscrits dans le vivier de la réserve et les projets correspondants.

Pourraient également être organisées **des rencontres régulières** avec des responsables administratifs, associatifs, chefs d'entreprise pour échanger avec les réservistes sur leur expérience et engager une réflexion collective sur les moyens de dynamiser le lien social au plan local. De la sorte, la réserve citoyenne, en prise directe sur la société, pourrait utilement contribuer à alimenter et éclairer le pilotage des politiques publiques.

Les **cérémonies nationales et les journées de commémoration** pourraient, par ailleurs, être des moments privilégiés de réunion et de mise en valeur de l'engagement des réservistes citoyens.

#### 4.1.2.2 L'affectation des réservistes

L'une des missions principales des gestionnaires de la réserve citoyenne sera ainsi de **faire coïncider la disponibilité des réservistes avec les besoins des porteurs de projet**. Cette rencontre ne devrait pas se faire dans un cadre trop formalisé et offrir plusieurs points d'entrée en fonction du contexte et des besoins.

La mission est d'avis que l'affectation devrait se faire sur la base d'un **accord réciproque** : aucune mission ne doit être imposée d'office au réserviste et aucun réserviste ne peut être affecté d'autorité à un service d'accueil. La rencontre entre le réserviste et le porteur de projet peut se concevoir de plusieurs manières :

- le projet, une fois labellisé, est mis en ligne sur le site national ou local de la réserve, ce qui peut permettre aux réservistes intéressés de se porter candidats ;
- le porteur de projet interroge le gestionnaire de la réserve pour identifier ceux des réservistes disponibles qui ont exprimé leur intérêt pour le type de mission à pourvoir. Il pourrait ensuite prendre contact avec ces réservistes ;
- un appel à candidatures pourrait aussi se faire dans un cadre local en ayant recours à une application ad hoc ou aux réseaux sociaux.

Le dispositif proposé par la mission se caractérise par une réelle **flexibilité**. Il est en effet exclu que l'affectation de la réserve repose sur des mécanismes bureaucratiques, uniformes et centralisés.

Il va de soi que pour certaines missions auprès de publics sensibles, et notamment pour servir dans une section de réserve, telle que celles que pourrait par exemple animer l'éducation nationale, le recrutement pourra être conditionné, de manière tout à fait légitime, à une vérification plus poussée des antécédents du réserviste.

Le recrutement serait formalisé par une **convention de mission** qui décrirait précisément la mission du réserviste, sa fréquence, son lieu d'exécution ainsi que la durée de l'engagement souscrit. La signature de cette convention de mission permettrait d'attester que la mission se déroule dans le cadre de la réserve citoyenne, permettant la protection du réserviste à ce titre (en cas d'accident ou de dommage subi par lui) et pourrait conduire à l'inscription de la mission sur le passeport bénévole (voir partie V).

L'accomplissement de la mission pourrait être subordonné au suivi d'une **formation spécifique**, en principe assurée et financée par le service affectataire. Cette formation peut être essentielle pour assurer la bonne exécution des missions confiées au réserviste. Elle ne doit pas à ce titre être sous-estimée. Mais elle est aussi un élément important de valorisation du réserviste. Elle pourrait porter sur les compétences et techniques éventuellement requises par la mission qui lui est confiée, mais aussi sur son contexte (compétences et contraintes des professionnels, connaissance du public cible...) pour permettre la meilleure insertion possible du réserviste dans son équipe d'accueil.

La convention de mission devra constituer **un engagement au moins moral** du réserviste à inscrire son service dans la régularité et la durée. Elle pourrait toutefois être rompue de manière unilatérale par les deux parties avant le terme prévu. Le gestionnaire départemental de la réserve devrait alors en être informé. Des manquements répétés à la Charte du réserviste, à la convention de mission ou au règlement intérieur du service affectataire pourraient justifier cette rupture.

## 4.2 Prévoir un dispositif national léger, mais porteur de sens

La réserve citoyenne, dont la vocation est de faire vivre les principes de la République en tant que principes unificateurs de notre société, doit également reposer sur une **structure nationale** destinée à lui apporter visibilité et cohérence.

Plutôt que de confier cette tâche à un service ministériel, le cas échéant constitué sous forme de service à compétence nationale, il a semblé préférable à la mission de recommander la création d'une **agence dotée de la personnalité morale** qui serait à la fois plus visible et surtout plus apte à la direction d'un projet novateur d'ampleur nationale.

Le dispositif national devrait reposer, autour de l'agence, sur trois éléments : un **comité d'orientation** de la réserve appelé à donner l'impulsion nécessaire à ce projet et, par ailleurs, à nourrir la réflexion sur le sens de la réserve et l'engagement des réservistes au service du projet républicain ; une **plateforme nationale** à qui incomberait la gestion administrative de la réserve et enfin une **Charte de la réserve** qui permettrait d'exprimer l'adhésion des réservistes et des structures qui les accueillent aux principes et valeurs de la République.

Le **comité d'orientation de la réserve** serait constitué de personnalités aux profils variés apportant à la fois une expérience, une légitimité, une notoriété et une ouverture vers la société civile. Il aurait pour mission d'animer la réflexion sur la signification et la portée du projet républicain, la manière dont il est possible aujourd'hui de le nourrir et de le concrétiser et, d'une façon générale, de constituer un lieu d'échange sur l'engagement citoyen en France. Il contribuerait à définir concrètement non seulement les finalités, mais aussi les priorités d'affectation de la réserve et à faire le bilan et l'évaluation de ses résultats.

Les personnalités composant ce comité devraient être choisies avec soin pour garantir sa légitimité, lui conférer une véritable **autorité morale** et **représenter la diversité de la société française**. L'ensemble des courants de pensée et d'opinion devraient pouvoir se reconnaître en lui, pourvu qu'ils adhèrent aux principes de la République. Il pourrait ainsi rassembler des personnalités éminentes de la société civile, des historiens, juristes, sociologues, hauts fonctionnaires, militaires, responsables associatifs et, plus largement, toute personne susceptible à la fois d'aiguillonner la réflexion et de susciter une adhésion collective au projet de réserve citoyenne.

Le comité d'orientation pourrait, dans un premier temps, **finaliser le projet de Charte de la réserve** ainsi que le cahier des charges destiné, en particulier, aux services accueillant des réservistes. Il superviserait également l'élaboration des « documents-ressources » destinés à permettre l'appropriation et la

diffusion des principes républicains, dans le cadre de la réserve, comme pour l'ensemble des citoyens, institutions, écoles, entreprises ou associations, qui le souhaiteraient. Il pourrait être utile d'associer aux réflexions de ce comité les grandes fondations politiques afin d'alimenter les échanges sur ces questions et de contribuer à la formalisation et la diffusion d'une éducation à la citoyenneté.

La **plateforme nationale** assurerait la visibilité quotidienne de la réserve citoyenne à travers l'animation d'un site internet qui pourrait s'inspirer, dans son esprit et sa structure, de celui du service civique. Il présenterait la réserve citoyenne et offrirait la possibilité de s'y inscrire en ligne. L'agence piloterait les opérations de communication et de promotion de la réserve citoyenne, sans entrer dans sa gestion quotidienne qui relèverait du niveau départemental. Elle pourrait également intervenir dans la labellisation de certains projets, en particulier s'ils sont d'envergure nationale.

L'Agence de la réserve citoyenne pourrait ainsi être une structure légère. Une de ses tâches principales consisterait à mettre en place et exploiter un **traitement automatisé** permettant d'enregistrer les inscriptions et de recueillir les informations personnelles sur les réservistes. Elle déploierait un dispositif technique permettant de rapprocher les compétences et préférences d'affectation des réservistes des besoins et projets référencés par ailleurs. Il paraît en effet préférable de développer un support technique national pour assurer un traitement homogène des données ainsi qu'une portabilité des données recueillies en cas de changement de résidence ou encore d'appels largement diffusés à des volontariats ou des compétences au-delà des limites du département.

La **Charte de la réserve** permettrait de recueillir l'adhésion des réservistes et des structures d'accueil aux principes et à l'esprit de la réserve. Elle implique également des devoirs : en la signant, le futur réserviste s'engagerait notamment, dans l'exercice de sa mission, à adopter un comportement conforme aux valeurs et principes qu'il est censé incarner. Il s'agit ainsi de faire référence à la devise de la République et, en particulier, à la fraternité, au refus des discriminations, aux principes de tolérance, d'ouverture à autrui, de respect de la laïcité, qui exclut tout prosélytisme mais impose aussi le respect des consciences en veillant, dans l'exercice de la mission, à n'en heurter aucune. Le réserviste s'engagerait également à assurer la mise à jour de ses données personnelles et à respecter son engagement, c'est-à-dire à accomplir les missions dont il a accepté qu'elles lui soient confiées.

## Partie V - La réserve citoyenne : assurer la reconnaissance de l'engagement des réservistes

La mission s'est interrogée sur le point de savoir s'il fallait arrêter un « **statut du réserviste**, c'est-à-dire définir des garanties et des droits spécifiques. Elle a écarté cette option qui ne lui est pas apparue pertinente pour des personnes qui s'engagent à rendre un service à la collectivité à titre non professionnel et à temps partiel. Elle propose de limiter au strict nécessaire les éléments de définition de la condition du membre de la réserve citoyenne.

L'engagement dans la réserve doit résulter d'une **démarche altruiste** et spontanée et revêtir un caractère bénévole. Il ne doit par conséquent pas être intéressé, au sens où cette démarche permettrait d'obtenir, y compris de manière indirecte, certaines prestations ou avantages.

L'attention des gestionnaires de la réserve devrait, le moment venu, être appelée sur les risques induits par des gratifications qui détourneraient l'esprit de la réserve citoyenne. Il pourrait en effet résulter de pratiques d'avantages divers, en argent ou en nature, une incertitude sur la nature juridique du lien entre le réserviste et son affectataire et, le cas échéant, un risque de requalification de ce lien en contrat de travail.

La mission a également écarté l'idée selon laquelle l'engagement du réserviste pourrait être **opposable aux employeurs**, à l'instar de certaines réserves existantes, comme la réserve opérationnelle de la défense, avec des degrés de contrainte plus ou moins importants. La charge qui en résulterait pour les entreprises serait en effet excessive au regard du nombre potentiel de réservistes qu'elles seraient susceptibles de compter dans leurs effectifs et de la variété des missions pouvant leur être confiées. Bien que ces missions s'inscrivent dans des projets d'intérêt général, elles ne présentent pas le caractère impérieux de celles qui justifient l'appel des réservistes des armées, de la police, de la gendarmerie ou de la réserve sanitaire. La mission a d'ailleurs pu constater que, si la légitimité de ces formes de réquisition n'était absolument pas remise en cause, leur impact sur la vie des entreprises et des services publics concernés n'était pas nul.

L'instauration d'un statut protecteur de la réserve citoyenne risquerait, par ailleurs, de **déstabiliser profondément le vivier des bénévoles associatifs** qui

**est estimé à 16 millions de personnes.** On sait que le bénévolat - qui n'a jamais été juridiquement défini<sup>25</sup> - ne dispose pas d'un statut unique, en dépit des nombreuses réflexions qui ont été menées en ce sens. La plupart des responsables associatifs ne revendiquent d'ailleurs pas de statut pour cet engagement, considérant qu'une telle idée heurte la nature même du bénévolat, qui est un don librement consenti et, par conséquent, gratuit. En revanche, la mission a constaté qu'il existe une réelle demande pour une meilleure prise en compte des contraintes et de la réalité de cet engagement. Il paraît difficile de dissocier la réserve citoyenne de cette **réflexion d'ensemble**. Celle-ci doit constituer un levier pour une meilleure appropriation de toutes ces problématiques par les pouvoirs publics, qui ont notamment été analysées dans le rapport *Engagement citoyen et appartenance républicaine* remis le 15 avril 2015 au Président de la République par le président de l'Assemblée nationale. La mission se limitera à livrer quelques éléments d'analyse propres à la situation des réservistes et à dégager quelques recommandations et pistes de réflexion de portée générale.

### 5.1 Ne pas soumettre le réserviste au droit du travail

Bien que la différence fondamentale entre l'emploi salarié et l'activité bénévole tiende au caractère désintéressé de la seconde, la distinction n'est pas toujours aussi aisée à opérer et la Cour de cassation **n'hésite pas à faire application du code du travail à des situations qui peuvent en apparence relever du bénévolat**. L'existence d'un contrat de travail ne dépend pas, en effet, de la qualification qu'entendent donner les parties à un contrat. C'est au juge qu'il appartient, en l'état de la loi et de la jurisprudence, de lui donner son exacte qualification en fonction des conditions réelles de son exécution<sup>26</sup>. C'est ainsi que l'activité d'un bénévole défrayé trop largement, c'est à dire au-delà des frais réellement exposés, dans un cadre strict (horaires fixés, compte-rendu imposés, instructions de travail, pouvoir de sanction) pourrait être regardée comme relevant du droit du travail, alors même que telle n'était pas l'intention des parties.

C'est pour prévenir ce risque de requalification que la loi instaurant le service civique a pris soin de créer un statut *ad hoc* pour les volontaires écartant explicitement l'application du code du travail<sup>27</sup>. Le risque était réel compte tenu, en particulier, de l'indemnisation des volontaires du service civique. S'agissant de la réserve, il est plus faible, mais la mission estime préférable de **prévoir explicitement que la mission du réserviste s'inscrit dans une relation**

---

<sup>25</sup> La définition la plus souvent mise en avant est celle figurant dans le rapport au Conseil économique et social sur l'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie (juin 1989). Le bénévole est « celui qui s'engage librement pour mener à bien une action en direction d'autrui, action non salariée, non soumise à l'obligation de la loi, en dehors de son temps professionnel et familial ».

<sup>26</sup> Voir notamment Cass. Soc. 29 janvier 2002, n°99-42.697 Bull. civ. V N°38.

<sup>27</sup> Article L. 120-7 du code du service national.

**qui n'est pas soumise aux règles du code du travail afin d'éviter tout risque de requalification**, notamment dès lors que le réserviste est soumis, dans le cadre de sa mission, à un certain nombre de règles et obligations. Il convient par ailleurs de veiller à ce que la réserve respecte le cadre d'un strict bénévolat, ce qui exclut, par conséquent, tous remboursements de frais forfaitaire.

Si le droit du travail n'a pas vocation à s'appliquer aux réservistes affectés dans des organismes de droit privé, le droit de la fonction publique ne doit pas davantage être applicable, sauf dispositions particulières, aux réservistes affectés auprès de personnes publiques. En revanche, dans un cas comme dans l'autre, les réservistes devront se conformer à l'ensemble des règles applicables dans l'organisme dans lequel ils seront affectés. Cette obligation sera rappelée dans la Charte de la réserve que chaque réserviste sera appelé à signer.

## 5.2 Assurer une prise en charge satisfaisante des dommages subis ou causés par le réserviste

Dès lors que le réserviste est bénévole, il est indispensable de s'interroger sur la prise en charge des dommages qu'il peut subir ou, à l'opposé, causer à des tiers dans le cadre de sa mission.

Les modalités de cette prise en charge varient alors selon son affectation.

S'il effectue sa mission auprès d'une collectivité publique ou dans le cadre d'un service public assuré par une personne privée, le réserviste peut être regardé comme étant un « **collaborateur occasionnel du service public** ». Cette catégorie juridique est une création de la jurisprudence administrative qui a permis d'étendre à d'autres personnes que les agents du service public le régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque. Le collaborateur occasionnel peut ainsi obtenir de plein droit l'indemnisation des préjudices subis à l'occasion de sa participation au service public, que celle-ci soit bénévole<sup>28</sup> ou rémunérée<sup>29</sup> et qu'elle soit sollicitée<sup>30</sup> ou spontanée<sup>31</sup>. Dans cette dernière hypothèse, et sauf en cas d'urgence, cette collaboration doit toutefois être acceptée par la personne en charge du service public<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> CE, ass. 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, Rec. p. 279 : des personnes qui avaient accepté, à la demande du maire, de tirer un feu d'artifice à l'occasion d'une fête locale sont des collaborateurs occasionnels du service public.

<sup>29</sup> CE, sect., 26 février 1971, *Aragon*, Rec. p. 172.

<sup>30</sup> Voir par exemple le cas d'habitants d'une commune venus aider à l'extinction d'un incendie après avoir été alertés par le tocsin : CE, ass., 30 novembre 1946, *Faure*, Rec. p. 245.

<sup>31</sup> Un passant qui se lance à la poursuite d'un malfaiteur est un collaborateur occasionnel du service public : CE, sect., 17 avril 1953, *Pinguet*, Rec. p. 177.

<sup>32</sup> Si la collaboration n'est pas acceptée, l'individu n'est pas considéré comme un collaborateur et ne peut bénéficier du régime de responsabilité sans faute : CE, 31 mai 1989, *Pantaloni*, Rec. p. 144.

Ce régime juridique est **protecteur des droits des bénévoles comme de ceux des tiers** : ainsi en cas de dommage subi par le réserviste dans l'exercice de sa mission, l'application du régime du collaborateur occasionnel du service public doit permettre une indemnisation de l'ensemble des préjudices résultant de ce dommage (sauf en cas de faute du réserviste qui peut conduire à l'atténuation, voire à l'exonération de la responsabilité du service). Ce régime offre en pratique des garanties similaires à celles dont bénéficient les fonctionnaires et agents publics au titre de la législation sur les accidents de service et les maladies professionnelles.

En cas de dommage causé à un tiers par le réserviste dans l'exercice de sa mission, l'indemnisation des préjudices a vocation à être directement prise en charge par la collectivité publique, cette dernière ayant la faculté, dans un second temps, de se retourner contre le réserviste dans l'hypothèse où ce dernier aurait commis une faute personnelle détachable du service.

En revanche, **si le réserviste ne peut prétendre au statut de collaborateur occasionnel du service public, sa protection paraît plus contingente.**

A l'instar de tout bénévole, s'il cause un **dommage à un tiers** dans le cadre d'une mission effectuée sous l'autorité d'une personne morale de droit privé, la responsabilité de cette dernière peut être engagée sur le fondement de l'article 1384 du code civil. Le principe de couverture des risques par l'organisme d'affectation du réserviste peut impliquer de lourdes conséquences financières. Il rend nécessaire que cet organisme se garantisse par un **contrat d'assurance** de responsabilité civile. Seules certaines associations sont aujourd'hui tenues de souscrire à une telle assurance, alors que les risques financiers encourus plaident pour une assurance systématique de tous les organismes faisant appel à des bénévoles et, demain, à des réservistes.

En cas de **dommage subi par le bénévole**, la situation est plus complexe, car plusieurs régimes coexistent, sans offrir dans chaque cas une protection équivalente.

En principe, **la Cour de cassation refuse la qualification d'accident de travail pour une activité bénévole**. Des dispositifs parcellaires de protection sociale au profit des bénévoles ont été instaurés par le législateur (en particulier pour certains dirigeants bénévoles d'associations, les titulaires de mandats locaux, les sapeurs-pompiers volontaires...) <sup>33</sup>. Pour les autres bénévoles, certains organismes et œuvres d'intérêt général peuvent souscrire une assurance volontaire <sup>34</sup> couvrant les risques d'accident du travail et de maladies professionnelles de leurs bénévoles : il s'agit des œuvres ou organismes

---

<sup>33</sup> Voir articles L. 311-3 et L. 412-8 du code de sécurité sociale.

<sup>34</sup> Cf article L. 743-2 du code de la sécurité sociale.

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. Ce régime reste toutefois facultatif.

Pour les bénévoles intervenant dans des organismes qui n'ont pas pu ou pas voulu se couvrir, il ne leur reste que la possibilité de souscrire une **assurance volontaire** permettant, moyennant le versement d'une cotisation, de bénéficier des dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale (à l'exception des indemnités journalières) en cas d'accident.

A défaut de toute couverture sociale spécifique, l'organisme d'accueil peut, en cas de survenance d'un accident ou d'une maladie en lien avec les missions exercées dans le cadre d'un bénévolat, être contraint d'indemniser la victime en vertu de l'existence d'une « **convention d'assistance bénévole** » impliquant pour l'assisté l'obligation de réparer les dommages corporels subis du fait de l'activité en cause. La prise en charge des préjudices qui peut en découler n'est toutefois pas aussi protectrice pour la victime que la couverture au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles. En outre, comme c'est le cas pour les dommages causés aux tiers, l'absence de couverture assurantielle de l'organisme d'accueil peut lui faire courir des risques financiers importants.

Quant aux **volontaires du service civique**, ils sont obligatoirement affiliés au régime général de sécurité sociale<sup>35</sup> et ils bénéficient par conséquent de la même protection qu'un salarié en cas de maladie ou d'accident professionnel, qu'ils soient affectés au sein d'un service public ou bien auprès d'une personne morale de droit privé<sup>36</sup>. Ce choix du législateur est compréhensible, car les volontaires du service civique ne sont pas des bénévoles : ils sont engagés à temps plein sur leur mission et ils perçoivent une indemnité forfaitaire à ce titre. La transposition de ce régime aux réservistes ne va pas de soi. Elle poserait en effet un problème de cohérence avec le régime de droit commun applicable aux bénévoles associatifs. **La mission a par conséquent écarté cette solution**, tout en relevant que l'hétérogénéité de la prise en charge des conséquences des accidents et maladies subis par le bénévole dans le cadre de ses fonctions n'était pas satisfaisante. Cette question dépasse toutefois le cas de la seule réserve citoyenne et elle mérite une **réponse globale** pour l'ensemble des bénévoles.

Il conviendra également de la prolonger par une réflexion sur le **risque pénal et, plus largement, les mises en cause** auxquelles un réserviste pourrait exceptionnellement être confronté, sous la forme par exemple d'une extension de la protection fonctionnelle prévue pour les fonctionnaires.

---

<sup>35</sup> Article L. 120-25 du code du service national.

<sup>36</sup> En revanche la loi est muette s'agissant de la responsabilité du fait de dommages causés aux tiers.

En conclusion sur ce point, la mission considère que **le réserviste doit être couvert pour les dommages qu'il cause ou qu'il subit dans le cadre de la mission qu'il exerce au titre de son engagement**. Les règles de droit commun du collaborateur occasionnel du service public lui paraissent suffisantes en cas d'affectation dans un service public, et cela quelle que soit la collectivité publique concernée (Etat, collectivité territoriale ou établissement public). En cas de mission effectuée auprès d'une personne morale de droit privé, hors mission de service public, il conviendrait, lors de la labellisation du projet, de vérifier les conditions de prise en charge du réserviste et d'inviter, le cas échéant, l'organisme d'accueil à souscrire une assurance. Dans certaines circonstances, le coût de cette assurance devrait pouvoir être pris en charge par la puissance publique, sous forme de subvention exceptionnelle pour les associations ne pouvant en raison de leur taille en assumer le coût (lauréats du concours « La France s'engage », par exemple).

### 5.3 Permettre une reconnaissance de l'engagement des réservistes

S'engager dans la réserve citoyenne est une démarche qui *oblige* bien plus qu'elle ne *rétribue*. Mais **ce n'est pas parce qu'un engagement est bénévole qu'il n'implique pas de contrepartie**. Le don s'inscrit dans une relation d'échanges<sup>37</sup> à la fois intéressée (honneur, estime de soi...) et désintéressée (en tant que sacrifice d'intérêts immédiats au nom du lien social). Ce dernier point est essentiel : le don fraternel, fondé sur cette réciprocité, se distingue de l'aumône.

C'est bien cet échange humain qui est au cœur de l'engagement associatif : ainsi dans la dernière enquête *Recherches et solidarités 2015*<sup>38</sup>, 86 % des bénévoles interrogés indiquent que le temps qu'ils consacrent à leur engagement associatif leur apporte « ouverture sur les autres et rencontres », 73% « du plaisir », 58 % « le sentiment d'accomplir un devoir, d'agir dans l'intérêt général », 33 % le sentiment s'être reconnu comme « capable » et 31 % évoquent des compétences utiles pour leurs études ou vie professionnelle. Ces avantages l'emportent largement sur les contraintes évoquées : « obligations un peu contraignantes » pour 16 %, « soucis et disputes au sein de l'association » pour 15 %, « tensions avec les proches du fait d'une moindre disponibilité » (7 %) et « dépenses financières » (5 %).

A l'instar du bénévole associatif, **la principale rétribution du réserviste sera trouvée dans l'expérience humaine de la mobilisation collective** autour d'un projet partagé et la singularité des échanges tissés à l'occasion de l'exercice de ses missions.

<sup>37</sup> Voir notamment toute la sociologie du don depuis les travaux de Marcel Mauss sur la théorie du don/contre don.

<sup>38</sup> Enquête 2015 sous la direction de Cécile Bazin et Jacques Malet. Enquête nationale sur « La France bénévole aujourd'hui », 12<sup>ème</sup> édition.

Le sentiment d'utilité résultant d'un engagement concret sur des projets tels que ceux que propose la réserve peut également contribuer à **restaurer l'estime de soi** chez certains réservistes que la vie a fragilisés. Il est important, de ce point de vue, de donner une **visibilité à la réserve citoyenne**, par exemple à l'occasion de la fête nationale ou dans le cadre des événements festifs ou commémoratifs propres aux services dans lesquels ils sont affectés. De même, il convient de les associer aux retours d'expérience et aux évaluations de l'activité de ces services. Les grands engagements de la réserve devront aussi être célébrés, notamment à l'issue de sa participation à la gestion de crises, catastrophes, accidents ou grands rassemblements de personnes. Cette reconnaissance devra néanmoins veiller à mettre en valeur toutes les formes d'engagement au profit de la collectivité : volontariat, bénévolat et réserve citoyenne, sans privilégier l'une au détriment des autres et en insistant sur leur complémentarité. C'est pour cette raison que la mission **ne juge pas opportun de créer une distinction honorifique particulière** qui distinguerait la réserve citoyenne des autres formes d'engagement<sup>39</sup>.

Au sentiment d'utilité et d'accomplissement tiré de l'engagement dans la réserve, il faut ajouter d'autres effets positifs pour les réservistes.

- A travers son rôle de creuset social, la réserve peut permettre, comme cela a déjà été indiqué, de contribuer au **décloisonnement des milieux socio-professionnels et à une véritable mixité sociale**. La réserve a en effet pour ambition de réunir, sur des projets communs, des personnes de toutes origines, générations, conditions. **L'engagement sinon obligatoire, du moins vivement recommandé, dans la réserve pour tout élève fonctionnaire**, voire pour tout élève de grande école, pourrait venir au soutien de cet objectif. Beaucoup de ces élèves fonctionnaires et étudiants sont déjà impliqués dans des actions de solidarité : l'incitation à l'inscription dans la réserve devrait relever du projet pédagogique de chaque établissement. La dimension symbolique de cet engagement, auquel les universités pourraient être associées pourrait être forte. Si la réserve parvient à être un creuset et un véritable lieu de brassage social, elle aura, de ce seul fait, déjà répondu à une partie des espoirs placés en elle : renforcer le lien social et faire vivre la fraternité. Elle pourra ainsi contribuer à **ouvrir des portes** qui, parfois, restent obstinément fermées pour des jeunes en recherche d'insertion.
- Les formations suivies et les qualifications acquises dans la réserve pourront dans certains cas donner lieu à des **certifications**. Elles contribueront aussi, avec les responsabilités prises et les missions effectuées, à développer l'expérience professionnelle des réservistes, en particulier de ceux qui sont encore en formation ou en parcours d'insertion. Cette expérience pourra être valorisée à ce titre dans une démarche de recherche d'emploi ou de

---

<sup>39</sup> Depuis 2008 il existe une promotion particulière pour le bénévolat associatif au sein des deux grands ordres nationaux.

stage. Loin d'être occulté, le bénévolat est désormais mis en avant dans les curriculum vitae, car il révèle un profil dont notre société a un profond besoin, ainsi que l'acquisition de compétences sociales appréciées, voire recherchées.

Il convient d'une manière générale d'encourager et de **valoriser les parcours durables** et non purement consuméristes d'engagement bénévole. Aujourd'hui, l'expérience acquise au titre des activités bénévoles peut, sous certaines conditions, être prise en compte pour l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification, au même titre que les activités professionnelles, dans le cadre des dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE). Le « **passport bénévole** », livret personnel de reconnaissance de l'expérience bénévole créé par France Bénévolat, peut être utilisé comme pièce justificative complétant un dossier de VAE, afin de formaliser une expérience acquise. Il apparaît important, dans cette perspective, d'ouvrir aux réservistes la possibilité de bénéficier de ces dispositifs et, plus globalement, d'améliorer l'information des employeurs et des organismes de formation sur l'importance des compétences acquises dans le cadre bénévole. Ce n'est que si le « **passport bénévole** » ne pouvait être utilisé ainsi qu'il est proposé par la mission, qu'il conviendrait de créer un document spécifique destiné à enregistrer l'expérience acquise par le réserviste. En tout état de cause, il convient **que les gestionnaires de la réserve puissent, de la manière la plus simple et la plus continue, conserver la mémoire des activités effectuées et les expériences acquises par les réservistes**, pour pouvoir à tout moment les certifier à la demande de ces derniers.

## Partie VI - La réserve citoyenne : organiser une montée en puissance progressive

Le caractère très novateur du projet de réserve citoyenne est de nature à susciter des interrogations sur sa faisabilité et les conditions de sa mise en œuvre. La mission estime que ce projet, tel qu'il vient d'être décrit, est financièrement soutenable, car il induit un coût qui devrait rester raisonnable (1). Pour sa mise en œuvre, elle recommande, afin d'assurer la maîtrise du processus et d'éviter tout écart entre les attentes et les réalisations, une expérimentation de la réserve (3) qui pourrait être engagée sans l'intervention préalable du législateur (2).

### 6.1 Evaluer l'ampleur de la charge budgétaire

La mission a concentré l'essentiel de ses efforts sur la construction d'une proposition de schéma de gestion de la réserve citoyenne, après en avoir défini les objectifs, en nourrissant sa réflexion à partir des auditions et consultations qu'elle a conduites. Elle avait naturellement à l'esprit les contraintes fortes qui pèsent sur les finances publiques et elle a veillé à ne formuler **aucune proposition susceptible de faire peser une charge déraisonnable** sur les pouvoirs publics ou les acteurs privés associés à ce projet.

Eu égard aux délais qui lui étaient impartis, il n'a pas été possible à la mission d'évaluer avec précision le coût du dispositif préconisé et cela d'autant plus qu'elle recommande que soit menée une expérimentation pour en ajuster les contours et les modalités de fonctionnement. Compte tenu des orientations proposées, la charge budgétaire devrait toutefois rester raisonnable :

- **Le « coût » de prise en charge du réserviste** sera modeste compte tenu du principe de bénévolat. Il ne sera pour autant pas nul. Outre les charges de structure inhérentes aux formalités d'inscription et de mise à jour des fichiers, il faut prendre en compte l'assurance et la nécessaire formation de chaque réserviste. Ces derniers coûts devront en principe être supportés par les structures d'accueil (collectivités publiques ou personnes morales de droit privé à but non lucratif) avec, dans certains cas, une possibilité de prise en charge par l'Agence de la réserve citoyenne (au titre, par exemple, du soutien de projets de petites associations lauréates du

concours « La France s'engage »). Il ne faut pas non plus occulter que l'accueil d'un réserviste, comme de tout autre bénévole, stagiaire ou volontaire, implique nécessairement une mobilisation des professionnels du service d'accueil.

- **L'animation de la réserve au plan national** s'appuiera sur une structure légère, l'Agence nationale de la réserve citoyenne. Ses principales missions seront la promotion de la réserve citoyenne, la labellisation des projets d'importance nationale, le pilotage et la coordination des réserves déconcentrées, l'enregistrement des candidatures (déposées par voie numérique dans leur grande majorité) et la gestion du système informatique. L'ensemble de ces missions devraient pouvoir être assurées par une dizaine d'agents en équivalents temps plein (ETP), avec une proportion importante de cadres A<sup>40</sup>.
- **La gestion locale de la réserve** s'appuiera sur les services déconcentrés de l'Etat. Cette charge supplémentaire sera naturellement variable en fonction de la taille des territoires, mais elle peut être évaluée, en régime de croisière, après que la réserve aura été constituée, entre 0,5 et 2 ETP par département. La réorganisation des services déconcentrés de l'Etat à la suite de la réforme territoriale devrait permettre d'optimiser cette nouvelle mission. Le coût d'animation de la réserve devrait être limité compte tenu du principe selon lequel cette animation sera en partie assurée par des réservistes. L'animation des sections de réserve reposera également sur les collectivités, les ministères ou leurs services déconcentrés selon des modalités qu'il leur appartiendra de définir.

Les principaux coûts d'investissement porteront sur l'élaboration d'un **outil informatique** performant pour assurer la gestion du « vivier » des réservistes et sa mise en relation avec le « vivier » des projets, ainsi que la mise en place d'une **plateforme internet** conviviale. Il faut y ajouter des **coûts de communication** (élaboration de charte graphique...) et de promotion de la réserve. La constitution du premier vivier de réservistes supposera toutefois une mobilisation plus importante, mais ponctuelle, d'ETP.

Au total, sous réserve d'une appréciation plus fine des charges dans le cadre de l'expérimentation qui pourra être menée, le coût de gestion paraît modeste. Les charges d'investissement paraissent de surcroît maîtrisables : il conviendra toutefois de s'assurer de la définition précise des besoins et de la maîtrise des coûts dans le cadre des procédures d'appel d'offres qui seront engagées.

---

<sup>40</sup> A titre de comparaison, pour des missions qui ne sont pas très différentes, l'agence du service civique compte seize agents, pour une masse salariale de 2.5 M€ (source : Agence du service civique, *Rapport annuel 2014*).

## 6.2 Identifier le vecteur normatif nécessaire au déploiement du projet

### 6.2.1 Aucune révision constitutionnelle ne s'impose

Le dispositif proposé dans le présent rapport n'impose **aucune révision constitutionnelle, puisqu'elle repose sur le volontariat des réservistes**. Il en aurait très certainement été autrement si la réserve citoyenne avait revêtu un caractère obligatoire, dans la mesure où les dispositions de l'article 34 de la Constitution - selon lesquelles la loi fixe les règles concernant « (...) les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens » - ne constituent une base constitutionnelle appropriée que pour imposer des sujétions dictées par les nécessités de la défense.

La réserve citoyenne, telle qu'envisagée par le présent rapport, n'impose par ailleurs aucune obligation extracontractuelle qui ne reposerait pas sur un accord de volontés : aucune possibilité de réquisition spécifique des réservistes n'est notamment prévue, même en cas de crise majeure. Aucune sujétion ne pèse sur les tiers, sous la forme d'une « opposabilité du statut de réserviste » qui serait susceptible de fragiliser un texte législatif au regard, par exemple, de principes constitutionnels, tels que la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle ou l'égalité devant les charges publiques.

### 6.2.2 Un support législatif n'est indispensable que pour un nombre limité de dispositions

L'analyse des préconisations de ce rapport à la lumière de l'article 34 de la Constitution qui fixe la compétence du législateur montre que si la réserve citoyenne doit prendre appui sur des dispositions législatives pour apporter certaines garanties ou clarifications, **celles-ci ne sont pas indispensables, au moins dans un premier temps, au déploiement du dispositif**.

Sauf à considérer que l'entrée dans la réserve constitue une forme de « droit civique » au sens de l'article 34 de la Constitution, la création d'une réserve citoyenne facultative reposant sur un engagement bénévole **ne nécessite pas l'intervention du législateur pour en fixer les principes et les règles**.

Une loi **ne paraît pas davantage nécessaire à la constitution de l'Agence de la réserve citoyenne** :

La mission considère qu'une telle agence devrait, pour des raisons d'efficacité et de souplesse de gestion, disposer de la personnalité morale, ce qui renvoie à deux statuts: celui de groupement d'intérêt public (GIP) ou celui d'établissement public. En permettant, par l'intermédiaire d'une convention

approuvée par arrêté, à des collectivités publiques de s'associer entre elles, voire le cas échéant avec des personnes privées, afin d'exercer ensemble une activité d'intérêt général ou de réaliser un projet en commun, la formule du **GIP** a paru à la mission mieux correspondre à l'esprit de la réserve citoyenne qui vise à décroiser services publics et société civile. De surcroît, la souplesse de gestion qu'offre cette catégorie juridique se prête davantage au pilotage de projets que la formule plus classique de l'établissement public.

Une première solution consisterait à **s'appuyer sur l'Agence du service civique** qui est elle-même constituée en GIP entre le ministère chargé de la jeunesse, l'ACSé, l'INJEP et l'association France Volontaires. Cette solution présenterait toutefois des inconvénients pratiques, car elle conduirait cette agence à mener de front le pilotage de deux projets distincts et elle lui imposerait une charge lourde, au moment même où elle doit faire face à la montée en puissance du service civique devenu universel le 1er juin 2015. Elle supposerait par ailleurs une modification de la convention constitutive de l'agence avec la difficulté que les partenaires fondateurs ne sont pas forcément tous concernés au même titre par la réserve citoyenne.

La mission préconise par conséquent la constitution d'un **GIP autonome**. Une telle création n'impose pas le vote d'une loi en raison du cadre fixé par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit<sup>41</sup> qui permet de constituer un groupement d'intérêt public sur la base d'une simple convention constitutive.

Il conviendra toutefois d'identifier les **partenaires susceptibles de s'associer avec l'Etat** au sein du GIP « Agence de la réserve citoyenne » : autres personnes morales de droit public ou autres personnes morales de droit privé. La difficulté est qu'en s'associant avec certains partenaires privilégiés, l'Etat prend le risque de paraître limiter la réserve citoyenne à ce partenariat. La constitution du GIP devra donc se faire avec précaution et dans la concertation pour éviter que l'ouverture à la société civile ne contribue paradoxalement à limiter son rayonnement. Ce risque conduit la mission à ne formuler aucune recommandation détaillée de partenariat, faute d'avoir pu en débattre de manière approfondie avec les structures susceptibles d'être associées.

Si le choix du Gouvernement se portait sur un établissement public, l'intervention du législateur paraît en revanche préférable dans la mesure où un tel établissement public pourrait difficilement se rattacher à une catégorie préexistante créée par la loi. S'agissant d'une catégorie nouvelle, l'établissement en cause devrait par conséquent être créé par la loi.

---

<sup>41</sup> Voir les articles 98 à 117 ainsi que le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public et le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public fixant le cadre réglementaire général.

La question de la consultation des **antécédents judiciaires des réservistes**, notamment l'accès au bulletin n°2 du casier judiciaire pourrait également être réglée sans intervention législative. Le 3°) de l'article 776 du code de procédure pénale dispose en effet que le bulletin n° 2 du casier judiciaire peut être délivré : « Aux administrations et personnes morales dont la liste sera déterminée par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 779, ainsi qu'aux administrations ou organismes chargés par la loi ou le règlement du contrôle de l'exercice d'une activité professionnelle ou sociale lorsque cet exercice fait l'objet de restrictions expressément fondées sur l'existence de condamnations pénales ou de sanctions disciplinaires ». Pour permettre à l'Agence de la réserve citoyenne d'opérer cette vérification, il suffirait donc de prévoir dans un texte, qui n'est pas nécessairement de niveau législatif, que l'entrée dans la réserve ou l'exercice de certaines missions peut être refusé en cas de condamnation pénale pour des faits incompatibles avec les missions exercées. Une autre option consisterait à modifier le décret prévu par l'article 776 du code de procédure pénale, aujourd'hui codifié à l'article R. 79 du même code, afin d'ajouter l'Agence de la réserve citoyenne, pour sa mission de recrutement des réservistes, à la liste des organismes pouvant obtenir communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire. C'est la solution la plus simple que recommande la mission.

Les préoccupations relatives à la **protection des données personnelles** ne justifient pas davantage l'intervention du législateur. La constitution du vivier des réservistes conduira à la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données personnelles et sera soumise à ce titre à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Depuis 2004, il n'existe plus de régime d'autorisation législative. La durée de la procédure n'est toutefois pas la même selon que le fichier relève du régime de déclaration ou d'autorisation devant la CNIL.

En principe, les données personnelles recueillies dans le cadre de la réserve citoyenne ne devraient pas être de nature à faire apparaître, directement ou indirectement les données sensibles figurant au premier alinéa de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978<sup>42</sup>. En tout état de cause, le consentement du réserviste devra toujours être recueilli, notamment pour la cession des informations du fichier à des tiers (par exemple, lorsque des porteurs de projets labellisés rechercheront des réservistes). Ce traitement informatique devrait relever du régime juridique de droit commun de déclaration à la CNIL, aucun élément ne paraissant justifier à ce stade qu'il relève du régime de l'autorisation. S'il devait être considéré toutefois qu'il s'agit d'une forme de *téléservice*, il serait nécessaire de prendre un arrêté après avis de la CNIL.

---

<sup>42</sup> Les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci.

En définitive, **une loi ne paraît utile que pour définir les limites ou les bornes de la réserve citoyenne**. La réserve étant un service rendu à titre gratuit, il peut paraître nécessaire de préciser dans la loi les contours et les modalités de cette forme de bénévolat public, pour éviter tout abus ou toute demande de contrepartie de la mission effectuée. Il est également important d'en tracer les limites notamment au regard de l'emploi public et privé ou d'autres dispositifs disposant d'une base législative comme le service civique.

Il ne pourra ainsi pas être fait l'économie d'une intervention législative pour **écarter l'application du code du travail** et prévenir toute requalification en contrat de travail du lien entre le réserviste et son organisme d'accueil. Mais dès lors que la réserve citoyenne est en principe bénévole, ce risque, sans être nul, sera beaucoup plus faible que pour le service civique pour lequel une telle base législative était indispensable compte tenu de son indemnisation.

Le législateur pourra, dans ces conditions, être conduit à préciser l'objet de la réserve citoyenne et fixer ses principales règles de fonctionnement, telles que l'accès à la réserve ou les modalités d'affectation. La mission n'a pas identifié de code susceptible d'accueillir ces dispositions législatives. Si la loi sur le service civique a été codifiée au sein du code du service national, la réserve citoyenne, dont la filiation avec l'ancien service national est moins évidente, y trouverait plus difficilement sa place.

### 6.3 Préciser le calendrier

Puisqu'une loi n'est pas indispensable pour commencer à mettre en place la réserve citoyenne, la mission préconise d'organiser une **montée en puissance progressive**.

Il est indispensable tout d'abord que l'idée de réserve citoyenne puisse **être relayée et s'incarner dans l'engagement de personnalités issues de la société civile**, pour assurer son rayonnement et sa notoriété. La promotion de la réserve, tant au plan national que local, par des personnalités « passeuses de sens » attachées à la défense et à la transmission des valeurs de la République et notamment la notion de fraternité, constitue une clef de réussite du projet. Il s'agit de ne pas conférer à la réserve une image trop institutionnelle, tout en affirmant son ancrage dans le projet républicain.

Le **comité d'orientation** de la réserve devrait par ailleurs être constitué rapidement, pour contribuer à fixer la stratégie et pour nourrir la réflexion sur les principes et valeurs de la République. Cette étape est indispensable pour crédibiliser la démarche et permettre, dès le lancement de la réserve, de créer un espace de dialogue et d'échanges entre personnalités issues

d'horizons différents. Sa première tâche pourra être **d'adopter la Charte de la réserve**, qui pourra par la suite être portée au niveau réglementaire afin qu'elle soit opposable.

Le **groupement d'intérêt public** pourra être constitué après identification des différents partenaires. Il lui appartiendra de lancer sans attendre les procédures de mise en concurrence et de signer les contrats nécessaires à l'élaboration de l'outil informatique permettant d'animer et d'assurer la gestion de la réserve selon les modalités définies dans le cahier des charges.

Il est enfin souhaitable de **ne pas interrompre l'élan qui a été engagé par la constitution de la réserve de l'éducation nationale**, qui compte d'ores et déjà près de 4 600 réservistes prêts à s'engager pour promouvoir les valeurs de la République à l'école. Cette réserve pourrait préfigurer une future réserve thématique et poursuivre son déploiement à la rentrée scolaire de 2015, si le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche considère que les conditions d'un tel déploiement sont réunies. Elle aurait progressivement vocation à se fondre dans la réserve nationale (signature de la Charte de la réserve lorsqu'elle aura été approuvée, proposition aux réservistes de l'éducation nationale qui le souhaitent de participer à d'autres activités au titre de la réserve citoyenne nationale, adoption de la charte graphique...), tout en préservant ses modalités spécifiques de recrutement et d'affectations des réservistes.

Un autre ministère volontaire pourrait également s'investir dans la constitution d'une réserve fonctionnelle thématique, pour diversifier les possibilités d'affectation.

Cette approche fonctionnelle pourrait être complétée par **l'identification de quelques projets significatifs**, portés par des associations volontaires (lauréates par exemple du concours « La France s'engage ») susceptibles de recevoir l'appui de réservistes.

Enfin la mission recommande une **expérimentation territoriale**, dans trois ou quatre départements, avec la constitution de comités de soutien et de pilotage permettant de créer une dynamique territoriale. L'évaluation de ces expériences permettra d'ajuster le schéma de gestion proposé par le présent rapport.

Ces différentes initiatives pourraient être engagées parallèlement à la préparation et à l'adoption des dispositions législatives recommandées.

## Conclusion

Le projet de réserve citoyenne est né de l'idée que le « sursaut républicain » des 10 et 11 janvier 2015 a exprimé beaucoup plus que le refus du terrorisme et l'adhésion à la liberté d'expression et aux autres principes de la République : il a représenté la prise de conscience, par beaucoup de nos concitoyens, de **leur responsabilité, à la fois personnelle et collective, envers le projet républicain**, ce bien commun précieux qui les unit au-delà de leurs différences et qu'ils entendent se réapproprier. Cette prise de conscience a été avivée par le constat que ce projet n'est pas intangible : il est vivant et, par suite, il doit être réexprimé et transmis ; il est, on l'a vu, fragile et peut être blessé. Chacun est par conséquent appelé à être **concrètement acteur et serviteur du projet républicain** et même, dans une certaine mesure, à se penser comme « instituteur » de ce projet. Tel est l'objectif assigné à la réserve citoyenne.

Le « désir de vivre ensemble », pour reprendre l'expression de Renan, qui est sous-jacent au projet de réserve citoyenne, n'est assurément pas un repli : des valeurs telles que l'égalité, la liberté, la fraternité, la tolérance, la laïcité ou la solidarité ont une perspective universelle et elles ont vocation à être partagées, sauf à méconnaître leur sens et leur portée. La mission a la conviction que **c'est cette vision de la République, ouverte et généreuse**, qui était dans le cœur de la majorité des Français rassemblés les 10 et 11 janvier et de tous ceux qui, dans le monde, se sont associés à cette mobilisation.

Nos origines, nos histoires et nos parcours individuels nous différencient : mais, dans le cadre de la République, ces différences doivent nous enrichir plutôt que nous séparer. L'objectif de la réserve citoyenne est bien de renouer avec la tradition et l'esprit du **creuset républicain**, en constituant, au service de projets d'intérêt général, un lieu de rencontre et de brassage entre Français et étrangers, jeunes et anciens, actifs et inactifs, étudiants, demandeurs d'emploi et personnes insérées professionnellement, de toutes origines, générations, confessions et convictions. Chacun doit pouvoir y trouver sa place.

La réserve citoyenne doit ainsi faire passer du désir de « vivre ensemble » à la volonté de « faire ensemble » et permettre, ce faisant, de « co-construire la République ». Elle ne prétend nullement régler tous les problèmes de la société française : ce serait une prétention outrepassante et ridicule. Mais

elle ne renonce pas à résoudre, au moins en partie, certains d'entre eux, en apportant de surcroît à la vie sociale de notre pays un **supplément de sens** tiré de son ancrage dans les valeurs de la République. Elle peut contribuer à panser certaines de nos blessures et prévenir d'autres fractures.

L'originalité et l'intérêt du projet de réserve citoyenne s'inscrivent dans un double état d'esprit : proposer une nouvelle forme d'engagement au service de l'intérêt général et affirmer dans le même temps que ce projet est l'affaire de la société civile. La réserve doit être un **levier d'innovation sociale**, en étant **un lieu de rencontre entre des citoyens et des porteurs de projets** et elle doit apporter à autrui comme à la collectivité une aide véritable adossée à des valeurs fortes. Ses membres, au-delà des services concrets qu'ils rendront, sont ainsi appelés à être, en même temps, des « **passeurs de sens** ». Dans ce contexte, l'Etat doit se placer, non pas en surplomb ou en retrait, mais en position **de facilitateur et de garant**. Cette posture, eu égard à sa construction historique, ne lui est assurément pas familière. De ce point de vue également, la réserve citoyenne est une forme de pari.

La mission a toutefois la conviction que les conditions sont aujourd'hui réunies pour qu'un pareil projet puisse être lancé avec des **chances raisonnables de réussite**. Bon nombre d'acteurs sont prêts à s'engager dans cette démarche. Les auditions et consultations auxquelles la mission a procédé ont permis de mesurer l'écho positif suscité par **l'idée fédératrice de fraternité** qui peut servir de commun dénominateur aux principes de la République et de lien entre les multiples projets qui peuvent être portés dans le cadre de la réserve... La fraternité ne se décrète pas, pas plus qu'elle ne s'impose, ce qui invite naturellement à une certaine humilité. Le présent rapport n'entend, dans ces conditions, que poser des jalons et tracer des pistes.

Parmi ses recommandations, la mission attache une grande importance à la création, auprès de l'Agence de la réserve citoyenne, d'un **comité d'orientation** composé de personnalités d'horizon divers qui doit être le **garant de l'ambition du projet**. Celui-ci devra aussi être relayé par des personnalités nationales et locales qui pourront préfigurer puis assurer l'animation de la future réserve. Ce comité en charge de la stratégie devra, par ailleurs, piloter une expérimentation autour d'une dizaine de projets représentatifs et dans quelques départements afin de valider ou d'amender le schéma de gestion et la doctrine d'emploi proposés par ce rapport.

La mission entend rappeler en conclusion certains points qui lui paraissent essentiels au succès du déploiement de la réserve citoyenne :

- être attentif à la **souplesse** du dispositif et à sa **proximité** avec les acteurs publics et associatifs, nationaux et surtout locaux, condition indispensable à l'appropriation du projet par la société civile ;

- veiller à l'existence d'un **lien permanent** entre, d'une part, les **projets** développés dans le cadre de la réserve et, d'autre part, la **réflexion de fond** sur l'expression, la transmission et la pédagogie des valeurs républicaines, sur la valorisation de la démarche de don ainsi que sur les bases de l'engagement fraternel : la solidarité, la sollicitude, la bienveillance, la compassion, le respect d'autrui ;
- promouvoir un **engagement durable et de qualité** et, dans cette perspective, attacher une grande importance à la qualification, à la formation et à l'encadrement des réservistes.



## Table des annexes

1. Lettres de mission	81
2. Liste des personnes auditionnées	85
3. Liste des organismes consultés	89
4. Résumé et principales propositions	91
5. Avant-projet de loi	95
6. Projet de Charte de la réserve	99
7. Tableau des réserves existantes	101



Paris, le

31 MARS 2015

Monsieur le Vice-Président,

Les événements dramatiques des 7 et 8 janvier ont provoqué un sursaut collectif qui s'est exprimé dans toutes les villes de France le 11 janvier. Des millions de femmes et d'hommes ont affirmé leur fidélité aux valeurs de la République et leur désir d'engagement au service du pays, de la collectivité, de leurs compatriotes.

Il nous appartient désormais de faire vivre l'esprit du 11 janvier. A cette fin, j'ai annoncé plusieurs mesures, parmi lesquelles la création d'une réserve citoyenne. Elle doit permettre la mobilisation, ponctuelle ou récurrente, de citoyens soucieux de venir en renfort de l'action publique et de renforcer le lien social dans notre pays.

Compte-tenu de ces enjeux qui invitent à conjuguer vitalité des principes républicains, marche des services publics et engagement de la société civile, j'ai décidé de vous confier, ainsi qu'à M. Claude Onesta, une mission sur la création d'une réserve citoyenne.

En tenant compte des dispositifs existants et des expériences étrangères, vous vous attacherez à déterminer, à partir des valeurs que la réserve citoyenne permettra de faire vivre, les modalités de mise en œuvre d'un tel dispositif. Vous examinerez notamment les formes juridiques qu'elle pourra prendre, les engagements ou services qui pourront être proposés aux citoyens, les modalités de pilotage et de reconnaissance par la collectivité nationale, ainsi que son articulation avec les autres réserves militaire et civile existantes.

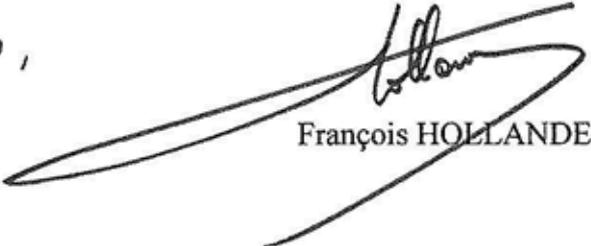
Votre réflexion pourra utilement être complétée de propositions de modifications législatives et réglementaires qui vous sembleraient nécessaires à la création de la réserve citoyenne.

Vous pourrez, pour vous accompagner dans cette réflexion, vous appuyer sur l'expertise et les contributions de représentants de la société civile, d'associations, d'entreprises et d'administrations susceptibles de participer à la constitution d'une telle réserve. Il sera en outre important que vous puissiez travailler en lien avec l'Agence du service civique d'une part, et avec, d'autre part, les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale qui mènent une réflexion globale sur l'engagement.

J'attacherais du prix à ce que votre rapport me soit remis avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

*Bien à vous,*



François HOLLANDE

Monsieur Jean-Marc SAUVÉ  
Vice-Président du Conseil d'Etat  
Place du Palais Royal  
75100 PARIS 01 SP



Paris, le

31 MARS 2015

Monsieur, *Cher Claude*

Les événements dramatiques des 7 et 8 janvier ont provoqué un sursaut collectif qui s'est exprimé dans toutes les villes de France le 11 janvier. Des millions de femmes et d'hommes ont affirmé leur fidélité aux valeurs de la République et leur désir d'engagement au service du pays, de la collectivité, de leurs compatriotes.

Il nous appartient désormais de faire vivre l'esprit du 11 janvier. A cette fin, j'ai annoncé plusieurs mesures, parmi lesquelles la création d'une réserve citoyenne. Elle doit permettre la mobilisation, ponctuelle ou récurrente, de citoyens soucieux de venir en renfort de l'action publique et de renforcer le lien social dans notre pays.

Compte-tenu de ces enjeux qui invitent à conjuguer vitalité des principes républicains, marche des services publics et engagement de la société civile, j'ai décidé de vous confier, ainsi qu'à M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, une mission sur la création d'une réserve citoyenne.

En tenant compte des dispositifs existants et des expériences étrangères, vous vous attacherez à déterminer, à partir des valeurs que la réserve citoyenne permettra de faire vivre, les modalités de mise en œuvre d'un tel dispositif. Vous examinerez notamment les formes juridiques qu'elle pourra prendre, les engagements ou services qui pourront être proposés aux citoyens, les modalités de pilotage et de reconnaissance par la collectivité nationale, ainsi que son articulation avec les autres réserves militaire et civile existantes.

Votre réflexion pourra utilement être complétée de propositions de modifications législatives et réglementaires qui vous sembleraient nécessaires à la création de la réserve citoyenne.

Vous pourrez, pour vous accompagner dans cette réflexion, vous appuyer sur l'expertise et les contributions de représentants de la société civile, d'associations, d'entreprises et d'administrations susceptibles de participer à la constitution d'une telle réserve. Il sera en outre important que vous puissiez travailler en lien avec l'Agence du service civique d'une part et avec, d'autre part, les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale qui mènent une réflexion globale sur l'engagement.

J'attacherais du prix à ce que votre rapport me soit remis avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur, en l'assurance de ma considération distinguée.

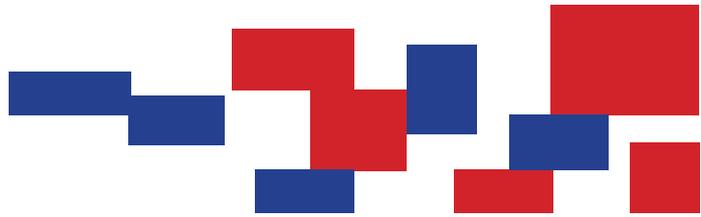
*Bien cordialement,*



François HOLLANDE

Monsieur Claude ONESTA  
Fédération Française de Handball  
16 avenue Raspail  
CS 30312  
94257 GENTILLY CEDEX





## Annexe 2

### Liste des personnes auditionnées

**M. David ABEL**, vice-président de l'association France Nature Environnement

**M. Georges AUDIBERT**, président de section de l'Association nationale des visiteurs de prison

**M. Dominique BALMARY**, président de Unir les associations pour développer les solidarités en France (UNIOPS) accompagné de **M. Benoît MENARD**, directeur général, et de **Mme Morgane DOR**, conseiller technique Europe-vie associative

**M. François BAROIN**, ancien ministre, président de l'Association des maires de France

**M. Dominique BARRAU**, secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

**M. le général Thierry BECKRICH**, secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire

**Mme Nadia BELLAOUI**, présidente du Mouvement associatif, secrétaire générale adjointe de la Ligue de l'enseignement

**M. Luc BERILLE**, secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonome (UNSA) accompagné de **Mme Sylvia SKOVIC**, conseillère nationale

**M. Yannick BLANC**, président du collectif d'associations « La Fonda »

**M. Jean-Paul BODIN**, secrétaire général du ministère de la défense

**M. Gérard BOHELAY**, vice-président en charge de la coordination des branches professionnelles de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)

**Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY**, commissaire générale à l'égalité des territoires

**Mme Joëlle BOTTALICO**, vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) accompagnée de **M. Michel de TAPOL**, président de la commission bénévolat et **Mme Chantal BRUNEAU**, secrétaire générale

**M. Dominique BUSSEREAU**, ancien ministre, président de l'Assemblée des départements de France

**Mme Jocelyne CABANAL**, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) accompagnée de **Mme Caroline WERKOFF**, secrétaire confédérale au service Economie et Société

**M. Pierre CARDO**, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), ancien maire de Chanteloup-les-Vignes

**M. Thomas CAZENAVE**, directeur général adjoint de Pôle emploi en charge de la Stratégie, des Opérations et des Relations extérieures

**M. François CHEREQUE**, président de l'Agence du service civique

**M. Gilles CLAVREUL**, délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

**M. Philippe DA COSTA**, président de l'Institut national pour la jeunesse et l'éducation prioritaire (INJEP) et membre du Conseil économique, social et environnemental

**Mme Pascale COTON**, secrétaire générale de la Confédération française des travailleurs Chrétiens (CFTC) accompagnée de **M. Claude RAOUL**, secrétaire confédéral

**M. Jean-Pierre CROUZET**, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

**M. Pascal DEBAY**, membre de la direction confédérale de la CGT, accompagné de **M. Hervé BASIRE**, secrétaire général de la Fédération enseignement, recherche et culture

**M. Régis DEBRAY**, philosophe, écrivain

**M. Jean-Paul DELEVOYE**, ancien ministre, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

**M. Christophe DEVYS**, conseiller d'Etat

**M. Guillaume DOUET**, responsable du service bénévolat, réseau jeunes du Secours Catholique Français

**M. Jean-Benoît DUJOL**, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

**M. Antoine DULIN**, membre du Conseil économique, social et environnemental, délégué national des scouts et guides de France

**M. Yves-Jean DUPUIS**, directeur général de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privée (FEHAP) accompagné de **Mme Sylvie AMZALEG**, directrice des relations du travail

**M. Jean-Jacques ELEDJAM**, président de la Croix-Rouge française, accompagné de **M. Franck DELAVAL**, directeur de cabinet et **M. Jean-Christophe COMBE**, directeur de l'engagement et de la vie associative de la Croix-Rouge

**M. le général Denis FAVIER**, directeur général de la gendarmerie nationale

**M. le colonel Eric FAURE**, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, accompagné de **Mme Céline GUILBERT**, chargée de la jeunesse et de la culture de sécurité civile

**M. Luc FERRY**, philosophe, ancien ministre

**M. Gilles FINCHELSTEIN**, directeur général de la Fondation Jean Jaurès

**M. Jean-Baptiste DE FOUCAULD**, porte-parole du Pacte civique

**M. Jean GAEREMYNCK**, président du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accompagné de **M. Pascal BRICE**, directeur général

**M. Louis GALLOIS**, président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

**M. Bertrand GAUME**, directeur du cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de **M. Jérôme TEILLARD**, conseiller au cabinet de la ministre

**M. Marcel GAUCHET**, philosophe, historien, directeur d'études à l'École de hautes

études en sciences sociales, rédacteur en chef de la Revue Le Débat

**Mme Marie-Thérèse GEFROY**, présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

**M. Vincent GODEBOUT**, délégué national de l'association Solidarités nouvelles face au chômage

**Mme Isabelle GORCE**, directrice de l'administration pénitentiaire

**M<sup>e</sup> David GORDON-KRIEF**, membre du Conseil économique, social et environnemental

**M. Michel GUILBAUD**, directeur général du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

**M. Frédéric GUIN**, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

**M. Martin HIRSCH**, directeur général de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (APHP)

**Mme Marie HOUSSEL**, Responsable du pôle Ressources humaines hospitalières de la Fédération Hospitalière de France (FHF), accompagnée de **Mme Annie LELIEVRE**, responsable adjointe du secteur médico-social

**M. Laurent DE JEKHOWSKY**, secrétaire général des ministères économiques et financiers

**Mme Michèle KIRRY**, directrice des ressources et des compétences de la police nationale

**Mme Marie-Anne LEVEQUE**, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, accompagnée de **Mme Véronique GRONNER**, sous-directrice des statuts et de l'encadrement

**M. Eric LUCAS**, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de **Mme Florence DUBO**, sous-directrice de la synthèse des ressources humaines

**M. Christian MASSET**, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international

**M. Denis MASSEGLIA**, président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

**M. Gilles MERGY**, délégué général de l'Association des régions de France (ARF), accompagné de **Mme Claire BERNARD**, conseillère chargée du secteur culture, sports, jeunesse, santé, lutte contre les discriminations de l'Association

**Mme Valérie METRICH-HECQUET**, secrétaire générale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

**M. Marc MEUNIER**, directeur général de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)

**M. Christopher MILES**, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication, accompagné de **Mme Claire LAMBOLEY**, conseillère

**M. Pierre NORA**, de l'Académie française, historien, fondateur de la Revue Le Débat

**M. Hubert PENICAUD**, vice-président de l'association France Bénévolat accompagné de **Mme Brigitte DUAULT**, déléguée générale

**Mme Colette PFISTER**, membre du Conseil d'administration fédéral de la Fédération des Secouristes français Croix Blanche accompagnée de **M. Hervé BENEUF**, secrétaire général

**M. Jean PISANI-FERRY**, commissaire général à la stratégie et à la prospective (France stratégie)

**M. Denis PIVETEAU**, conseiller d'Etat

**M. Jean-Luc PLACET**, membre du Conseil économique, social et environnemental, président de l'EPIDE

**M. Didier PORTE**, secrétaire confédéral de Force Ouvrière (FO)

**M. Laurent PREVOST**, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises accompagné de **M. le colonel Jean-Philippe VENNIN** sous-directeur des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi à la direction des sapeurs-pompiers

**M. Pierre RICORDEAU**, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

**M. Michel ROBERT**, secrétaire national en charge du secteur public de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres

**M. Denis ROBIN**, secrétaire général du ministère de l'intérieur

**M. Francis ROL-TANGUY**, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

**M. Jean-Louis SANCHEZ**, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée

**M. Jean-Loup SALZMANN**, président de la Conférence des présidents d'universités (CPU) accompagné de **M. Florian PRUSSAK**, responsable des politiques de site au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

**M. Jean-François SERRES**, secrétaire général de l'association « Les Petits Frères des Pauvres »

**M. Raymond SOUBIE**, président du groupe des personnalités qualifiées du Conseil économique, social et environnemental

**M. François SOULAGE**, ancien président du Secours catholique

**Mme Henriette STEINBERG**, secrétaire générale du Secours populaire français accompagnée de **M. Marc CASTILLE**, chargé des relations extérieures et institutionnelles

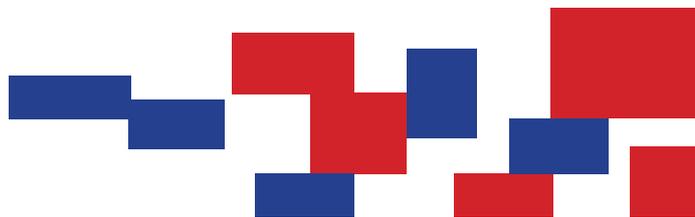
**M<sup>e</sup> François SUREAU**, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, président de l'Association Pierre Claver

**M. François TADDEI**, directeur de recherche à l'INSERM, membre du Haut Conseil de l'Education

**Mme Marie TRELLU KHANE**, co-présidente de l'association Unis Cité

**Mme Najat VALLAUD-BELKACEM**, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

**M. Daniel ZIELINSKI**, directeur du cabinet du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, accompagné de **M. Mikael GARNIER-LAVALLEY**, directeur adjoint, **Mme Livia SAURIN**, chargée de mission engagement, citoyenneté, mobilité et égalité et **M. Jean-Pierre BALCOU**, conseiller juridique



## Annexe 3

### Liste des organismes consultés par écrit

#### Associations

AGIRabcd Les Amis de la terre  
Animafac  
Apprentis d'Auteuil  
Armée du salut  
Association Française contre les Myopathies  
Association des Paralysés de France (APF)  
Association pour favoriser l'égalité des chances à l'école (APFEE)  
Association nationale des visiteurs de prison (ANVP)  
Association Prévention Routière  
ATD Quart monde  
Citoyens et justice  
Collectif interassociatif sur la santé (CISS)  
Collectif pouvoir d'agir  
Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)  
Confédération des fédérations et associations culturelles (COFAC)  
Confédération nationale des foyers ruraux  
L'économie sociale partenaire de l'Ecole de la République (Esper)  
Emmaüs France  
Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise (EGEE)  
Entraide Scolaire Amicale  
Fédération de l'entraide protestante  
Fédération française des banques alimentaires  
Fédération française du Handisport  
Fédération française du sport universitaire (FFSU)  
Fédération Léo Lagrange  
Fédération nationale du sport en milieu rural (FNSMR)  
La Fondation de France  
La Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme

Forum français de la jeunesse  
Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées  
(GENEPI)  
J'accède.com  
Ligue de l'enseignement  
Mouvement AC le feu  
Protection civile  
Restos du cœur  
Société nationale de sauvetage en mer  
Société Saint Vincent de Paul  
Union nationale des acteurs de parrainage de proximité (UNAPP)  
Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées  
mentales, et de leurs amis (UNAPEI)  
Union nationale des associations familiales (UNAF)  
Union nationale des maisons familiales rurales  
Union nationale du sport scolaire (UNSS)  
Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)

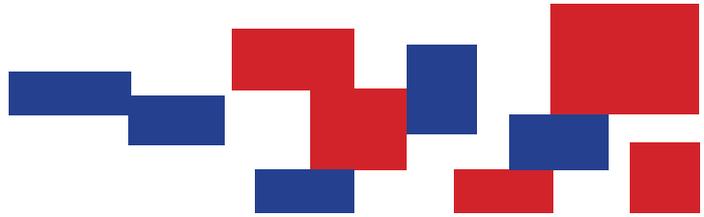
## **Groupes politiques**

### **Assemblée nationale**

Groupe socialiste, républicain et citoyen  
Groupe Les Républicains  
Groupe Union des démocrates et indépendants  
Groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste  
Groupe écologiste  
Groupe Gauche démocrate et républicaine

### **Sénat**

Groupe Les Républicains  
Groupe socialiste et républicain  
Groupe Union des démocrates et indépendants  
Groupe communiste républicain et citoyen  
Groupe du Rassemblement démocratique et social européen  
Groupe écologiste



## Annexe 4

### Résumé et principales propositions du rapport

**Le projet de réserve citoyenne s'appuie sur la conviction que le projet républicain demeure un projet fédérateur et intégrateur** et une réponse au risque de délitement du lien social. Après les attentats de janvier, les Français ont témoigné de la force de leur attachement à ce projet et de leur volonté de le défendre, de le partager et de le promouvoir. Ce projet est l'affaire de tous. La création d'une réserve citoyenne est une réponse à cette disponibilité pour **faire vivre concrètement l'idéal républicain, renforcer la cohésion sociale et développer le sentiment d'appartenance à une même collectivité.**

Les auteurs du rapport insistent sur la singularité du projet républicain qui s'est construit à partir de la devise de la République et de principes tels que la tolérance, la laïcité, le refus des discriminations et du communautarisme. Ils soulignent l'importance centrale de la **fraternité**, pour construire une société de bienveillance et de respect de l'autre qui rejette l'exclusion. La fraternité doit aider à restaurer une confiance partagée et donner un supplément d'âme à notre société.

Dans cette perspective, la mission recommande que la réserve citoyenne prenne la forme d'un **engagement bénévole**, fondé sur le volontariat pour remplir des missions permettant de rendre plus effectives les valeurs de la République, de renforcer le lien social et de faire progresser le « vivre ensemble » dans notre pays.

La réserve citoyenne sera ouverte aux citoyens français majeurs ainsi qu'aux étrangers légalement et durablement installés sur notre territoire et constituera un réservoir de disponibilités, sans exigence d'expérience ou de capacité pré-requises. Elle permettra, en rassemblant des personnes issues de tous horizons, de retrouver **la logique de « creuset »** qui est au cœur du projet républicain. Si l'entrée dans la réserve doit rester facultative, elle pourra être encouragée pour certains publics, comme les demandeurs d'emplois, voire fortement recommandée, par exemple dans le cadre de la scolarité des élèves fonctionnaires ou des élèves des grandes écoles.

Par son ancrage républicain, la réserve citoyenne **se distingue de l'action associative** qui s'inscrit dans la défense de droits, de causes particulières ou de projets d'intérêt général dans une logique d'autonomie institutionnelle. La réserve citoyenne sera toutefois complémentaire de l'engagement associatif en renforçant le vivier des bénévoles, en renouvelant les possibilités d'engagement et en ouvrant aux associations la possibilité de s'appuyer sur la réserve pour mener à bien certains de leurs projets.

Toutes les personnes morales de droit public - Etat, collectivités territoriales et établissements publics -, ainsi que les personnes morales de droit privé à caractère non lucratif pourront accueillir des réservistes dans le cadre de **projets labellisés**. Ces mêmes personnes publiques ou privées pourront aussi créer et animer des sections de réserve sur une base thématique (du type de la réserve créée par le ministère de l'éducation nationale pour faire partager à l'école les valeurs de la République) ou sur une base territoriale (création d'une réserve communale, par exemple).

Les réservistes pourront être affectés sur des missions variées : ponctuelles (participation à la gestion de crises, d'accidents ou de grands rassemblements de personnes) ou plus régulières, sans toutefois pouvoir excéder quelques heures par semaine, ce qui distingue la réserve citoyenne du service civique. **Toutes ces missions devront être en lien avec les valeurs de la République** en participant ainsi au renforcement de la conscience et au partage des valeurs communes, au resserrement du lien social autour des personnes les plus fragiles ou à la protection du « bien commun ». Elles ont toutes en commun de s'inscrire dans une logique de fraternité. Le rapport donne de nombreux exemples de missions concrètes qui pourraient être confiées aux réservistes avec une formation et un encadrement appropriés : transmission des valeurs de la République à l'école ; aide aux personnes en situation de handicap ; accueil et intégration des étrangers ; lutte contre l'exclusion et l'illettrisme ; participation à la politique de la ville ; lutte contre l'isolement social ; promotion des valeurs et de l'éthique du sport ; accès à la culture ; accompagnement des personnes condamnées...

Aucune mission ne pourra être imposée à un réserviste et aucun réserviste ne pourra être imposé à un organisme d'accueil. L'affectation des réservistes **se fera en tenant compte de la nature des missions confiées** et des publics concernés. Il va ainsi de soi qu'une intervention à l'école, auprès de personnes en perte d'autonomie ou en prison suppose une vérification attentive des références et des éventuels antécédents des réservistes.

S'il est proposé que la réserve soit largement accessible, elle n'en constituera pas moins un **engagement avec les droits et devoirs qui en découlent**. Le réserviste devra ainsi adhérer à la Charte de la réserve citoyenne et en respecter les principes dans le cadre de son activité. Il devra respecter les modalités d'intervention figurant dans la convention de mission qu'il signera avec l'organisme d'accueil. Le service d'accueil devra proposer la formation nécessaire à la bonne exécution de la mission et prévoir la prise en charge des dommages causés ou subis par le réserviste dans le cadre de sa mission.

Des dispositions législatives fixeront le cadre et les limites d'intervention de la réserve, aux fins d'**éviter tout effet de substitution ou d'éviction vis-à-vis de l'emploi public ou privé.**

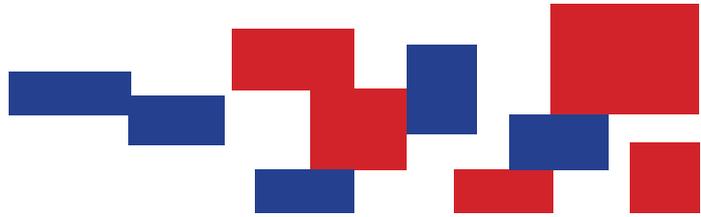
Le réserviste **ne bénéficiera pas d'un statut particulier** qui le distinguerait des autres bénévoles vivant en France. Son engagement pourra être valorisé dans le cadre des actions d'animation de la réserve ou de cérémonies nationales. Il sera répertorié et pourra faire l'objet d'une validation des acquis de l'expérience dans les conditions de droit commun.

Le dispositif de gestion de la réserve sera léger : un **comité d'orientation stratégique** dont la composition sera pluraliste et représentative de la diversité de la société française sera adossé à une **Agence nationale de la réserve citoyenne**. Il garantira la visibilité nationale de la réserve, l'homogénéité de l'engagement des réservistes ainsi que la cohérence des actions menées au regard du projet initial. Une animation et une **gestion déconcentrée** seront organisées dans le cadre de chaque département, autour d'un comité de pilotage, placé sous l'autorité du préfet et réunissant les services de l'Etat, les collectivités territoriales et des personnalités de la société civile. Une part de l'animation et de la gestion de la réserve sera prise en charge par elle-même, c'est à dire qu'elle sera confiée à des réservistes particulièrement investis.

### **La mission recommandée en conclusion au Gouvernement :**

1. De s'assurer que l'idée de réserve citoyenne puisse faire l'objet d'une large **appropriation par la société civile**. La promotion des valeurs portées par la réserve, tant au plan national que local, par des personnalités attachées à leur défense et à leur transmission constitue un préalable. Ces personnalités devraient pouvoir être regardées comme des « passeurs de sens ».
2. De créer les conditions d'une réflexion de fond durable sur les valeurs de la République, en veillant à croiser les expériences et les sensibilités, par la mise en place rapide d'un **comité d'orientation stratégique de la réserve citoyenne**.
3. De poursuivre le déploiement de la **réserve citoyenne de l'éducation nationale** selon les principes définis au cours du printemps de 2015 en tant que « section de réserve » et créer une ou deux réserves thématiques supplémentaires (par exemple, dans le domaine des secours à la population).

4. D'engager sans délai dans 3 ou 4 départements représentatifs de la diversité territoriale française l'**expérimentation du projet** de réserve citoyenne, afin de le tester en grandeur réelle et de prévoir d'éventuelles adaptations avant son extension ou sa généralisation.
5. De constituer un groupement d'intérêt public (GIP) **nommé « Agence de la réserve citoyenne »**, afin d'engager les procédures d'élaboration et d'acquisition de la plateforme nationale et des moyens informatiques nécessaires au déploiement de la réserve citoyenne sur l'ensemble du territoire.
6. De soumettre au Parlement, avant la fin de l'année 2015, un court **projet de loi relatif à la réserve citoyenne** (déjà rédigé) qui permettra d'ancrer la réserve citoyenne dans notre droit, de la sécuriser juridiquement et d'en fixer les grandes caractéristiques et les limites.



## Annexe 5

### **Avant-projet de loi instaurant une réserve citoyenne**

#### Article 1<sup>er</sup>

I. La réserve citoyenne a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale. Elle offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République et, en particulier, de promouvoir la fraternité en s'engageant, à titre bénévole, sur des projets d'intérêt général assumés par une personne morale de droit public ou un organisme sans but lucratif de droit français. Une association culturelle ou politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peut accueillir de réservistes.

II. La Charte de la réserve citoyenne, qui fixe notamment les engagements et les obligations des réservistes et des organismes d'accueil, est approuvée par décret en Conseil d'Etat.

III. L'Etat est garant du respect des finalités de la réserve et des règles la régissant.

#### Article 2

I. La réserve citoyenne est ouverte à toute personne de plus de 16 ans possédant la nationalité française ou celle d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou ressortissante d'un Etat tiers résidant durablement sur le territoire français. La participation d'un mineur à la réserve citoyenne est subordonnée à une autorisation parentale.

II. Le réserviste et les organismes d'accueil souscrivent à la Charte de la réserve citoyenne et s'engagent à en respecter les principes.

III. L'autorité de gestion de la réserve citoyenne peut s'opposer, par décision motivée, à l'entrée ou au maintien dans la réserve de toute personne dont le comportement serait manifestement contraire à la Charte de la réserve citoyenne ou pour tout motif tiré d'un risque d'atteinte à l'ordre public.

IV. L'inscription dans la réserve citoyenne vaut pour une durée limitée fixée par décret. Elle peut être renouvelée sur demande expresse du réserviste.

L'autorité de gestion de la réserve apprécie cette demande au regard des missions effectuées par le réserviste, des formations éventuellement effectuées et, le cas échéant, des manquements constatés à la Charte de la réserve citoyenne.

### Article 3

I. La réserve citoyenne est mobilisable pour toute activité d'intérêt général, ponctuelle ou récurrente, correspondant au sens et aux valeurs de la réserve. Aucune affectation ne peut être prononcée sans le double accord de l'organisme d'accueil et du réserviste.

II. Le réserviste est placé sous le pouvoir de direction du responsable de l'organisme d'accueil dans lequel il est affecté.

III. Aucune mission ne peut donner lieu à rémunération ou indemnisation du réserviste sous quelque forme que ce soit. L'organisme d'accueil du réserviste le couvre des dommages subis par lui ou causés aux tiers dans le cadre d'une mission effectuée au titre de la réserve citoyenne.

IV. L'engagement, l'affectation et l'activité du réserviste ne sont régis ni par les dispositions du code du travail, ni par celles du chapitre 1er de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

### Article 4

I. Les missions impliquant une intervention récurrente de réservistes doivent être préalablement labellisées par l'autorité de gestion de la réserve. Ces missions ne doivent pas excéder un nombre d'heures hebdomadaire défini par décret.

II. Elles font l'objet d'une convention d'engagement qui précise l'objet de la mission, la fréquence et le lieu d'intervention du réserviste. Chacune des parties peut y mettre fin dans des conditions définies par décret.

III. Un réserviste ne peut être affecté à une mission qui :

- soit a été exercée par un salarié de la personne morale ou de l'organisme d'accueil dont le contrat de travail a été rompu moins d'un an avant l'engagement du réserviste ;
- soit a été confiée à un agent public moins d'un an avant ce même engagement.

## Article 5

I. La réserve citoyenne peut comporter des sections territoriales ou fonctionnelles. Les réservistes peuvent solliciter leur inscription dans une section fonctionnelle ou territoriale de la réserve citoyenne.

II. Des sections fonctionnelles peuvent être organisées par l'Etat, un établissement public national ou une association reconnue d'utilité publique, sur décision de l'autorité de gestion de la réserve et dans les conditions prévues par une convention passée avec cette autorité. Cette convention définit notamment les conditions d'accès à la section de réserve fonctionnelle, les modalités de recrutement des réservistes, la nature des missions susceptibles de leur être confiées et les règles d'affectation.

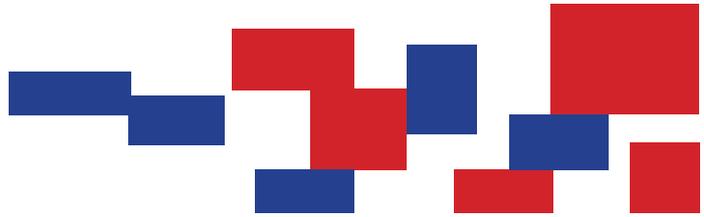
III. Des sections territoriales peuvent être organisées par des collectivités territoriales sur décision du représentant de l'Etat dans le département, dans des conditions définies par une convention définissant notamment les conditions d'accès à la section de réserve territoriale, les modalités de recrutement des réservistes ainsi que les missions susceptibles de leur être confiées.

IV. L'autorité de gestion de la réserve citoyenne peut abroger à tout moment la décision de création d'une section fonctionnelle ou territoriale de la réserve, lorsque les réservistes sont affectés à des fins étrangères à celles figurant à l'article 1er de la présente loi ou que les stipulations de la convention mentionnée aux 2ème et 3ème alinéas du présent article ont été méconnues. Sauf dans les cas prévus par décret, l'appartenance à une réserve fonctionnelle ou territoriale se fait sans préjudice de l'appartenance à la réserve nationale.

## Article 6

Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat.





## Annexe 6

### **Projet de Charte de la réserve citoyenne**

La réserve citoyenne réunit, autour d'une vision partagée des principes républicains, des personnes d'origines, de générations et de sensibilités différentes, dans une démarche de promotion de la fraternité au service de projets d'intérêt général en lien avec les valeurs de la République.

La réserve citoyenne est concrètement le lieu de rencontre entre l'engagement bénévole de citoyens français ou de toute personne résidant durablement en France, à servir et incarner les valeurs de la République, d'une part, et des projets portés par des acteurs publics ou privés à but non lucratif, d'autre part. Elle a pour but de manifester l'adhésion à ces valeurs, de les faire vivre de manière tangible et de contribuer à la promotion et la transmission des principes qui fondent le « vivre ensemble » dans notre pays.

La réserve citoyenne vise à renforcer le lien social et le sentiment d'appartenance à une même communauté autour d'un projet à vocation universelle. Elle est un instrument au service de la fraternité.

La réserve citoyenne est mobilisable pour toute activité d'intérêt général, ponctuelle ou récurrente, correspondant au sens et aux valeurs de la réserve.

#### **Engagements du réserviste**

Par son engagement, le réserviste citoyen témoigne de son attachement aux valeurs de la République. A ce titre, il s'engage à :

- Promouvoir et faire vivre, partager et transmettre les principes républicains, notamment la liberté, l'égalité, la fraternité ;
- Offrir sa disponibilité pour répondre à l'appel des autorités gestionnaires de la réserve et mettre à jour ses données personnelles ;

- Respecter les engagements pris pour chaque mission, que ce soit au regard de son objet ou de la régularité de l'intervention prévue ;
- Se conformer aux règles propres de l'organisme auprès duquel il est affecté et, d'une manière générale, aux principes de discrétion, de loyauté et de disponibilité inhérents à sa mission.

En intégrant la réserve citoyenne, le réserviste signifie son adhésion à l'ensemble de ces principes.

### **Obligations des personnes publiques et privées habilitées à recourir à la réserve**

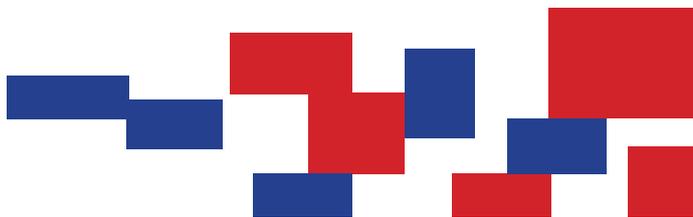
Les personnes morales de droit public ou de droit privé à but non lucratif habilitées doivent accueillir les réservistes citoyens dans des conditions optimales pour assurer le succès de la mission qui leur est confiée. A ce titre, elles s'engagent à

- Proposer des missions conformes aux conditions d'emploi de la réserve, à l'exclusion de toute mission relevant d'une activité permanente ;
- Donner l'information la plus complète possible au réserviste sur sa mission ;
- Proposer les formations permettant au réserviste de s'insérer dans les meilleures conditions dans le service d'affectation et de disposer des compétences nécessaires au bon accomplissement de sa mission.

Le réserviste peut mettre fin, de manière unilatérale, à son engagement selon les modalités prévues dans la convention d'engagement. Il en informe le gestionnaire de la réserve citoyenne.

L'organisme faisant appel à un réserviste peut mettre fin à tout moment à la mission confiée à celui-ci, notamment en cas de manquement de ce dernier à ses engagements. Il en informe le gestionnaire de la réserve citoyenne.

Tout manquement aux principes rappelés par la présente charte peut justifier qu'il soit mis fin à la participation de la personne concernée à la réserve citoyenne, en tant que réserviste ou comme organisme habilité à faire appel à des réservistes.



## Annexe 7

### Tableau des réserves existantes

Intitulé	Profil des réservistes et nombre	Date de création/texte source	Missions	Rémunération et lien avec l'employeur
<b>Pour le ministère de la défense</b>				
<b>Réserve opérationnelle d'engagement</b>	citoyens (dix-sept à cinquante-cinq ans) ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR) et agréés par l'autorité militaire - 28 000 personnes environ	Loi n°99-894 du 22 octobre 1999	Activités temporaires (Vigipirate, traitement de dossiers contentieux) ou permanentes (service médical, encadrement des jeunes lors de la journée Défense et citoyenneté...), OPEX	Mobilisable 60 jours/an pouvant être porté à 150 voire 210 jours - délai de réactivité entre 15 et 30 jours. L'employeur peut s'y opposer. Suspension du contrat de travail mais maintien des droits à prestation sociales. Perception d'une solde et de primes
<b>Réserve opérationnelle de disponibilité</b>	Anciens militaires ou sous contrat soumis à l'obligation de disponibilité de cinq ans			
<b>Réserve citoyenne</b>	Citoyens volontaires agréés, anciens militaires au terme de leur période de disponibilité, réservistes opérationnels au terme de leur engagement. 3814 personnes		Missions essentiellement de communication visant à la diffusion de l'esprit-défense et au renforcement du lien entre la nation et ses forces armées	Remboursement des frais de déplacement
<b>Pour le ministère de l'intérieur</b>				
<b>Sapeurs-pompiers volontaires</b>	Volontaires entre seize et soixante ans. 192 000 personnes	Loi n°96-370 du 3 mai 1996	Missions correspondant à celles réalisées par les sapeurs-pompiers professionnels : missions de soutien (soutien sanitaire, alimentaire, logistique, formation) et opérationnelles (interventions)	Indemnités liées au volume horaire et au type d'activité
<b>Jeunes sapeurs-pompiers</b>	Volontaires entre onze et dix-huit ans. 27 255 personnes	Décret n°81-392 du 23 avril 1981 + Décret n°2000-825 du 28 août 2000	Apprentissage des gestes de premiers secours, développement des aptitudes physiques et du sens civique par une formation théorique et pratique	
<b>Police - Réserve volontaire formée des retraités des corps actifs de la police</b>	Retraités des corps actifs de la police. 2691 personnes dont 113 "délégués police population"	Loi n°2003-239 du 18 mars 2003	Mêmes missions que celles dévolues aux policiers actifs (patrouille, sécurisation, etc.)	Indemnisation comprise entre 55 et 203,30€ brut par vacation, en fonction du niveau d'expertise
<b>Police - Réserve volontaire issue de la société civile</b>	Volontaires issus de la société civile. 234 personnes		Missions de soutien (accueil du public, assistance, gestion de proximité, saisie informatique, secrétariat...)	Indemnisation comprise entre 55 et 203,30€ brut par vacation, en fonction du niveau d'expertise du réserviste
<b>Police - Service volontaire citoyen</b>	Volontaires de plus de dix-sept ans. 356 personnes		Missions d'accueil du public et des victimes, de formation des adjoints de sécurité et des cadets de la République, de promotion de la police nationale, et de prévention de la délinquance	Indemnisation prévue
<b>Gendarmerie - Réserve opérationnelle de 1er niveau</b>	Volontaires entre dix-sept et trente ans engagés à servir dans la réserve. 23 300 personnes ayant suivi une préparation militaire	Loi n°99-894 du 22 octobre 1999	Missions d'ordre et de sécurité publique, d'instruction et de formation, de ressources humaines et de logistique, de sécurité routière, de police judiciaire et de concours à la justice	Solde variable selon le grade 83 euros par jour en moyenne
<b>Gendarmerie - Réserve opérationnelle de 2ème niveau</b>	Anciens militaires de la gendarmerie soumis à l'obligation de disponibilité de cinq ans - 28 000 personnes mobilisables uniquement en cas de troubles graves	Loi n°99-894 du 22 octobre 1999		
<b>Gendarmerie - réserve citoyenne spécifique</b>	Volontaires agréés par l'autorité militaire - 1300 personnes	Loi n°99-894 du 22 octobre 1999	Actions visant à renforcer le lien Nation-Armée et à faire connaître la gendarmerie. Missions d'expertise	Remboursement des frais de déplacement

Intitulé	Profil des réservistes et nombre	Date de création/texte source	Missions	Rémunération et lien avec l'employeur
<i>Pour le ministère de la santé</i>				
<b>Réserve sanitaire</b>	Professionnels et anciens professionnels de santé ayant souscrit un contrat d'engagement (environ 2 000 personnes)	Loi n°2007-294 du 5 mars 2007	Réponse aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menaces sanitaires graves sur le territoire national	Indemnisation de l'employeur du réserviste ou compensation de l'interruption des activités professionnelles habituelles du réserviste, s'il exerce en libéral. Remboursement des frais et prise en charge intégrale de l'organisation matérielle de la mission du réserviste
<i>Pour le ministère de la justice</i>				
<b>Réserve civile des services pénitentiaires</b>	Volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire. 57 réservistes	Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009	Assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice, missions de formation des personnels d'étude ou de coopération internationale. Assister les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exercice de leurs fonctions de probation	Rémunération. Le réserviste doit demander l'accord de son employeur lorsque la mission dépasse dix jours
<b>Réserve de magistrats</b>	Magistrats volontaires à la retraite de moins de soixante-quinze ans - 169 personnes	Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	Activités non juridictionnelles	Rémunération
<b>Reserve de greffiers</b>	Volontaires de moins de soixante-quinze ans issus du corps des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires - 250 personnes		Missions d'assistance, de formation des personnels et d'études pour l'accomplissement d'activités non juridictionnelles	Rémunération
<i>Pour les collectivités territoriales</i>				
<b>Réserves communales de sécurité civile</b>	Volontaires - 500 communes ont créé une réserve de sécurité civile	Loi n°2004-811 du 13 août 2004	Appui aux services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. Participation au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Contribution à la préparation de la population face aux risques : surveillance des cours d'eaux, débroussaillage, déneigement	suspension du contrat de travail mais accord nécessaire de l'employeur. Si fonctionnaire mise en congé avec traitement sinon possibilité d'indemnité compensatrice