

N° 793

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Jean-Marie BOCKEL et Mme Gisèle JOURDA,

Rapporteurs,

Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Michel BOUTANT,
Alain GOURNAC et Jean-Paul EMORINE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	5
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE - LES INSUFFISANCES ACTUELLES DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES	13
I. UN CADRE RÉCEMMENT ADAPTÉ.....	16
A. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES	16
1. <i>Le produit d'une histoire.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Les deux composantes de la réserve opérationnelle</i>	<i>19</i>
a) <i>La réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1), réserve d'engagement</i>	<i>19</i>
b) <i>La réserve opérationnelle de 2^e niveau (RO2), réserve de disponibilité</i>	<i>21</i>
3. <i>Des activités très diverses</i>	<i>21</i>
4. <i>La gouvernance du système.....</i>	<i>27</i>
5. <i>Le régime du réserviste</i>	<i>29</i>
B. DES AMÉNAGEMENTS SOUTENUS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	31
1. <i>La création en 2011 d'une « réserve de sécurité nationale » incluant la réserve opérationnelle des armées.....</i>	<i>31</i>
2. <i>L'assouplissement en 2015 des conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale</i>	<i>33</i>
C. UNE ARTICULATION MANQUANT PARFOIS DE CLARTÉ AVEC LES AUTRES RÉSERVES	34
1. <i>Les autres réserves militaires</i>	<i>34</i>
a) <i>La réserve de la DGA</i>	<i>34</i>
b) <i>La réserve citoyenne des armées</i>	<i>35</i>
c) <i>La réserve de la gendarmerie</i>	<i>39</i>
2. <i>La « nébuleuse » des réserves civiles.....</i>	<i>41</i>
II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE TOUJOURS EN ATTENTE.....	44
A. UNE PRATIQUE EN DEÇÀ DES OBJECTIFS	44
1. <i>S'agissant du volume des effectifs</i>	<i>45</i>
2. <i>S'agissant du niveau d'activité</i>	<i>47</i>
B. UN EMPLOI DÉPOURVU DE VRAIE DOCTRINE	49
C. UNE GESTION COMPLEXE.....	50
1. <i>Une mobilisation par nature difficile à susciter et à fidéliser</i>	<i>50</i>
a) <i>Les freins du côté des viviers.....</i>	<i>50</i>
b) <i>Les freins du côté des armées</i>	<i>53</i>
2. <i>Des outils de pilotage et de suivi limités</i>	<i>55</i>

DEUXIÈME PARTIE - DE NOUVELLES AMBITIONS À CONCRÉTISER : LES ENJEUX D'UNE « GARDE NATIONALE »	57
I. LE RENFORCEMENT DE LA RÉSERVE MILITAIRE ENGAGÉ PAR LE GOUVERNEMENT	59
A. LA RÉAFFIRMATION D'OBJECTIFS ANCIENS DANS UN CONTEXTE NOUVEAU	59
1. <i>L'utilité de la réserve dans le contexte sécuritaire actuel</i>	59
2. <i>Les objectifs mis en avant par le Gouvernement</i>	63
B. LES MOYENS D'ORES ET DÉJÀ DÉGAGÉS	69
1. <i>Les moyens financiers</i>	69
2. <i>Les moyens matériels</i>	71
a) <i>Le pilotage administratif</i>	71
b) <i>Les premières transformations de l'organisation militaire</i>	72
II. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR RÉUSSIR UN REDIMENSIONNEMENT INDISPENSABLE	73
A. LES VECTEURS DE REVIVIFICATION DE LA RÉSERVE DES ARMÉES	75
1. <i>En ce qui concerne l'organisation</i>	75
a) <i>Tenir les promesses budgétaires</i>	75
b) <i>Concevoir un maillage territorial</i>	76
c) <i>Repenser la gouvernance</i>	81
d) <i>Bâtir une véritable gestion des ressources humaines</i>	82
e) <i>Simplifier les procédures administratives</i>	84
2. <i>En ce qui concerne l'effort vers les viviers</i>	85
a) <i>Développer l'attractivité</i>	85
b) <i>Diversifier les recrutements</i>	92
c) <i>Améliorer la communication</i>	95
3. <i>En ce qui concerne l'emploi des réservistes</i>	99
a) <i>Définir une doctrine d'emploi de la RO1</i>	99
b) <i>Exploiter la ressource de la RO2</i>	101
c) <i>Cultiver les coopérations avec la gendarmerie</i>	102
d) <i>Optimiser la réserve citoyenne</i>	103
e) <i>Clarifier la relation avec les réserves civiles</i>	105
B. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UNE « GARDE NATIONALE »	107
1. <i>Les scénarios envisageables</i>	108
a) <i>Les modèles disponibles</i>	108
b) <i>Le champ des possibles</i>	111
2. <i>Le sens d'une initiative : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises</i>	116
CONCLUSION : PRÉPARER LES FORMES DE L'ENGAGEMENT CIVIQUE DE DEMAIN	121
EXAMEN DU PRÉSENT RAPPORT EN COMMISSION	123
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS MENÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	143
ANNEXE 2 : L'ORGANISATION DES RÉSERVES MILITAIRES ÉTRANGÈRES (ÉTATS-UNIS, CANADA, ROYAUME-UNI, ALLEMAGNE, ESPAGNE ET ITALIE)	147

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

I.- Préconisations générales :

- 1.- conserver à la réserve des armées un statut et une vocation militaires ;
- 2.- structurer cette réserve en fonction d'une territorialisation ;
- 3.- assurer une coordination interarmées renforcée ;
- 4.- recruter en priorité des jeunes dans la réserve opérationnelle.

II.- Préconisations en ce qui concerne l'organisation de la réserve :

a) *Tenir les promesses budgétaires :*

- 5.- maintenir l'effort financier récemment dégagé en faveur de la réserve militaire ;
- 6.- amplifier cet effort pour accompagner la montée en puissance attendue en ce domaine.

b) *Mettre en place une territorialisation :*

- 7.- concevoir un maillage territorial qui ancre la réserve, et à travers elle les armées, sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les « déserts militaires » et les secteurs identifiés comme présentant un risque de crise ou de troubles importants ;
- 8.- tirer parti, pour le recrutement de réservistes et leur emploi dans des missions de protection, de la proximité induite par cette réorganisation entre bassin de vie et lieu d'activité militaire.

c) *Repenser la gouvernance :*

- 9.- créer une Inspection générale de la réserve militaire, commandée par un officier général sous l'autorité du chef d'état-major des armées ;
- 10.- adjoindre deux officiers, dont un réserviste au moins et un gendarme, à l'inspecteur général ainsi proposé.

d) *Bâtir une véritable gestion des ressources humaines :*

- 11.- doter les armées d'un système de pilotage et de suivi de la réserve, notamment quant à la programmation de l'emploi des réservistes opérationnels. À cet effet, mettre en place rapidement un système d'information moderne, comparable à celui dont dispose la gendarmerie, en veillant à la bonne conception de cet outil structurant ;
- 12.- s'efforcer de mieux exploiter les compétences individuelles des réservistes ;
- 13.- assurer une évolution des réservistes dans les grades de la hiérarchie militaire conformément à leurs mérites dans le service et à leur fidélité aux armées ;
- 14.- mener en leur faveur une politique de proposition aux distinctions, militaires et civiles, que justifie leur engagement.

e) *Simplifier les procédures administratives :*

- 15.- pour toutes les dimensions de l'emploi des réservistes opérationnels, rationaliser les procédures en les standardisant et en promouvant un formulaire unique ;
- 16.- recourir à la dématérialisation à chaque fois qu'elle est possible, par exemple pour le « bon unique de transport » (BUT) délivré aux réservistes ;

17.- mettre en place une organisation des visites médicales d'aptitude qui permette aux volontaires pour servir dans la réserve de franchir rapidement cette étape, sans la négliger, et réexaminer la pertinence de la grille d'évaluation en vigueur en la matière, en fonction des cibles de recrutement.

III.- Préconisations en ce qui concerne l'effort vers les viviers de la réserve :

a) Développer l'attractivité :

- envers les salariés :

18.- instaurer un dispositif permettant la conversion en droits à des heures supplémentaires de formation des activités effectuées au titre de la réserve militaire ;

19.- rétablir un crédit d'impôt pour les entreprises employant des salariés par ailleurs réservistes opérationnels ;

20.- organiser une concertation en vue d'aboutir, pour les plus grands groupes et sociétés, à un relèvement du congé légal opposable par le salarié-réserviste à son employeur - au moins à huit jours, contre cinq actuellement, hors meilleur arrangement toujours possible sur une base conventionnelle. Cette démarche n'est pas exclusive d'une concertation avec les PME en vue d'envisager tous les progrès possibles sur ce plan ;

21.- poursuivre le développement des conventions de partenariat entre les entreprises et le ministère de la défense, en sensibilisant les employeurs à la « valeur immatérielle » que représentent les réservistes pour leur entreprise.

- envers les étudiants :

22.- promouvoir des dispositifs de validation au sein des formations supérieures des compétences et connaissances acquises par les étudiants à l'occasion d'activités dans la réserve, ainsi que la possibilité d'aménagements de scolarité au bénéfice de ces étudiants-réservistes ;

23.- intensifier le développement des conventions de partenariat entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère de la défense, en sensibilisant les chefs d'établissement à la dimension formatrice et au potentiel d'intégration professionnelle que comporte, pour un étudiant, sa participation à la réserve ;

24.- étendre cette politique partenariale aux établissements de l'enseignement secondaire, en vue du recrutement de lycéens dans la réserve.

- en améliorant la condition sociale et financière des réservistes :

25.- ouvrir aux réservistes opérationnels, pour leurs période d'activité dans les armées, le droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD) ;

26.- mettre à l'étude l'instauration d'une prime de fidélité pour les réservistes décidant de renouveler leur engagement auprès des armées ;

27.- prendre en compte le critère de la participation à la réserve militaire pour l'attribution des bourses d'études.

b) Diversifier les recrutements :

28.- promouvoir le recrutement dans la réserve opérationnelle de volontaires directement issus de la société civile, en priorité celui de jeunes gens grâce à une politique de partenariat renforcée entre le ministère de la défense et les établissements d'enseignement concernés et au moyen d'une communication adaptée ;

29.- accroître le recrutement dans la réserve opérationnelle de demandeurs d'emploi, en développant à cet effet une coopération entre les armées et Pôle Emploi ;

30.- exploiter également, pour ce recrutement, le vivier des travailleurs intérimaires.

c) Améliorer la communication :

31.- renforcer la thématique « réserve » dans le déroulement de chaque « Journée nationale du réserviste » (JNR) ;

32.- faire appel à l'appui offert par les associations de réservistes et par les réservistes citoyens des armées ;

33.- diversifier les vecteurs de communication sur la réserve, en mobilisant davantage les ressources d'Internet et, en particulier, les réseaux sociaux, ainsi qu'en développant de nouveaux formats d'information ;

34.- délivrer un contenu d'information qui comporte une dimension pédagogique forte sur l'organisation de la réserve militaire et mette l'accent sur les valeurs attachées à cet engagement ;

35.- adapter cette communication en fonction des destinataires ciblés.

IV.- Préconisation en ce qui concerne l'emploi des réservistes :

a) Définir une doctrine d'emploi de la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1) :

36.- définir une doctrine qui décline, dans les contrats opérationnels des armées et leurs scénarios de crise, les cas et volumes d'emploi de réservistes ;

37.- prendre en compte la RO1 dans la nouvelle « posture de protection terrestre ».

b) Exploiter la ressource de la réserve opérationnelle de 2^e niveau (RO2) :

38.- rendre possible de faire effectivement appel à la RO2, en identifiant mieux les réservistes soumis à l'obligation statutaire de disponibilité dont elle se compose, grâce à la mise en place des outils de gestion adéquats, et le cas échéant en ciblant les seuls anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de deux ans ;

39.- intégrer la RO2 aux schémas opérationnels de mobilisation des armées.

c) Cultiver les coopérations avec la gendarmerie :

40.- intégrer la coordination avec la gendarmerie dans la doctrine d'emploi de la réserve opérationnelle des armées ;

41.- multiplier les exercices et opérations faisant collaborer ces forces.

d) Optimiser la réserve citoyenne :

42.- mettre en place une coordination des activités de la réserve citoyenne, au moyen d'un plan annuel de mobilisation de celle-ci que l'état-major des armées élaborerait et que les armées, localement, déclinerait en « feuilles de route » individualisées. Sur cette base, les réservistes citoyens rendraient compte à l'autorité militaire des objectifs qu'ils auraient pu atteindre. Des régions ou départements pilotes pourraient être retenus en vue d'une expérimentation en la matière ;

43.- dans le même but, élaborer à destination des réservistes citoyens, sous la responsabilité de l'état-major des armées, des « kits » d'information sur les enjeux de défense, régulièrement actualisés ;

44.- recentrer la réserve citoyenne sur sa vocation militaire, en l'employant exclusivement au bénéfice du « rayonnement » des armées et des besoins d'enseignement de défense dans la société civile ;

45.- dans le même but, favoriser toutes les passerelles et synergies possibles entre la réserve opérationnelle des armées et leur réserve citoyenne, à l'image du processus en cours dans le domaine de la cyberdéfense.

e) Clarifier la relation avec les réserves civiles :

46.- développer une communication distinguant nettement les réserves militaires et les réserves civiles ;

47.- clarifier l'articulation opérationnelle entre réserves militaires et réserves civiles.

V.- Préconisations pour la création d'une « garde nationale » :

48.- rejeter tout projet conduisant à la mise en place d'une armée parallèle aux forces existantes ou d'une organisation trop complexe ;

49.- fonder la « garde nationale » sur la réserve militaire renouvelée, notamment, par sa territorialisation et respectant les principes définis par vos rapporteurs : statut et vocation militaires, structuration à partir du territoire, forte coordination interarmées, recrutement prioritaire de la jeunesse ;

50.- retenir *a priori* le nom de « Garde nationale » pour ce dispositif, traduisant ainsi le passage de la réserve d'un rôle de « réservoir » de forces à celui d'outil de défense à part entière.

« Pourquoi [...] donner le nom distant et atténué de "réserve", un nom de second plan, à cette masse de soldats exercés qui sont rentrés dans la vie civile mais qui sont inscrits dans des unités militaires, qui seront appelés au jour de la mobilisation et qui dans un système authentique et vrai de nation armée formeraient la véritable armée active, la grande masse organisée pour le combat ? »

Jean Jaurès, *L'armée nouvelle*, 1910

Mesdames, Messieurs,

La réserve militaire française porte, dans son histoire, l'héritage des grandes mobilisations du XX^e siècle. Elle garde la mémoire des sacrifices consentis par la Nation en armes, pour la défense de la République, lors des deux premières guerres mondiales tout particulièrement. Elle se souvient des hauts faits, parmi d'autres, de l'Armée d'Afrique, de la 1^e Armée de Lattre de Tassigny, de la 2^e Division blindée de Leclerc, du Corps expéditionnaire français en Italie commandé par Juin...

C'est à la lumière de ce passé tragique et glorieux que l'on peut souhaiter interpréter le discours tenu par le Président de la République devant le Congrès du Parlement réuni à Versailles, le 16 novembre 2015, à la suite des attentats meurtriers qui, le 13 précédent, avaient frappé notre pays. Ayant posé pour principe – par ailleurs discutable, et qui devait être discuté – que « *la France est en guerre* », le Chef de l'État a en effet indiqué, parmi les mesures décidées en conséquence, après celle du gel de la diminution des effectifs de la défense jusqu'en 2019 : « *Je souhaite également que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, encore insuffisamment exploitées dans notre pays alors que nous avons justement ce gisement. Les réservistes sont un élément fort du lien entre l'armée et la Nation. Ils constituent les éléments qui peuvent, demain, former une garde nationale encadrée et disponible.* »

Le Gouvernement, depuis lors, soutient un projet, relativement ambitieux, qui tend à renforcer les réserves militaires et semble devoir concrétiser, pour l'essentiel, ce concept de « garde nationale ». Il poursuit ainsi une relance amorcée au début de l'année 2015 par le ministre de la défense, au lendemain des actes terroristes perpétrés sur notre sol les 7 et 9 janvier, et amplifie une démarche engagée dès l'année précédente par les armées, sur le fondement des orientations arrêtées par le Livre blanc sur la

défense et la sécurité nationale de 2013 et la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019.

Les objectifs ont été réaffirmés, au début de l'année 2016, par le Président de la République lors de ses vœux aux armées¹. Il s'agit de **porter à hauteur de 40 000 volontaires d'ici 2019, contre un peu plus de 28 000 en 2015, la réserve opérationnelle des armées, et de déployer 1 000 de ces réservistes, en permanence, pour la protection de nos concitoyens** sur le territoire national – dans le cadre de l'opération « Sentinelle » mise en place depuis janvier 2015 ou de l'opération qui pourrait être appelée à lui succéder. « *L'enjeu, précisait le Chef de l'État, c'est d'améliorer le maillage territorial de la réserve pour qu'elle soit au plus près des populations et puisse devenir à terme une véritable garde nationale.* »

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité évaluer cette initiative de l'Exécutif, en développant sa propre réflexion sur les besoins de rénovation de la réserve militaire – qu'il s'agisse de la réserve opérationnelle ou de la réserve citoyenne. Au mois de mars 2016, elle a décidé de créer un **groupe de travail ad hoc, sur la proposition de votre rapporteur Jean-Marie Bockel**, investi de longue date dans le domaine² ; **la co-animation de ce groupe lui a été confiée avec votre rapporteure Gisèle Jourda**. Nos collègues Joëlle Garriaud-Maylam et Michel Boutant, Alain Gournac et Jean-Paul Émorine y ont pris toute leur part.

Les travaux se sont déroulés, en pratique, d'avril à juin derniers. Ils ont consisté, pour l'essentiel, en **plus d'une vingtaine d'auditions** de personnalités³ représentant, non seulement le ministère de la défense et les armées, mais aussi la gendarmerie, pour compléter le champ militaire, ainsi notamment que différents « viviers » de réservistes : le monde des entreprises, la fonction publique, l'enseignement supérieur... En outre, dans le dessein de comparaisons utiles, une **documentation sur l'organisation des réserves militaires de six pays étrangers** – les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – a été élaborée, sur la demande de vos rapporteurs auprès du ministre de la défense, par les services de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)⁴.

Le présent rapport d'information est le fruit de ces travaux. Il a également tiré le plus grand profit du **rapport réalisé, en 2010, par nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam** au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le

¹ Discours du 14 janvier 2016, prononcé à Saint-Cyr Coëtquidan.

² Cf. notamment la déclaration sur les efforts en faveur de la réserve militaire prononcée par votre rapporteur, dans ses fonctions de secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, le 9 juin 2009, devant l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la réserve militaire.

³ La liste des personnes auditionnées par le groupe de travail figure en annexe au présent rapport.

⁴ Cette documentation se trouve également jointe en annexe au présent rapport.

thème des réserves¹ – rapport qui, ayant donné lieu à la création par la loi, en 2011, du dispositif de « réserve de sécurité nationale² », fut tout à fait précurseur de la réflexion actuellement en cours. Dans une certaine mesure, le présent rapport constitue une actualisation de l'analyse alors effectuée, même si, comme l'ont révélé les auditions organisées par vos rapporteurs, **les constats portés, voici près de six ans, par nos collègues, restent largement valides** ; nonobstant la récente impulsion politique donnée au sujet sous la pression du contexte sécuritaire, la physionomie de la réserve militaire, en droit et en fait, a encore peu changé.

Cependant, au-delà d'une mise à jour de l'état des lieux de cette réserve, il ne s'agissait bien évidemment pas de refaire une analyse déjà disponible. Le groupe de travail a surtout cherché à **sonder, de façon pragmatique, les propositions d'ores et déjà avancées, et à identifier les mesures qu'il conviendrait de suivre, afin de revivifier les réserves des armées**. Ce faisant, il s'est efforcé d'explorer les enjeux et la pertinence de l'idée d'une « garde nationale » qui, mise dans le débat public depuis l'automne dernier sans beaucoup plus de précisions de la part de l'Exécutif, s'avère susceptible d'interprétations très diverses ; le présent rapport tend résolument à lui donner corps, en promouvant un redimensionnement de la réserve.

* * *

La réserve militaire s'est vue entièrement réorganisée, à la fin de la décennie 1990, pour tenir compte de la suspension du service national et donc de la fin de la conscription qui l'alimentait jusqu'alors. **Elle a ensuite été traitée, longtemps, comme un dossier de second rang**, et régulièrement utilisée comme une variable d'ajustement budgétaire pour la défense. Alors que la professionnalisation des armées avait vocation à se trouver accompagnée d'une réserve opérationnelle plus disponible et mieux formée, la montée en puissance de celle-ci, prévue depuis une vingtaine d'années par les Livres blancs sur la défense et la sécurité successifs et les lois de programmation militaire correspondantes, n'est jamais advenue ; l'absence de moyens et celle de la détermination nécessaire ont aggravé les difficultés inhérentes à la mobilisation de réservistes volontaires. La première partie du présent rapport situe la réserve des armées dans son contexte institutionnel et réel et, tout en soulignant son rôle pratique essentiel, rend compte de ses insuffisances actuelles.

L'émergence brutale sur le sol national, en 2015, d'une nouvelle forme de menace pour notre pays – le terrorisme djihadiste, qui trouve ses recrues au sein même de notre population –, en suscitant parmi cette dernière un tangible désir d'engagement au service de la collectivité, a

¹ Rapport d'information n° 174 (2010-2011) sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, « Pour une réserve de sécurité nationale », décembre 2010.

² Cf. infra, 1^e partie (point I, B).

rapidement imposé comme **indispensable une rénovation des réserves militaires. Il en va, avant tout, de l'efficacité des forces armées** – lesquelles, actuellement sur-sollicitées en raison de la multiplication des engagements opérationnels sur des théâtres extérieurs et, désormais, sur le territoire national, requièrent ce complément d'effectifs pour maintenir, dans la durée, l'exercice de certaines missions. Mais **il en va également de la cohésion de la Nation**, tant la réserve, placée par nature à la charnière de la société civile et des armées, en permettant une participation directe de l'ensemble des citoyens – à commencer par la jeunesse – à la défense du pays, recèle des vertus « fédératives » singulièrement puissantes pour le corps social. Pour reprendre les mots de Winston Churchill¹, « *un réserviste, c'est quelqu'un qui est deux fois citoyen* ».

À la condition d'être rendue plus forte, c'est-à-dire à la fois plus nombreuse et mieux employée, bien sûr dotée d'un budget conséquent avec les ambitions aujourd'hui placées en elle, et réorganisée sur la base d'une « territorialisation » nouvelle et d'une gouvernance repensée, la réserve militaire modernisée de la sorte pourrait constituer une « garde nationale » efficace – quelle que soit, d'ailleurs, l'appellation qu'on souhaiterait finalement donner au dispositif ; et celle-là, du moins, présente le mérite d'être mobilisatrice, en évitant le travers du « *nom de second plan* » que déplorait Jaurès². Ainsi conçue, **ni complexe montage civilo-militaire qui, en tant que tel, risquerait d'être voué à l'échec, ni simple instrument de la politique en faveur de la jeunesse – laquelle dispose d'autres outils –, mais désignant le nouvel aspect d'une réserve redimensionnée, la « Garde nationale » offrirait à l'armée active un appui opérationnel à la hauteur des actuels besoins de défense de notre territoire, et à la France un levier majeur de résilience et de renforcement interne**. La seconde partie de ce rapport expose les propositions de vos rapporteurs pour y parvenir.

¹ Cité par nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, en exergue à leur rapport d'information susmentionné n° 174 (2010-2011).

² Cf. la citation placée en exergue au présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE - LES INSUFFISANCES ACTUELLES DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES

La réserve militaire s'inscrit dans un parcours continu qui, pour tout citoyen, débute avec trois étapes obligatoires : l'enseignement de défense dispensé dans le cadre scolaire¹, le recensement à l'âge de seize ans et, avant celui de dix-huit ans, la participation à la « journée défense et citoyenneté » (JDC, anciennement « journée d'appel de préparation à la défense », JAPD²). Pour la suite, le code de la défense prévoit expressément que le concours des citoyens à la défense de la nation « *peut s'exercer par une participation à des activités militaires dans la réserve* » (article L. 4211-1).

Le même article précise notamment que « *la réserve militaire a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées* ».

L'article L. 4211-1 du code de la défense (extrait)

« I.- Les citoyens concourent à la défense de la nation. Ce devoir peut s'exercer par une participation à des activités militaires dans la réserve.

« II.- La réserve militaire s'inscrit dans un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et le volontariat. Ce parcours continu permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation.

« III.- La réserve militaire a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national, comme dans le cadre des opérations extérieures, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées. Elle est constituée :

« 1° D'une réserve opérationnelle comprenant :

« a) Les volontaires qui ont souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle auprès de l'autorité militaire ;

« b) Les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité ;

« 2° D'une réserve citoyenne comprenant les volontaires agréés mentionnés à l'article L. 4241-2. [...] »

Source : Légifrance

¹ Cf. l'article L. 312-12 du code de l'éducation : « Les principes et l'organisation de la défense nationale et de la défense européenne ainsi que l'organisation générale de la réserve font l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense et des programmes de tous les établissements d'enseignement du second degré. Cet enseignement a pour objet de renforcer le lien armée-Nation tout en sensibilisant la jeunesse à son devoir de défense. »

² Cf. les articles L. 114-2 et suivants du code du service national. Voir le rapport d'information de nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey sur les dispositifs citoyens du ministère de la défense, n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

Cependant, parler de réserve militaire suppose de respecter une certaine précision dans le vocabulaire. Le singulier – *la réserve militaire* – s'impose pour désigner en tant qu'ensemble ce que l'on nomme aussi souvent, en recourant au pluriel, comme *les réserves militaires*, qui sont :

- d'une part, les **réserves des armées** (dont celles de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine nationale), y compris les réserves de services interarmées (service de santé des armées, service du commissariat des armées, service des essences des armées, direction du renseignement militaire...), qui relèvent de la responsabilité du chef d'état-major des armées. Ces réserves sont l'objet principal du présent rapport ;

- d'autre part, la **réserve de la direction générale de l'armement** (DGA), qui dépend du délégué général à l'armement, ainsi que les réserves éventuellement affectées à d'autres directions du ministère de la défense, toutes susceptibles d'en bénéficier, notamment la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) ;

- enfin, la **réserve de la gendarmerie**, dépendant du directeur général de la gendarmerie nationale.

À l'échelon politique, les réserves des armées, celle de la DGA et d'autres directions du ministère de la défense relèvent de l'autorité du ministre de la défense. La réserve de la gendarmerie, pour sa part, se trouve placée depuis 2009, comme la gendarmerie dans son ensemble, sous l'autorité du ministre de l'intérieur pour ce qui touche à son organisation, sa gestion, sa mise en condition d'emploi et l'infrastructure qui lui est nécessaire, mais sous l'autorité du ministre de la défense en ce qui concerne l'exécution de missions militaires¹.

Par ailleurs, comme le dispose l'article L. 4211-1 précité du code de la défense, *chacune* de ces réserves se décompose en deux catégories, en pratique d'inégale importance quantitative :

- en premier lieu, la **réserve opérationnelle**, elle-même subdivisée en deux composantes :

◦ d'une part, la **réserve de 1^{er} niveau** (RO1), constituée de volontaires ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR). En 2015, au total, cette RO1 comptait **54 374 réservistes** sous engagement : 28 100, soit près de 52 %, pour les armées et la DGA – soit l'équivalent de 13,5 % du plafond d'emplois militaires du ministère de la défense ; et 26 274, soit plus de 48 %, pour la gendarmerie ;

◦ d'autre part, la **réserve de 2^e niveau** (RO2), qui regroupe, sous un régime de disponibilité obligatoire, tous les anciens militaires, dans la limite des cinq années suivant la cessation de leur état militaire. En 2015, cette RO2

¹ Cf. article L. 3225-1 du code de la défense, issu de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

représentait, au total, un vivier de **127 022 réservistes** « par statut » : 98 264, soit plus de 77 %, pour les armées et la DGA et 28 758, soit près de 23 %, pour la gendarmerie ;

- en second lieu, la **réserve citoyenne (RCIT)**, composée de volontaires bénévoles, agréés par l'autorité militaire. En 2015, la RCIT regroupait **4 062 réservistes** bénévoles : 2 778, soit plus de 68 %, pour les armées et la DGA et 1 284, soit près de 32 %, pour la gendarmerie.

La composition de la réserve militaire en 2015



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Cette organisation de la réserve militaire résulte directement de la loi du 22 octobre 1999 modifiée, notamment, par la loi du 18 avril 2006¹. Ces textes ont en effet tiré les conséquences, sur la réserve, de la professionnalisation des armées engagée par la loi du 28 octobre 1997², qui a suspendu la conscription attachée au service national à compter du 31 décembre 2002 – réforme décisive pour la situation actuelle de la réserve opérationnelle des armées.

Le cadre dans lequel évolue aujourd'hui la réserve militaire est donc, à l'échelle de l'histoire nationale, relativement récent, *a fortiori* dans sa version issue d'aménagements apportés ces cinq dernières années au bénéfice de la sécurité nationale : en 2011, la création d'une « réserve de sécurité nationale » et, en 2015, l'assouplissement des conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale. Force

¹ Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense et loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999.

² Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

est cependant de constater, et de rappeler ici après d'autres travaux¹, que la pratique est demeurée sensiblement en deçà des objectifs fixés, en la matière, par les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale successifs et les lois de programmation militaire qui leur ont été associées, en dépit de l'affirmation répétée – en dernier lieu par le Livre blanc de 2013 et le rapport annexé à la LPM pour les années 2014 à 2019 – que « *les réserves constituent une partie intégrante du modèle d'armée* ».

I. UN CADRE RÉCEMMENT ADAPTÉ

A. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES

1. Le produit d'une histoire

L'organisation et les principes de fonctionnement actuels de la réserve opérationnelle des armées sont naturellement le produit de l'histoire même de ces armées comme, à chaque époque, ils ont été le fruit de l'évolution, en fonction du contexte stratégique, des besoins militaires et des choix politiques. Le tableau ci-après donne un aperçu synthétique de cette évolution, de la Révolution française à la veille de la professionnalisation des armées engagée avec la réforme du service national en 1997 ; on en retiendra les grandes orientations suivantes :

- **De la Révolution au Premier Empire**, il s'agit avant tout de mobiliser en nombre les hommes qui pourvoiront à la protection des frontières et aux guerres de conquête. Créée en 1798, la conscription militaire se trouve dès l'année suivante, sous le Consulat, associée à une réserve, ainsi qu'à une nouvelle version de la Garde nationale créée dès 1790.

- **De la Restauration au Second Empire**, en l'absence de conflit majeur avant la guerre franco-allemande de 1870, les préoccupations pour l'organisation de la réserve, jusqu'à 1868 du moins, et surtout pour la formation des réservistes, passent au second plan. La défaite française de Sedan constitue, de ce point de vue, une prise de conscience de l'importance d'une réserve opérationnelle prête à l'emploi.

- **La loi du 27 juillet 1872 pose en la matière des principes appelés à demeurer jusqu'à la réforme susmentionnée de 1999**, par-delà les

¹ Outre le rapport d'information précité de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, n° 174 (2010-2011), « Pour une réserve de sécurité nationale », de décembre 2010, mentionnons, parmi les études récentes : le rapport d'information également précité de nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey, n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015 ; Étienne Daum et Olivia Cahuzac-Soave, « La réserve opérationnelle en France : opportunités et défis d'une réforme attendue », note stratégique CEIS, juillet 2015 ; et Catherine de La Robertie, « Quelle évolution pour les réserves militaires ? Une réponse à l'enjeu de Garde nationale », Revue Défense Nationale, janvier 2016.

nombreux aménagements apportés sous les Troisième, Quatrième et Cinquième Républiques : service obligatoire dans l'armée active, fondé sur une conscription de nature universelle, puis versement automatique dans les différentes formes de réserve de celle-ci. À l'origine, il s'agit de la réserve de l'armée active, de l'« armée territoriale » et de la réserve de cette dernière ; à partir de 1923, le législateur retient les notions de « réserve de disponibilité », « première réserve » et « seconde réserve ».

• **Le plan « Réserves 2000 » mis en œuvre à partir de 1993** commence à impulser le mouvement de mutation vers une réserve moins nombreuse, sélectionnée, en définissant trois catégories de réservistes : disponibles, volontaires et spécialistes. **Cette évolution est consacrée par la loi du 22 octobre 1999** : avec la suspension du service national, effective à partir du 31 décembre 2002, la France passe alors définitivement d'une *réserve de masse*, corollaire de la conscription qui l'alimentait, mobilisable en temps de guerre – une « armée fantôme » de quelque 3 millions de soldats virtuels à la veille de la réforme –, à une *réserve d'emploi*, conçue comme plus disponible et mieux formée, intégrée à l'armée active et nécessaire en renfort des effectifs désormais resserrés de celle-ci.

Historique de l'organisation de la réserve opérationnelle des armées

Période	Organisation		Commentaires
	Modèle	Objectifs	
<i>La Révolution : un besoin croissant d'hommes pour protéger les frontières et mener les guerres extérieures</i>			
1791	Enrôlement libre...	Destiné à renforcer les 150 000 hommes de l'Armée Royale.	La Garde nationale, institution à statut civil, avait été créée par La Fayette en 1790.
	... puis combinaison du tirage au sort et des réquisitions.	Pour pallier à l'insuffisance de volontaires.	
1798 Loi Jourdan	Instaure la conscription pour la première fois avec un service militaire obligatoire de 5 ans.	L'objectif est d'assurer à l'armée un recrutement stable. La conscription permet de lever des armées suffisamment nombreuses pour faire face aux menaces d'invasion et mener les guerres du Premier Empire.	La France est alors le pays le plus peuplé d'Europe et militairement le plus puissant. Le principe de conscription est assorti de nombreuses exemptions et dispenses.
1799-1804 Consulat	Les conscrits sont classés par tirage au sort d'un numéro. Naissance d'un premier corps de réservistes, puis d'une nouvelle Garde nationale.	La Garde nationale, forte de centaines de milliers de volontaires est destinée à assurer principalement la sécurité interne. Napoléon ne fera appel qu'à elle dans ses campagnes, et non aux réservistes.	Les numéros inférieurs au contingent autorisé par la loi mais supérieurs au contingent effectivement levé font partie de la réserve et peuvent être rappelés en cas de nécessité.
<i>De la Restauration au Second Empire : une réserve en désuétude dans une période sans conflits majeurs</i>			
1818 Loi Gouvion Saint-Cyr	Mise en place d'une procédure d'appel.	Visé à compenser en cas de besoin des armées l'insuffisance des engagements volontaires.	Ce recrutement complémentaire procédait de la convocation annuelle de 40.000 hommes désignés par le sort parmi les jeunes gens de 20 ans. Après leur libération - au terme d'un service de 6 ans - soldats et sous-officiers sont versés, pendant 5 ans, dans une réserve instruite, la « vétéranse ».
1832 Loi Soult	Recrutement sur l'appel (tirage au sort et possibilité de remplacement).	Inverse les principes prévus par la loi de 1818.	Au terme d'un service de sept ans, les soldats demeurent tenus à des revues et exercices périodiques.

1868 Loi Niel	Affirme le principe de l'obligation militaire soit dans l'armée active, soit dans une « Garde nationale mobile ». Le tirage au sort et le remplacement sont conservés.	La Garde nationale mobile était destinée à renforcer l'armée en tant de guerre. La loi Niel vise à instaurer un système de réserve inspiré de l'exemple prussien.	L'instruction de la Garde nationale mobile, destinée à renforcer l'armée active est négligée et les troupes de réserve, peu formées, mal organisées et médiocrement commandées sont incapables de résister à l'invasion allemande et de défendre Paris.
La Troisième République : après le traumatisme de la bataille de Sedan, une prise de conscience de l'importance de la réserve opérationnelle et la mise en place d'un système pérenne			
1872 Loi du 27 juillet	Rétablit le principe de l'universalité assorti de nombreuses exemptions. « <i>Tout Français (...) peut être appelé, depuis l'âge de 20 ans jusqu'à celui de 40 ans, à faire partie de l'armée active et des réserves.</i> »	Les réserves ont pour objectif principal la défense de la Nation contre les invasions étrangères. Cette loi met en place les principes de la réserve militaire valides jusqu'en 1999. À l'origine, les obligations militaires des citoyens sont ainsi fixées : un service national dans l'armée active qui dure 5 ans ; puis 4 ans dans la réserve de l'armée active, 5 ans dans l'armée territoriale et 6 ans dans la réserve de l'armée territoriale.	L'armée mobilise alors toutes les ressources physiques du pays pour assurer la garde aux frontières ou former des unités de seconde ligne. La prééminence démographique de la France disparaît, et le poids du nombre devient alors primordial.
1889 Loi du 15 juillet	Porte à 25 années la durée des obligations militaires.	Permet plus de flexibilité et de répondre aux besoins particuliers des armées.	Cette loi impose aux membres de la réserve de l'armée active de participer à deux manœuvres de 4 semaines chacune et aux membres de l'armée territoriale à une période d'exercice de 2 semaines.
1905 Loi du 21 mars	Exclut toute dispense, au nom du principe de l'égalité, à l'obligation du service militaire actif dont la durée est ramenée à 2 ans.		
1913 Loi du 7 août	Rétablit le service militaire à 3 ans. La durée totale des obligations militaires est portée à 28 ans.		Cette loi reconnaît aux officiers de réserve la possibilité de participer à des périodes annuelles de 15 jours en contrepartie de la perception d'une solde.
1914 Mobilisation	L'armée active est complétée par l'armée de réserve (hommes de 24 à 33 ans - durée de 11 ans), par l'armée territoriale (hommes de 34 à 39 ans, durée de 7 ans), par la réserve de l'armée territoriale (hommes de 40 à 45 ans, durée de 7 ans).	Il s'agit de faire face aux besoins de la Première Guerre mondiale.	8,4 millions d'hommes âgés de 18 à 45 ans sont mobilisés de 1914 à 1918, soit 20 % de la population.
1923 Loi du 1 ^{er} avril	Durée du service actif réduite à 18 mois.		Légère modification du système des réserves : l'appellation de « réserve de l'armée active » est remplacée par celle de « disponibilité ». L'armée territoriale est remplacée par une 1 ^e réserve pour les réservistes âgés de moins de 40 ans et une 2 ^e réserve pour les autres.
1928 Loi du 31 mars	Les réservistes peuvent participer à la défense en dehors des périodes auxquelles ils sont astreints. Les hommes de la 2 ^e réserve sont affectés à des corps spéciaux.		Réduction à 16 mois de la durée du service national. Maintien de la disponibilité à trois ans.
1936 Loi du 17 mars	Ces lois ne modifient pas fondamentalement le système des réserves.		Entre septembre 1939 et juin 1940, 4,9 millions d'hommes sont mobilisés dans la guerre contre l'Allemagne. Entre 1954 et 1962, 1,18 million d'hommes sont mobilisés en Algérie.
1950 Loi du 30 novembre			
1963 Loi du 15 octobre			

1971 Loi du 10 juin	Réduction du service national à 12 mois. Durée de disponibilité portée à 4 ans au lieu de trois. Regroupement des 1 ^e et 2 ^e réserves.		Cette loi s'applique jusqu'au 31 décembre 2002, date de la suspension du service national.
1993 Plan « Réserves 2000 » et loi du 4 janvier	Mise en place d'une réserve moins nombreuse et sélectionnée, permettant aux anciens militaires appelés, volontaires ou engagés de signer un engagement spécial pour servir dans la réserve (ESR). Trois catégories de réservistes sont définis : disponibles, volontaires, spécialistes.	Nécessité d'alléger le système des réserves.	Concentration de la gestion et de l'administration sur les seules réserves « utiles » ; fidélisation des réservistes motivés et compétents grâce à la création d'un cadre contractuel destiné à ajuster la ressource aux besoins.

Source : Étienne Daum et Olivia Cahuzac-Soave, « La réserve opérationnelle en France : opportunités et défis d'une réforme attendue », note stratégique CEIS, 2015

2. Les deux composantes de la réserve opérationnelle

Depuis la loi du 22 octobre 1999, la réserve opérationnelle des armées, comme celles de la DGA et de la gendarmerie, comporte, ainsi qu'on l'a déjà signalé, deux niveaux : le premier correspond à une réserve de volontaires sous engagement, le second à une réserve de disponibilité statutairement obligatoire.

a) La réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1), réserve d'engagement

Régie par les articles L. 4221-1 et suivants du code de la défense, la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1) est composée de volontaires, répondant aux conditions légales d'admissibilité¹ et qui, en pratique, sont soit d'anciens militaires d'active ou d'anciens appelés du contingent, soit des personnes directement issues de la société civile. Ces réservistes, par conséquent, ne disposent pas nécessairement d'une expérience militaire préalable ; suivant le cas, ils sont admis dans la réserve directement ou à l'issue d'une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense. Les militaires rendus à la vie civile conservent le grade qu'ils détenaient en activité, les autres volontaires sont recrutés en qualité de militaire du rang, de sous-officier ou officier marinier, d'aspirant, d'officier ou de personnel assimilé (article L. 4211-4 du code de la défense).

¹ Aux termes de l'article L. 4211-2 du code de la défense, « pour être admis dans la réserve, il faut : 1° être de nationalité française ou ancien militaire engagé à titre étranger volontaire pour servir comme réserviste dans la légion étrangère ; 2° être âgé de dix-sept ans au moins ; 3° être en règle au regard des obligations du service national ; 4° ne pas avoir été condamné soit à la perte des droits civiques ou à l'interdiction d'exercer un emploi public, soit à une peine criminelle, soit à la destitution ou à la perte du grade dans les conditions prévues aux articles L. 311-3 à L. 311-9 du code de justice militaire ». Par ailleurs, dans le même code, l'article L. 4221-2 dispose que « les limites d'âge des réservistes de la réserve opérationnelle sont celles des cadres d'active définies par le statut général des militaires augmentées de cinq ans. Pour les militaires du rang, la limite d'âge est de cinquante ans. Le réserviste doit posséder l'ensemble des aptitudes requises pour servir dans la réserve opérationnelle ». L'article R. 4221-2 précise que l'aptitude physique exigée des réservistes opérationnels est identique à celle requise pour les militaires professionnels.

Ces volontaires étaient en 2015, parmi les armées (hors gendarmerie et hors DGA), au nombre de **27 999, dont 15 734 (56 %) dans l'armée de terre** ; 42 % étaient d'anciens militaires d'active. Sur l'ensemble du périmètre « défense » de la RO1 (DGA incluse), on dénombrait 31 % d'officiers, 34 % de sous-officiers et 35 % de militaires du rang.

Tous ont souscrit un **engagement à servir dans la réserve opérationnelle (ESR)**. Ce contrat passé avec l'autorité militaire est conclu pour une durée de un à cinq ans ; il est renouvelable. L'ESR permet au réserviste :

- de recevoir une formation ou de suivre un entraînement au sein des armées ;

- d'apporter un complément temporaire d'effectifs aux forces, en particulier pour la protection du territoire national et dans le cadre des opérations extérieures (341 réservistes des armées ont ainsi été projetés en OPEX en 2015, représentant 2,7 % de l'activité de la réserve opérationnelle des armées l'année dernière) ;

- le cas échéant, de dispenser un enseignement de défense ;

- éventuellement, de participer à des actions civilo-militaires, destinées à faciliter l'interaction des forces opérationnelles avec leur environnement civil ;

- possiblement, enfin, de servir, dans l'intérêt de la défense, auprès d'une administration de l'État, d'un établissement public administratif ou à caractère scientifique, culturel et professionnel, ou d'une organisation internationale, ou encore auprès d'une entreprise qui participe au soutien des forces armées ou accompagne des opérations d'exportation relevant du domaine de la défense, sur la base d'une convention conclue entre l'État et l'entreprise concernée (régime défini par les articles L. 4221-7 et suivants du code de la défense).

En outre, les armées peuvent recourir à des réservistes dits « **spécialistes** », volontaires pour exercer des fonctions déterminées correspondant à leur qualification professionnelle civile, sans formation militaire spécifique (statut prévu par l'article L. 4221-3 du code de la défense).

Vivier de « militaires à temps partiel », la RO1 des armées se trouve ainsi pleinement intégrée aux forces, pour l'exécution de missions temporaires ou permanentes. Soulignons qu'il n'existe pas pour la réserve de chaîne de commandement opérationnel distincte de celle de l'active.

La durée des activités effectuées au titre de la réserve opérationnelle est de **30 jours maximum par année civile, en principe, mais cette limite peut être augmentée** à hauteur de 60 jours « pour répondre aux besoins des armées », voire de 150 jours « en cas de nécessité liée à l'emploi des forces » ou même de 210 jours « pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale » (article L. 4221-6 du code de la défense). Ces activités et leurs

périodes d'exercice sont déterminées par entente directe entre l'autorité militaire d'emploi et chaque réserviste, de manière prévisionnelle. Le nombre prévisionnel de jours d'activité doit être communiqué au réserviste et actualisé au moins une fois par an, par l'autorité militaire, pendant la durée de l'ESR (article R. 4221-5 du code de la défense).

b) La réserve opérationnelle de 2^e niveau (RO2), réserve de disponibilité

Régie par les articles L. 4231-1 et suivants du code de la défense, la réserve opérationnelle de 2^e niveau (RO2) constitue pour les forces un potentiel de renfort numériquement important. Elle regroupe en effet tous les anciens militaires, qui sont en tant que tels tenus à une obligation de disponibilité, pendant les cinq ans suivant la cessation de leur état militaire. En 2015, pour les armées (hors gendarmerie, mais DGA comprise), il s'agissait d'un vivier de **98 264 réservistes, soit l'équivalent de 3,5 fois les effectifs de la RO1.**

Conformément à l'article L. 4231-4 du code de la défense, et en synthèse, **l'appel en soutien des armées à tout ou partie de ces réservistes soumis à l'obligation de disponibilité ne peut être décidé que par décret pris en conseil des ministres, dans des cas exceptionnels de crise** : au titre de la mobilisation générale ou d'une opération de mise en garde justifiée par une menace¹, ou, plus largement, dans le cadre de mesures nécessaires afin d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées, ou pour lutter contre d'autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale.

Toutefois, **depuis la réorganisation de la réserve militaire opérée en 1999, il n'a pas été fait appel à l'intervention de la RO2.**

3. Des activités très diverses

Les réservistes de la RO1, intégrés comme on l'a indiqué aux forces qui les emploient, se trouvent en pratique affectés à **des missions très variées selon l'armée, l'unité ou le service** au sein desquels ils accomplissent leur engagement.

L'armée de terre s'avère, de façon logique eu égard à ses effectifs d'active, la plus grosse pourvoyeuse de réservistes, avec 15 734 volontaires sous ESR en 2015, soit l'équivalent de près de 14 % de son plafond prévisionnel d'emplois et 56 % du total de la RO1 relevant du ministère de la défense ; ils ont accompli l'année dernière, au total, 473 589 jours d'activité, soit plus de 60 % de l'ensemble de l'activité de la RO1 du ministère.

¹ Selon le code de la défense (article L.2141-1), « la mobilisation générale met en œuvre l'ensemble des mesures de défense déjà préparées », tandis que « la mise en garde consiste en certaines mesures propres à assurer la liberté d'action du Gouvernement, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces militaires ».

Le tableau ci-dessous fait apparaître les effectifs de réservistes opérationnels de chaque armée et service, ainsi que le niveau d'activité correspondant.

Les effectifs et l'activité de la RO1 des armées en 2015

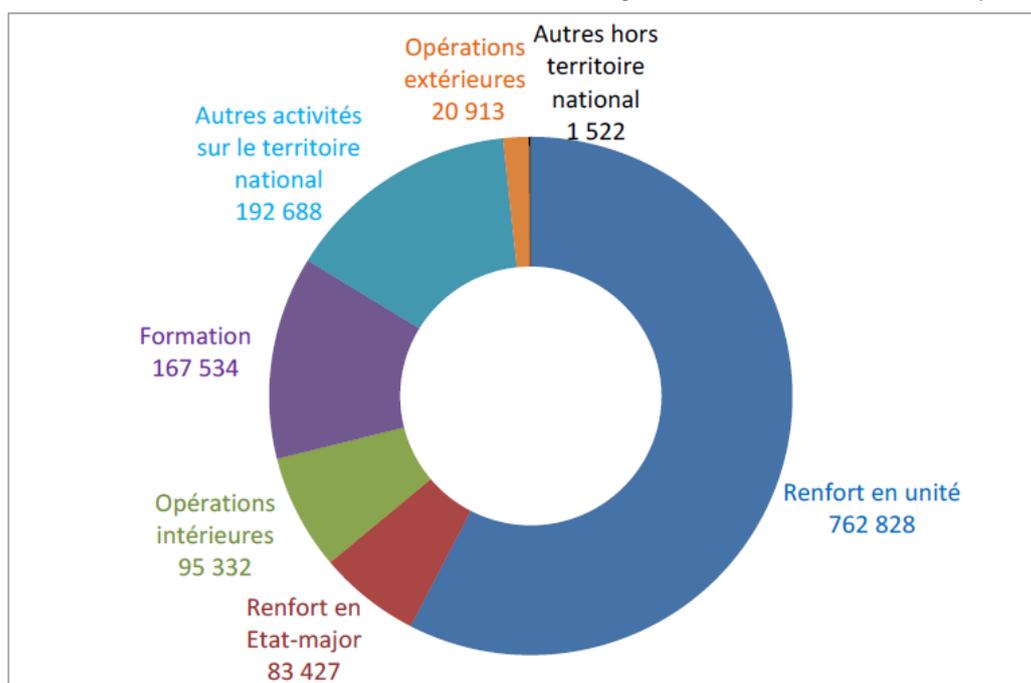
	Nombre de volontaires sous ESR	Part du total	Nombre de jours d'activité	Part du total	Moyenne annuelle de l'activité par réserviste
Armée de terre	15 734	56,00 %	473 589	60,40 %	30,10 jours
Marine nationale	4 671	16,60 %	121 601	15,50 %	26,03 jours
Armée de l'Air	4 239	15,10 %	116 725	15,00 %	27,54 jours
Service de santé	3 118	11,10 %	63 025	8,00 %	20,21 jours
Commissariat des armées	160	0,60 %	5 478	0,70 %	34,24 jours
DGA	101	0,35 %	1 296	0,15 %	12,83 jours
Service des essences	77	0,25 %	2 330	0,25 %	30,26 jours
Total Défense	28 100	100,00 %	784 044	100,00 %	27,90 jours

Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Sur l'ensemble de la réserve militaire (gendarmerie incluse), l'activité des volontaires sous ESR était exercée en 2015 à hauteur de **57,6 % pour le renfort des unités** et de 6,3 % pour celui des états-majors. Elle consistait pour 12,65 % dans de la formation, pour 7,2 % dans des opérations intérieures et pour 14,55 % dans d'autres activités sur le territoire national.

L'activité des volontaires sous ESR en 2015

(gendarmerie incluse, en nombre de jours)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

L'activité en opérations extérieures de l'ensemble des réservistes de la RO1, quant à elle, ne représentait l'année dernière que 1,6 % du total, compte non tenu d'autres interventions en dehors du territoire national (0,1 %). Cependant, **le taux d'activité en OPEX des volontaires sous ESR des seules armées (hors gendarmerie) s'établissait à 2,7 %**. Cette proportion représentait, par rapport à 2014, une légère diminution (- 0,2 %), expliquée par la hausse importante enregistrée, alors, pour l'activité des réservistes en général par rapport à leur emploi en OPEX¹ ; mais 341 volontaires ont été projetés, accomplissant au total 20 913 jours de mission, soit 1 671 jours (8 %) de plus qu'en 2014.

L'emploi en OPEX de la RO1 des armées en 2015



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Le rapport précité de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam², en 2010, avait présenté dans le détail la nature de ces missions, au sein des trois armées et des différents services interarmées, à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national ; les auditions menées par le groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour l'établissement du présent rapport ont montré que le tableau ainsi dressé il y a six ans, dans l'ensemble, a peu changé. On peut

¹ Sur l'évolution du niveau l'activité de la réserve opérationnelle, cf. infra (point II, A).

² Rapport d'information n° 174 (2010-2011), « Pour une réserve de sécurité nationale ».

ainsi estimer que, par-delà la grande diversité des tâches en cause, la ROI apporte aux armées, dans les faits, quatre formes d'appui principalement :

- Une **contribution à la continuité de la mission des forces**, qui permet notamment de faire face aux pics d'activité. Indispensable aux armées, cette contribution des réservistes facilite la « respiration opérationnelle » nécessaire pour aménager les temps de l'entraînement, de l'engagement et du repos des militaires d'active.

Dans l'**armée de terre**, les réservistes se trouvent, actuellement, soit employés comme compléments individuels, au sein des états-majors et des unités, soit répartis dans un bataillon et 85 compagnies dénommées « unités élémentaires de réserve » (UER), assorties de 11 états-majors tactiques de réserve (EMT, créés en 2015), tous rattachés à des régiments d'active et affectés à un emploi sur le territoire national. Ils s'entraînent et agissent dans le cadre des missions « terriennes » communes de protection – simple garde au quartier ou sécurisation de sites sensibles, action de contrôle d'accès au territoire, etc. –, ou celui de missions intérieures du type « Héphaïstos » (plan de lutte contre les feux de forêt). Un principe demeure en tout cas : à mission identique ou comparable avec l'active, même niveau de formation et de préparation opérationnelle pour les réservistes.

Dans la **marine**, ces réservistes servent aujourd'hui à titre de compléments individuels¹, dans les états-majors et dans les unités non embarquées en général, pour l'accomplissement de missions de protection et de prévention notamment. Ainsi, ils contribuent à la sécurisation des ports et à l'armement des sémaphores répartis le long des côtes françaises, servent dans les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage comme dans les centres de transmission marine... Ils permettent de faire face, en particulier, à l'accroissement estival du trafic maritime lié à la navigation de plaisance saisonnière.

Dans l'**armée de l'air**, la réserve opérationnelle est mobilisée sous la forme de compléments individuels principalement, intégrés dans les états-majors, dans les unités et sur les bases aériennes. Dans ce cadre, la priorité d'emploi des réservistes va à la protection des sites, protection terrestre des emprises de l'armée et protection sol-air des bases aériennes notamment. En outre, il existe actuellement 12 unités aériennes constituées de réservistes, les « sections aéronautiques de réserve de l'armée de l'air » (SARAA), implantées sur des bases plates-formes (« aéroclubs ») et disposant d'aéronefs civils légers qui participent à l'entraînement à la posture permanente de sûreté aérienne des unités d'active.

Globalement, environ un tiers des réservistes opérationnels sont affectés en unités, majoritairement celles de l'armée de terre (les UER

¹ La création de compagnies de réservistes dans la marine (compagnies « ROMEO ») a été annoncée en 2016 ; cf. infra, 2^e partie.

susmentionnées), les deux autres tiers servant en tant que compléments individuels au sein des armées et services interarmées – états-majors de zone de défense et de sécurité, service de santé, des essences, commissariat des armées, DPSD...

Il convient aussi de noter que, dans chaque arme et service employeur, ces réservistes apportent un **concours régulier à l'encadrement et à la réalisation des actions de recrutement et de formation**. Ils sont notamment mobilisés pour les besoins de l'organisation des préparations militaires.

• Un **renfort dans la gestion des situations de crise**, dont l'opération « Sentinelle », depuis les attentats de janvier et novembre 2015, est devenue l'illustration-type et, à la fois, constitue le nouveau contexte qui a justifié la décision de mesures de renfort de la réserve militaire¹.

Dans cette hypothèse, en théorie, tout le panel des missions est ouvert aux réservistes opérationnels : interventions de secours en cas de catastrophes naturelles, industrielles ou technologiques ; missions de sécurisation des personnes et des biens ; missions de protection de sites ou de zones ; participations aux OPEX. Ainsi, on notera que le seul bataillon de réserve existant – le bataillon *Île-de-France*, 24^e régiment d'infanterie créé en 2013, organiquement subordonné à la 1^e brigade logistique de l'armée de terre, composé actuellement d'environ 200 soldats, dont 99 % de réservistes appuyés par un « noyau d'active » – a pour mission première de mettre sur pied, éventuellement sur court préavis, des unités « Proterre », engagées prioritairement dans Paris et en Île-de-France, afin d'apporter une capacité supplémentaire de gestion de crise ; il doit par ailleurs être en mesure de participer à des missions communes de l'armée de terre sur le territoire national, telles que le renforcement de la protection de points d'importance vitaux, la protection de postes de commandement ou de zones de regroupement et d'attente et, en continue, de participer aux missions associées au plan « Vigipirate ».

Par ailleurs, il convient de mentionner ici, pour mémoire, la récente introduction de **dispositions légales destinées à faciliter l'intervention de la réserve opérationnelle des armées en cas de crise grave**, sur lesquelles le présent rapport revient plus loin².

En raison des déploiements sur le sol national de l'opération « Sentinelle », l'activité de la RO1 dans les opérations intérieures, en 2015, s'est trouvée multipliée par 2,5 par rapport à l'année 2014. Chaque jour, environ **400 volontaires sous ESR servent au titre de « Sentinelle »** ; il est vrai que ce nombre ne représente que 4 à 6 %, au plus, des 7 000 à 10 000 militaires déployés dans ce cadre.

¹ Cf. infra, 2^e partie.

² Cf. le point C suivant.

- **L'apport de compétences expertes** dans certaines spécialités.

Outre les juristes, cadres de gestion ou ingénieurs employés dans les états-majors avec le statut d'officier de réserve spécialiste d'état-major (ORSEM), chacune des trois armées puise dans la RO1 des emplois techniques assez spécialisés. L'armée de terre fait ainsi servir des réservistes dans les domaines du transport, de la maintenance, du génie, etc. La marine, pour ne prendre qu'un exemple, fait appel à des professionnels nucléaristes sous ESR dans le cadre des arrêts techniques majeurs du porte-avions *Charles-de-Gaulle*. L'armée de l'air en emploie pour le contrôle aérien ou la maintenance aéronautique.

Le service de santé des armées (SSA) et le service des essences des armées (SEA), par nature, ont recours à des professionnels dans leurs domaines particuliers de spécialité. Le premier emploie, entre autres, des médecins, des pharmaciens, des chirurgiens-dentistes, des vétérinaires... La RO1 du SSA représentait, en 2015, l'équivalent de 28 % de son plafond prévisionnel d'emplois pour l'année. Le SEA fait appel à des professionnels pétroliers, pour avitailler ou ravitailler les forces en carburant, huiles et graisses, et pour assurer une expertise sur les produits, équipements et infrastructures du secteur.

Notons encore que le service du commissariat des armées dispose d'aumôniers parmi ses réservistes opérationnels.

- Enfin, un **relai direct auprès de la société civile**. Au titre du lien armée-nation, les volontaires sous ESR se trouvent en effet très couramment sollicités dans le cadre d'actions de « rayonnement » des armées.

Au plan national, les réservistes apportent ainsi un concours essentiel dans l'accueil et l'encadrement des quelque 800 000 jeunes Français qui, chaque année, accomplissent leur « journée défense et citoyenneté » (JDC, ex-JAPD). Leur contribution est également déterminante pour la tenue, dans chaque région, de la « journée nationale du réserviste¹ ». Ils sont aussi bien sûr employés, aux côtés de la réserve citoyenne², dans les diverses initiatives locales en la matière.

Les **associations de réservistes** agréées par le ministère de la défense jouent, à cet égard, un rôle fondamental³.

¹ Cf. infra, 2^e partie (point II, A, 2).

² Cf. infra, point C.

³ Par ordre alphabétique : l'ACOMAR (association centrale d'officiers mariniers et de marins de réserve) ; l'ACORAM (association des officiers de réserve de la marine nationale) ; l'ANORAA (association nationale des officiers de réserve de l'armée de l'air) ; l'ANSORAA (association nationale des sous-officiers de réserve de l'armée de l'air) ; la FNASOR (fédération nationale des associations de sous-officiers de réserve) ; la FOMSORR (fédération des officiers mariniers et des sous-officiers de réserve républicains) ; la FORR (fédération des officiers de réserve républicains) ; le GORSSA-UNMR (groupement des organisations de réservistes du service de santé des armées - union nationale des médecins de réserve) ; la RORSEM (réunion des officiers de réserve du service état-Major) ; enfin, l'UNOR (union nationale des officiers de réserve et organisations de

4. La gouvernance du système

La gouvernance de la réserve militaire repose sur plusieurs instances et responsables. Cette organisation assez complexe reflète le caractère interministériel et interarmées de la réserve et, à la fois, l'intégration de cette dernière aux différentes forces.

• Le **Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM)**¹, organisme de réflexion et de proposition, est compétent pour ce qui touche à la politique de la réserve d'une façon générale, et plus particulièrement la consultation des réservistes, le partenariat « armées-réservistes-employeurs civils » et la communication sur la réserve. Il est en effet chargé d'émettre des avis et recommandations dans le domaine de la politique des réserves, et ainsi :

« 1° De participer à la réflexion sur le rôle des réserves militaires au service de la défense et de la sécurité nationale ;

« 2° De constituer un lieu de consultation et d'échange sur toute question d'ordre général relative à la mise en œuvre [des dispositions du code de la défense relatives à la réserve] ;

« 3° De favoriser le développement d'un partenariat durable entre les armées et formations rattachées, les réservistes et leurs employeurs ;

« 4° De contribuer à la promotion de l'esprit de défense et au développement du lien entre la nation et ses forces armées ;

« 5° D'établir pour le ministre de la défense un rapport annuel, transmis au Parlement, évaluant l'état de la réserve militaire » (article D. 4261-1 du code de la défense).

Placé sous la présidence du ministre de la défense ou de son représentant, le CSRM se réunit en assemblée plénière, pour émettre ses avis et recommandations, au moins une fois par an, et en conseil restreint, autant de fois que l'avancement de ses travaux le requiert. Il comprend 79 membres, représentant les composantes de la société, répartis en **sept collèges** : le collège des représentants du Parlement, composé de députés et sénateurs ; celui des représentants de l'administration, composé du chef d'état-major des armées, des chefs d'état-major d'armées, des directeurs et chefs de service du ministère de la défense et de la gendarmerie ; le collège des représentants des associations de réservistes agréées par le ministère de la défense ; celui des réservistes opérationnels ; celui des réservistes citoyens ; celui des salariés et agents publics ; enfin, le collège des employeurs et professions libérales.

réservistes). Mentionnons par ailleurs l'ANORGEND (Fédération nationale des réservistes opérationnels et citoyens de la gendarmerie nationale) et le RESGEND (réservistes et sympathisants de la gendarmerie).

¹ Cf. les articles du code de la défense L. 4261-1 et D. 4261-1 et suivants, dans leur rédaction issue du décret n° 2014-130 du 14 février 2014.

Les membres de ces collèges siègent dans une ou plusieurs des **trois commissions** dont se compose le CSRM :

- la commission de la consultation, destinée à connaître des questions relatives à la situation des réservistes au sein des armées ;
- la commission du partenariat, compétente pour les questions relatives aux relations entre la réserve et le monde de l'entreprise ;
- et la commission de la promotion de l'esprit de défense, chargée de préparer les travaux relatifs à la réserve citoyenne et au lien entre les forces armées et la société civile.

Des groupes de travail sont en outre constitués pour examiner des questions spécifiques.

Le fonctionnement courant du CSRM et son animation sont assurés par un secrétariat général, composé de personnels civils et militaires, d'active et de réserve. Ce secrétariat est placé sous l'autorité d'un secrétaire général, officier général désigné par le ministre de la défense. Depuis août 2015, le secrétaire général du CSRM¹ assure également les responsabilités de délégué interarmées aux réserves (cf. ci-après).

- Le **comité directeur de la réserve militaire** (CDRM, ou **CODIR Réserve**) constitue l'instance de gouvernance des réserves dépendant du ministère de la défense. Il a pour mission d'examiner toute question et de préparer les orientations et décisions concernant le format, la politique d'emploi, les missions et l'administration de la réserve. Le comité peut de la sorte examiner, en particulier, toute question concernant le budget, les effectifs, le recrutement, la gestion du personnel, la formation, les procédures, etc.

Présidé par le ministre de la défense ou son représentant, ce CODIR assure la représentation, notamment, du secrétaire général du CSRM, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée, ainsi que du délégué général pour l'armement et des autres directions et services concernés du ministère². Un **groupe de pilotage de la réserve militaire** (GPRM) est responsable de la mise en œuvre et du suivi des actions décidées par le ministre de la défense sur la proposition du comité.

- Des **délégations aux réserves**, chacune dirigée par un délégué, sont en place au sein de l'état-major des armées, de chaque état-major d'armée (armée de terre, armée de l'air, marine nationale), des services de santé, des essences et du commissariat des armées et de la DGA, comme à la direction générale de la gendarmerie. En lien avec les directions des

¹ Le Général Christian Thiébault, auditionné par le groupe de travail animé par vos rapporteurs.

² Dans le cadre de la préparation du présent rapport d'information, votre rapporteure Gisèle Jourda a participé à la réunion du CODIR Réserve qui s'est tenue au ministère de la défense, le 16 juin 2016, sous la présidence de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial du ministre.

ressources humaines concernées, elles pilotent les aspects de recrutement, de gestion et d'emploi de leurs réserves respectives.

Chaque délégué aux réserves, en liaison avec le CSRM et, pour les réserves dépendant du ministère de la défense, selon les orientations arrêtées par le CODIR Réserve, contribue à l'élaboration de la politique qui le concerne, définit et coordonne les études à conduire et les actions à mettre en œuvre en la matière. En outre, le **délégué interarmées aux réserves (DIAR)**, rattaché à l'état-major des armées, a la charge de coordonner l'action des délégués aux réserves du ministère de la défense ; il anime la réflexion et rend les arbitrages nécessaires au sein de ce collège.

5. Le régime du réserviste

Réservistes volontaires de la réserve de premier niveau (RO1) ou appelés - s'ils viennent à l'être - au titre de la disponibilité statutaire de la réserve de deuxième niveau (RO2) ont, quand ils exercent une activité dans le cadre de la réserve, la **qualité de militaire** (article L. 4211-5 du code de la défense). Ils portent d'ailleurs un uniforme identique à celui de leurs collègues d'active.

Parmi les **dispositions sociales et financières** prévues à leur bénéfice par la loi (articles L. 4251-1 et suivants du code de la défense), il convient ici de relever que les intéressés, quand ils accomplissent leur activité de réservistes :

- perçoivent la solde et les accessoires qui s'y attachent dans les mêmes conditions que les militaires professionnels et peuvent, en outre, recevoir une prime de fidélité, ainsi que d'autres mesures d'encouragement ;

- conservent, ainsi que leurs ayants droit, les prestations d'assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont ils dépendent par ailleurs et, si la responsabilité de l'État se trouve engagée, ont droit à la réparation intégrale, suivant les règles du droit commun, des dommages qu'ils pourraient subir dans leur service ou à l'occasion de celui-ci ;

- enfin, ne peuvent faire l'objet d'un licenciement, d'un déclassement professionnel ou d'une sanction disciplinaire en raison des absences résultant de l'application des dispositions légales relatives à la réserve.

Le contrat de travail du **salarié** exerçant une activité dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail se trouve en effet suspendu pendant les périodes en cause ; le salarié effectuant ces périodes dans la réserve, en principe, ne peut donc cumuler sa solde et son salaire. Toutefois, les périodes de réserve sont considérées comme des périodes de travail effectif pour ce qui concerne les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales. Pour la **fonction publique**, la loi du 20 avril 2016

relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires¹, inscrivant dans le droit ce qui était déjà la pratique de l'administration sur la base de circulaires, a introduit dans le statut général des fonctionnaires un droit à congé *avec maintien du traitement*, et pouvant aller jusqu'à trente jours cumulés par année civile, pour accomplir, notamment, une période d'activité dans la réserve opérationnelle².

Dans le secteur privé, hors aménagements, les **conditions de participation des salariés à la réserve opérationnelle** sont les suivantes (définies par l'article L. 4221-4 du code de la défense) :

- d'une part, le réserviste qui accomplit son engagement à servir dans la réserve opérationnelle *pendant son temps de travail* doit, en tout état de cause, prévenir son employeur de son absence, en principe, un mois au moins avant le début de celle-ci ;

- d'autre part, le réserviste peut accomplir son engagement pendant son temps de travail jusqu'à cinq jours par année civile *sans* devoir recueillir l'autorisation de son employeur, mais, au-delà de cinq jours, il ne peut le faire qu'à la condition d'avoir obtenu cette autorisation. Néanmoins, si l'employeur oppose un refus, cette décision doit être motivée et notifiée à l'intéressé, ainsi qu'à l'autorité militaire, dans les quinze jours suivant la réception de la demande.

Cependant, comme le prévoit expressément le code de la défense (article L. 4221-4 précité, *in fine*) des **mesures tendant à faciliter, au-delà des obligations légales des employeurs, l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve** peuvent figurer au sein du contrat de travail des réservistes, de clauses particulières de leur engagement à servir dans la réserve opérationnelle (ESR) si elles ont reçu l'accord de leur employeur, de conventions ou d'accords collectifs de travail, ou encore de conventions conclues entre les employeurs et le ministre de la défense. À l'heure actuelle, **plus de 360 employeurs publics et privés ont signé, avec le ministère de la défense, une convention** de soutien à la politique de la réserve militaire, permettant pour leurs salariés de s'engager davantage que le prévoient, à titre supplétif et minimal, les dispositions légales précitées³.

En particulier, l'ESR peut comporter, avec l'accord de l'employeur concerné, une **clause dite « de réactivité »**. Celle-ci permet à l'autorité militaire de faire appel au réserviste dans des conditions de préavis réduit : « *lorsque les circonstances l'exigent* », 15 jours, voire moins si l'employeur en est d'accord, au lieu de 30 jours dans le régime de droit commun – et sauf

¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, article 31.

² Article 34, 11°, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires.

³ Le présent rapport revient plus loin (point II, C) sur ces conventions de soutien à la réserve.

mise en œuvre des dispositifs spécifiques de sécurité nationale institués ces dernières années.

B. DES AMÉNAGEMENTS SOUTENUS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Deux aménagements des dispositions présentées ci-dessus ont été apportés, dans les cinq dernières années, avec le soutien de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : d'abord la **création, en 2011, d'une « réserve de sécurité nationale »**, qui inclue notamment la réserve opérationnelle des armées ; ensuite **l'assouplissement, en 2015, des conditions de recours à la réserve militaire opérationnelle**, en cas de crise menaçant la sécurité nationale. Le régime complet de participation des salariés à la réserve opérationnelle qui résulte de ces réformes peut être synthétisé sous la forme du tableau suivant :

Délais de convocation des réservistes sous ESR et durée maximale d'emploi ne requérant pas l'accord préalable de leur employeur civil

	Temps ordinaire	Crise menaçant la sécurité nationale	Appel à la réserve de sécurité nationale
<i>Fondement légal (code de la défense)</i>	<i>Art. L. 4221-4</i>	<i>Art. L. 4221-4-1</i>	<i>Art. L. 2171-1 et suiv.</i>
Réserviste sous ESR soumis au régime de droit commun			
Délai de convocation	30 jours	15 jours	1 jour franc minimum
Durée maximale d'emploi opposable	5 jours	10 jours	30 jours, renouvelables une fois
Réserviste sous ESR ayant souscrit une clause de réactivité			
Délai de convocation	15 jours	5 jours	1 jour franc minimum
Durée maximale d'emploi opposable	5 jours	10 jours	30 jours, renouvelables une fois

Source : Mariane Dubois et Joaquim Puey, rapport d'information n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015

1. La création en 2011 d'une « réserve de sécurité nationale » incluant la réserve opérationnelle des armées

La création d'une « réserve de sécurité nationale » est directement issue des travaux déjà cités de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam. Leur rapport d'information n° 174 (2010-2011), adopté en décembre 2010 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées - et précisément intitulé : « Pour une réserve de sécurité nationale » - a donné lieu à leur proposition de loi « tendant à faciliter

*l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure*¹ », devenue la **loi du 28 juillet 2011**².

Cette réforme est partie du constat que le dispositif de réserves existant permettrait difficilement de faire face à une situation de crise grave, qui nécessiterait une réactivité importante et devrait s'inscrire dans la durée. Elle a institué un dispositif donnant la faculté au Premier ministre, par décret, de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales, ou toute autre personne de droit public ou privé qui participe à une mission de service public, « *en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* » (articles L. 2171-1 et suivants du code de la défense).

Ce dispositif, qui ne s'est pas encore trouvé mis en œuvre à ce jour, prévoit le **concours commun des réservistes de la réserve militaire opérationnelle – soit celle des armées et celle de la gendarmerie, du premier niveau (RO1) et du deuxième (RO2)**³ –, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves communales de sécurité civile⁴. Toutefois, « *en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public* », pourraient être dérogés de l'obligation de participer au dispositif les réservistes employés par un des opérateurs publics ou privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative, conformément aux dispositions légales, comme étant d'importance vitale, c'est-à-dire ceux « *dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* ».

Suivant les dispositions réglementaires d'application de la loi publiées – tardivement – en 2015⁵, en cas d'activation de cette « réserve de sécurité nationale », une convocation doit être adressée au réserviste ; elle mentionne notamment la date à laquelle il est tenu de rejoindre son lieu d'affectation, avec un délai de **préavis minimum d'un jour franc à compter de la date de réception de la convocation**. La durée d'emploi des réservistes

¹ Texte n° 194 (2010-2011) déposé au Sénat le 21 décembre 2010.

² Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

³ Dans une disposition « miroir » insérée dans le livre du code de la défense consacré à la réserve militaire, l'article L. 4211-1-1 prévoit ainsi que « les membres de la réserve opérationnelle militaire font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article L. 2171-1 [...] ».

⁴ Sur ces réserves civiles, cf. infra, point C.

⁵ Articles R. 2171-1 et suivants du code de la défense, issus du décret n° 2015-508 du 7 mai 2015. Cf. le rapport d'information n° 725 (2013-2014) de notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, sur la mise en œuvre de la loi précitée du 28 juillet 2011, « Réserviste : un engagement citoyen au service de la Nation », juillet 2014.

dans ce cadre, à fixer par le décret du Premier ministre décidant d'y avoir recours, ne peut excéder un **maximum de trente jours consécutifs, renouvelables une fois** « en cas de persistance des conditions ayant nécessité [ce] recours ». La loi précise que les périodes d'emploi réalisées au titre de la réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximal de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste.

2. L'assouplissement en 2015 des conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale

En vue d'assurer un continuum d'action de la réserve militaire, de la situation courante à la situation de crise majeure, **la loi du 28 juillet 2015¹ a assoupli les conditions du recours aux réservistes salariés de la réserve opérationnelle, pour le cas de « crise menaçant la sécurité nationale »** (article L. 4221-4-1 du code de la défense²). Dans cette hypothèse, il est possible au ministre de la défense (comme au ministre de l'intérieur pour ce qui concerne les réservistes de la gendarmerie nationale), par arrêté :

- d'une part, de **réduire le préavis** que doit respecter le réserviste salarié pour prévenir son employeur de son absence pour activités dans la réserve, à 15 jours pour le régime de droit commun, contre un mois en temps ordinaire, et à 5 jours pour les réservistes ayant souscrit une clause de réactivité, contre 15 jours en temps ordinaire ;

- d'autre part, d'**augmenter le nombre de jours d'activité** dans la réserve que peut effectuer le réserviste salarié sur son temps de travail sans avoir besoin de l'autorisation de son employeur, à 10 jours par an, contre 5 jours en temps ordinaire.

La mise en application de ces mesures n'est possible que pour un **temps limité**, à fixer par l'arrêté ministériel décidant d'y faire appel. Ainsi, lorsque **ces dispositions ont été activées, pour la seule et unique fois à ce jour, par un arrêté du 4 janvier 2016** du ministre de la défense³, leur durée de mise en œuvre a été indexée sur celle de l'état d'urgence alors prévue par la loi⁴, soit jusqu'au 26 février 2016.

Par ailleurs, afin d'éviter de faire obstacle à l'activité d'opérateurs ou d'établissements identifiés comme étant d'importance vitale, une limitation, analogue à celle que comporte le dispositif de « réserve de sécurité

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

² Les dispositions d'application (articles R. 4221-10-2 et suivants du code de la défense) ont été prises par le décret n° 2015-1636 du 10 décembre 2015.

³ Arrêté du 4 janvier 2016 relatif à la mise en œuvre en cas de crise menaçant la sécurité nationale des dispositions de l'article L. 4221-4-1 du code de la défense, NOR : DEFH1531564A.

⁴ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

nationale » comme noté ci-dessus, a été prévue. Ainsi, les employés de ces opérateurs ou établissements, « *en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public* », peuvent être dégagés de leurs obligations au titre des aménagements du régime des réservistes salariés pour cause de crise menaçant la sécurité nationale.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, lors de l'examen du projet de loi qui devait devenir la loi susmentionnée du 28 juillet 2015¹, avait estimé que ce dispositif d'assouplissement était utile, dans la mesure où il instituait un **échelon intermédiaire entre le recours ordinaire à la réserve opérationnelle et le dispositif exceptionnel de la réserve de sécurité nationale** créé en 2011. Elle avait en conséquence adopté sans modification les dispositions en cause – tout en formulant, à cette occasion, plusieurs observations sur les efforts nécessaires afin de rénover la politique des réserves militaires.

C. UNE ARTICULATION MANQUANT PARFOIS DE CLARTÉ AVEC LES AUTRES RÉSERVES

La réserve opérationnelle des armées coexiste, dans des rapports plus ou moins étroits de collaboration effective ou potentielle, et suivant une articulation plus ou moins clairement définie en droit ou en fait, avec les autres réserves militaires bien sûr, mais aussi avec les diverses réserves civiles actuellement en place.

1. Les autres réserves militaires

Naturellement, la réserve opérationnelle des armées a partie liée, avant tout, avec les autres composantes de la réserve militaire. Les liens qu'elle entretient avec la réserve de la DGA ne justifient pas, ici, qu'on s'y attarde beaucoup. En revanche, la réserve citoyenne et, d'autre part, la réserve de la gendarmerie, bien qu'elles appartiennent l'une et l'autre au même ensemble militaire, présentent évidemment, avec la réserve opérationnelle des armées, des différences essentielles.

a) La réserve de la DGA

La réserve de la DGA, placée sous l'autorité du délégué général à l'armement, est bien distincte, organiquement, en particulier au plan budgétaire, des réserves qui relèvent de l'autorité du chef d'état-major des armées. Toutefois, à l'instar de ces dernières pour ce qui les concerne, elle intervient par définition en tant que complément des effectifs de la DGA, et dans le cadre habituel de la mission que remplit celle-ci au bénéfice des forces.

¹ Cf. le rapport n° 547 (2014-2015) de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, juin 2015.

Ainsi, la réserve opérationnelle de la DGA – réserve de spécialistes essentiellement, comptant **101 volontaires sous ESR** en 2015, pour environ 9 700 agents d'active –, permet à la direction générale, à titre principal, de conduire comme il convient les opérations d'armement et de fourniture d'équipements aux armées, qui constituent son cœur de métier, mais aussi d'assurer les actions de soutien aux exportations d'armes qui se multiplient, aujourd'hui, du fait des succès à l'export des entreprises françaises du secteur. Elle y contribue soit en apportant aux services les renforts nécessaires en période de suractivité ou de déficit de ressources, soit en leur procurant certaines compétences techniques nécessaires par intermittence seulement, et qui sont trop spécifiques pour se trouver développées au sein des effectifs permanents. Elle est en outre utilisée, en particulier, dans des analyses comparatives des procédures et méthodes que met en œuvre la DGA, par rapport aux pratiques des entreprises notamment.

De la sorte, même s'il ne s'agit pas d'appuyer des forces combattantes – la DGA n'en comporte pas –, le rôle de cette réserve, dans son esprit, ne diffère pas de façon fondamentale de celui que remplissent, dans leurs domaines respectifs, les réserves également spécialisées du service des essences ou du service de santé des armées, plus haut évoquées. En d'autres termes, sous l'aspect fonctionnel, la réserve de la DGA peut être assimilée à celle des armées *lato sensu*. Du reste, quelques réservistes des armées se trouvent appelés à servir au sein de la DGA.

b) La réserve citoyenne des armées

La réserve militaire citoyenne est régie par les articles L. 4241-1 et suivants du code de la défense, qui dispose qu'elle est composée de **volontaires agréés par l'autorité militaire**, ou par les services spécialisés de renseignement, « *en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale* ». Ces volontaires, qui reçoivent un grade militaire à titre honorifique, ont, lorsqu'ils participent à des activités définies ou agréées par l'autorité militaire, le statut de **collaborateurs bénévoles** du service public¹. En 2015, ils étaient comme on l'a déjà relevé, dans les armées et à la DGA, **hors gendarmerie, 2 778 réservistes, représentant plus de 68 % de l'ensemble de la réserve militaire citoyenne**.

Conçue, lors de la réorganisation de la réserve militaire par la loi précitée du 22 octobre 1999, comme une forme de « réserve pour la réserve opérationnelle », dans laquelle se trouvaient à ce titre comptabilisés les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité, cette réserve citoyenne, depuis la loi du 18 avril 2006, n'est plus définie par le code de la défense que comme un **relai des forces armées vers la société civile**. Certes, il est expressément prévu que l'autorité militaire, en fonction des besoins,

¹ Agissant dans ce cadre, les réservistes citoyens ont droit à l'indemnisation de leurs éventuels frais de déplacement (article R. 4241-2 du code de la défense).

« peut faire appel aux volontaires de la réserve citoyenne pour, avec leur accord, les affecter dans la réserve opérationnelle » ; mais, en pareil cas, les intéressés doivent souscrire, comme tout volontaire de la RO1, un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. Pour le reste, la loi dispose que la réserve citoyenne « a pour objet d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la nation et ses forces armées ».

Dans ce cadre, peuvent cependant intervenir, en pratique, les formes les plus variées d'actions en faveur du « rayonnement » militaire dans le monde civil – dont la participation à des cérémonies nationales ou locales –, de l'enseignement de défense, du développement de la résilience attendue de la Nation... Mais la réserve citoyenne est également appelée à servir au titre d'expertise au profit des armées – cyberdéfense, intelligence économique ou autre –, d'appui au recrutement et à la reconversion des militaires ou à d'autres entreprises encore. Sur ces missions, le rapport annexé à la LPM pour les années 2014 à 2019 s'avère sensiblement plus détaillé que le code de la défense.

**La réserve citoyenne selon le rapport annexé à la LPM pour 2014-2019
(rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015)**

« La réserve citoyenne, constituée de bénévoles, appartient pleinement à la réserve militaire. Elle constitue un vecteur de cohésion entre la Nation et les armées et contribue à la diffusion de l'esprit de défense. Elle permet aussi d'apporter aux armées des expertises additionnelles dans des domaines présentant une forte dualité.

« Son déploiement sera encouragé, notamment dans les départements ne possédant plus d'implantation militaire autre que la gendarmerie nationale. Par ailleurs, une attention particulière sera apportée à son recrutement pour qu'elle représente la société française de manière équilibrée et dans toute sa diversité.

« Un vivier sera identifié pour faire bénéficier la défense de réseaux et de compétences pointues dans des domaines spécifiques. Ainsi, pour faire face aux enjeux de la cybersécurité, un réseau de réservistes citoyens, constitué sous l'égide de l'état-major des armées pour la cyberdéfense et piloté conjointement par l'EMA, l'ANSSI et la gendarmerie nationale, sera développé afin d'apporter son concours au ministère et plus généralement aux divers services de l'État.

« Dans le cadre du plan d'égalité des chances du ministère, le réseau des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté (RLJC) sera développé. Leur rôle, à partir des réseaux RLJC mis en place, sera d'améliorer la couverture des quartiers sensibles, en s'adaptant à la nouvelle géographie de la politique de la ville et en encourageant les échanges ainsi que les synergies entre les différents acteurs locaux.

« Un réseau de réservistes citoyens consacré à la reconversion contribuera au rapprochement des mondes civil et militaire afin d'accompagner l'action du ministère de la défense dans le domaine de la transition professionnelle. Associant les réservistes citoyens issus du secteur public comme du secteur privé, il facilitera la mise en relation des candidats avec les recruteurs et favorisera la création et la reprise d'entreprises.

« Dans le cadre de la "Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République", la réserve citoyenne du ministère de la défense apportera son concours au développement de la réserve citoyenne d'appui aux écoles et aux établissements. »

Source : Légifrance

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a lui-même mis l'accent sur deux aspects. En premier lieu, il énonce que, « compte tenu des enjeux multiples et croissants dans ce domaine, une réserve citoyenne sera

particulièrement organisée et développée pour la **cyberdéfense**, mobilisant en particulier les jeunes techniciens et informaticiens intéressés par les enjeux de sécurité ». Cette « cyber réserve » constituait l'une des préconisations formulées en 2012 par votre rapporteur Jean-Marie Bockel, dans son rapport d'information sur la cyberdéfense¹. Aujourd'hui en plein essor, elle consiste dans un « cercle de confiance » d'environ 500 professionnels et étudiants en fin d'études ou s'intéressant de près au domaine de la cybersécurité et de la cyberdéfense, placé sous l'autorité de l'officier général de cyberdéfense à l'état-major des armées et co-piloté avec la direction générale de la gendarmerie nationale.

Le réseau de réservistes citoyens « cyberdéfense »

- *Quels sont ses objectifs ?*

Il vise à sensibiliser, expliquer, débattre et proposer, organiser et susciter des événements contribuant à faire de la cyber défense une priorité nationale, tout en concentrant l'action du réseau sur les aspects les plus régalien et les volets les plus stratégiques.

Le réseau cyberdéfense de la réserve citoyenne travaille au bénéfice de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), des armées et de la gendarmerie nationale. Une moitié de son activité s'exerce dans 7 régions sous la forme de 6 thématiques fédérant le travail de 6 groupes de travail. L'autre se tient à Paris sous la forme de groupes de réflexion et de missions individuelles de conseil et d'expertise.

- *Comment travaille-t-il ?*

Il fonctionne sur le principe des groupes de travail, chacun mené par un chargé de mission. La coordination générale est assurée par un co-mité exécutif qui rassemble des réservistes et des étatiques, l'un des réservistes exerçant la fonction de « coordonnateur national du réseau cyberdéfense ». Les six groupes de travail se réunissent autour d'une thématique définie :

- un groupe « élus et journalistes » intéressés par l'émergence d'une culture de cyberdéfense ;

- un groupe « jeunes » à destination des étudiants et des jeunes professionnels. Cela se concrétise notamment par la mise en place d'activités de sensibilisation à destination de ce public au travers de conférences, d'interventions dans les universités, les écoles, d'actions d'information sur les métiers existants... ;

- un groupe « évolution de l'engagement citoyen », qui contribue aux réflexions sur les évolutions possibles d'une réserve spécifique dédiée à la cyberdéfense ;

- un groupe « *think tanks* et réflexion stratégique », en soutien à la réflexion stratégique et aux évolutions techniques au sein des universités, des laboratoires et des *think tanks*. Il s'agit par exemple de cartographier la recherche française en matière de cyber et de susciter des réflexions dans ce domaine ;

- un groupe « PME/PMI » afin de les sensibiliser aux questions de cyber sécurité/cyber défense ;

- enfin, un groupe « grandes entreprises » dont l'objectif est similaire au groupe « PME/PMI ».

Source : Conseil supérieur de la réserve militaire, rapport d'évaluation de la réserve militaire pour 2014

¹ Rapport d'information n° 681 (2011-2012) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, « La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale », juillet 2012.

En second lieu, le Livre blanc indique qu'« *une attention particulière sera également portée au développement du réseau des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté [RLJC] qui, déployés au sein des quartiers sensibles et des zones rurales, constituent auprès des jeunes un relais important du monde de la défense et de la sécurité nationale* ». Ces RLJC, dont la nomination est soumise à l'agrément de l'officier général de la zone de défense et de sécurité (ZDS) où ils exercent, sont rattachés au délégué ministériel à la jeunesse et à l'égalité des chances (DMJEC) du ministère de la défense, et placés sous l'autorité des délégués militaires départementaux. Ils étaient au nombre de 169 au 31 décembre 2015.

Les réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté (RLJC)

Les RLJC ont trois objectifs majeurs : répandre l'esprit de défense, développer la citoyenneté et promouvoir le devoir de mémoire. Pour ce faire, ils organisent des forums de la défense, des séjours de jeunes dans des unités militaires, des activités sportives, culturelles ou mémorielles, participent dans des établissements scolaires à des journées « portes ouvertes » ou à des forums pour l'emploi. Bénévoles, ils peuvent toutefois, sur justificatif, être défrayés pour certaines de leurs activités (frais de déplacement notamment).

L'action des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté est aujourd'hui reconnue et prise en compte au niveau interministériel. La convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires, signée en juillet 2013 entre le ministre de la défense, le ministre délégué chargé des anciens combattants et le ministre délégué chargé de la ville, prévoit une adaptation progressive du réseau des RLJC à la nouvelle géographie de la politique de la ville.

Par ailleurs, conformément au chapitre de cette convention d'objectifs prévoyant le développement des actions mémorielles dans les quartiers prioritaires, les services du DMJEC ont lancé, en partenariat avec la fondation Varenne (groupe La Montagne-Centre France), un concours intitulé « *Mon quartier en ma ville en 14/18* », qui s'adresse à des jeunes encadrés par des RLJC. Ce concours a reçu le label de la mission du Centenaire 14-18 et prendra fin en 2018.

Source : Conseil supérieur de la réserve militaire, rapport d'évaluation de la réserve militaire pour 2014

La mention dans la loi d'un « *réseau de réservistes citoyens consacré à la reconversion [...] afin d'accompagner l'action du ministère de la défense dans le domaine de la transition professionnelle* » est apparue avec l'actualisation de la LPM en juillet 2015. La création de ce réseau avait été approuvée par l'assemblée plénière du CSRM en novembre 2014, avec l'objectif de 160 membres. Les réservistes citoyens concernés doivent contribuer à l'action de Défense Mobilité, l'agence de reconversion du ministère de la défense, au niveaux local, régional ou national, en favorisant la mise en relation des candidats avec les recruteurs, en accompagnant ces candidats dans leur démarche, en épaulant les porteurs de projets entrepreneuriaux... Ils peuvent aussi prendre part aux réflexions sur l'offre de service du ministère de la défense en matière de reconversion.

Il est certain que, comme l'ont récemment souligné nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey dans leur rapport d'information

sur les dispositifs citoyens du ministère de la défense¹, l'exercice de ce type d'activité par des réservistes citoyens **tend à atténuer la distinction entre réserve citoyenne et réserve opérationnelle. Le développement de la réserve de cyberdéfense en est le meilleur exemple**, dans la mesure où, à la suite de la constitution d'une « cyber réserve *citoyenne* », qui poursuit sa montée en puissance, une réserve *opérationnelle*, en la matière, est en cours de création – conformément, d'ailleurs, aux prescriptions du Livre blanc de 2013 ; elle devrait se constituer, en 2016, d'une vingtaine de réservistes sous ESR.

c) La réserve de la gendarmerie

La réserve de la gendarmerie se compose, à l'instar de celle des armées :

- en premier lieu, d'une **réserve opérationnelle**, elle-même décomposée :

◦ d'une part, en réserve d'engagement volontaire, RO1 effectivement employée : **26 274 volontaires sous ESR** en 2015, soit l'équivalent de 27 % du plafond prévisionnel d'emplois de la gendarmerie et plus de 48 % de l'ensemble de la RO1 militaire ;

◦ d'autre part, en réserve de disponibilité statutaire, RO2 d'emploi potentiel, à ce jour jamais sollicitée : les anciens gendarmes soumis à obligation de disponibilité pendant cinq ans après la cessation de leur état militaire, au nombre de 28 758 en 2015, soit près de 23 % de l'ensemble de la RO2 militaire ;

- en second lieu, d'une **réserve citoyenne** : on comptait dans la gendarmerie 1 284 réservistes de cette catégorie en 2015, soit près de 32 % de la totalité de la réserve citoyenne militaire.

Tous les principes juridiques ci-dessus exposés pour les réserves des armées, *mutatis mutandis*, s'appliquent à celles de la gendarmerie, qui sont partie intégrante de la réserve militaire. En revanche, pour ne s'attacher ici qu'à la réserve opérationnelle de premier niveau, au moins trois traits d'organisation différencient fondamentalement, dans les faits, la réserve de la gendarmerie de celle des armées.

Premièrement, il s'agit du **caractère unifié de la constitution la RO1 de la gendarmerie, depuis la réforme de 2015 qui a procédé à la fusion des réserves** de la gendarmerie départementale, de la gendarmerie mobile et de la garde républicaine, donnant lieu à une seule « réserve territoriale » en poursuivant un objectif de plus grande réactivité. Les gendarmes réservistes sont ainsi affectés, aujourd'hui, au sein de 367 compagnies de réserve territoriale (CRT) rattachées aux compagnies de gendarmerie

¹ Rapport d'information, déjà mentionné, n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

départementale, qui ont succédé, notamment, aux pelotons de réserve de la gendarmerie départementale (PRGD) et aux escadrons de réserve de la gendarmerie mobile (ERGM).

Deuxième différence avec la situation des armées, on constate un **fort adossement de la RO1 de la gendarmerie aux territoires, favorisé par le caractère complet du maillage territorial** dont jouit cette dernière, qui ne connaît pas l'équivalent des « déserts militaires » nés de la fermeture de bases et unités – et d'ailleurs improprement nommés, puisqu'ils ne visent que l'absence d'implantation *des armées*. Cette couverture territoriale permet en effet à la gendarmerie d'employer ses réservistes, en général, à proximité de leur lieu de vie « civile », familiale ou professionnelle, alors que les armées, au contraire, sont souvent contraintes de faire se déplacer leurs volontaires, pour leur entraînement et l'accomplissement de leurs missions, à plusieurs centaines de kilomètres de leur domicile. Elle autorise également, de ce fait, un emploi « à la journée » des gendarmes réservistes, et le fractionnement en autant de courtes périodes de leur temps annuel d'activité dans la réserve (en moyenne 20,6 jours, au total, en 2015) ; c'est un système très souple, pour les intéressés et, le cas échéant, pour leurs employeurs, que les armées peuvent rarement offrir à leurs propres réservistes.

Enfin, une troisième différence avec la RO1 des armées tient à la **facilitation du recrutement dans la réserve de la gendarmerie qu'induit, à l'évidence, l'importante visibilité des missions de celle-ci**, due à la proximité qu'elle entretient, par sa vocation même, avec la population. Cet élément de « familiarité » et, en même temps, de valorisation de l'image de la gendarmerie, explique certainement qu'en 2015, plus des trois quarts des réservistes volontaires de celle-ci se trouvaient directement issus de la société civile, contre moins d'un quart de réservistes anciens gendarmes d'active, alors que, dans la RO1 des armées, les anciens militaires représentaient plus de 42 % du total des volontaires sous ESR et les réservistes issus de la société civile moins de 58 % seulement.

L'activité de la RO1 de la gendarmerie en 2015

	Effectif des réservistes	Proportion	Activité de la réserve	Proportion	Moyenne d'activité
Anciens militaires d'active	6 381	24,29 %	177 235 jours	32,81 %	27,78 jours
Issus de la société civile	19 893	75,71 %	362 965 jours	67,19 %	18,24 jours
Total	26 274	100,00 %	540 200 jours	100,00 %	20,56 jours

Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Indispensable au bon accomplissement quotidien des missions de la gendarmerie, ces réservistes volontaires sont chargés, aux côtés des gendarmes d'active en complément d'unité, voire de façon autonome dans des unités constituées de réservistes, des différentes **missions de surveillance, protection, contrôle et intervention habituellement assurées**

par la gendarmerie départementale, tendant en particulier à la lutte contre la délinquance et la défense de points sensibles ; ils ne participent pas, cependant, aux opérations de maintien de l'ordre de la gendarmerie mobile. L'organisation de leur service peut varier, d'une région à l'autre, mais ils s'avèrent particulièrement sollicités, en renfort, lors de grands événements, culturels ou sportifs notamment, durant les périodes d'affluence touristique, à l'occasion de crises... Vos rapporteurs ont noté avec intérêt la convention conclue entre la gendarmerie et la SNCF qui permet actuellement que des réservistes effectuent, dans les trains roulant en Île-de-France et dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, des missions de patrouille en renfort de la police ferroviaire, à certaines heures ou sur certains tronçons de lignes. **Les trois quarts des effectifs de la RO1 de la gendarmerie sont affectés à des emplois opérationnels** ; par ailleurs, certains réservistes se trouvent employés au titre de compléments d'administration, pour du soutien ou de l'instruction.

Ce faisant, à bien des égards – mais grâce à une situation *de facto* différente, comme on l'a vu, de celle des armées –, le fonctionnement de la réserve opérationnelle de la gendarmerie est souvent admise comme concrétisant un « idéal » du genre.

2. La « nébuleuse » des réserves civiles

À côté de la réserve militaire dans ses différentes composantes, héritière d'une longue histoire même si sa configuration actuelle résulte de la professionnalisation des armées et de la réorganisation de 1999, diverses réserves civiles ont été mises en place dans le paysage institutionnel français, de façon beaucoup plus récente. Ces réformes, lancées de façon ponctuelle au fil des années mais participant d'un esprit similaire, apparaissent commandées par le **double objectif d'offrir des voies de réalisation aux souhaits d'engagement civique de la population, en renforçant ainsi le lien entre la Nation et ses services publics, et de procurer aux pouvoirs publics les moyens de consolider en tant que de besoin l'action de ces services**. Il n'en reste pas moins que les régimes existant aujourd'hui font largement figure de « nébuleuse » hétérogène¹.

Le dispositif de « réserve de sécurité nationale » créé en 2011, dont on a rappelé le régime plus haut ici², fait appel, aux côtés de la réserve militaire opérationnelle, à quatre réserves civiles ainsi destinées à pouvoir coopérer directement avec les forces armées et la gendarmerie :

¹ Le projet de loi « Égalité et citoyenneté », en cours d'examen par le Parlement lors de la rédaction du présent rapport, tend à instaurer un socle commun de règles pour les réserves « citoyennes ». Cf. infra, 2^e partie (point II, A, 3).

² Cf. le point B ci-dessus.

• La **réserve civile de la police nationale**, créée en 2003¹ et régie par le code de la sécurité intérieure (articles L. 411-7 et suivants). Constituée des retraités des corps actifs de la police nationale, tenus à une obligation de disponibilité dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, et de volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement, cette réserve « *est destinée à des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité, en France et à l'étranger, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public* ». Elle coexiste avec le « **service volontaire citoyen de la police nationale** », créé en 2007², expressément « *dans le but de renforcer le lien entre la Nation et la police nationale* », et rassemblant des bénévoles qui accomplissent, en tant que collaborateurs occasionnels du service public, « *des missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi, à l'exclusion de l'exercice de toutes prérogatives de puissance publique* ».

• La **réserve sanitaire**, instituée en 2007³ et régie par le code de la santé publique (articles L. 3132-1 et suivants). Cette réserve a pour objet de compléter, « *en cas d'événements excédant leurs moyens habituels* », ceux que mettent en œuvre, notamment, les services de l'État, les collectivités territoriales, les établissements de santé et autres personnes ou organisations concourant à la sécurité sanitaire, « *en vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national* ». On distingue une réserve sanitaire *d'intervention*, dont la pour mission consiste à faire face, dans un délai très court, à des crises sanitaires graves (catastrophe naturelle ou attentat par exemple), et une réserve sanitaire *de renfort*, qui a vocation à gérer les conséquences sanitaires à long terme d'un événement grave ou d'une pandémie. Le dispositif repose sur les professionnels en activité et les jeunes retraités professionnels de santé, ainsi que les étudiants des filières médicales ou paramédicales, qui ont souscrit un contrat d'engagement à servir à ce titre.

• La **réserve civile pénitentiaire**, créée et organisée par la loi pénitentiaire de 2009⁴. Exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire, ayant souscrit un contrat d'engagement, cette réserve est « *destinée à assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale* » ; elle « *peut également être chargée d'assister les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exercice de leurs fonctions de probation* ».

¹ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

² Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

³ Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.

⁴ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, articles 17 et suivants ; décret d'application n° 2011-740 du 27 juin 2011.

• Les **réserves communales de sécurité civile**, instituées en 2004¹ et régies par le code de la sécurité intérieure (articles L. 724-1 et suivants). Chaque commune, sur délibération du conseil municipal, peut instituer une telle réserve, dont l'objet est « *d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, [les réserves communales de sécurité civile] participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.* » Ces réserves doivent être composées de volontaires bénévoles, ayant souscrit un engagement et disposant des « *capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve* ».

À cette liste, il convient d'ajouter :

• Pour mémoire ici, la **réserve judiciaire**. Mise en place par la loi en 2011², composée de volontaires à la retraite et âgés de 75 ans au plus, soit magistrats, soit issus des corps de greffiers, ses membres peuvent être délégués, par les chefs de cour, pour l'accomplissement d'activités non juridictionnelles.

• En second lieu, la **réserve citoyenne de l'éducation nationale**. Créée par voie de circulaire ministérielle en 2015³, aux termes de ce texte elle « *constitue une forme d'engagement individuel bénévole au service de l'École de la République* », accessible à tous les citoyens. Sur la base de la candidature de ces derniers, il revient aux rectorats d'établir un fichier de réservistes susceptibles d'être sollicités, par la suite, directement par établissements d'enseignement, « *si [leur] profil correspond à un besoin formulé dans le cadre d'un projet pédagogique* ». Ils sont alors « *principalement chargés d'illustrer, par des témoignages tirés de leur expérience professionnelle et de vie, les enseignements et activités éducatives assurées par les enseignants et autres personnels éducatifs en matière notamment d'éducation à la laïcité et à la citoyenneté, d'éducation à l'égalité entre filles et garçons, de lutte contre toutes les formes de discriminations, de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de rapprochement de l'école et du monde professionnel et d'éducation aux médias et à l'information. Ils peuvent également participer à des actions éducatives destinées à développer la vie démocratique au collège et au lycée et à faciliter le développement des initiatives des élèves dans l'école ou en dehors de l'école.* »

Le rapport annexé à la LPM pour les années 2014 à 2019, dans sa rédaction précitée issue de la loi du 28 juillet 2015, prévoit en termes exprès que la réserve citoyenne du ministère de la défense apporte son concours au développement de cette réserve citoyenne de l'éducation nationale.

¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

² Article 164 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ; décret d'application n° 2011-946 du 10 août 2011.

³ Circulaire n° 2015-077 du 12 mai 2015 de la ministre de l'éducation nationale.

II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE TOUJOURS EN ATTENTE

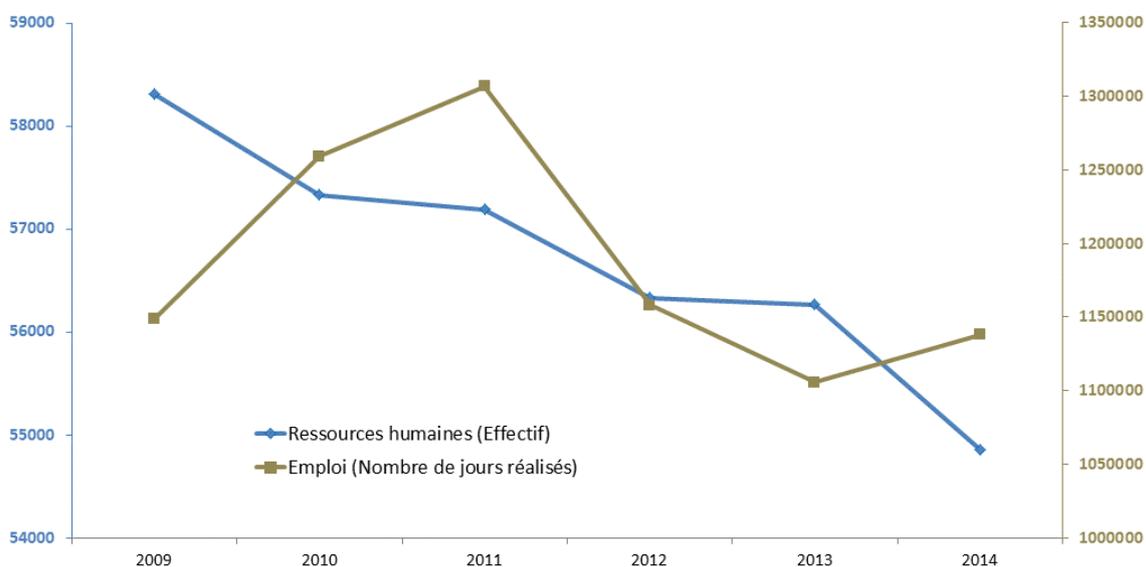
Depuis la professionnalisation des armées engagée en 1997 et la réorganisation de la réserve militaire par la loi susmentionnée du 22 octobre 1999, **la chronique des résultats de la politique menée en direction des réserves des armées est celle d'une ambition toujours déçue, bien que régulièrement revue à la baisse** – jusqu'à l'apparition, en 2015, de nouveaux besoins, et la relance alors décidée par le Gouvernement¹. À côté du manque de moyens budgétaires conséquents, l'absence d'une véritable doctrine d'emploi des réservistes et la difficulté objective de la gestion en la matière ont contribué à cette situation.

A. UNE PRATIQUE EN DEÇÀ DES OBJECTIFS

Les cibles fixées par les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et les lois de programmation militaire qui se sont succédés, depuis une quinzaine d'années, à l'égard de la réserve opérationnelle d'engagement (RO1), n'ont jamais été atteintes. Le constat vaut pour le taux d'activité des réservistes comme pour le volume de leurs effectifs.

L'évolution des effectifs et de l'activité de la RO1 de 2009 à 2014

(en nombre de réservistes et de jours d'activité, gendarmerie incluse)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

¹ Cf. infra, 2^e partie.

1. S'agissant du volume des effectifs

En ce qui concerne les effectifs de la réserve militaire opérationnelle, avant même la mise en place des principes d'organisation actuels de celle-ci, le **plan « Réserves 2000 »** en vigueur à partir de 1993, cité plus haut, avait opéré une réduction de cible en limitant à environ **500 000 réservistes** un vivier de renfort potentiel des forces qui, en théorie, s'élevait alors, comme on l'a noté déjà, à trois millions d'hommes mobilisables. Il s'agissait de ne conserver que la frange *a priori* la plus utile pour les armées de cette réserve pléthorique et, faute d'un entraînement suffisant, peu opérationnelle. Cependant, en 1996, soit à la veille de la suspension du service national, le ministre de la défense¹ reconnaissait que **seul un dixième des réservistes en droit, soit 50 000 hommes, répondaient aux convocations** de l'autorité militaire.

En anticipant la nouvelle organisation du système, définie par la loi du 22 octobre 1999, à laquelle allait donner lieu la fin de la conscription – organisation conçue, on l'a rappelé, comme promouvant désormais une réserve militaire non plus *de masse*, disponible de façon virtuelle par le recours à la mobilisation, mais *d'emploi*, effectivement utilisée pour apporter aux forces d'active les compléments dont elles ont besoin –, la **LPM pour les années 1997 à 2002** retenait un format de réserve militaire opérationnelle de premier niveau (RO1) fixé à 100 000 hommes au total : 50 000 pour la gendarmerie et **50 000 pour les armées** (DGA incluse). Pourtant, **ces dernières, à la fin de l'année 2002, comptaient seulement 20 510 réservistes** ayant souscrit un engagement à servir dans leurs rangs.

La **LPM pour les années 2003 à 2008** reportait à 2008 la réalisation de l'objectif des 50 000 réservistes de la RO1 des armées. Cependant, dès janvier 2004, le ministre de la défense présentait un « **Plan d'action pour la réserve militaire** » qui substituait, à cette cible, celle de **54 050 réservistes à atteindre en 2012** ; un objectif intermédiaire se trouvait fixé à hauteur de **40 470 réservistes pour 2008**. Toutefois, malgré la montée en puissance alors effectivement réalisée, **les armées, fin 2008, ne disposaient que de 33 753 réservistes** volontaires sous ESR, soit 83,4 % de l'objectif.

À la suite du Livre blanc sur la défense de 2008, la **LPM pour les années 2009 à 2014** comportait une nouvelle réduction de format pour la RO1 des armées, limitée à **40 500 réservistes à l'horizon 2015**. Mais cet objectif, une fois encore, n'a pas été atteint ; les effectifs de la RO1 ont même baissé pendant la période d'exécution de la LPM : ils s'établissaient à **27 785 réservistes à la fin de 2014**, soit seulement 68,6 % de la cible.

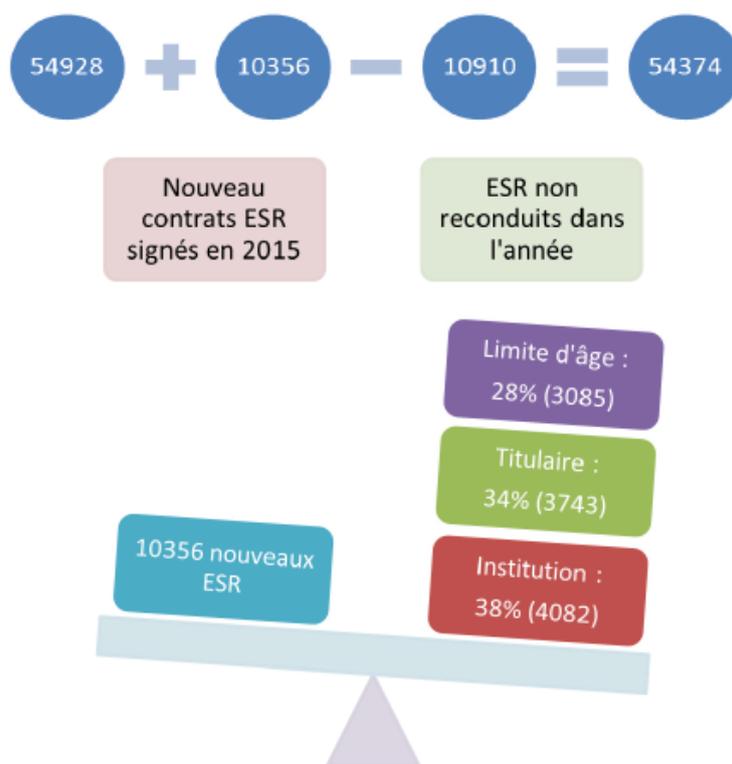
¹ M. Charles Million, cité par nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey dans leur rapport d'information précité n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

La **LPM pour 2014-2019**, dans sa version initiale, ne mentionnait plus d'objectif chiffré pour les effectifs de la réserve militaire. L'actualisation de cette programmation par la **loi précitée du 28 juillet 2015**, en revanche, a inscrit dans le rapport annexé à la loi une augmentation des effectifs de la RO1 des armées à hauteur de **40 000 réservistes au terme de la période**, « principalement en renfort des unités d'active ».

Au **31 décembre 2015**, les réservistes opérationnels volontaires des armées, au nombre de **28 100** (DGA incluse), s'avéraient en légère **augmentation par rapport à l'année précédente** (+ 305 personnes, soit + **1,1 %**) – alors que, sur l'ensemble de la réserve militaire (gendarmerie incluse), les 10 356 nouveaux engagements de l'année n'ont compensé qu'à 94,9 % les 10 910 ESR non reconduits dans le même temps¹. Ce résultat représente 70,2 % de la cible du volume de la RO1 des armées fixée pour 2019.

Les engagements nouveaux et les engagements non reconduits dans la réserve militaire en 2015

(en nombre d'ESR, gendarmerie incluse)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

¹ La non reconduction des ESR tient soit à la limite d'âge atteinte par les réservistes, soit à une décision de résiliation prise par eux ou, en cas de constat d'inadaptation des intéressés à l'emploi, par l'institution militaire.

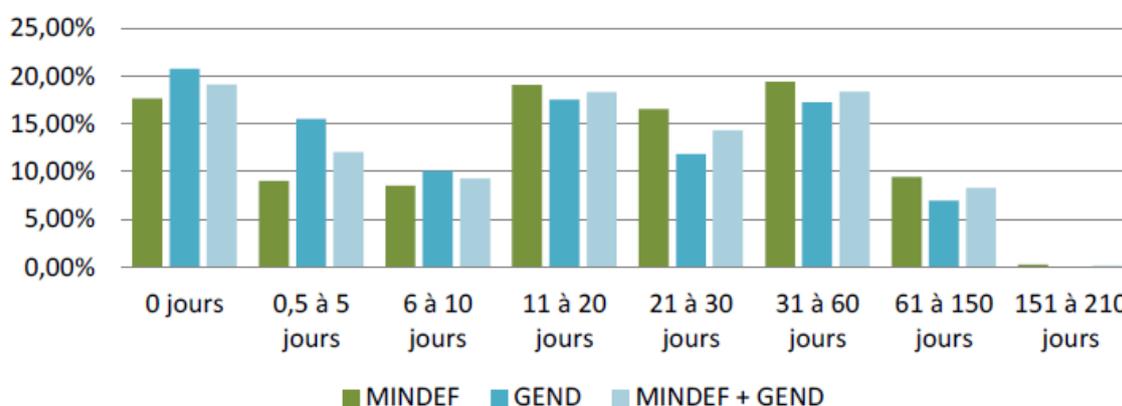
2. S'agissant du niveau d'activité

En ce qui concerne l'activité de la réserve militaire opérationnelle, le **Livre blanc sur la défense de 2008** avait fixé un objectif de **trente jours** par an, en moyenne, par réserviste. Le **Livre blanc de 2013**, et à sa suite la LPM pour 2014-2019 dans sa rédaction initiale, ont abaissé cet objectif à **vingt jours** par an, « pendant plusieurs années » – en mentionnant la possibilité, « dans certains cas », d'aller « jusqu'à cent vingt jours pour agir en renfort des unités d'active ». Finalement, la **loi d'actualisation du 28 juillet 2015** a rétabli la cible des **trente jours** annuels.

En 2015, en totalisant 784 044 jours d'activité dans l'année, la réserve opérationnelle des armées présentait un **taux moyen d'activité par réserviste de 27,9 jours**, soit une progression de 15,9 % par rapport au taux enregistré en 2014 (moins de 24,1 jours) et une atteinte à 93 % de la cible. Néanmoins, cette moyenne masque d'importantes disparités, d'un réserviste à l'autre.

D'une part, **certains réservistes n'accomplissent aucune journée d'activité dans l'année** : 18,5 % se trouvaient dans cette situation en 2015 ; et seulement 46 % des réservistes ont alors effectué plus de 20 jours d'activité dans l'année.

La durée d'activité des réservistes de la RO1 en 2015



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

D'autre part, on observe un **déséquilibre entre catégories de réservistes, selon qu'ils sont anciens militaires ou non**. Ainsi, en 2015, les anciens militaires d'active ont été employés, en moyenne, près de 34,7 jours, contre seulement plus de 22,9 jours pour leurs homologues directement issus de la société civile, de sorte que ces derniers, qui représentaient alors près de 57,8 % de l'effectif total de la RO1 des armées, n'ont accompli que moins de 47,6 % de son activité¹.

¹ La RO1 de la gendarmerie enregistre un écart semblable : en 2015, les anciens gendarmes d'active y ont été employés, en moyenne, près de 27,8 jours, contre seulement plus de 18,2 jours pour les réservistes directement issus de la société civile ; ces derniers, représentant près des trois quarts de l'effectif, n'ont ainsi accompli qu'un peu plus de 67 % de l'activité annuelle de la réserve.

L'activité de la RO1 des armées en 2015

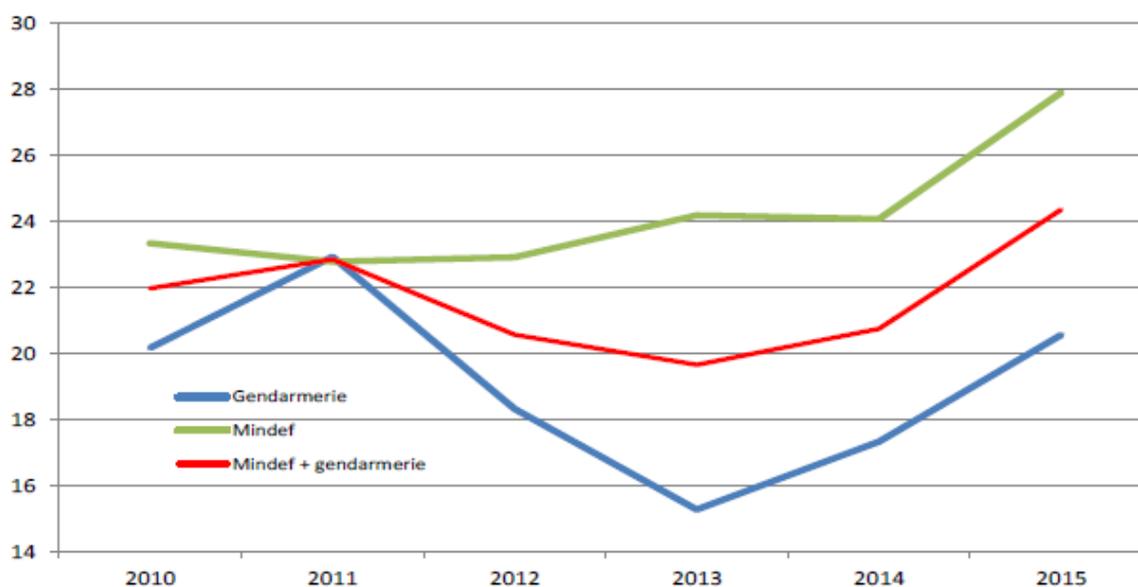
	Effectif des réservistes	Proportion	Activité de la réserve	Proportion	Moyenne d'activité
Anciens militaires d'active	11 850	42,17 %	411 066 jours	52,43 %	34,69 jours
Issus de la société civile	16 250	57,83 %	372 978 jours	47,57 %	22,9 jours
Total	28 100	100,00 %	784 044 jours	100,00 %	27,90 jours

Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Davantage que le volume des effectifs, qui dépend en grande partie de l'aptitude des armées à recruter et fidéliser les réservistes, le taux d'emploi global de ces derniers – au moins jusqu'à un certain seuil, qui paraît encore assez loin d'être atteint – s'avère **corrélé de façon étroite aux disponibilités budgétaires**. Il est ainsi remarquable que l'accroissement récent de l'activité de la réserve militaire (1 324 244 jours en 2015, dont 784 044 pour les armées et 540 200 pour la gendarmerie, soit une progression de près de 16,4 % au total : + 17,2 % pour les armées et + 15,1 % pour la gendarmerie) correspond précisément au relèvement du budget¹. À cet égard, l'année 2015 a bien marqué une inflexion en faveur du renouveau de la réserve, concrétisée par un niveau d'emploi sans précédent.

Évolution de l'activité des réservistes de la RO1 de 2010 à 2015

(en nombre moyen de jours d'activité par an)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

¹ Cf. infra, 2^e partie (point I).

B. UN EMPLOI DÉPOURVU DE VRAIE DOCTRINE

Au-delà d'un budget longtemps insuffisant, un défaut fondamental caractérise de longue date l'organisation de la réserve opérationnelle des armées, dûment identifié et exposé en 2010 par nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam dans leur rapport d'information précité¹ : **l'absence d'une réflexion approfondie, d'ordre doctrinal, sur l'emploi des réserves**, qui – comme toute bonne doctrine militaire – serait fondée sur l'analyse d'un besoin et la construction de différents scénarios en fonction de l'intensité de ce besoin. Ainsi que l'exprimaient nos collègues, « *peu d'éléments de doctrine militaire [...] permettent de dire - selon les scénarios de crise sur le territoire national ou selon les engagements multiples en opérations extérieures - combien de réservistes seraient nécessaires et pour quelle mission. Le format des réserves militaires n'est lui-même [...] que très théoriquement fondé sur les contrats opérationnels. La construction des cibles par les différentes armées intègre avant tout les effectifs passés, les capacités d'encadrement par les militaires d'active, les besoins en matière de lissage de l'activité et les contraintes budgétaires.* »

Certes, cet aspect de la situation de la réserve tend à changer, peu ou prou. En premier lieu, les réformes législatives de juillet 2011 et juillet 2015 rappelées ci-dessus², en prévoyant le raccourcissement des délais de convocation et l'allongement de la durée maximale d'emploi des réservistes opérationnels dans les cas, respectivement, de l'activation de la « réserve de sécurité nationale » ou d'une crise menaçant la sécurité nationale, ont commencé de définir, par là même, des scénarios de crise. En outre, en 2011, l'armée de terre a créé un dispositif d'alerte « Guépard Réserve » qui, en cas de crise majeure sur le territoire national, doit permettre de mobiliser, sous préavis de 48 heures et pour une durée de huit jours, un vivier de réservistes de la RO1 servant au sein de onze brigades de l'armée de terre ; ce dispositif a été activé pour la première fois en février 2015, à la suite des attentats commis à Paris le mois précédent : pendant trois semaines, 180 hommes par semaine ont alors été déployés dans ce cadre.

En second lieu, et surtout, les projets récemment avancés par le Gouvernement, faisant suite aux attentats perpétrés sur notre sol aux mois de janvier et de novembre 2015, tendent à engager la réserve opérationnelle des armées dans un nouveau schéma stratégique de défense du territoire national. Le présent rapport y revient plus avant³.

Toutefois, globalement, **les armées ont conservé l'habitude de bâtir leurs contrats opérationnels et scénarios de crise sans y intégrer la réserve, variable d'ajustement des effectifs essentielle au fonctionnement militaire, mais variable d'ajustement seulement.** La professionnalisation des forces à

¹ Rapport n° 174 (2010-2011), « Pour une réserve de sécurité nationale ».

² Cf. le point I, B précédent.

³ Cf. infra, 2^e partie (point I).

compter de 1997, et la réduction sans précédent de leurs effectifs dont cette réforme s'est accompagnée, ont en effet conduit les autorités militaires à n'exprimer de besoins en matière de réserve, pour l'essentiel, qu'en termes de renforts numériques ponctuels des unités et des états-majors, ainsi que pour se doter de spécialistes, sans chercher à mieux définir le rôle qui pourrait être dévolu en propre aux réservistes.

Cet état de fait, joint à une tendance avérée à privilégier l'envoi en opérations extérieures de militaires d'active, explique une part de la **faible sollicitation des réservistes en opérations**, quels qu'en soient les théâtres : comme on l'a signalé déjà ici, en 2015, pour l'ensemble de la réserve militaire, les opérations intérieures n'ont utilisé que 7,2 % de l'activité totale des volontaires de la RO1, et les OPEX 1,6 % seulement (2,7 % pour la RO1 des armées, hors gendarmerie) ; et, dans le dispositif de l'opération « Sentinelle », les réservistes volontaires servant à ce titre - plus ou moins de 400 - ne représentent que 4 à 6 %, au plus, des 7 000 à 10 000 militaires quotidiennement déployés. Rappelons, en outre, qu'il n'a jamais été recouru, à ce jour, aux réservistes statutaires constituant la RO2.

C. UNE GESTION COMPLEXE

Le recrutement de réservistes opérationnels en nombre n'est pas seulement une question de budget - dont le niveau détermine surtout, comme on l'a relevé ci-dessus, celui de l'activité de la réserve. Il s'agit avant tout, pour les armées, de **parvenir à mobiliser et à fidéliser les volontaires, tâche difficile par nature que rendent encore plus malaisée les limites des outils de pilotage et de suivi existant**, pour l'heure, en ce domaine.

1. Une mobilisation par nature difficile à susciter et à fidéliser

La réserve opérationnelle de premier niveau étant fondée sur le volontariat de ses membres, tout l'enjeu en vue d'alimenter et développer cette réserve consiste pour les armées - et, plus largement, pour la société dans son ensemble - à susciter cet engagement que concrétise l'ESR et, tout autant, à l'inscrire dans la durée, en favorisant le renouvellement des ESR arrivant à échéance. Mais **les freins sont nombreux, du côté des viviers de recrutement de la réserve comme du côté des armées elles-mêmes**.

a) Les freins du côté des viviers

Comme l'ont bien fait valoir nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam dans leur rapport précité de 2010¹, l'engagement volontaire dans la réserve, par nature, est fragile, même si cette faiblesse comporte un versant de force, car le principe du volontariat implique l'assurance de réservistes motivés pour leur mission.

¹ Rapport d'information n° 174 (2010-2011), « Pour une réserve de sécurité nationale ».

La décision de s'engager aux côtés des armées, pour commencer, entre nécessairement en **concurrence avec l'ensemble des autres formes d'engagement civiques possibles**, associatifs notamment. Un sondage réalisé fin 2015 par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD)¹ en témoigne : pour 54 % des réservistes alors interrogés, c'est « *l'envie d'engagement en général (militaire ou autre)* » qui a été déterminante dans leur décision de souscrire un ESR.

Décision personnelle avant tout, cet engagement est en outre susceptible de se heurter à des **freins d'ordre psychologiques**, liés à une appréhension de la disponibilité que le statut militaire impose. La peur de ne pas pouvoir concilier de façon satisfaisante les vies privée et professionnelle avec la vie militaire, voire la crainte d'un impact négatif sur la carrière professionnelle, semblent prégnantes dans les esprits.

Dans les faits, il est vrai, **l'engagement dans la réserve opérationnelle, trop souvent, paraît ne pouvoir s'exercer que malgré l'exercice d'une activité professionnelle**. Le sondage précité de 2015 révèle ainsi que 59 % des réservistes rencontrent des difficultés, au sein de leur milieu professionnel, pour réaliser leurs périodes de réserve, dont la moitié des officiers et des militaires du rang et les deux tiers des sous-officiers ; 40 %, au total, estiment que leur employeur ne soutient pas leur engagement auprès des armées, dont seulement 28 % des officiers mais 48 % des sous-officiers et 43 % des militaires du rang.

Il est en effet notoire que **de nombreux salariés réservistes accomplissent leur engagement militaire de façon « clandestine »** vis-à-vis de leur employeur - en « temps masqué », sur leurs congés -, sans déclarer leurs périodes d'activité à l'entreprise conformément au dispositif légal rappelé ci-dessus², qui suivant la règle de droit commun leur autorise, pour servir dans la réserve opérationnelle, un congé opposable à l'employeur d'au moins cinq jours par an, sur préavis d'un mois - hors régimes spéciaux activables en cas de crise grave et hors dispositions plus favorables relevant de la voie conventionnelle. Le cas, dans la fonction publique, paraît moins fréquent ; comme on l'a relevé déjà, les fonctionnaires bénéficient, pour exercer l'activité liée à un ESR, d'un droit à congé avec traitement pouvant aller jusqu'à trente jours cumulés par an.

Pourtant - on l'a signalé également - le code de la défense (article L. 4221-4, *in fine*) mentionne expressément la **possibilité de mesures visant à favoriser, au-delà des obligations légales des employeurs, l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve**, ces dispositions pouvant résulter du contrat de travail, de clauses particulières de l'ESR ayant

¹ Sondage auprès d'un échantillon représentatif de 1 242 réservistes de l'armée de terre, commandé à la DICoD par la direction des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT) et réalisé en décembre 2015.

² Cf. le point I, A, 5 précédent.

reçu l'accord de l'employeur, des conventions ou accords collectifs de travail, ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre de la défense. Dans cette perspective, l'article L. 4221-5 du même code prévoit une **incitation financière des entreprises à faciliter la formation militaire de leurs salariés réservistes**, en disposant que, « *lorsque l'employeur maintient tout ou partie de la rémunération du réserviste pendant son absence pour formation suivie dans le cadre de la réserve opérationnelle, la rémunération et les prélèvements sociaux afférents à cette absence sont admis au titre de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue prévue à l'article L. 950-1 du code du travail* ».

Du reste, certains dirigeants sociaux se montrent particulièrement engagés en faveur de la contribution de leurs collaborateurs, par un engagement dans la réserve, à la défense nationale ; leur personnalité joue, à l'évidence, un rôle déterminant, et les chefs d'entreprises du secteur de la défense se trouvent sans doute plus naturellement que d'autres portés à soutenir ces volontaires¹. À l'échelon des organisations patronales, le MEDEF, notamment par l'intermédiaire de son comité « Liaison Défense », et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) sont apparus l'un et l'autre, au groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, comme tout à fait conscients de l'intérêt collectif de cette démarche et disposés à en promouvoir le développement, tout en veillant à tenir compte des impératifs économiques et professionnels de leurs mandants.

Comme on l'a mentionné plus haut, à ce jour, **plus de 360 employeurs privés ou publics ont signé une convention de soutien à la politique de la réserve militaire** avec le ministère de la défense, offrant ainsi à leurs employés la possibilité de participer plus facilement et davantage à la réserve opérationnelle que ne le permet le régime légal « standard » ; dans le secteur privé, les entreprises travaillant dans la sécurité et la défense sont nombreuses à avoir souscrit, à l'instar du groupe Thalès entre autres, une convention de ce type. Chaque établissement signataire se voit attribuer, par arrêté ministériel, le **label « partenaire de la défense nationale »**, qui peut être utilisé, notamment, dans le cadre de la communication visant à témoigner de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Le « **réfèrent défense** » que les établissements ont dû désigner, en leur sein, pour servir de relais d'informations entre l'employeur, le ministère de la défense et les salariés réservistes, devient un interlocuteur privilégié du secrétariat général du Conseil supérieur de la réserve militaire et dispose de son soutien en tant que de besoin, de même que de l'appui des représentants du ministère de la défense au niveau local. En outre, le ministère peut proposer aux établissements « partenaires de la défense » une initiation à l'intelligence

¹ Voir à cet égard, par exemple, les propos tenus par M. Emmanuel Levacher, président de Renault Trucks Defense, in « Les réservistes dans l'entreprise : le témoignage d'un industriel », Revue Défense Nationale, janvier 2016.

économique, au travers de stages de haut niveau fondés sur l'appropriation des méthodes et des outils militaires. Et, pour autant qu'ils mettent effectivement en œuvre, en faveur de l'activité des réservistes opérationnels, des mesures plus favorables que le minimum légal, ces établissements bénéficient, comme exposé ci-dessus, de l'assimilation à de la formation professionnelle continue de certaines périodes effectuées par leurs salariés dans la réserve, ce qui les autorise à récupérer les coûts salariaux correspondants.

Néanmoins, d'après certains des témoignages recueillis par le groupe de travail au cours de ses auditions, **la politique décidée en la matière par une entreprise, l'engagement personnel de ses dirigeants, s'avèrent parfois mis en échec dans la pratique quotidienne**. La conception d'un président-directeur général, la stratégie d'un comité de direction, les directives données par une direction des ressources humaines, sur ce plan, ne sont en effet pas toujours aisément praticables par un chef de bureau ou d'atelier, qui doit gérer un planning parfois serré requérant son équipe au complet.

De ce point de vue, bien sûr, **les entreprises ne se trouvent pas toutes dans la même situation selon la taille de leurs effectifs**. Les grands groupes et entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont en principe plus de facilité à « libérer » leurs salariés réservistes, pour l'accomplissement de l'ESR de ces derniers, que les très petites entreprises (TPE) et la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) ; or 98 % des entreprises françaises embauchent moins de 20 salariés. Vos rapporteurs tiennent à souligner que, **sous cet aspect, la position de l'administration publique n'est guère différente** de celle du secteur privé, nonobstant l'asymétrie des régimes légaux applicables aux salariés et aux fonctionnaires : il est relativement aisé de se passer d'un agent parti effectuer une période de réserve sans désorganiser un service d'administration centrale ou celui d'une grande collectivité territoriale, mais sensiblement plus délicat de le faire, par exemple, pour une petite commune.

b) Les freins du côté des armées

Du côté des armées elles-mêmes, au moins trois facteurs majeurs interviennent dans la difficulté à susciter des candidatures à la réserve opérationnelle et à fidéliser les volontaires sous ESR.

- En premier lieu, il s'agit des actuels « **déserts militaires** » de notre territoire, issus pour une grande part de la recomposition de la carte militaire qui a été opérée ces dernières années et des dissolutions de régiments et de bases aériennes qui en ont procédé. L'éloignement géographique des armées qui s'ensuit pour toute une partie de la population nationale constitue, du point de vue de la réserve, un double risque :

- d'une part, avec une dimension psychologique, d'ordre affectif, que l'on aurait tort de sous-estimer, le risque d'un **effet « loin des yeux... »** peu propice, de façon générale, à l'entretien du lien entre la nation et ses armées et défavorable, en particulier, au recrutement de réservistes dans les rangs de ces dernières ;

- d'autre part, sur un plan plus factuel et pratique, le risque d'un **effet dissuasif**, pour les candidats potentiels à la réserve ou pour les réservistes en situation de renouveler leur engagement, eu égard aux distances à parcourir pour rejoindre une unité de rattachement, un lieu d'entraînement, etc. Les complications de tous ordres qui peuvent s'ensuivre, pour la vie professionnelle et la vie familiale notamment, sont, à l'évidence, de redoutables inhibiteurs de motivation.

Sous cet aspect, comme on l'a souligné plus haut, la gendarmerie, grâce à son implantation territoriale et la proximité que celle-ci lui confère avec la population civile, bénéficie d'une situation privilégiée.

- La **pesanteur des procédures administratives**, en deuxième lieu, représente objectivement une contrainte pour le recrutement, la bonne gestion et la fidélisation des réservistes.

Ce constat semble partagé par l'ensemble de la communauté militaire : les conditions d'emploi d'un volontaire sous ESR, par un régiment ou un service des armées, présentent une lourdeur de nature à handicaper l'activité des réservistes. Les notes administratives, ordres de convocation, « bon unique de transport » (BUT), ordres de mission et autres documents marquent autant d'étapes à franchir par l'autorité convoquant un réserviste ; leur accumulation **pénalise tant l'employeur militaire, qui doit assumer cette importante charge de gestion, que les réservistes eux-mêmes, qui doivent souvent patienter longtemps**, entre leur décision personnelle d'engagement et leur emploi effectif par les armées - le temps que le processus administratif aboutisse.

En tout état de cause, le nombre de formulaires et documents nécessaires pour que les volontaires puissent se mettre de façon tangible au service de la défense paraît laisser ces derniers, souvent, dubitatifs, et le temps pour les obtenir peut être, en effet, démotivant.

- Enfin, la **disponibilité de l'armée active** elle-même, pour accueillir, encadrer et former la RO1, n'est pas extensible du jour au lendemain.

Sur ce point, les responsables de la réserve militaire auditionnés par le groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées se sont montrés unanimes : **les armées, à court terme, ne pourraient pas, matériellement, gérer une réserve opérationnelle de masse**, eu égard principalement aux exigences de la formation des réservistes, aux besoins liés à leur équipement, et aux capacités d'infrastructures actuelles,

notamment le logement. Pour tout accroissement du recrutement dans la réserve, ces paramètres doivent être réglés à due proportion.

2. Des outils de pilotage et de suivi limités

Les outils dont les armées se trouvent aujourd'hui dotées pour gérer leur réserve opérationnelle, reflet du faible investissement administratif et financier qui a longtemps caractérisé le domaine, sont globalement médiocres, à l'aune des objectifs de recrutement et d'emploi fixés en la matière - même si l'organisation mise en place localement ou par certains services a pu permettre, de façon ponctuelle, un fonctionnement plus satisfaisant. Au plan général, deux carences majeures doivent être soulignées :

- D'une part, **le pilotage de l'emploi des volontaires sous ESR de la RO1 est insuffisant**. Dans le pire des cas, cette situation se traduit par la non-convocation de réservistes qui, pourtant, seraient disponibles pour effectuer une période d'activité militaire.

Il est patent que **les armées et les services qui leurs sont rattachés ne disposent pas, à cet égard, d'un système d'information efficient**, qui offrirait aux réservistes et à leurs employeurs militaires les outils d'une bonne administration. La gendarmerie, au contraire, a mis en place, sous le nom de « MINOT@UR » (pour « *moyen d'information opérationnelle et de traitement automatisé de la réserve* »), un logiciel qui, d'après ce que vos rapporteurs ont pu en juger, semble bien conçu, à la fois simple d'utilisation et directement opérationnel : le réserviste gendarme, au moyen d'une connexion à Internet, inscrit en ligne, pour les six à neuf mois à venir, ses disponibilités ; le gestionnaire, sur cette base, peut planifier les missions auxquelles l'intéressé sera employé, et fait apparaître celles-ci, toujours en ligne, afin que le réserviste en soit informé à l'avance.

- D'autre part, **le suivi des réservistes statutaires de la RO2 s'avère inexistant**. Les armées ne disposent d'aucun fichier actif visant la situation personnelle et professionnelle des anciens militaires soumis, en tant que tels, à une obligation de disponibilité ; à moins qu'ils n'aient souscrit un engagement au titre de la RO1, les informations administratives les concernant sont figées au jour où ils ont quitté le statut de militaire d'active. Il n'y a d'ailleurs pas de plan d'emploi de ces réservistes pour l'hypothèse d'un rappel au service qui, comme on l'a indiqué, n'a jamais eu lieu encore à ce jour, et les autorités militaires n'ont donc pas éprouvé le besoin d'entretenir un suivi des aptitudes des intéressés.

Consciente de cette lacune, l'armée de terre a organisé au printemps 2016 l'exercice « **Vortex** », qui a consisté à convoquer les anciens militaires, soumis à l'obligation de disponibilité dans la RO2, relevant de

deux brigades des forces terrestres¹. **Sur un effectif théorique de 3 529 « rappelables », seuls 1 462, soit 41,4 % du total, ont effectivement été présents** au jour dit. En effet, plus de 26 % de ces réservistes théoriques ont répondu négativement ou n'ont pas répondu à l'appel, et près de 25 % n'ont pu être destinataires de celui-ci, leurs adresses se révélant erronées ou invalides.

De toute évidence, le système actuel de gestion de la réserve opérationnelle des armées n'est pas à la hauteur des nouvelles ambitions désormais fondées sur cette dernière.

¹ Exercice réalisé entre le 31 mars et le 2 avril 2016 au sein de la 11^e brigade parachutiste et de la 1^e brigade logistique.

DEUXIÈME PARTIE - DE NOUVELLES AMBITIONS À CONCRÉTISER : LES ENJEUX D'UNE « GARDE NATIONALE »

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a tracé pour la réserve militaire une ambition réelle, anticipant sur des enjeux qui, à la fois pour les armées et pour l'ensemble de la société, ne se sont pleinement fait jour qu'avec la perpétration des attentats terroristes qui ont frappé notre pays en 2015. Ce document, en effet, énonce en termes exprès que *« les réserves manifestent la volonté forte de toutes les composantes de la Nation de garantir la sécurité de notre pays et de contribuer à sa défense. Elles constituent aussi une partie intégrante du modèle d'armée défini par [ce] Livre blanc. Elles représentent en effet un renfort pour les forces de défense et de sécurité nationale qui, sans elles, ne pourraient être en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise. »*

À la suite, le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, dans sa version initiale de 2013¹, a fait valoir que *« la réserve opérationnelle est indispensable aux forces armées pour qu'elles remplissent l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise grave »*.

La réserve militaire opérationnelle selon le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013

« Les réserves manifestent la volonté forte de toutes les composantes de la Nation de garantir la sécurité de notre pays et de contribuer à sa défense. Elles constituent aussi une partie intégrante du modèle d'armée défini par le présent Livre blanc. Elles représentent en effet un renfort pour les forces de défense et de sécurité nationale qui, sans elles, ne pourraient être en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise. [...] »

« Afin de donner à la réserve opérationnelle les moyens d'atteindre le niveau nécessaire à l'accomplissement de ses missions, il convient d'attirer en priorité des femmes et des hommes disposés à y servir au minimum vingt jours par an et pendant plusieurs années. Une partie d'entre eux pourra, en raison de leur emploi opérationnel, être rappelée pour des durées beaucoup plus importantes (de 90 à 120 jours) pour être projetée dans les mêmes conditions que les militaires d'active. Cela impose d'une part de consacrer les ressources budgétaires adaptées aux actions de formation et d'entraînement et de pouvoir financer les déploiements opérationnels de ces réservistes. Cela impose d'autre part d'alléger toutes les procédures, en particulier administratives, autorisant ces engagements. Les missions confiées à cette réserve sur le territoire national doivent continuer à être développées. La réserve opérationnelle de disponibilité, employée exclusivement en cas de crise grave, doit être renouvelée pour devenir plus rapidement mobilisable et mieux identifiée. Il faudra en outre organiser la montée en puissance de nouvelles composantes de la réserve opérationnelle, spécialisées dans des domaines dans lesquelles les forces de défense et de sécurité sont déficitaires. C'est notamment le cas de la cyberdéfense, qui fera l'objet d'une composante dédiée au sein la réserve opérationnelle. [...] »

Source : Légifrance

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013.

La brutale réalisation, en janvier puis novembre 2015, d'une menace liée au mouvement djihadiste qui, jusqu'alors, était demeurée à l'état virtuel sur le territoire national, a malheureusement donné tout leur sens à ces orientations. Désormais, **la réserve militaire apparaît comme un élément-clé de notre politique de défense, tant du point de vue opérationnel, compte tenu des besoins de renfort d'effectifs éprouvés par les armées, que sous l'aspect politique, eu égard à l'accentuation des exigences de cohésion du corps social commandée par le nouveau contexte.**

L'Exécutif, de fait, soutient depuis 2015 la poursuite d'objectifs relativement ambitieux – et d'ailleurs déjà anciens – de renforcement de la réserve opérationnelle des armées. Celle-ci se trouve de la sorte engagée dans une nouvelle évolution, tenant d'abord à l'accroissement de ses effectifs et de son emploi, mais aussi à une réorientation de sa vocation, en faveur de la protection du territoire national, tandis qu'une réserve de spécialistes est développée, notamment dans le domaine de la cyberdéfense ; des moyens conséquents, en premier lieu budgétaires, ont d'ores et déjà été dégagés. Les déclarations faites sur ce thème par le Président de la République, en particulier à l'occasion de son discours précité devant le Congrès du Parlement, à Versailles, le 16 novembre 2015, et les directives formulées depuis lors, notamment par le ministre de la défense au printemps 2016, tiennent lieu de cap au projet – auquel le Chef de l'État a d'emblée donné pour horizon, du reste encore très imprécis : « *demain, [...] une garde nationale encadrée et disponible* ».

En dépit du constat attristé qu'il a fallu deux épisodes particulièrement tragiques pour voir la politique des réserves militaires inscrite dans cette nouvelle dynamique, vos rapporteurs se réjouissent de la relance ainsi amorcée. Le dossier s'était trop longtemps trouvé relégué au second rang des préoccupations du Gouvernement comme, souvent, des armées elles-mêmes.

D'une certaine façon, **c'est ainsi une mutation d'ordre culturel qui est peut-être en train de se dessiner. Elle serait le corolaire logique du changement de paradigme de défense intérieure imposé par les nouvelles menaces visant notre sol** – tel que l'a préfiguré, en mars dernier, le rapport remis au Parlement par le Gouvernement sur les conditions d'emploi des armées intervenant sur le territoire national¹. Ce document, en particulier, prescrit aux armées de « *s'organiser et s'entraîner pour mettre à la disposition*

¹ « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », *rapport au Parlement établi en application de l'article 7 de la loi précitée du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 (disposition introduite à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées) ; ce rapport a fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat du Sénat, en séance publique, le 15 mars 2016. – Sur ces enjeux, voir notamment le rapport d'information de nos collègues députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard, n° 3864 (AN, XIV^e législature), sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, « Le rôle des armées sur le territoire national : après l'heure de la riposte, le temps des choix politiques », juin 2016.*

permanente de la Nation une réserve générale d'intervention militaire [vos rapporteurs soulignent cette formule] permettant d'agir sur le territoire national de façon rapide, le cas échéant massive et, lorsque nécessaire, dans la durée [...] en coordination et complémentarité avec les forces de sécurité intérieure ».

Sur la base des travaux menés par le groupe de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qu'ils ont animé, vos rapporteurs exposent ci-après leurs propres préconisations en vue de réussir une réforme qu'ils estiment, aujourd'hui, indispensable. Car **il s'agit de donner à la France, avec une réserve militaire rénovée, non seulement – ce qui est déjà beaucoup – les moyens supplémentaires requis pour sa défense, en allégeant le poids des opérations pesant sur l'armée active, mais aussi de nouveaux points d'appui, qui paraissent aujourd'hui bien utiles, pour le renforcement interne et la résilience du pays.**

I. LE RENFORCEMENT DE LA RÉSERVE MILITAIRE ENGAGÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA RÉAFFIRMATION D'OBJECTIFS ANCIENS DANS UN CONTEXTE NOUVEAU

1. L'utilité de la réserve dans le contexte sécuritaire actuel

Les attentats qui ont meurtri notre Nation en 2015 ont débouché sur une double prise de conscience.

- En premier lieu, la « révélation » que le terrorisme djihadiste est susceptible de frapper mortellement sur notre sol même, et le déclenchement de l'opération « Sentinelle » décidée au lendemain des attentats des 7 et 9 janvier et mobilisant, depuis lors, entre 7 000 et 10 000 militaires chaque jour, ont mieux fait apparaître, en contribuant eux-mêmes à l'accentuer, l'« hyper-sollicitation » des forces – déjà engagées, auparavant, et qui le demeurent, de façon concomitante et à un important niveau, sur différents théâtres d'opérations extérieures. Les mesures de protection qu'appelle la menace nouvellement déclarée excédant ce que prévoyaient les contrats opérationnels inscrits dans la loi de programmation militaire, **l'attribution de nouveaux moyens aux armées, afin de leur permettre d'accomplir leur mission, s'est – enfin – imposée comme une nécessité impérieuse. La réserve opérationnelle, par définition, constitue l'un de ces moyens,** parallèlement à la révision à la hausse du schéma d'emploi des forces d'active.

Certes, dans les premiers moments d'une crise majeure, c'est d'abord sur l'armée active que la réponse des pouvoirs publics doit reposer, même si la réserve opérationnelle remplit, durant cette phase, sa fonction habituelle d'appui à la continuité de la mission des forces, dans les

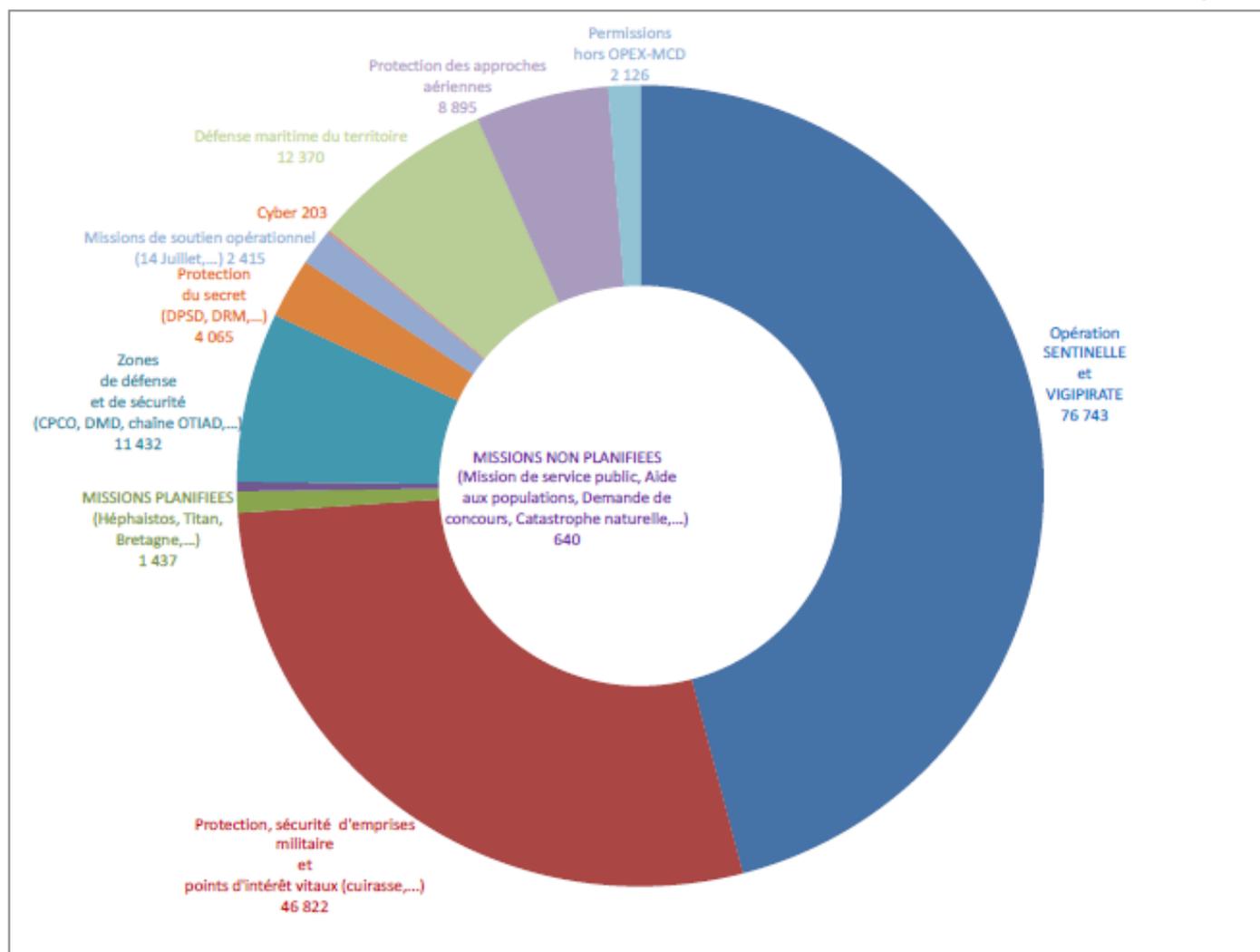
différentes activités courantes où des réservistes peuvent se trouver affectés au moment du déclenchement de la crise. Néanmoins, passée une période de montée en puissance de l'active pour faire face à cette crise, les réservistes sont appelés à jouer un rôle d'une forme nouvelle : celui qui tend à **permettre aux forces de s'inscrire dans la durée, en donnant des marges de manœuvre à l'active et en lui conférant la possibilité de se concentrer sur le haut du « spectre » des opérations.** C'est le schéma même que les nouvelles exigences de protection du territoire national doivent conduire à mettre en place, au niveau requis par l'importance de ces besoins sécuritaires. Les réservistes doivent ainsi pouvoir prendre toute leur place dans des opérations du type « Sentinelle » ou des plans à l'image de « Cuirasse », qui concerne la protection des emprises de la défense, de façon à **décharger un peu de son actuel fardeau, en particulier, l'armée de terre, et permettre aux militaires d'active de retrouver le temps requis pour leur formation, leur entraînement¹ et leur nécessaire repos** après les périodes d'engagement.

Actuellement, comme le présent rapport l'a signalé déjà, les opérations militaires n'utilisent qu'une fraction modeste de l'activité des volontaires sous ESR : en 2015, elles représentaient, en prenant en compte la gendarmerie, 1,6 % de cette activité pour ce qui concerne les OPEX (2,7 % sur le seul périmètre « armées ») et 7,2 % pour les opérations intérieures, dont « Sentinelle ». Une mesure plus large de la contribution des réservistes à la protection du territoire national permet d'estimer que **seulement 21,3 % de l'activité de la RO1 des armées a été consacrée, l'année dernière, à la défense intérieure de notre pays** - en intégrant, outre les opérations intérieures, la partie des renforts affectés en unité ou dans les états-majors qui se trouve dédiée à cette protection (surveillance maritime ou aérienne, cyberdéfense, renseignement militaire, DPSD, etc. ; le graphique reproduit ci-après détaille ces activités). Il s'agissait en effet de 167 148 jours d'activité de la RO1 des armées, sur un total de 784 044 jours d'activité de celle-ci enregistrés pour l'année.

¹ Dans leur rapport d'information susmentionné n° 3864 (AN, XIV^e législature, juin 2016), nos collègues députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard font notamment observer que, du fait de l'opération « Sentinelle », dans l'armée de terre, « le nombre de jours de préparation opérationnelle par personnel a chuté en 2015 ; l'objectif fixé s'établissait à 83 jours - ce qui est déjà en deçà de la norme de référence, qui s'élève à 90 jours - , mais le nombre de jours effectifs s'est établi, selon les unités, entre 51 et 64 ».

La protection du territoire national par la RO1 des armées en 2015

(en nombre de jours)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Certes, du fait des déploiements sur le sol national de « Sentinelle », l'activité des réservistes dans les opérations intérieures, en 2015, s'est trouvée multipliée par 2,5 par rapport à 2014. Mais, comme on l'a souligné déjà, les 400 volontaires sous ESR environ qui participent à « Sentinelle » ne constituent que 4 à 6 %, au plus, du total des militaires déployés dans ce cadre au quotidien. Pourtant, ainsi que le chef d'état-major des armées a eu l'occasion de le faire observer¹, **« les réservistes peuvent davantage aider à la protection du territoire national. Qui connaît mieux son canton, sa ville, son département, que celui qui y vit et y travaille ? »**

Or cet appui offert par les réservistes aux forces d'active, en contribuant au renforcement global de notre outil militaire, est d'autant plus nécessaire que, parallèlement aux périls terroristes d'inspiration djihadiste –

¹ Le Général Pierre de Villiers, le 25 novembre 2015, lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

ceux qui se confirment en Afrique et au Proche et Moyen Orient comme ceux qui s'affirment, à haute intensité également, en Europe, et qui constituent aujourd'hui la principale des « *menaces de la faiblesse* », suivant la typologie retenue par le Livre blanc sur la défense de 2013 –, les « *menaces de la force* » identifiées par ce dernier n'ont fait que s'intensifier dans les dernières années : tensions géopolitiques entre États ; déstabilisations de certaines régions, induites par l'exacerbation du sentiment national ou l'augmentation rapide des dépenses militaires et des arsenaux conventionnels, à l'image de la situation créée par la Russie ; risque de prolifération nucléaire... C'est à l'ensemble de ces menaces que doivent faire face, simultanément, les armées – unités d'active et renforts issus de la réserve opérationnelle.

• En second lieu, alors que le djihadisme a fait la preuve de sa capacité à mobiliser des combattants parmi les populations européennes, et en particulier au sein de la nôtre, **la cohésion du pays apparaît désormais, plus que jamais, comme une priorité pour l'action politique. La réserve militaire, par nature élément-clé du lien entre la Nation et son armée, mais aussi dispositif catalyseur d'engagements civiques et incubateur d'esprit de service, se trouve à même d'y contribuer**, puissamment. « *Je suis pour ma part persuadé que le développement de la réserve pourrait contribuer, davantage encore, à la cohésion nationale* », indiquait le chef d'état-major des armées, l'année dernière, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹.

De fait, dès le lendemain des attentats de janvier 2015, et à nouveau après ceux du mois de novembre suivant, **une aspiration à l'engagement au service de la collectivité s'est manifestée dans la société française, de façon tangible, et notamment auprès des armées**. Les forces, sur leurs sites Internet et dans leurs centres d'information et de recrutement (CIRFA), ont alors en effet enregistré une hausse sensible de demandes de renseignement relatives aux modalités d'engagement dans leurs rangs, voire des offres directes de services, pour rejoindre soit les unités d'active, soit la réserve dans ses différentes composantes.

Même si toutes les marques d'intérêt ainsi témoignées pour les missions militaires ne débouchent sans doute pas sur un recrutement effectif, il n'est pas douteux que la période difficile que traverse notre pays constitue également – et par ce fait même – un moment propice à promouvoir un nouvel essor pour la réserve. Le nécessaire, en l'occurrence, apparaît heureusement sous les traits du possible.

¹ Audition du Général Pierre de Villiers, le 10 juin 2015, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

2. Les objectifs mis en avant par le Gouvernement

Poussant au renforcement des forces d'active et à la consolidation du lien national suivant la logique qui vient d'être décrite, les événements tragiques de janvier et novembre 2015 ont conduit le Gouvernement à redéfinir, pour la réserve militaire, des objectifs déjà fixés par le passé mais, comme on l'a rappelé¹, jamais atteints. Ils amplifient sensiblement l'action entreprise par les armées, avec un degré de priorité évidemment moindre, sur le fondement du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et de la LPM pour les années 2014 à 2019.

Le **ministre de la défense**, dès le discours qu'il a prononcé à la fin du mois de **mars 2015** à l'occasion de la « Journée nationale du réserviste » (JNR)², a souligné « *les impératifs de sécurité et de cohésion* » devant faire apparaître la réserve « *à l'ensemble des Français comme une formidable opportunité pour contribuer à la défense de leur pays* ». La double cible était alors fixée, à l'horizon 2019, d'une part, d'une réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) des armées à hauteur de **40 000 volontaires sous ESR** et, d'autre part, du **déploiement quotidien de 1 000 de ces réservistes** – dont environ 800 dans les rangs de l'armée de terre – pour participer à la protection du territoire. Ce faisant, en ce qui concerne le nombre de réservistes, le Gouvernement dans ce projet « Réserve 2019 » a quasiment renoué avec l'objectif des 40 470 volontaires qui avait été établi en 2004 pour l'échéance de 2008, et avec celui des 40 500 que la LPM pour les années 2009 à 2014 avait reconduit en visant l'échéance de 2015.

Traduisant ces décisions, la **loi du 28 juillet 2015**, dans le même temps qu'elle a aménagé l'assouplissement plus haut rappelé ici des conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale³, a procédé à une **actualisation des objectifs assignés à la réserve militaire dans le rapport annexé à la LPM pour 2014-2019**. À l'occasion de l'examen du projet qui allait devenir cette loi, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a d'ailleurs mis en avant plusieurs points d'attention sur les efforts nécessaires afin de rénover la politique des réserves militaires, parmi lesquels la nécessité d'un effort budgétaire suffisant et celle d'améliorer l'attractivité de la réserve, l'employabilité de cette dernière et la fidélisation des volontaires engagés, en son sein, auprès des armées⁴.

La rédaction ainsi actualisée du rapport annexé à la LPM a fait apparaître, pour le recrutement dans la RO1, « *l'objectif [...] d'attirer et de*

¹ Cf. supra, 1^e partie (point II).

² M. Jean-Yves Le Drian, discours du 27 mars 2015 prononcé dans le cadre de la JNR au forum « entreprises-défense » qui se tenait au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

³ Cf. supra, 1^e partie (point I, B).

⁴ Cf. le rapport déjà mentionné n° 547 (2014-2015) de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, juin 2015.

conserver en priorité des femmes et des hommes disposés à servir au minimum trente jours par an pendant au moins trois ans et, dans certains cas, jusqu'à deux cent dix jours ». Il s'agit d'une révision à la hausse de l'ambition fixée, en termes d'activité des réservistes, par le Livre blanc sur la défense de 2013, qui recommandait *« d'attirer en priorité des femmes et des hommes disposés à y servir au minimum vingt jours par an et pendant plusieurs années »,* tout en réservant de manière expresse la possibilité qu'une partie d'entre eux soit *« rappelée pour des durées beaucoup plus importantes (de 90 à 120 jours) »*. Rappelons ici que, pour sa part, la loi (article L. 4221-6 du code de la défense) retient la durée de 30 jours par an comme le maximum de principe pour les activités effectuées au titre de la réserve opérationnelle, cette limite pouvant être augmentée à hauteur de 60 jours *« pour répondre aux besoins des armées »,* voire de 150 jours *« en cas de nécessité liée à l'emploi des forces »* et jusqu'à 210 jours *« pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale »*.

**La réserve opérationnelle selon le rapport annexé à la LPM pour 2014-2019
(rédaction issue de la loi du 28 juillet 2015)**

« La réserve opérationnelle est indispensable aux forces armées pour qu'elles remplissent l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise grave. Elle contribue en outre à la capacité de résilience de la Nation.

« La rénovation du dispositif de la réserve opérationnelle du ministère de la défense permettra de renforcer sa contribution aux missions des armées, notamment celle de protection du territoire national, à travers :

« - une augmentation des effectifs à hauteur de 40 000 réservistes, principalement en renfort des unités d'active ;

« - un accroissement des capacités de la réserve opérationnelle, par l'amélioration de son attractivité, de son employabilité et de la fidélisation du personnel. Il s'agit notamment d'optimiser la cohérence entre les parcours offerts, le niveau de formation et de préparation, la nature et la durée des missions, avec une pyramide des grades adaptée ;

« - un élargissement des recrutements, en favorisant l'adhésion de réservistes issus de la société civile. La diversité des réservistes constitue un vecteur majeur pour favoriser l'étroitesse du lien entre la Nation et son armée sur l'ensemble du territoire. La recherche de partenariats avec les entreprises, notamment par l'établissement de conventions, sera poursuivie pour mieux valoriser le rôle des réservistes et accroître l'adhésion des employeurs au principe de la réserve. Le recrutement de réservistes issus de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale sera favorisé et leur emploi facilité par des durées de services plus longues. L'objectif est d'attirer et de conserver en priorité des femmes et des hommes disposés à servir au minimum trente jours par an pendant au moins trois ans et, dans certains cas, jusqu'à deux cent dix jours ;

« - un effort prioritaire en direction de l'enseignement supérieur. Des partenariats devront être conclus avec les grandes écoles et les universités afin d'encourager les étudiants à souscrire un engagement à servir dans la réserve et de leur faire effectuer leur formation militaire à l'occasion d'un semestre ou d'une année de césure. Cet engagement sera valorisé dans les parcours de formation des étudiants et des accès privilégiés aux bourses et aux logements étudiants seront mis en place. Une attention particulière sera portée aux écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, où la question de sa généralisation sera étudiée ;

« - un recours accru et structuré à des réservistes opérationnels dans des domaines déficitaires ou sensibles, tels que la cyberdéfense, la reconstruction post conflit ou l'intelligence économique. L'objectif sera également de développer et d'animer, au sein de la réserve opérationnelle, des réseaux d'experts susceptibles de renforcer efficacement et utilement la performance de la défense dans des domaines duaux, civils et militaires ;

« - la mise en place et la création, en particulier, d'un commandement de la réserve de cyberdéfense et d'une réserve à l'emploi spécifique au profit des armées et plus généralement de l'État, qui fera appel aux différents statuts de la réserve militaire ;

« - une amélioration du mode de gestion de la réserve opérationnelle afin que, en cas de crise menaçant la sécurité nationale ou de crise majeure sur le territoire national, la France dispose de ressources identifiées et rapidement mobilisables. En particulier, un suivi de la réserve de disponibilité sera instauré en se concentrant particulièrement sur les deux premières années de disponibilité des anciens militaires ;

« - le développement d'une politique de communication adaptée vers la société civile.

« Les budgets consacrés à la réserve seront adaptés aux effectifs et aux besoins en formation, en entraînement et en équipement des réservistes opérationnels. »

Source : Légifrance

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le **Président de la République**, devant le Parlement réuni en Congrès, à Versailles, le 16 suivant, a inscrit ces orientations au compte des mesures que commandaient, selon lui, les exigences de la nouvelle « guerre » dans laquelle la France se trouvait engagée, contre le terrorisme djihadiste. Le Chef de l'État déclarait alors : « Je souhaite [...] *que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, encore insuffisamment exploitées dans notre pays alors que nous avons justement ce gisement* ». C'est à compter de ce discours que l'Exécutif a repris à son compte une formule – celle de la « Garde nationale » – disparue de l'organisation française depuis la chute de la Commune et la loi du 27 juillet 1872¹, le Président de la République indiquant que « *les réservistes [...] constituent les éléments qui peuvent, demain, former une garde nationale encadrée et disponible* ».

Après que, le surlendemain de ce discours, une autre déclaration du Chef de l'État eut jeté quelque confusion sur cette dernière intention, en proclamant les maire et élus locaux « *avant-garde nationale*² », ses vœux aux armées, au début de l'année 2016, lui ont donné l'occasion de se montrer un peu plus précis. En effet, réaffirmant les objectifs chiffrés qui avaient été déterminés en mars 2015 et inscrits dans la LPM pour 2014-2019 actualisée au mois de juillet suivant, il a alors lié la notion de « garde nationale », à nouveau évoquée, à « *l'enjeu [...] d'améliorer le maillage territorial de la réserve pour qu'elle soit au plus près des populations* ». Cependant, ni ce que pourrait recouvrir cette « garde nationale », ni ce que devraient être un meilleur maillage territorial de la réserve n'étaient davantage explicités dans ce discours.

¹ Cf. infra, point II B, 1, a.

² Discours du Président de la République au Rassemblement des maires de France, prononcé le 18 novembre 2015, à Paris, au Palais des Congrès.

**Vœux aux armées du Président de la République, M. François Hollande
(14 janvier 2016, Saint-Cyr Coëtquidan ; extrait)**

« La réserve opérationnelle assure des déploiements permanents et renforce l'armée active face aux menaces les plus fortes. J'ai donc demandé au ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian que le nombre de réservistes passe à 40 000, contre 28 000 aujourd'hui.

« L'objectif est de déployer 1 000 réservistes en permanence pour la protection de nos concitoyens. L'enjeu, c'est d'améliorer le maillage territorial de la réserve pour qu'elle soit au plus près des populations et puisse devenir à terme une véritable garde nationale. Et je sais que le Parlement travaille aussi sur ce sujet.

« Nous devons mobiliser, non seulement les anciens militaires, mais tous ceux qui ont justement ce lien avec l'armée et cette volonté de servir le pays. »

Source : présidence de la République

En mars 2016, des précisions sur les objectifs et les moyens de montée en force de la réserve opérationnelle sont intervenues. Certes, le **rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées sur le territoire national**, susmentionné, dans sa partie consacrée à « *La rénovation de la politique des réserves* », n'a guère fait que reprendre, pour l'essentiel, les éléments qui figuraient déjà au sein du rapport annexé à la LPM pour 2014-2019 dans sa rédaction précitée issue de la loi du 28 juillet 2015.

« La rénovation de la politique des réserves » selon le rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées intervenant sur le territoire national (extrait)

« La rénovation du dispositif de la réserve opérationnelle du ministère de la défense permettra de renforcer sa contribution aux missions des armées, notamment celle de protection du territoire national, à travers :

« - une augmentation des effectifs à hauteur de 40 000 réservistes, principalement en renfort des unités d'active ;

« - un accroissement des capacités de la réserve opérationnelle, par l'amélioration de son attractivité, de son employabilité et de la fidélisation du personnel. Il s'agit notamment d'optimiser la cohérence entre les parcours offerts, le niveau de formation et de préparation, la nature et la durée des missions, avec une pyramide des grades adaptée ;

« - un élargissement des recrutements, en favorisant l'adhésion de réservistes issus de la société civile. La diversité des réservistes constitue un vecteur majeur pour favoriser l'étroitesse du lien entre la Nation et son armée sur l'ensemble du territoire. La recherche de partenariats avec les entreprises, notamment par l'établissement de conventions, sera poursuivie pour mieux valoriser le rôle des réservistes et accroître l'adhésion des employeurs au principe de la réserve. Le recrutement de réservistes issus de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale sera favorisé et leur emploi facilité par des durées de services plus longues. Le recrutement de réservistes parmi les Français à l'étranger sera encouragé, en lien avec le réseau diplomatique et consulaire. L'objectif est d'attirer et de conserver en priorité des femmes et des hommes disposés à servir au minimum trente jours par an pendant au moins trois ans et, dans certains cas, jusqu'à deux cent dix jours ;

« - un effort prioritaire en direction de l'enseignement supérieur. Des partenariats devront être conclus avec les grandes écoles et les universités afin d'encourager les étudiants à souscrire un engagement à servir dans la réserve et de leur faire effectuer leur formation militaire à l'occasion d'un semestre ou d'une année de césure. Cet engagement sera valorisé dans les parcours de formation des étudiants et des accès privilégiés aux bourses et aux logements étudiants seront mis en place. Une attention particulière sera portée aux écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, où la question de sa généralisation sera étudiée ;

« - un recours accru et structuré à des réservistes opérationnels dans des domaines déficitaires ou sensibles, tels que la cyberdéfense, la reconstruction post-conflits ou l'intelligence économique. L'objectif sera également de développer et d'animer, au sein de la réserve opérationnelle, des réseaux d'experts susceptibles de renforcer efficacement et utilement la performance de la défense dans des domaines duaux, civils et militaires ;

« - la mise en place et la création, en particulier, d'un commandement de la réserve de cyberdéfense et d'une réserve à l'emploi spécifique au profit des armées et plus généralement de l'État et de la Nation qui fera appel aux différents statuts de la réserve militaire ;

« - une amélioration du mode de gestion de la réserve opérationnelle afin que, en cas de crise menaçant la sécurité nationale ou de crise majeure sur son territoire, la France dispose de ressources identifiées et rapidement mobilisables. En particulier, un suivi de la réserve de disponibilité sera instauré en se concentrant particulièrement sur les deux premières années de disponibilité des anciens militaires ;

« - le développement d'une politique de communication adaptée vers la société civile.

« Il s'agit bien, aux termes de la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015, et compte tenu des changements du contexte stratégique, de pérenniser les réserves comme une partie intégrante du modèle d'armée 2025. Conformément à la volonté du Président de la République exprimée devant le Congrès le 16 novembre 2015 et le 14 janvier 2016 lors de ses vœux aux armées, l'enjeu est d'en tirer le meilleur parti, notamment grâce à leur implantation territoriale au plus près des populations. Au-delà, afin de prendre en compte l'engagement citoyen et de donner à la cohésion nationale un sens renouvelé, les travaux d'optimisation de la réserve incluent également une réflexion sur la création d'une Garde nationale, qui pourrait, en cas de crise majeure, combiner les dispositifs des réserves militaires avec celui, en cours de création, de réserve citoyenne interministérielle. »

Source : Rapport au Parlement « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », mars 2016

En revanche, le **ministre de la défense** a dressé une sorte de « feuille de route » du projet « Réserve 2019 » au cours de son allocution prononcée, le 10 mars 2016, dans le cadre d'« Assises de la réserve » organisées au titre de la JNR. Il a ainsi mis l'accent, entre autres :

- d'une part, sur l'**utilisation des réserves militaires pour renforcer le lien de l'armée avec le territoire**. La création de nouvelles unités de réserve au sein de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine ont été annoncées dans cette optique ;

- d'autre part, sur le **développement d'une réserve de spécialistes**, opérationnels ou citoyens. Des attentes fortes ont ainsi été exprimées pour ce qui concerne la cyberdéfense, avec l'ambition de 400 réservistes opérationnels et 4 000 réservistes citoyens à l'horizon 2019.

En outre, le ministre a donné la **version la plus détaillée à ce jour, dans le cadre d'une expression officielle, de ce que pourrait être la « garde nationale »** évoquée quatre mois plus tôt, pour la première fois, par le Président de la République. Il a en effet indiqué que la réserve opérationnelle « *devra contribuer plus fortement à la protection du territoire national et à la sécurité des Français. Elle renforcera ainsi la capacité de l'État à réagir en cas de crise majeure. Elle constituera le socle, éventuellement, d'une garde nationale, militaire, composée des réserves des armées et de la gendarmerie nationale, déployée en métropole pour assurer des missions de défense et de sécurité*

telles que la surveillance et la protection de sites, le contrôle de zones ou le soutien des opérations. »

**Discours pour les « Assises de la réserve » de M. Jean-Yves Le Drian,
ministre de la défense (10 mars 2016, École militaire ; extrait)**

« Pour atteindre rapidement les objectifs que j'ai fixés, j'ai demandé à l'équipe de projet "Réserve" de mener un certain nombre de chantiers.

« Le premier d'entre eux concerne le lien avec le territoire. La présence des militaires est aujourd'hui inégalement répartie sur l'ensemble du territoire français. Les réserves constituent ici un levier que nous devons mettre à profit pour renforcer la présence de nos armées auprès de tous nos concitoyens.

« C'est ainsi que nous avons décidé la création d'unités de réserve supplémentaires au sein de chaque armée, afin d'améliorer leur maillage territorial : 4 sections de réserve et d'appui (SRA) pour l'armée de l'Air, 21 Compagnies ROMEO pour la Marine et 17 unités élémentaires de réserve (UER) pour l'armée de Terre.

« Ce sont également dans ces territoires que la réserve citoyenne a bien sûr le plus à apporter, pour garantir partout le lien armée-nation.

« Un autre axe majeur du projet porte sur la jeunesse, qui doit être au cœur de nos objectifs, à la fois pour les réserves opérationnelle et citoyenne.

« J'ai eu l'occasion de le dire à maintes reprises, le métier de militaires requiert toute la vigueur et l'énergie des jeunes générations, dans le corps et dans l'esprit. Plus que jamais, nous avons donc besoin de jeunes gens convaincus et volontaires au sein de nos armées.

« Autre grand chantier, il nous tire un meilleur profit de l'expertise des réservistes, en complément de celle détenue par les forces d'active. Je souhaite ici voir émerger une réserve de spécialistes, opérationnels ou citoyens, qui soient désireux d'apporter leurs compétences et leur expérience aux armées pour lutter contre les nouvelles menaces.

« Dans cette perspective, il est nécessaire d'améliorer le recours à des réservistes dans des domaines hautement spécialisés – je pense en particulier à la cyberdéfense, qui constitue l'une de nos priorités les plus impérieuses.

« Le développement de la réserve de la Cyberdéfense répond parfaitement à ce besoin. Cette structure permanente, mise en place en avril prochain, sera composée de cadres d'actives, de réservistes citoyens et de réservistes opérationnels, tous mobilisables en cas de cyber attaque majeure. Elle va rapidement monter en puissance, avec l'objectif de mobiliser, à l'été 2019, 400 réservistes opérationnels et 4000 réservistes citoyens, qui seront en mesure d'aider à rétablir et sécuriser nos réseaux dans le cas d'une attaque.

« Des spécialistes sont également nécessaires pour contribuer à la reconstruction post-conflit et l'action d'influence indirecte-économie. C'est la raison sera créée pour laquelle une cellule dédiée à l'EMA, en interface avec le ministère des affaires étrangères. Ce ne sont là que quelques exemples. Il y en a bien sûr d'autres, que je souhaite voir pareillement développés.

« Les quelques chantiers que je viens de mentionner contribuent, avec d'autres, à la montée en puissance des réserves, que je nous fixe comme ambition de court terme et que le Président de la République a lui-même appelée de ses vœux.

« Cette nouvelle réserve d'emploi devra contribuer plus fortement à la protection du territoire national et à la sécurité des Français. Elle renforcera ainsi la capacité de l'État à réagir en cas de crise majeure. Elle constituera le socle, éventuellement, d'une garde nationale, militaire, composée des réserves des armées et de la gendarmerie nationale, déployée en métropole pour assurer des missions de défense et de sécurité telles que la surveillance et la protection de sites, le contrôle de zones ou le soutien des opérations. »

Source : ministère de la défense

B. LES MOYENS D'ORES ET DÉJÀ DÉGAGÉS

En vue concrétiser les objectifs retenus par le Gouvernement en faveur du renforcement de la réserve militaire – le plan « Réserve 2019 » –, des moyens tant budgétaires que matériels ont été mis en place.

1. Les moyens financiers

La réserve militaire, de sa réorganisation par la loi du 22 octobre 1999 jusqu'à la LPM pour les années 2014 à 2019, a constamment vécu au rythme des coupes budgétaires : sur la période, à peu près aucune annuité prévisionnelle n'a été respectée. Les enveloppes financières qui se trouvaient prévues au titre de la réserve dans la programmation militaire puis, chaque année, dans la loi de finances, ont en effet très couramment été sollicitées afin de servir de variable d'ajustement du budget de la défense – lequel, il est vrai, devait dans le même temps supporter les charges d'importantes restructurations. La pratique a régulièrement permis au ministère de couvrir les déficits de masse salariale (titre 2) liés au fonctionnement de l'armée active, l'essentiel des crédits de la réserve tenant en effet au financement de la rémunération des réservistes qui exercent des périodes d'activité, ainsi qu'aux charges sociales afférentes. Nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, dans leur rapport précité de 2010¹, avaient d'ailleurs établi l'écart croissant qui, d'année en année, séparait le budget planifié en LPM du budget effectivement inscrit, après une amputation sensible par rapport à la programmation, en loi de finances initiale.

Logiquement, **l'activité de la réserve, pendant une quinzaine d'années, s'est vue traitée à l'image de son budget, c'est-à-dire « par solde »** : elle était au niveau de ce qui restait possible, après les régulations dont elle faisait les frais, et non ce qu'il avait été programmé qu'elle fût, en fonction d'un budget *a priori* donné. Une large part des médiocres résultats enregistrés par le passé² ne s'explique pas autrement. Un budget d'un million d'euros représente environ 10 000 jours d'activité de la réserve opérationnelle, soit dix jours d'activité pour 1 000 réservistes ; l'annulation d'un million d'euros emporte, en la matière, des effets automatiques.

Ainsi, par rapport aux prévisions de la LPM pour les années 2009 à 2014, les budgets réels de cette période ont été abattus de 30 %, contraignant les gestionnaires de la réserve à chercher un équilibre délicat entre le recrutement de volontaires sous ESR et l'employabilité de ces derniers. Le résultat de cette situation consistait, avant les mesures ci-dessus rappelées qui ont été décidées en 2015, dans un effectif de la RO1 des armées limité (DGA incluse) à 27 680 réservistes à la fin de l'année 2013 et

¹ Rapport d'information n° 174 (2010-2011), « Pour une réserve de sécurité nationale ».

² Cf. supra, 1^e partie (point II).

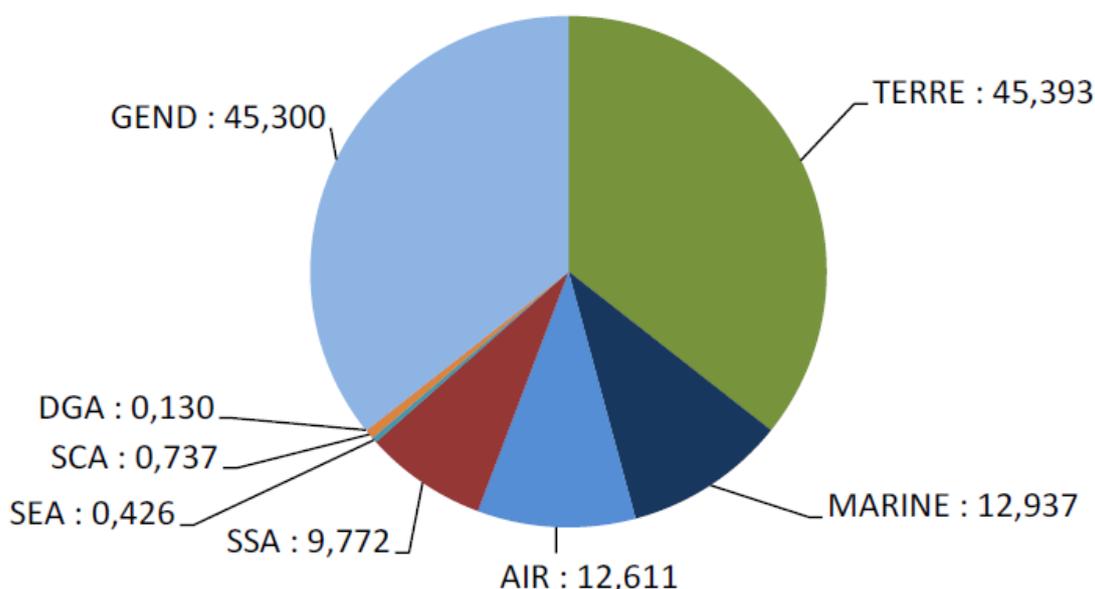
27 785 réservistes à la fin 2014, pour une durée moyenne d'activité par individu s'établissant à 24,18 jours en 2013 et 24,07 jours en 2014.

Rompant objectivement avec ce passé, la **loi du 28 juillet 2015**, précitée, actualisant la programmation militaire en fixant l'objectif d'accroître le nombre de réservistes opérationnels jusqu'à 40 000 et d'augmenter leur durée d'emploi à hauteur de 30 jours par individu, a rehaussé le budget de la réserve des armées de **75 millions d'euros supplémentaires sur la période 2016-2019**. La prévision de besoins pour cette période s'élève même, aujourd'hui, à **101 millions d'euros selon la version actualisée du référentiel (VAR)**.

Cette inflexion budgétaire, concrétisée en loi de finances, a donné lieu à de **premiers résultats positifs en 2015** - année pour laquelle l'enveloppe financière dédiée à la réserve de la défense (rémunération des réservistes et charges sociales associées), se montait à 82,01 millions d'euros, le budget alloué à la réserve militaire dans son ensemble s'élevant alors à 127,31 millions d'euros, gendarmerie incluse (45,3 millions d'euros). Certes, les effectifs de la RO1 des armées, en atteignant le nombre de 28 100 volontaires sous ESR (DGA incluse), n'a augmenté que de 0,8 % par rapport à 2014. En revanche, l'activité de cette réserve a progressé, l'année dernière, de 15,9 %, le nombre moyen de jours d'activité s'établissant à 27,9 jours. Ces résultats, du reste, illustrent bien le fait que, comme l'ont plus haut souligné vos rapporteurs, le taux d'emploi global de la réserve est beaucoup plus directement corrélé aux disponibilités financières que le volume des effectifs de volontaires pour souscrire un ESR.

Le budget de la réserve militaire en 2015

(crédits de titre 2, en millions d'euros)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

La **loi de finances initiale pour 2016** a relevé le budget prévisionnel de la réserve dépendant du ministère de la défense à hauteur de **96,3 millions d'euros**, compte non tenu de 2 millions d'euros destinés à financer les besoins liés au système d'information et à la communication du ministère en ce domaine. Par rapport à 2015, cette prévision de crédits, sous réserve de sa bonne exécution, représente une hausse de 17 % (+ 14,3 millions d'euros) ; par rapport à 2014, elle représente une hausse de 35 % (+ 25,3 millions d'euros). L'objectif pour l'année en cours est d'augmenter de 160 000 jours l'activité des volontaires sous ESR, soit + 20 % par rapport aux 784 044 jours enregistrés en 2015, et de créer 3 100 postes supplémentaires de réservistes opérationnels, soit + 11 % par rapport aux 28 100 réservistes comptabilisés l'année dernière. Cet effort devrait être presque intégralement consacré au renforcement de fonction stratégique de protection du territoire national.

2. Les moyens matériels

Parallèlement à l'accroissement des moyens budgétaires, des moyens matériels nouveaux ont été déployés, récemment, au profit de la politique de développement de la réserve militaire désormais conçue comme une priorité pour notre défense nationale.

a) Le pilotage administratif

Pour piloter la mise en œuvre du plan « Réserve 2019 », le ministère de la défense a installé, au mois d'avril 2016, une **direction de projet ad hoc**. Celle-ci, dirigée par un officier général¹ placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées, est composée de **quatre groupes de travail**. Ces derniers visent, respectivement :

- la définition d'un nouveau concept de réserve militaire, associé à une gouvernance renouvelée ;
- la simplification des procédures administratives et l'allègement de la gestion afférentes ;
- la modernisation du système d'information ;
- enfin, l'élargissement des viviers de recrutement dans la réserve opérationnelle et la création de mesures incitatives à s'y engager.

Les travaux, menés en lien étroit avec le Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM) et les délégués aux réserves des armées, font l'objet de points de situation réguliers en comité directeur de la réserve militaire (CODIR Réserve)². Parallèlement, la délégation à l'information et à la

¹ Le Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, auditionné par le groupe de travail animé par vos rapporteurs.

² Tel était l'objet de la réunion du CODIR Réserve du 16 juin 2016, mentionnée plus haut, à laquelle a participé votre rapporteure Gisèle Jourda.

communication de la défense (DICO) est chargée de piloter une communication renforcée du ministère dans ce domaine.

Au niveau local, les centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) sont naturellement chargés d'intégrer dans leur action les nouveaux objectifs ainsi définis.

b) Les premières transformations de l'organisation militaire

Les armées, pour répondre aux orientations décidées au titre du plan « Réserve 2019 » et mieux tirer parti de la ressource que représentent pour elles les réservistes opérationnels, ont commencé de se réorganiser.

Concernée au premier chef, l'armée de terre, ainsi, a mis en place au 1^{er} juin 2016 un **commandement pour le territoire national (COM TN)**, dont l'ambition est de préparer cette armée à affronter une crise de type « systémique » sur notre territoire. Dans ce cadre, l'armée entend notamment créer des synergies entre les unités d'active et la réserve opérationnelle, afin de développer l'emploi de celle-ci dans les missions de protection du territoire national. C'est la raison pour laquelle il a été prévu que les fonctions de commandant pour le territoire national et de délégué aux réserves de l'armée de terre (DRAT) soit assumées, à l'avenir, par un même officier général, la délégation aux réserves de l'armée de terre se trouvant intégrée à une division « anticipation-préparation à l'engagement » du nouveau COM TN.

Cette ré-architecture de la chaîne de commandement s'accompagne de la mise en œuvre du **plan d'action pour la réserve de l'armée de terre**, élaboré dès la fin 2013 et dénommé depuis l'automne 2014 « *Réservistes au Contact* », en référence au projet de transformation global « *Au Contact !* » dont s'est dotée l'armée de terre. L'ordre d'opérations de ce plan a été finalisé à l'été 2015, en fonction des orientations du projet « Réserve 2019 ». À l'échéance du 1^{er} janvier 2019, l'armée de terre souhaite ainsi disposer, d'une part, de 16 000 volontaires sous ESR affectés dans des unités constituées de réservistes, dont les deux tiers en permanence formés et déployables sur le territoire national, et, d'autre part, de 8 200 volontaires employés au titre de compléments individuels, au profit des autres capacités, dont 3 500 serviraient dans le cadre interarmées.

Suivant les annonces précitées du ministre de la défense en mars dernier, **17 unités élémentaires de réserve (UER)** supplémentaires doivent être créées pour l'armée de terre d'ici à 2019. Dans le même temps, l'armée de l'air doit bénéficier de la création de **4 sections de réserve et d'appui (SRA)** et la marine de **21 compagnies dites « ROMEO »**, toutes constituées de volontaires sous ESR.

II. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR RÉUSSIR UN REDIMENSIONNEMENT INDISPENSABLE

Aussi fermement poursuivi que puisse être à l'avenir, comme le souhaitent vos rapporteurs, le projet d'un véritable développement de la réserve militaire, inscrit dans le plan « Réserve 2019 », qui semble aujourd'hui prendre corps, **la réforme ainsi promue ne pourra produire d'effets que dans un temps relativement long, au regard de l'immédiateté de la menace qui en a déclenché la mise en œuvre.** Car il convient de garder à l'esprit que, non seulement le recrutement et la formation de réservistes opérationnels réclament des délais dont certains sont incompressibles – il ne s'agit bien sûr pas, pour économiser du temps, de réduire les exigences attachées à la qualification de réservistes qui sont appelés à servir en renfort des militaires d'active dans les mêmes missions qu'eux –, mais encore la capacité d'absorption des armées, en la matière, reste limitée. Comme le présent rapport l'a déjà relevé, une réserve de masse n'est pas gérable, pour nos forces en leur état, compte tenu notamment des besoins de formation des réservistes, de ceux qui tiennent à leur équipement et des infrastructures militaires existantes. En outre, parallèlement à la *montée* de la réserve, les armées doivent à présent gérer la *remontée* en puissance de l'active, conformément à la trajectoire d'emplois révisée au titre de l'actualisation de la programmation militaire par la loi précitée du 28 juillet 2015 et aux décisions prises par le Président de la République à la suite des attentats du 13 novembre.

Néanmoins, un mouvement paraît désormais véritablement lancé ; la courbe amorcée, tant pour le nombre qu'en ce qui concerne l'emploi des réservistes, est ascendante. **Pour le plus court terme, l'enjeu n'est donc pas tant quantitatif que d'ordre qualitatif : il s'agit de définir au mieux un modèle de réserve militaire qui, permettant dans une proportion croissante avec le temps d'appuyer les forces d'active dans les missions qui le requièrent, contribue d'une façon optimale à la défense nationale,** en mobilisant les volontaires dans un cadre adapté aux besoins de protection de nos concitoyens – face aux menaces d'aujourd'hui et à celles qui, demain, peuvent survenir.

C'est à cette tâche fondamentale de redimensionnement de l'outil « réserve » que le groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité prendre part. À ce titre, vos rapporteurs exposent ci-après une série de propositions, conçues comme autant de leviers de revivification de la réserve des armées, qui touchent à l'organisation de cette réserve, aux efforts à conduire envers ses viviers de recrutement, ainsi qu'aux conditions même de l'emploi des réservistes. D'une manière générale, ils estiment essentiel de s'attacher au respect des quatre principes cardinaux suivants :

- un principe de « *militarité* » : la future réserve « rénovée » des armées devra **conserver un statut et une vocation pleinement militaires,** de

manière à assurer un appui efficace pour les forces d'active, qu'il s'agisse de la réserve opérationnelle ou de la réserve citoyenne, ou encore des réservistes « spécialistes » relevant de l'une ou l'autre de ces composantes ;

- un principe de « *territorialisation* » : la réserve devra **être ancrée dans le territoire national et structurée en fonction de cette base territoriale**, de manière à y renforcer la présence militaire tout en bénéficiant des effets positifs induits par la proximité géographique entre le lieu de vie des réservistes et celui de leur activité à titre militaire ;

- un principe d'*unité* : l'organisation de la future réserve devra assurer la capacité de celle-ci à exercer la **pluralité des missions qu'impliquent les différents besoins militaires, mais sous la forte coordination interarmées** que suppose sa montée en puissance attendue. Soulignons que ce principe exclut, par nature, tant la création d'une armée « *bis* » que la constitution de réserves de « seconde zone » ;

- enfin, un principe de *cohésion nationale* : la réserve devra être rendue attractive afin d'**accueillir en priorité la jeunesse française**, laquelle non seulement représente le cœur de ses besoins pour renforcer les unités d'active dans leurs missions de protection mais, dans le même temps, contribuera à consolider des liens intra-nationaux menaçant aujourd'hui de se distendre.

→ *Les préconisations générales de vos rapporteurs pour la réserve :*

- 1) conserver à la réserve des armées un statut et une vocation militaires ;
- 2) structurer cette réserve en fonction d'une territorialisation ;
- 3) assurer une coordination interarmées renforcée ;
- 4) recruter en priorité des jeunes dans la réserve opérationnelle.

C'est modernisée sur ces bases que **la réserve militaire, grâce à une nouvelle organisation dont la territorialisation représente le maître-mot, un nombre accru de membres et une meilleure employabilité, pourrait constituer de façon efficiente, au jugement de vos rapporteurs, la « garde nationale » évoquée par l'Exécutif depuis novembre 2015** – quelle que soit, au demeurant, l'appellation que le dispositif devrait recevoir à la fin d'un processus qui, aujourd'hui, se trouve seulement amorcé.

A. LES VECTEURS DE REVIVIFICATION DE LA RÉSERVE DES ARMÉES

1. En ce qui concerne l'organisation

À un nouveau programme d'emploi de la réserve militaire doit répondre une nouvelle organisation de celle-ci. Vos rapporteurs appellent en conséquence à concevoir et mettre en place un maillage territorial qui apparaît, en effet, déterminant afin de pouvoir, à l'avenir, répondre efficacement aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper le sol national ; à repenser la gouvernance de la réserve, en vue de doter celle-ci de la lisibilité et de la visibilité qui lui fait, en l'état actuel des institutions, quelque peu défaut ; à bâtir en ce domaine une véritable gestion des ressources humaines, aujourd'hui défailante ; enfin, à simplifier les procédures administratives afférentes, pour permettre un emploi optimal des réservistes. Bien sûr, rien de tout cela ne sera possible si les promesses budgétaires qui ont été faites à la réserve ne sont pas tenues.

a) Tenir les promesses budgétaires

L'exigence de respecter et maintenir dans la durée la valorisation budgétaire récemment mise en œuvre en faveur de la réserve militaire est presque mentionnée, ici, pour mémoire, tant elle relève de l'évidence. Toutefois, il est des évidences qu'il importe de souligner : pas de guerre possible sans « nerf de la guerre » qui la soutienne ; **pas de renforcement crédible de la réserve sans accentuation de l'effort financier** qui lui est consacré.

Vos rapporteurs donnent acte au Gouvernement en place d'avoir accru, comme on l'a rappelé¹, la dotation budgétaire annuellement inscrite dans le budget du ministère de la défense pour financer les besoins de la réserve. Ils notent avec satisfaction qu'au vu des estimations de dépenses pour l'exercice en cours d'exécution, **pour la première fois depuis une quinzaine d'années, les crédits alloués à la réserve devraient être intégralement consommés comme prévu par la loi de finances**, c'est-à-dire au bénéfice réel de l'objet pour lequel ils ont été votés par le Parlement.

À cet égard, vos rapporteurs ont été relativement rassurés par les orientations données lors de la réunion du comité directeur de la réserve militaire (CODIR Réserve) qui s'est tenue au mois de juin dernier, et à laquelle votre rapporteure Gisèle Jourda a participé². En effet, dans l'hypothèse d'un dépassement des 96,3 millions d'euros de crédits prévus au titre de la réserve par la loi de finances pour 2016, que pourrait susciter une montée en puissance particulièrement rapide, d'ici la fin de l'année, du

¹ Cf. ci-dessus le point I, B, 1.

² Réunion déjà mentionnée du CODIR Réserve, le 16 juin 2016, au ministère de la défense, sous la présidence de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial du ministre.

recrutement et de l'emploi des réservistes opérationnels, **le recours à la fongibilité interne des crédits de titre 2 de la mission « Défense » devrait permettre de couvrir les besoins de financement excédant la prévision initiale** - sous réserve de la marge de manœuvre qu'autoriseront effectivement les arbitrages interministériels liés aux habituelles régulations budgétaires de fin d'année.

En somme, le temps où la réserve constituait une variable d'ajustement courante pour le budget de la défense semble pouvoir être considéré comme révolu, à la condition du moins que la ligne nouvellement tracée soit bien conservée, dans la pratique, par le Gouvernement, et que le Parlement exerce, à cet égard, toute la vigilance requise. Vos rapporteurs y prendront naturellement leur part, et **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour s'assurer de la fermeté de la politique de « relance » de la réserve, pourra faire usage de l'ensemble de ses pouvoirs de contrôle.**

Du reste, si cette politique porte ses fruits, à court et moyen termes, dans le cadre du plan « Réserve 2019 », la nécessité de poursuivre la tendance ainsi dégagée, au-delà des premières cibles, pour l'augmentation des effectifs de réservistes opérationnels et l'accroissement de leur activité au sein des armées, devra conduire à amplifier, à nouveau, l'effort financier de l'État en ce domaine.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant le budget de la réserve :*

- 1) **maintenir l'effort financier récemment dégagé en faveur de la réserve militaire ;**
- 2) **amplifier cet effort pour accompagner la montée en puissance attendue en ce domaine.**

b) Concevoir un maillage territorial

En supposant le budget nécessaire acquis, la première mesure à mettre en œuvre pour renforcer la réserve militaire tient à la conception d'un nouveau maillage territorial, qui lui permettra un ancrage sur le territoire national ; vos rapporteurs ont souligné, ci-dessus, le caractère principal de cette orientation, à leurs yeux, pour assurer le succès de la réforme en cours. **En vue de répondre efficacement aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper sur notre sol - le terrorisme, les catastrophes naturelles, technologiques ou industrielles, mais aussi des troubles sociaux évidemment plus probables en certains points du territoire qu'en d'autres** - l'idée est de tirer parti d'une « territorialisation » de la réserve opérationnelle dans une double ambition :

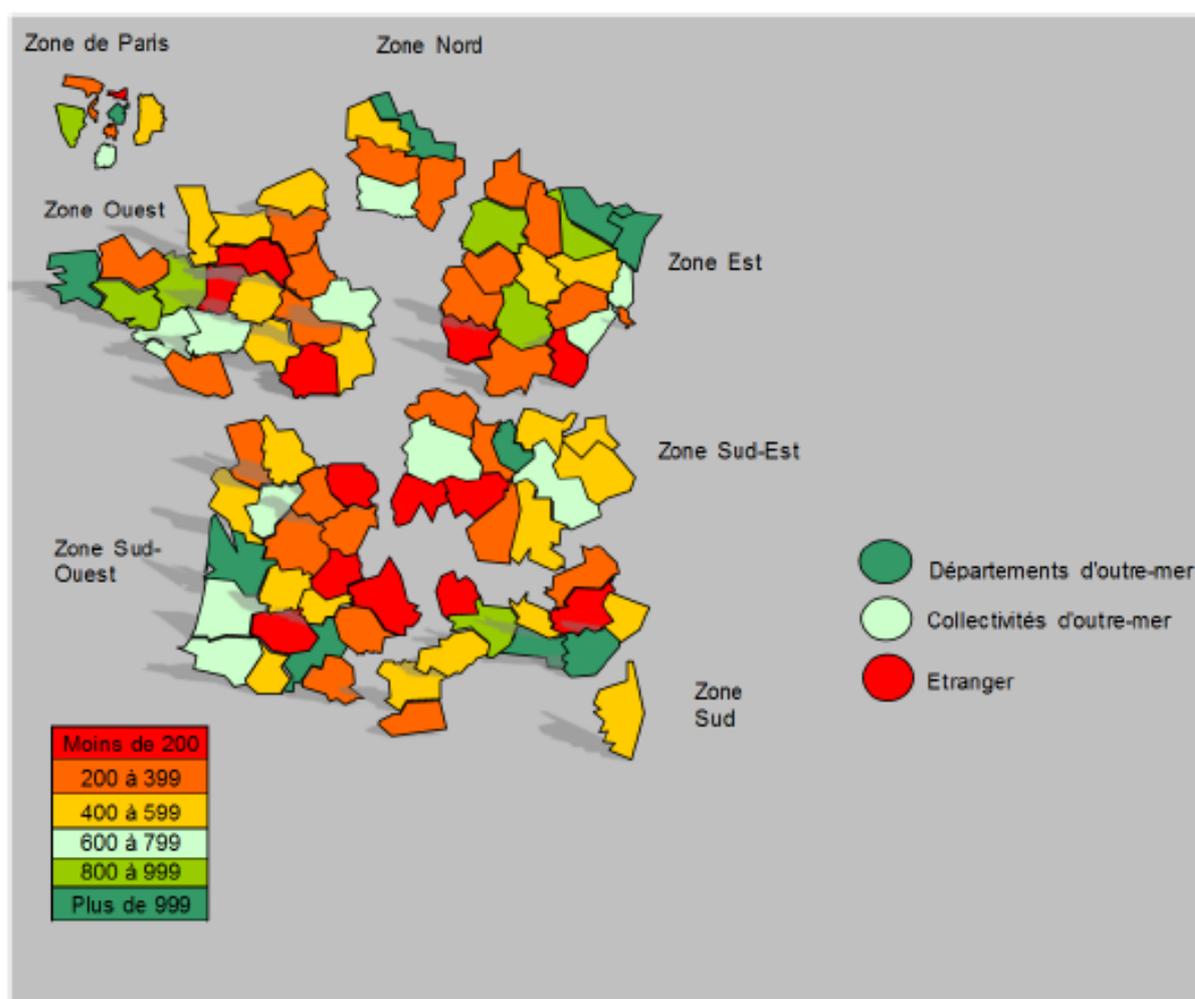
- d'un côté, **renforcer la présence militaire sur l'ensemble du territoire national**, y compris dans les zones devenues des « déserts militaires » à la suite des réorganisations de l'armée active et dans les

secteurs identifiés comme présentant un risque particulier de crise ou de troubles importants ;

- de l'autre côté, **faire jouer à plein les effets positifs induits par la proximité entre bassin de vie et lieu d'activité militaire**, à la fois en termes de facilitation du recrutement de volontaires sous ESR et d'optimisation de l'emploi de ces réservistes dans des missions de protection.

La répartition géographique des réservistes de la RO1 en 2015

(en nombre de réservistes, gendarmerie incluse)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

Sous l'un et l'autre de ces aspects, *mutatis mutandis*, le modèle à suivre est celui de la réserve opérationnelle de la gendarmerie¹. Conçue ainsi, la territorialisation de la RO1 des armées semble pouvoir permettre, d'un même mouvement, d'améliorer la capacité opérationnelle des forces d'active à assurer la défense de notre sol et de notre population en cas de

¹ Cf. supra, 1^e partie (point I, C, 1).

crise ou de troubles graves, et de resserrer le lien armée-nation en réinvestissant l'espace territorial par le biais de la réserve.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant l'organisation territoriale de la réserve :*

1) concevoir un maillage territorial qui ancre la réserve, et à travers elle les armées, sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les « déserts militaires » et les secteurs identifiés comme présentant un risque de crise ou de troubles importants ;

2) tirer parti, pour le recrutement de réservistes et leur emploi dans des missions de protection, de la proximité induite par cette réorganisation entre bassin de vie et lieu d'activité militaire.

À cet égard, vos rapporteurs ont pris connaissance avec le plus grand intérêt des réflexions actuellement menées au niveau de l'état-major des armées et, notamment, de celui de l'armée de terre. Il en ressort que la territorialisation en projet – lequel, à ce stade, n'est pas finalisé – pourrait se matérialiser de deux manières complémentaires :

- en premier lieu, le déploiement planifié et ciblé d'unités d'active ou de réserve pour des activités militaires dans des zones de « désert militaire », comme le prévoit l'armée de terre dans le cadre de la nouvelle « posture de protection terrestre » en préparation, telle qu'elle a été annoncée en mars 2016¹, avec le concept de « préparation opérationnelle dérivée » ;

- en second lieu, l'implantation d'unités de réserve au sein de ces « déserts », adossées à des unités d'active, ce qui nécessiterait bien évidemment un dialogue avec les élus locaux concernés.

Les zones où la présence militaire serait recherchée en priorité pourraient être déterminées à partir de critères tenant, d'une part, à la présence de risques industriels ou naturels avérés, d'atteintes à la sûreté du territoire national eu égard, par exemple, à des points d'intérêts vitaux, ou encore de troubles liés à un contexte social spécifique et, d'autre part, à l'existence d'un bassin de recrutement potentiel pour les armées.

L'armée de terre, par nature la plus concernée des forces par les enjeux de cette territorialisation, envisage une manœuvre qui reposerait sur les principes suivants, d'ailleurs susceptibles de s'échelonner dans le temps et dans l'espace :

- l'attribution à toutes les unités d'active et de réserve de « zones d'intérêt », dans lesquelles ces unités pourront manœuvrer, ce qui favoriserait les conditions d'un dialogue avec les élus locaux, et permettrait une meilleure connaissance mutuelle, comme la recherche de lieux d'implantation possible ;

¹ Cf. le rapport « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », remis au Parlement par le Gouvernement en mars 2016.

- la création d'unités nouvelles, adossées à des structures existantes pour des raisons logistiques mais ayant vocation à agir dans des « déserts militaires » situés à proximité ;

- la création de « harpons » de réservistes au sein de « déserts militaires », dont la vocation serait d'instaurer les conditions d'accueil d'unités en préparation opérationnelles ou de préparer l'implantation d'une unité de réserve. Il pourrait s'agir de réservistes citoyens ;

- enfin, la « sédentarisation » et la densification d'unités de réserve dans des « déserts militaires ».

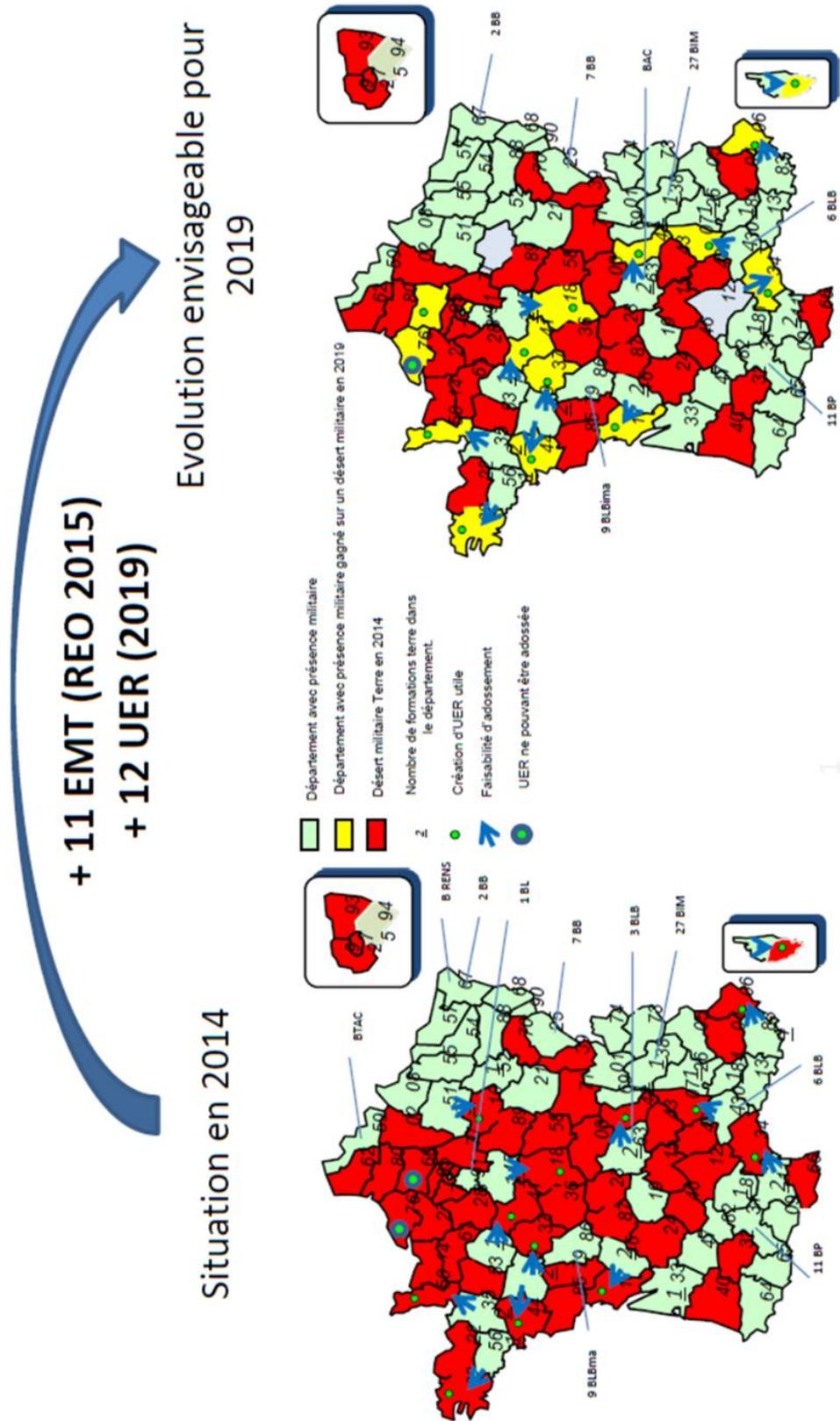
Pour l'heure, **11 états-majors tactiques de réserve ont déjà été créés par l'armée de terre en 2015** et, suivant les annonces du ministre de la défense en mars dernier¹, comme on l'a signalé, **17 compagnies de réserve supplémentaires seront installées d'ici 2019**.

Comme on l'a noté aussi, **4 sections de réserve et d'appui (SRA) pour l'armée de l'air et 21 compagnies ROMEO pour la marine ont été prévues**, ces unités de réservistes conduisant de fait à engager également l'armée de l'air et la marine dans la voie d'une territorialisation de leurs réserves.

Ces démarches reçoivent l'entier soutien de vos rapporteurs, qui invitent à les poursuivre dans l'optique ci-dessus exposée d'assurer la réponse de défense nécessaire aux menaces potentielles visant notre territoire.

¹ M. Jean-Yves Le Drian, discours précité pour les « Assises de la réserve » du 10 mars 2016.

Le projet d'extension du maillage territorial de la RO1 de l'armée de terre



Source : armée de terre

c) Repenser la gouvernance

L'organisation actuelle de la gouvernance de la réserve militaire, telle que les principes en ont été rappelés ici¹, n'est satisfaisante, aux yeux de vos rapporteurs, qu'à demi. Certes, comme on l'a noté, elle traduit le caractère interministériel et interarmées de la réserve, et l'intégration de celle-ci aux forces. Toutefois, en distribuant les compétences entre plusieurs instances et responsables – pour l'essentiel, le Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM), le comité directeur de la réserve militaire (CODIR Réserve), le délégué interarmées aux réserves (DIAR), les délégués aux réserves de chaque armée et service concerné, sans oublier la direction récemment créée pour le projet « Réserve 2019 » –, **cette gouvernance « multipolaire » manque de lisibilité et nuit, par conséquent, à la visibilité de la réserve.** La situation s'avère quelque peu paradoxale, à un moment où le Gouvernement entend promouvoir un renouveau en la matière.

Pour accompagner la montée en puissance de la réserve militaire souhaitée par l'Exécutif et également appelés de leurs vœux par vos rapporteurs, il est ici proposé de **renouer avec une proposition formulée, dans son principe, dès 2008 par votre rapporteur Jean-Marie Bockel**, dans ses fonctions de secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé de la défense et des anciens combattants. Cette proposition s'exprimait alors dans les termes suivants : « *La gouvernance de la réserve peut être améliorée. Le conseil supérieur de la réserve ne peut seul répondre à ce besoin même si son personnel et son secrétariat font preuve de beaucoup de qualités et de motivation. Il serait intéressant de créer une sorte d'inspection générale de la réserve, avec à sa tête une personnalité ayant une véritable autorité, qui serait un référent permanent et qui pourrait peut-être se voir épaulé par un réserviste².* »

Alors que la réserve se trouve aujourd'hui appelée à un nouvel essor, il apparaît primordial de disposer d'« *un organe décisionnel clair et identifié par l'ensemble des réservistes* », comme votre rapporteur encore, en 2009 cette fois³, en indiquait, déjà, la nécessité. Aussi, vos rapporteurs préconisent la **création d'une Inspection générale de la réserve militaire, commandée par un officier général placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées et assisté de deux officiers en qualité d'adjoints, dont un réserviste au moins et un gendarme**, afin de refléter toutes les composantes de la réserve militaire.

D'une certaine façon, il s'agirait de recréer, mais à l'échelon interarmées, la fonction d'« inspecteur général de la mobilisation et des réserves » qui, dans chaque armée, préexistait à la loi du 22 octobre 1999 qui

¹ Cf. supra, 1^e partie (point I, A, 4).

² Audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 30 septembre 2008, sur le projet de loi de finances pour 2009.

³ Déclaration déjà mentionnée sur les efforts en faveur de la réserve militaire, prononcée par votre rapporteur, dans ses fonctions de secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, le 9 juin 2009, devant l'assemblée plénière du CSRM.

a réorganisé la réserve après la suspension du service national. Cette fonction s'est vue supprimée en l'an 2000, lorsque la loi précitée de 1999 a trouvé ses mesures d'application concrètes, mais, puisqu'une politique de plus grande mobilisation des réserves s'avère en train de se faire jour, la référence ne paraît pas inadéquate à vos rapporteurs.

Le futur inspecteur général et ses adjoints assumeront en propre le pilotage de cette rénovation de la réserve militaire, en assurant une coordination renforcée entre les autres instances de gouvernance de la réserve, les armées et les différents services concernés du ministère de la défense. Ayant vocation à incarner la réserve, à la fois au sein de l'appareil militaire, dans l'organisation administrative et, entre autres, sur le terrain médiatique et auprès du plus grand public, **l'inspecteur général ainsi proposé est appelé à jouer un rôle facilitateur important pour la montée en puissance de la réserve.**

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la gouvernance de la réserve :*

- 1) créer une Inspection générale de la réserve militaire, commandée par un officier général sous l'autorité du chef d'état-major des armées ;
- 2) adjoindre deux officiers, dont un réserviste au moins et un gendarme, à l'inspecteur général ainsi proposé.

d) Bâtir une véritable gestion des ressources humaines

L'essor attendu de la réserve opérationnelle des armées ne pourra s'effectuer sans la mise en place, par les armées, d'une véritable gestion des ressources humaines, qui fait actuellement largement défaut.

• Le premier besoin, en ce domaine, tient au système de pilotage et de suivi qui, comme vos rapporteurs l'ont exposé¹, s'avère insuffisant pour la réserve d'engagement (RO1) et encore inexistant pour la réserve de disponibilité statutaire (RO2). Et, dans ce cadre, le plus pressant tient à la **mise en place d'un système d'information modernisé qui, à l'instar de celui dont dispose la gendarmerie, offrirait aux armées les moyens d'administration et de programmation nécessaires au bon emploi de leurs réservistes**, et permettrait à ces derniers d'optimiser leur disponibilité au profit de la défense en pouvant recourir à une interface, avec leur employeur militaire, simple et souple d'usage.

Le projet « Réserve 2019 », comme on l'a signalé, comporte un axe en ce sens. Vos rapporteurs recommandent la plus grande **vigilance sur la conception du programme informatique** dont il s'agit, tant ce futur outil, une fois installé, sera crucial pour le fonctionnement quotidien de la réserve opérationnelle. Néanmoins, ils appellent aussi à son **rapide développement**,

¹ Cf. 1^e partie, point II, C, 2.

car celui-ci, structurant pas nature, devrait constituer un levier essentiel pour la montée en puissance de la réserve.

- Il faut notamment souhaiter de ce nouveau système d'information qu'il favorise une **meilleure utilisation par les armées des aptitudes et savoir-faire individuels dont disposent leurs réservistes**, cette optimisation du profil pour l'emploi se trouvant bien sûr au cœur d'une bonne gestion des ressources humaines. Le sondage déjà mentionné que la DICOd a réalisé, en 2015, auprès de réservistes de l'armée de terre, fait apparaître que 40 % des réservistes estiment que leurs compétences restent insuffisamment exploitées pour leur activité dans la réserve.

Cette amélioration, à laquelle vos rapporteurs convient les armées à s'efforcer en soulignant son caractère impératif pour le succès de la montée en puissance de la réserve, devra être conçue par cohérence avec une doctrine d'emploi qu'ils appellent, par ailleurs, à voir le jour¹. En tout état de cause, elle semble de nature à permettre de résorber la proportion de volontaires ayant conclu un engagement à servir dans la réserve et qui pourtant, chaque année, n'exercent aucune activité à ce titre – soit, comme on l'a indiqué, 18,5 % du total de la RO1 des armées en 2015.

- Le sondage précité confirme que **l'amélioration de la rétribution ne constitue pas un sujet de premier plan pour les réservistes** : au jugement de 73 % d'entre eux, leur engagement dans la réserve est « *suffisamment rémunéré* », même s'ils ne sont que 60 % des officiers et 61 % des sous-officiers à le penser, contre 76 % des militaires du rang. En revanche, **la gratification sociale et symbolique qu'ils peuvent légitimement attendre de leur engagement ne doit pas être négligée**, et vos rapporteurs recommandent, dans cette perspective, de bien veiller à assurer :

- d'une part, une **évolution des réservistes dans les différents grades de la hiérarchie militaire** qui soit conforme à leurs mérites dans le service et à leur fidélité aux armées, suivant les dispositions réglementaires applicables² ;

- d'autre part, une politique active de **proposition aux distinctions, tant militaires que civiles**, prévus par notre droit, en particulier l'attribution de la croix de la valeur militaire et la promotion dans l'ordre national du mérite. Pour reprendre les termes mêmes dans lesquels s'est déjà exprimé votre rapporteur Jean-Marie Bockel, « *nous devons continuer à faire connaître ces femmes et ces hommes qui donnent tant pour notre pays. Nous leur devons bien cela*³. »

¹ Cf. infra, point 3, a

² Cf. les dispositions relatives à la nomination et à l'avancement des volontaires de la RO1 prévues aux articles R. 4221-20 et suivants du code de la défense.

³ Déclaration susmentionnée de votre rapporteur, dans ses fonctions de secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, le 9 juin 2009, devant l'assemblée plénière du CSRM.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la gestion de la réserve :*

- 1) doter les armées d'un système de pilotage et de suivi de la réserve, notamment quant à la programmation de l'emploi des réservistes opérationnels. À cet effet, mettre en place rapidement un système d'information moderne, comparable à celui dont dispose la gendarmerie, en veillant à la bonne conception de cet outil structurant ;
- 2) s'efforcer de mieux exploiter les compétences individuelles des réservistes ;
- 3) assurer une évolution des réservistes dans les grades de la hiérarchie militaire conformément à leurs mérites dans le service et à leur fidélité aux armées ;
- 4) mener en leur faveur une politique de proposition aux distinctions, militaires et civiles, que justifie leur engagement.

e) Simplifier les procédures administratives

La lourdeur des procédures administratives pour recruter et surtout pour employer effectivement un réserviste opérationnel, comme on l'a relevé¹, constitue, de façon manifeste, une charge de gestion substantielle pour l'autorité militaire et, pour le réserviste lui-même, un risque réel de démotivation. **Une simplification des procédures en cause s'impose donc.** Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 avait déjà identifié ce besoin en prescrivant, dans la perspective de « *donner à la réserve opérationnelle les moyens d'atteindre le niveau nécessaire à l'accomplissement de ses missions* », « *d'alléger toutes les procédures, en particulier administratives, autorisant ces engagements* ».

Il s'agit de pouvoir tirer le meilleur parti des réservistes en évitant de faire peser, sur eux comme sur les gestionnaires – c'est-à-dire sur l'armée active –, les contraintes excessives d'une gestion trop rigide. Le plan « Réserve 2019 » du Gouvernement, on l'a noté plus haut ici, prend en compte cette exigence ; un groupe de travail de la direction du projet s'en trouve spécifiquement chargé. Vos rapporteurs ne sauraient trop encourager, en ce domaine, à **rationaliser l'existant, notamment en standardisant les procédures et en privilégiant l'idée d'un formulaire unique** pour toutes les dimensions de l'emploi des volontaires sous ESR. Le **recours à la dématérialisation**, à chaque fois qu'elle est possible, apparaît, également, comme une piste à suivre ; le « bon unique de transport » (BUT) délivré aux réservistes, en particulier, pourrait opportunément en faire l'objet.

Un domaine particulier à expertiser dans une optique de simplification tient aux **visites médicales d'aptitude**, source de délais trop longs pour le recrutement de réservistes, voire obstacle injustifié à celui-ci. D'une part, vos rapporteurs recommandent de **mettre en place une organisation qui permette aux candidats à la réserve de franchir rapidement cette étape** de leur recrutement – sans « bâcler », bien sûr, ce contrôle nécessaire. D'autre part, ils invitent à **réexaminer la pertinence de la grille d'évaluation en vigueur, en fonction des cibles de recrutement.**

¹ Cf. 1^{re} partie (point II, C, 1).

Par exemple, cette grille est aujourd'hui la même pour un ingénieur de l'armement retraité, candidat à la réserve de la DGA, que pour les jeunes gens souhaitant souscrire un ESR auprès de l'armée de terre ; les aptitudes recherchées sont pourtant suffisamment différentes pour justifier des critères d'examen médical adaptés à chaque catégorie d'emploi.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant les procédures administratives de la réserve :*

- 1) pour toutes les dimensions de l'emploi des réservistes opérationnels, rationaliser les procédures en les standardisant et en promouvant un formulaire unique ;
- 2) recourir à la dématérialisation à chaque fois qu'elle est possible, par exemple pour le « bon unique de transport » (BUT) délivré aux réservistes ;
- 3) mettre en place une organisation des visites médicales d'aptitude qui permette aux volontaires pour servir dans la réserve de franchir rapidement cette étape, sans la négliger, et réexaminer la pertinence de la grille d'évaluation en vigueur en la matière, en fonction des cibles de recrutement.

2. En ce qui concerne l'effort vers les viviers

La réorganisation de la réserve opérationnelle des armées doit être accompagnée d'un nouvel effort en direction des viviers de recrutement de celle-ci. Sur ce plan, vos rapporteurs appellent à développer l'attractivité de la réserve, diversifier les recrutements et renforcer la communication en la matière.

a) Développer l'attractivité

Ne pas dissuader les candidatures à la réserve, en simplifiant le processus administratif qui permet d'y servir, ne suffit pas ; encore faut-il accroître l'attractivité de cette réserve. Différentes **mesures d'incitation** peuvent y contribuer.

- Le sondage de la DICOd réalisé en 2015, ici plusieurs fois cité déjà, fait apparaître comme une priorité, parmi les suggestions des réservistes eux-mêmes sur la réserve, de « *faciliter les relations avec l'employeur [civil]* ». Le présent rapport a déjà rappelé¹ les dispositifs en place en ce domaine, notamment la possibilité de mesures contractuelles permettant d'aménager des dispositions plus favorables à la réserve opérationnelle que le régime de base prévu par le code de la défense, et en particulier le droit de l'employeur d'intégrer, dans sa participation obligatoire au financement de la formation professionnelle continue, la rémunération qu'il déciderait de maintenir à ses employés réservistes pendant leur absence pour une formation militaire. Sans doute est-il possible d'aller plus loin en ce sens.

¹ Cf. 1^e partie (point II, C, 1).

Dans cette perspective, en premier lieu, vos rapporteurs soutiennent, dans son principe, un dispositif qui permettrait la **conversion en droits à des heures supplémentaires de formation des activités effectuées au titre de la réserve militaire**, semblable sur ce point au « compte d'engagement citoyen » (CEC) inscrit dans le projet de loi dit « travail »¹ – mais sous la condition d'une évaluation préalable plus aboutie, en termes de coût notamment, que celle qui accompagnait ce projet de loi². En second lieu, ils invitent à considérer la possibilité de rétablir un **crédit d'impôt pour les entreprises employant des salariés par ailleurs réservistes opérationnels**, mesure qui a existé entre 2006 et 2011³, en conservant le principe d'un plafonnement mais aussi en veillant à la simplicité d'utilisation de cette disposition pour les entreprises susceptibles d'en bénéficier.

En revanche, avec une approche réaliste du sujet, **vos rapporteurs restent circonspects quant à l'idée, souvent émise par les acteurs du monde de la réserve, d'imposer aux entreprises dans leur ensemble, par la loi, des obligations plus contraignantes** qu'elles ne le sont aujourd'hui, en particulier en augmentant le nombre de jours de congé qu'un salarié est en situation d'opposer à son employeur au titre de ses activités de réserviste opérationnel, indépendamment de tout accord plus favorable. En effet, la règle du code de la défense en vigueur en ce domaine – un congé opposable de droit à l'employeur, par le salarié réserviste, à hauteur de cinq jours, hors activation des régimes spéciaux prévus en cas de crise grave – paraît constituer, d'ores et déjà, le maximum de la contrainte acceptable pour la majorité des entreprises, eu égard à toutes celles que leur impose par ailleurs la législation. Chercher à aller, par la force, à l'encontre de l'équilibre aujourd'hui acquis, serait sans doute voué à rester lettre morte en pratique et, en somme, desservirait probablement les intérêts de la réserve militaire.

Un même souci de réalisme conduit cependant vos rapporteurs à souhaiter que soit organisée une **concertation, avec le MEDEF et les plus grands groupes et sociétés, en vue d'aboutir, pour ces entreprises, à un relèvement du congé légal opposable par le salarié-réserviste à son employeur**. Ce congé, par exemple, pourrait être porté à dix ou, au moins, huit jours, contre cinq actuellement, hors arrangement conventionnel

¹ Article 21 du projet de loi « visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s », en cours d'examen par le Parlement lors de la rédaction du présent rapport.

² En première lecture du projet de loi, les insuffisances de l'évaluation préalable du CEC ont justifié la suppression cette disposition par la commission des affaires sociales du Sénat.

³ Article 244 quater N du code général des impôts, créé par loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, puis modifié. Ce crédit d'impôt était égal à 25 % de la différence entre, d'une part, le montant du salaire brut journalier du salarié versé par l'employeur lors des opérations de réserve se déroulant hors congé, repos hebdomadaire et jours chômés, dont le préavis était inférieur à un mois ou entraînait une absence cumulée du salarié supérieure à 5 jours et, d'autre part, la rémunération brute journalière du réserviste, c'est-à-dire la solde et les indemnités ou compléments, perçue au titre des opérations de réserve susmentionnées. Il était plafonné, pour chaque entreprise bénéficiaire, à 30 000 euros par an.

toujours loisible dans un sens profitable à l'activité militaire des réservistes. Il s'agirait ainsi de tenir compte de la moindre difficulté que rencontrent les groupes et grandes entreprises, en général, par rapport aux PME et TPE, pour assumer les absences de leurs salariés réservistes requis par leur engagement auprès des armées. Cette démarche, bien sûr, ne serait pas exclusive d'une concertation parallèle avec les PME, à mener notamment par le canal de leur Confédération générale (CGPME), en vue d'envisager tous les progrès possibles.

Néanmoins, vos rapporteurs recommandent surtout de poursuivre le **développement des conventions de soutien à la politique de la réserve militaire** entre les entreprises et le ministère de la défense – partenariats qui, comme exposé plus haut dans le présent rapport¹, ont pour objet de faciliter l'emploi militaire des salariés ayant souscrit un ESR, grâce aux aménagements que leurs employeurs consentent par rapport au régime minimum prévu par la loi en la matière. À cette fin, doivent être mobilisées toutes les ressources du réseau des correspondants « réserve entreprises-défense » (CRED²), mis en place sur l'ensemble du territoire national par le Conseil supérieur de la réserve militaire.

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué ici, plus de 360 employeurs privés ou publics, à ce jour, ont signé une convention de ce type. Si l'on considère qu'il existe plus de trois millions d'entreprises en France, la marge de manœuvre paraît réelle.

À la vérité, **le changement à impulser dans ce domaine semble, avant tout, une affaire de mentalités**, et le travail à mener celui d'une sensibilisation accrue aux enjeux de la réserve militaire. En particulier, il importe de faire comprendre aux employeurs, tous secteurs confondus et administrations publiques incluses, que l'activité au sein de la réserve opérationnelle ouvre un processus triplement gagnant : pour les armées évidemment, qui bénéficient de cet appui ; pour le réserviste bien sûr, qui trouve là un épanouissement personnel ; mais aussi pour les employeurs, compte tenu de l'enrichissement des qualités, compétences et savoir-faire que les réservistes acquièrent dans leurs missions. En effet, le renforcement des capacités d'endurance, d'audace, de ressource, de travail en équipe des intéressés, le développement de leur sens des responsabilités, l'actualisation de leurs connaissances et les formations qualifiantes dont leur participation à la réserve est l'occasion, peuvent être directement bénéfiques à l'entreprise ; **cette « valeur immatérielle » des réservistes mérite d'être mieux reconnue –**

¹ Cf. 1^e partie (point II, C, 1).

² Les CRED sont en pratique des réservistes militaires, opérationnels ou citoyens, spécialement chargés d'assurer, au niveau local, la médiation de premier niveau entre les employeurs, les réservistes et les forces armées, et d'obtenir, par la signature de conventions de partenariat avec le ministère de la défense, le soutien des acteurs socio-économiques en faveur de la réserve.

sans compter que certaines formations dispensées aux réservistes par les armées sont parfois autant d'économisé pour les entreprises¹.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour développer l'attractivité de la réserve envers les salariés :*

1) instaurer un dispositif permettant la conversion en droits à des heures supplémentaires de formation des activités effectuées au titre de la réserve militaire ;

2) rétablir un crédit d'impôt pour les entreprises employant des salariés par ailleurs réservistes opérationnels ;

3) organiser une concertation en vue d'aboutir, pour les plus grands groupes et sociétés, à un relèvement du congé légal opposable par le salarié-réserviste à son employeur - au moins à huit jours, contre cinq actuellement, hors meilleur arrangement toujours possible sur une base conventionnelle. Cette démarche n'est pas exclusive d'une concertation avec les PME en vue d'envisager tous les progrès possibles sur ce plan ;

4) poursuivre le développement des conventions de partenariat entre les entreprises et le ministère de la défense, en sensibilisant les employeurs à la « valeur immatérielle » que représentent les réservistes pour leur entreprise.

• De plus grands efforts peuvent également être portés en direction de l'**enseignement supérieur**, c'est-à-dire à la fois envers les étudiants - population jeune et souvent plus disponible que les actifs, constituant à ce double titre une ressource précieuse pour la réserve militaire - et envers les établissements d'enseignement concernés.

Le rapport annexé à la LPM pour les années 2014 à 2019, dans sa version actualisée par la loi du 28 juillet 2015 et déjà citée, appelle expressément, pour rénover la réserve opérationnelle, à « *un effort prioritaire en direction de l'enseignement supérieur.* » Ce texte indique à cet effet que « *des partenariats devront être conclus avec les grandes écoles et les universités afin d'encourager les étudiants à souscrire un engagement à servir dans la réserve et de leur faire effectuer leur formation militaire à l'occasion d'un semestre ou d'une année de césure. Cet engagement sera valorisé dans les parcours de formation des étudiants et des accès privilégiés aux bourses et aux logements étudiants seront mis en place. Une attention particulière sera portée aux écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, où la question de sa généralisation sera étudiée.* »

Ces orientations - auxquelles souscrivent pleinement vos rapporteurs - tiennent compte, en particulier, des faiblesses du dispositif actuel. En effet, **certain établissements d'enseignement supérieur méconnaissent les activités qu'exercent certains de leurs étudiants dans la réserve militaire, alors même qu'ils valorisent couramment d'autres formes d'engagement**, en particulier les activités associatives ou le volontariat de service civique.

¹ À titre d'exemple, la formation d'un secouriste en entreprise coûte en moyenne 300 euros pour deux jours de formation.

En 2015, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a incité ces établissements, par voie de circulaire, à mettre en œuvre une reconnaissance de l'implication de leurs étudiants dans la réserve opérationnelle, au moyen notamment de l'attribution de crédits d'étude¹ aux intéressés. Néanmoins, comme pour toute forme d'engagement civique, les établissements déterminent de manière autonome les modalités de reconnaissance des participations à la réserve².

Par ailleurs, une politique de partenariats, conclus entre des universités et grandes écoles et le ministère de la défense pour assurer le soutien de ces établissements à l'activité de leurs étudiants dans la réserve militaire, a été engagée ; les établissements signataires s'engagent ainsi à accorder des crédits d'étude aux réservistes, à proportion de leur activité à ce titre. Cependant, à l'heure actuelle, **seuls quatre établissements ont signé une convention tendant à promouvoir la réserve. Vos rapporteurs souhaitent une intensification des démarches visant à étendre ces partenariats** entre le monde de la défense et celui de l'enseignement supérieur.

De nouvelles avancées s'avèrent toutefois en cours, en ce domaine, sur le terrain législatif : le **projet de loi « Égalité et citoyenneté »** tend à permettre la **validation au sein des formations supérieures**, selon des modalités qui resteraient à fixer par décret, des compétences, connaissances et aptitudes acquises par les étudiants à l'occasion d'activités extra-académiques, en particulier dans le cadre de la réserve militaire³. En outre, une disposition de ce texte⁴ ouvrirait le statut universitaire dont bénéficient actuellement les sportifs de haut niveau à d'autres étudiants dont l'activité rend nécessaire **l'aménagement de la scolarité**, afin de pouvoir concilier celle-ci et celle-là, notamment les étudiants servant dans la réserve opérationnelle.

Cette dernière mesure rejoint la **proposition de loi récemment déposée par notre collègue député Édouard Courtial**, « *visant à valoriser l'engagement des réservistes dans l'enseignement supérieur*⁵ ». Celle-ci, notamment, a prévu en termes exprès le développement de l'enseignement à

¹ Crédits ECTS (système européen de transfert et d'accumulation de crédits).

² Les pratiques en la matière peuvent aller de la valorisation simple (certification, inscription à l'annexe descriptive au diplôme, délivrance d'une attestation, inscription dans un portefeuille de compétences...) à une validation concourant à l'obtention du diplôme en cause (attribution de crédits d'études ou validation d'une unité d'enseignement, qui sont d'ordinaire les modes retenus).

³ Article 14 du projet de loi « Égalité et citoyenneté », en cours d'examen par le Parlement lors de la rédaction du présent rapport, créant un article L. 611-9 dans le code de l'éducation.

⁴ Article 14 quinquies du projet de loi, créant un article L. 611-11 dans le code de l'éducation, introduit à l'initiative de la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner ce projet de loi, dans la rédaction modifiée par un amendement du Gouvernement adopté par nos collègues députés.

⁵ Proposition de loi n° 3836 (AN, XIV^e législature), déposée le 14 juin 2016.

distance et le recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle pour réaliser les aménagements de cursus requis afin de faciliter l'accomplissement de leur engagement militaire par les étudiants ayant conclu un ESR ; elle vise également à permettre, le cas échéant, d'assimiler à un stage obligatoire dans le cadre de la formation suivie par ces étudiants leur période d'activité dans la réserve.

Toutes ces initiatives juridiques peuvent être utiles, assurément, à la promotion de la réserve militaire ; vos rapporteurs les soutiennent, dans leur principe, et invitent à leur promotion, sous réserve de l'examen que le Sénat serait amené à faire porter sur elles, s'il en était saisi. Toutefois, il leur semble que **la clé du succès, en la matière, réside surtout dans un travail à mener sur les esprits**, à l'instar de celui qui a été décrit, ci-dessus, pour ce qui concerne les employeurs.

Il s'agit donc avant tout de mieux **sensibiliser les chefs d'établissement** à la dimension formatrice extraordinaire, et donc au potentiel d'intégration professionnelle, que comporte, pour un jeune homme ou une jeune femme, l'accomplissement d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. Comme le note pertinemment le protocole signé, le 20 mai dernier, entre le ministère de la défense, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère chargé de l'agriculture (au titre de sa tutelle sur les établissements d'enseignement agricole), « *en complément des savoirs scolaires qui leur sont dispensés, la réserve militaire, opérationnelle et citoyenne, offre aux jeunes des possibilités concrètes d'acquérir des compétences techniques et de développer des qualités comportementales utiles pour eux-mêmes et pour l'approfondissement du lien entre la société et la défense* ».

Actuellement, plus de cent **référents pour l'enseignement de défense** sont chargés de promouvoir ces thèmes ; leur coordination a été confiée à un délégué national, rattaché à la fois à la direction générale de l'enseignement scolaire et à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle¹. Parmi leurs tâches figure celle d'informer, sur les possibilités d'engagement au profit de la défense et au premier chef dans la réserve militaire, les étudiants, mais aussi les lycéens.

De fait, compte tenu de la nature même des missions que requiert à présent la protection du territoire national, les cibles du recrutement dans la réserve opérationnelle paraissent devoir être désormais, en plus des étudiants, vivier « classique », les lycéens, qu'ils soient en formation générale ou professionnelle. Vos rapporteurs préconisent donc de **développer aussi envers les établissements de l'enseignement secondaire la politique de conclusion de partenariats avec le ministère de la défense** tournée vers les établissements d'enseignement supérieur.

¹ M. Éric Barrault, auditionné par le groupe de travail animé par vos rapporteurs.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour développer l'attractivité de la réserve envers les étudiants :*

1) **promouvoir des dispositifs de validation au sein des formations supérieures des compétences et connaissances acquises par les étudiants à l'occasion d'activités dans la réserve, ainsi que la possibilité d'aménagements de scolarité au bénéfice de ces étudiants-réservistes ;**

2) **intensifier le développement des conventions de partenariat entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère de la défense, en sensibilisant les chefs d'établissement à la dimension formatrice et au potentiel d'intégration professionnelle que comporte, pour un étudiant, sa participation à la réserve ;**

3) **étendre cette politique partenariale aux établissements de l'enseignement secondaire, en vue du recrutement de lycéens dans la réserve.**

• Enfin, au titre du renforcement de l'attractivité de la réserve, vos rapporteurs recommandent de chercher les voies permettant d'améliorer autant que possible, malgré la contrainte budgétaire, la **condition sociale et financière des réservistes opérationnels**.

Ainsi, par exemple, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a identifié, récemment¹, l'opportunité d'**ouvrir aux réservistes, pour les jours où ils sont rappelés, le droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD)**. Ce dispositif, qui a remplacé en 2015, au sein du ministère de la défense, le chèque emploi service universel (CESU), vise à soutenir le conjoint ou les personnes fiscalement à charge du militaire absent du foyer, notamment pour des raisons opérationnelles (OPEX, renfort temporaire à l'étranger, mission de courte durée, mission intérieure y compris outre-mer, mais aussi manœuvre, exercice...). Le HCECM propose de réduire la durée minimale de l'absence continue à partir de laquelle le bénéficiaire de cette prestation est possible, qui, de la sorte, pourrait être fixée à 14 ou même 7 jours, contre 22 jours actuellement ; cet ajustement répondrait bien, en effet, à la situation des réservistes, en général sollicités pour accomplir leur ESR par périodes de relativement courte durée.

Vos rapporteurs invitent donc le Gouvernement à mettre en œuvre cette proposition d'une mesure qui ne peut que favoriser la montée en puissance attendue de la réserve opérationnelle.

Dans le même dessein, ils appellent à **mettre à l'étude l'instauration d'une prime de fidélité pour les réservistes opérationnels décidant de renouveler leur engagement** auprès des armées, ainsi qu'à **prendre en compte le critère de la participation à la réserve militaire pour l'attribution des bourses d'études**.

¹ HCECM, *10^e Rapport et rapport thématique sur « La condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population »*, mai 2016.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour améliorer la condition sociale et financière des réservistes :*

1) ouvrir aux réservistes opérationnels, pour leurs période d'activité dans les armées, le droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD) ;

2) mettre à l'étude l'instauration d'une prime de fidélité pour les réservistes décidant de renouveler leur engagement auprès des armées ;

3) prendre en compte le critère de la participation à la réserve militaire pour l'attribution des bourses d'études.

b) Diversifier les recrutements

Dès sa version initiale de 2013, le rapport annexé à la LPM pour 2014-2019 énonçait que « *la diversité des réservistes constitue un vecteur majeur pour favoriser l'étroitesse du lien entre la Nation et son armée sur l'ensemble du territoire* ». Aujourd'hui, compte tenu des nouvelles nécessités d'emploi de réservistes opérationnels pour la défense du territoire national, c'est aussi une *diversification* des recrutements de volontaires à souscrire un ESR qui s'impose : pour étoffer rapidement les effectifs, et atteindre les objectifs en la matière fixés à court terme, mais aussi pour répondre à la nature même des besoins actuels des armées, les viviers traditionnels – anciens militaires, étudiants, jeunes actifs salariés ou fonctionnaires – ne suffiront pas.

- Comme on a déjà eu l'occasion de le noter plus haut dans le cours du présent rapport, 42 % des effectifs de la RO1 des armées (DGA incluse, mais hors gendarmerie) sont actuellement d'anciens militaires d'active. Cependant, l'objectif de recruter davantage de **volontaires directement issus de la société civile** s'avère, d'ores et déjà, en bonne voie d'être atteint. En effet, en 2015, près des deux tiers (64,8 %) des nouveaux ESR conclus dans l'année l'avaient été par des personnes issues de la société civile, soit une progression de 7,8 % par rapport à 2014.

Ce résultat traduit aussi une tendance bienvenue au rajeunissement de la réserve.

- **L'accentuation de l'effort de recrutement de jeunes gens dans la RO1 des armées représente un enjeu crucial.** Vos rapporteurs ont souligné, plus haut, l'importance qu'ils y attachent. Rappelons ici que le code de la défense autorise la participation à la réserve opérationnelle à partir de l'âge de 17 ans.

L'appel à la jeunesse, d'une part, doit permettre de contribuer de façon sensible au **renforcement du lien armée-nation** et, au-delà, représente une « pierre d'angle » pour le **renforcement de la cohésion nationale** ; la tranche d'âge des 15-20 ans constitue sans nul doute l'un des plus précieux atouts pour la réalisation de ces entreprises, et doit donc être ciblée prioritairement. Il s'agit, d'autre part, de **satisfaire les besoins**

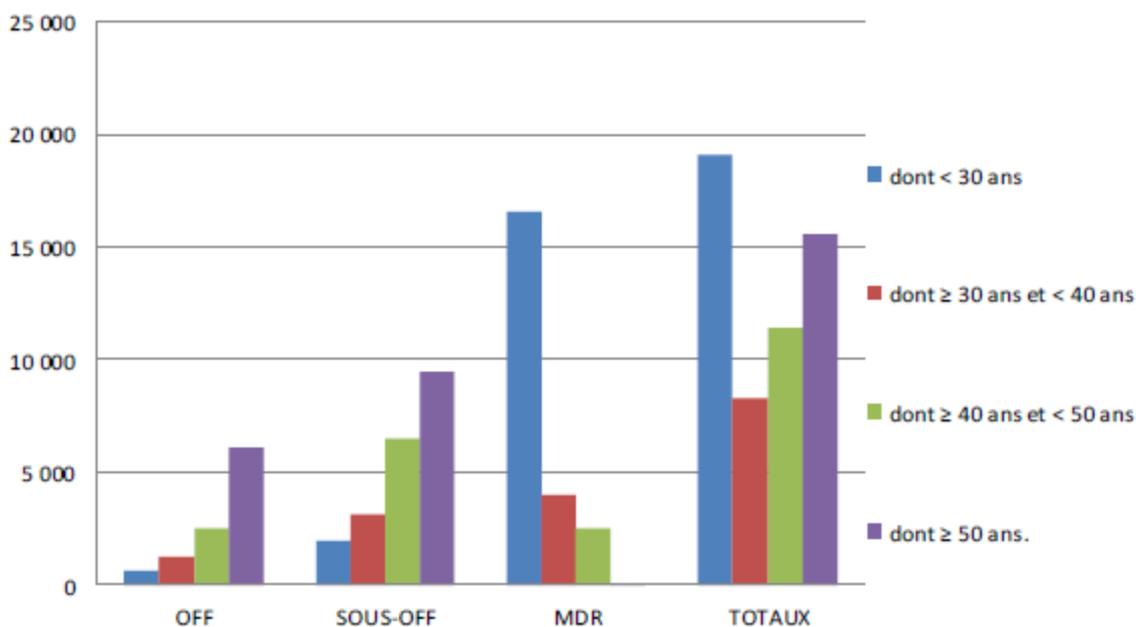
opérationnels, liés à la défense du territoire national : ces besoins sont aujourd'hui pour les armées de pouvoir disposer des « bras » à l'appui de la fonction stratégique de protection.

Dans cette double perspective, vos rapporteurs ont déjà indiqué, ci-dessus, leur souhait de voir étendue aux établissements d'enseignement secondaire la politique de partenariats avec le ministère de la défense qui a été lancée, au profit de la réserve opérationnelle, envers les établissements d'enseignement supérieur. Une communication adéquate doit également être menée envers la jeunesse, comme le présent rapport y revient ci-après.

Actuellement, sur l'ensemble de la réserve militaire, 59 % des officiers sous ESR et 45% des sous-officiers ont 50 ans et plus ; parmi les militaires du rang, en revanche, 72 % des volontaires ont moins de 30 ans.

La répartition des réservistes sous ESR en 2015 en fonction de l'âge

(en nombre de réservistes, gendarmerie incluse)



Source : Conseil supérieur de la réserve militaire

- Un autre axe d'élargissement des viviers de recrutement de la réserve opérationnelle des armées concerne les **demandeurs d'emploi**. Ces derniers, pour l'heure, ne représentent que 1,8 % à peine de la RO1 des armées (500 volontaires). Or, par définition, ils sont relativement disponibles malgré leur recherche d'emploi. Ils sont aussi, hélas, nombreux – à la fin mai 2016, Pôle Emploi en recensait 3,5 millions en France métropolitaine¹ ; et, pour une part d'entre eux, ils sont jeunes, voire très jeunes – sur le total précité, plus de 500 demandeurs avaient moins de 25 ans, 2,1 millions se situant entre 25 et 49 ans.

¹ Demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi et sans activité (« catégorie A »).

La participation d'un demandeur d'emploi à la réserve, à l'instar de celle des salariés et des étudiants évoquée ci-dessus, constitue un **partenariat de « mutuel bénéfice »** : pour les armées bien sûr, d'un côté, mais aussi, de l'autre, pour le réserviste à la recherche d'un emploi, dans la mesure où les périodes d'activité militaire de l'intéressé contribuent à enrichir ses compétences et savoir-faire. Elles offrent en effet l'occasion d'acquérir, au-delà même d'aptitudes et connaissances techniques, des qualités qui valorisent un parcours et sont généralement appréciées des employeurs – sens des responsabilités, habitude du travail en équipe, discipline, endurance... –, de nature à permettre de mieux s'insérer ou réinsérer sur le marché du travail.

La coopération entre Pôle Emploi et les armées doit donc pouvoir être fructueuse pour le recrutement dans la réserve ; vos rapporteurs préconisent son développement, en levant les éventuels obstacles administratifs¹. Du reste, le cas des sapeurs-pompiers témoigne que les demandeurs d'emploi, en effet, peuvent constituer un vivier important de recrutement de réservistes : actuellement, 21 000 pompiers volontaires sont, par ailleurs, à la recherche d'un emploi.

- Se trouvant dans une situation comparable à celui des demandeurs d'emploi sous les aspects de la disponibilité et, souvent, du besoin de formation, le vivier des **travailleurs intérimaires** – soit, actuellement, plus de 600 000 personnes en France – mérite lui aussi d'être mieux exploité au profit de la réserve opérationnelle. Une expérimentation est envisagée, à cet égard, sur le fondement d'une convention entre le ministère de la défense et la société de placement en intérim Adecco ; vos rapporteurs soutiennent cette initiative, comme toutes celles du même ordre qui pourront être mises en œuvre.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour diversifier le recrutement dans la réserve :*

- 1) **promouvoir le recrutement dans la réserve opérationnelle de volontaires directement issus de la société civile, en priorité celui de jeunes gens grâce à une politique de partenariat renforcée entre le ministère de la défense et les établissements d'enseignement concernés et au moyen d'une communication adaptée ;**
- 2) **accroître le recrutement dans la réserve opérationnelle de demandeurs d'emploi, en développant à cet effet une coopération entre les armées et Pôle Emploi ;**
- 3) **exploiter également, pour ce recrutement, le vivier des travailleurs intérimaires.**

¹ Par exemple, les procédures de Pôle Emploi demandent la production d'une déclaration de revenus dans un délai d'un mois, alors que les armées, actuellement, ne peuvent fournir les bulletins de solde que sous trois mois.

c) Améliorer la communication

Le sondage réalisé la DICOd en 2015, dont plusieurs résultats ont déjà été mentionnés ci-dessus, est porteur d'un assez cruel enseignement sur la notoriété dont jouit la réserve militaire au sein de la société civile. Les réservistes sondés, en effet, ont estimé à 46 % que leur niveau d'information sur la réserve, avant leur engagement, était insatisfaisant ; ils s'avèrent même 66 % à le penser parmi les officiers et 53 % parmi les sous-officiers, contre 42 % pour les militaires du rang. Un **déficit manifeste de communication** semble donc à combler en la matière.

Le même sondage indique qu'à 52 %, c'est par le canal informel des parents, amis ou proches que les volontaires qui devaient finalement souscrire un ESR ont eu connaissance, d'abord, de la réserve. Plusieurs dispositifs institutionnels d'information sur celle-ci, pourtant, existent, y compris des dispositifs tournés vers la jeunesse et supposément obligatoires.

Ainsi, au collège et au lycée, dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense¹, **l'organisation générale de la réserve doit normalement faire l'objet d'un enseignement** spécifique, conformément au principe énoncé par l'article L. 4211-3 du code de la défense. Il est à craindre, cependant, que cette règle soit trop souvent méconnue.

La même disposition prévoit en outre qu'« *un rappel de cet enseignement est effectué à l'occasion de l'appel de préparation à la défense* ». Or, selon le sondage précité de la DICOd, seuls 24 % des réservistes ont eu connaissance de la réserve lors de leur propre appel de préparation à la défense (JDC ou JAPD). Vos rapporteurs ne peuvent qu'inviter le ministère de la défense à **renforcer la thématique « réserve » des JDC** – lesquelles représentent environ 4 500 sessions par an, dont plus de la moitié se trouve confiée à l'organisation de l'armée de terre. Dans ce cadre, en principe, toute une classe d'âge, chaque année, devrait être sensibilisée à la possibilité de s'engager, pour la défense de notre pays, auprès des armées, notamment au sein de la réserve opérationnelle. Les JDC sont en particulier l'occasion d'attirer les jeunes gens vers les préparations militaires offertes par les armées.

Au demeurant, vos rapporteurs relèvent avec satisfaction que, pour la première fois, la réserve militaire a été représentée, aux côtés du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur, au salon de l'éducation qui s'est tenu, à Paris, en mars 2016 ; les visiteurs ont ainsi pu venir échanger avec des réservistes, occasion privilégiée de découvrir cet engagement particulier. D'une manière générale, ils appellent bien sûr à saisir toutes les occasions de rendre visible la réserve militaire, notamment auprès de la jeunesse.

Sur ce dernier plan, les **initiatives pilotées par la Commission « armées jeunesse » (CAJ)**, organisme dont la mission, auprès du ministre de

¹ Cf. l'article L. 312-12 du code de l'éducation, déjà cité.

la défense, est précisément de favoriser la connaissance entre les armées et la jeunesse¹, ont une partie importante à jouer. Stages, journées de découverte, évènements autour de thèmes à caractère éducatif ou mémoriel, etc., sont autant de moyens opportuns pour faire connaître la réserve et faire naître, le moment venu, des engagements à y servir.

Cependant, le principal dispositif de mise en valeur de la réserve reste, par nature, la « **Journée nationale du réserviste** » (JNR), instaurée par la loi du 22 octobre 1999 qui a organisé la réserve militaire sous sa forme actuelle². Cette manifestation se déroule chaque année, à des dates variables³ ; son succès, selon les régions, paraît inégal, mais l'armée de terre estime qu'elle s'adresse par ce canal, chaque année depuis 2014, à quelque 50 000 jeunes gens. Deux prix, destinés à promouvoir la réserve, sont désormais associés à la JNR : le « Prix de la réserve militaire » et le Prix « réserve jeunesse ».

Les prix décernés à l'occasion de la « Journée nationale du réserviste »

Deux prix ont vocation à être décernés, chaque année, par le ministre de la défense, au cours de la JNR, en vue de promouvoir la réserve.

Le « **Prix de la réserve militaire** », institué en 2011 par le Conseil supérieur de la réserve militaire, est attribué par un jury constitué de l'ensemble des délégués aux réserves militaires ; il vise à encourager les entreprises partenaires de la défense qui s'impliquent en faveur de la réserve, notamment en mettant en place des conditions plus favorables à la disponibilité des salariés réservistes que les seules obligations légales des employeurs. Ce prix comporte deux catégories : d'une part, « entreprises, organismes ou établissements de moins de 1 000 salariés » ; d'autre part, « entreprises, organismes ou établissements de 1 001 salariés au moins ».

Le **Prix « réserve jeunesse »**, créé en 2015 à l'initiative du correspondant national de la réserve pour les actions « jeunesse et égalité des chances », est attribué par un jury composé de l'ensemble des délégués aux réserves, du secrétaire général du CSRM et du délégué ministériel à la jeunesse et à l'égalité des chances ; son but est de mettre à l'honneur les actions menées par des réservistes au profit de la jeunesse, dans le cadre de l'enseignement de défense. Les réservistes intéressés sont invités à déposer un dossier de candidature dans lequel ils présentent leurs actions. Là encore, deux catégories sont prévues, pour récompenser, d'une part, une action individuelle et, d'autre part, une action collective.

Source : ministère de la défense

¹ La CAJ assure réunit des représentants des armées et autres organismes du ministère de la défense, de plusieurs autres ministères et délégations interministérielles, des associations professionnelles et familiales, syndicats et mouvements de jeunesse ou d'étudiants.

² Cf. l'article L. 4211-8 du code de la défense. Il revient au Conseil supérieur de la réserve militaire de proposer au ministre de la défense le thème de chaque JNR (article D. 4261-17, 4°, du même code).

³ La JNR 2016 s'est tenue sur une période allant du 6 mars au 2 avril, avec pour thème : « Une nouvelle réserve militaire pour de nouvelles menaces ».

Chaque JNR fait l'objet d'une grande implication des **associations de réservistes¹, relais naturels de la communication du ministère de la défense sur le sujet ; vos rapporteurs ne sauraient trop recommander de faire appel à elles**, aussi souvent que possible, pour appuyer cette communication. Ces associations, de fait, organisent de leur propre initiative de nombreux événements, notamment au plan local, visant à faire découvrir ou mieux connaître le monde militaire et la réserve, et à susciter des vocations pour s'y engager. La **réserve citoyenne** des armées, en outre, doit pouvoir être mieux employée à cet effet ; le présent rapport revient plus loin sur le rôle qu'elle doit jouer.

Pour le reste, vos rapporteurs préconisent que la communication institutionnelle relative à la réserve poursuivent **deux axes de renforcement** :

- Tout d'abord, la **diversification des vecteurs de cette communication** ne peut que profiter à la diffusion des messages.

Les canaux classiques de communication – diffusion d'infographies et autres éléments de langage par l'intermédiaire des CIRFA et des associations de réservistes, envoi de prospectus par la poste ou sur des messageries électroniques (« *mailing* »), campagnes dans la presse écrite et audiovisuelle... – demeurent des instruments essentiels. De même, **Internet** représente aujourd'hui un outil assez fortement mobilisé par le ministère de la défense pour promouvoir la réserve : un « site interarmées des réserves militaires » (SIREM) existe, récemment modernisé ; sur le site du ministère lui-même, une information abondante et de qualité se trouve disponible. Ces sites constituent désormais les supports naturels des campagnes de publicité conçues en faveur de la réserve. Toutefois, il semble demeurer d'amples marges d'initiatives nouvelles pour mobiliser toutes les ressources de ce média, à commencer par un recours amplifié aux **réseaux sociaux**.

La production de **formats innovants d'information** est également à accentuer. Vos rapporteurs ont ainsi noté avec beaucoup d'intérêt la mise en ligne par le ministère de la défense, au début du mois de juillet 2016, d'un « **clip** » **vidéo** intitulé « *une nouvelle réserve pour de nouvelles menaces* » ; en deux minutes de temps et exclusivement en images, celui-ci présente les nouveaux objectifs de recrutement et d'activité de la réserve opérationnelle des armées, ainsi que les différents type de mission susceptibles d'être accomplies par des réservistes. Vos rapporteurs suggèrent de prospecter la possibilité d'en assurer une campagne de diffusion plus large, par exemple dans les cinémas.

- Parallèlement, un travail semble à mener en direction d'une **amélioration de la qualité de l'information ainsi délivrée**.

¹ La liste de ces associations a été donnée plus haut ici, en note (cf. 1^e partie, point I, A, 4).

En premier lieu, il paraît indispensable **d'élaborer une « pédagogie » de l'organisation des réserves**, et de fournir sur ce plan toute la précision d'information nécessaire, compte tenu de la relative complexité de cette organisation. Rappelons ici que celle-ci, aujourd'hui, fait en effet cohabiter dans le paysage institutionnel, à la fois, les réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie, la réserve citoyenne de chacune de ces forces, et les réserves civiles ; en outre, parmi ces dernières, la « réserve citoyenne » créée en 2015 par l'éducation nationale¹ a introduit, en retenant cette appellation, un risque réel de confusion avec les réserves citoyennes *militaires*. Naturellement, l'information en la matière ne sera claire, pour ses destinataires, qu'à la condition que les rôles, entre les différentes réserves, se trouvent eux-mêmes clairement définis au préalable ; le présent rapport revient sur cette exigence un peu plus avant.

En second lieu, vos rapporteurs recommandent de **mettre l'accent, dans la communication concernant la réserve, sur le sens de cet engagement**, en mettant toujours mieux en relief les valeurs qui lui sont intrinsèquement attachées. Les angles d'approche possibles ne manquent guère : don de son temps et de sa personne pour l'intérêt général et la défense du pays ; dépassement de l'individu par lui-même, cohésion propre au groupe militaire, contribution à la résilience de la nation ; occasion sans pareille de mettre en pratique le « vivre ensemble » républicain en travaillant au sein d'une communauté professionnelle et humaine unique en son genre ; chance, pour un étudiant ou un lycéen comme pour un salarié, de « vivre deux fois plus de choses » - l'expérience de la réserve en sus de l'activité professionnelle civile ou des études ; source peu commune d'acquisition de savoir-faire et de savoir-être utiles à la collectivité et valorisant, en même temps, le réserviste, sur le marché du travail notamment...

Cette communication doit bien sûr être adaptée en fonction des différentes cibles visées, qu'il s'agisse des réservistes potentiels : jeunes, étudiants, actifs employés ou demandeurs d'emploi... ; ou de ceux dont la sensibilisation au sujet représente un facteur de réussite de l'essor de la réserve : employeurs, établissements d'enseignement, etc.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour améliorer la communication sur la réserve :*

- 1) renforcer la thématique « réserve » dans le déroulement de chaque « Journée nationale du réserviste » (JNR) ;
- 2) faire appel à l'appui offert par les associations de réservistes et par les réservistes citoyens des armées ;
- 3) diversifier les vecteurs de communication sur la réserve, en mobilisant davantage les ressources d'Internet et, en particulier, les réseaux sociaux, ainsi qu'en développant de nouveaux formats d'information ;

¹ Cf. supra, 1^e partie (point I, C, 2).

4) délivrer un contenu d'information qui comporte une dimension pédagogique forte sur l'organisation de la réserve militaire et mette l'accent sur les valeurs attachées à cet engagement ;

5) adapter cette communication en fonction des destinataires ciblés.

3. En ce qui concerne l'emploi des réservistes

La rénovation des conditions d'emploi de la réserve des armées apparaît comme une tâche cardinale, en vue de permettre à celle-ci de remplir le nouveau rôle auquel elle est appelée pour la défense de notre pays et, en premier lieu, celle du territoire national et des populations qui s'y trouvent. Pour vos rapporteurs, cinq directions méritent d'être suivies : la définition d'une doctrine d'emploi qui fait aujourd'hui défaut pour les volontaires de la RO1 ; l'exploitation de la ressource stratégique que constituent les réservistes soumis à l'obligation de disponibilité de la RO2, aujourd'hui inemployée ; le développement des exercices et missions en coopération avec les forces de gendarmerie ; l'optimisation d'utilisation de ce relai majeur que représente, pour l'entretien du lien armée-nation, la réserve citoyenne ; enfin, une clarification devenue nécessaire de la relation qui unit la réserve militaire et les réserves civiles.

a) Définir une doctrine d'emploi de la RO1

En dépit, notamment, des importantes réformes législatives de juillet 2011 et juillet 2015 qui ont permis, respectivement, de créer le dispositif de « réserve de sécurité nationale » incluant la réserve opérationnelle des armées et d'assouplir les conditions de recours à la réserve militaire opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale ; nonobstant, par ailleurs, les objectifs chiffrés d'emploi de réservistes opérationnels, tels qu'ils ont été fixés par l'Exécutif, pour la protection du territoire national – à hauteur de 1 000 réservistes déployés chaque jour –, la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau des armées reste pour l'heure, comme on l'a souligné plus haut ici¹, dépourvue d'une claire doctrine d'emploi.

Celle-ci, pourtant, est désormais **indispensable si l'on veut effectivement donner corps à la nouvelle stratégie de défense du territoire qu'exige le nouveau contexte sécuritaire. Vos rapporteurs invitent donc les armées à la définition de cette doctrine, en déclinant dans leurs différents contrats opérationnels et scénarios de crise les cas et volumes de recours aux volontaires sous ESR.** Très rapidement, il devrait être possible de mieux dessiner ce schéma d'emploi opérationnel des réservistes, au profit des forces d'active qui pourraient ainsi concentrer leurs moyens sur le haut du « spectre » des missions de défense.

¹ Cf. supra, 1^e partie (point II, B).

En ce qui concerne spécifiquement l'armée de terre, il conviendra notamment que la réserve opérationnelle soit **prise en compte au sein de la nouvelle « posture de protection terrestre »** en préparation, déjà mentionnée¹. En effet, les missions de sécurité envisagées à ce titre semblent parfaitement adéquates aux aptitudes d'emploi des réservistes : surveillance ou contrôle d'une zone ou d'une frontière ; protection de sites sensibles ou stratégiques, d'axes de communication, de points d'importance vitale ; contribution, en complément des forces et services de sécurité intérieure, à la surveillance d'activités susceptibles de constituer une menace ; escorte des convois ou de détachements militaires et civils sensibles ; collecte d'informations « d'ambiance » sur le terrain, au contact des différents acteurs présents sur le territoire (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) ; intervention en appui des forces de sécurité intérieure face à une agression terroriste caractérisée...

Cet *aggiornamento* militaire serait à l'évidence de nature à favoriser l'emploi en opération de réservistes qui, précisément, sont motivés pour accomplir sous cette forme leur engagement auprès des armées. Le sondage précité qu'a effectué la DICOd en 2015 révèle en effet que 40 % des volontaires sous ESR, lorsqu'on leur demande leur suggestions concernant la réserve, formulent spontanément celle d'« *exploiter davantage* » celle-ci ; qu'à 64 % d'entre eux, « *l'envie d'action, d'être sur le terrain* » a constitué une motivation « *très importante* » de leur engagement ; qu'ils sont attirés, à titre personnel, à 47 % par les OPEX et à 39 % par les opérations et missions intérieures, contre seulement 7 % qui le sont par les missions de soutien et 2 % par les tâches administratives.

En revanche, pour finaliser cette doctrine, vos rapporteurs n'estiment **pas nécessaire une modification préalable des dispositions légales existantes en ce qui concerne les délais de convocation de la RO1 et la durée maximale d'emploi des réservistes concernés opposable à leur employeur civil**² – même si, sur ce dernier plan, ils recommandent, comme indiqué ci-dessus, une concertation avec les entreprises en vue d'améliorer le droit en vigueur.

D'une part, certes, les délais de convocation sont en principe de trente jours en temps ordinaire, hors accord plus favorable avec l'employeur – notamment en cas d'ESR assorti d'une clause de réactivité permettant de réduire de la moitié au moins ce délai. Mais il faut à nouveau souligner ici que les pouvoirs publics, en cas de crise majeure, disposent désormais de la faculté de recourir au régime d'assouplissement des conditions de recours à

¹ Cf. le rapport précité, « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », remis au Parlement par le Gouvernement en mars 2016.

² Nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey ont exprimé un avis semblable dans leur rapport d'information précité n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

la réserve opérationnelle introduit en 2015, voire à la « réserve de sécurité nationale » créée en 2011¹. Ceux-ci permettent de ramener ce délai, le premier, à 15 jours voire 5 jours en cas de clause de réactivité et, le second, à un jour franc seulement.

D'autre part, il est vrai que la durée maximale d'emploi de 5 jours en principe opposable à l'employeur civil est très limitée. Mais les régimes précités, pour les besoins de la sécurité nationale, permettent d'étendre cette durée, respectivement, à 10 jours et à 30 jours renouvelables. Hors ces hypothèses, c'est pour vos rapporteurs sur le terrain des incitations à mieux faire qu'il convient de s'avancer avec les employeurs ; le présent rapport a développé ci-dessus les moyens d'y parvenir.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1) :*

- 1) définir une doctrine qui décline, dans les contrats opérationnels des armées et leurs scénarios de crise, les cas et volumes d'emploi de réservistes ;
- 2) prendre en compte la RO1 dans la nouvelle « posture de protection terrestre ».

b) Exploiter la ressource de la RO2

La réserve opérationnelle de 2^e niveau des armées - et, plus largement, l'ensemble de la RO2, gendarmerie incluse -, constitue une réserve stratégique pour le cas de menace majeure ou de crise grave. Cette réserve de disponibilité obligatoire attachée, pendant cinq ans, au statut d'ancien militaire, comme on l'a signalé déjà, n'a jamais été sollicitée par les pouvoirs publics depuis la ré-architecture de la réserve militaire opérée par la loi du 22 octobre 1999, et l'exercice « Vortex » de rappel des réservistes supposément disponibles, conduit par l'armée de terre au printemps 2016, a traduit, avec ses résultats médiocres, l'état de relative déshérence dans lequel cette composante de la réserve a été laissée². Un nouvel exercice de ce type est d'ores et déjà programmé par l'armée de terre pour le printemps 2017 mais, sans la mise en place rapide de moyens de suivi administratif des anciens militaires, doublée d'un rattrapage d'actualisation de fichiers qui, jusqu'à présent, n'ont pas été maintenus actifs, il est douteux qu'il puisse conduire à une meilleure mobilisation.

Le Livre blanc sur la défense de 2013, de fait, a recommandé de **rénover la RO2, afin qu'elle soit « plus rapidement mobilisable et mieux identifiée »**. Il est temps de mettre en pratique cette orientation.

La ressource de la RO2 apparaît en effet comme présentant de puissants atouts. D'une part, le vivier est vaste : plus de 98 000 anciens

¹ Cf. supra, 1^e partie (point I, B).

² Cf. supra, 1^e partie (points I, A, 2 et II, C, 2).

militaires sont concernés, 127 000 en prenant en compte les anciens gendarmes ; et, pour beaucoup, ces réservistes sont encore jeunes. D'autre part, tous ceux dont la date de sortie de l'état militaire est encore récente peuvent être considérés comme suffisamment formés et entraînés déjà, et ils disposent d'un savoir-faire quasi-immédiatement opérationnel. En outre, sur le plan médical, leur aptitude est règlementairement acquise pendant les deux années de validité que conserve leur dernier examen au sein des armées. Du reste, plusieurs interlocuteurs du groupe de travail animé par vos rapporteurs ont fait observer que, pour garantir un niveau professionnel et un état de santé compatibles avec les exigences de l'engagement, il est plus réaliste de **n'avoir recours qu'aux anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de deux ans**, plutôt qu'à l'ensemble des assujettis à l'obligation de disponibilité de cinq années prévue par la loi.

En tout cas, aux yeux de vos rapporteurs, **la possibilité réellement garantie de recourir en cas de besoin à la RO2 s'impose**, comme une pièce maîtresse du dispositif de protection à construire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur notre pays. À cet effet, ils préconisent, outre la mise en place déjà évoquée des outils de gestion adéquats, la pleine **intégration de cette RO2 aux schémas opérationnels de mobilisation des armées** pour le cas de crise, en prévoyant les mesures d'équipement, de logistique et d'infrastructure correspondantes.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la réserve opérationnelle de 2^e niveau (RO2) :*

- 1) rendre possible de faire effectivement appel à la RO2, en identifiant mieux les réservistes soumis à l'obligation statutaire de disponibilité dont elle se compose, grâce à la mise en place des outils de gestion adéquats, et le cas échéant en ciblant les seuls anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de deux ans ;
- 2) intégrer la RO2 aux schémas opérationnels de mobilisation des armées.

c) Cultiver les coopérations avec la gendarmerie

Une réponse militaire adéquate aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper le territoire national – terrorisme, troubles sociaux, catastrophes naturelles ou industrielles, etc. – ne peut s'élaborer, d'une façon générale, sans prendre en compte la gendarmerie. En particulier, **une doctrine d'emploi complète de la réserve opérationnelle des armées implique d'intégrer la coordination avec la gendarmerie** et, le cas échéant, la réserve de celle-ci ; en conséquence, vos rapporteurs appellent à **multiplier les exercices et opérations qui les associent**.

Il convient ici de noter que, d'ores et déjà, suivant un mode collaboratif comparable à celui de l'opération « Harpie » conduite en permanence, en Guyane, contre l'orpaillage clandestin, l'**expérimentation « Minerve »**, menée à la fin du mois d'avril 2016 dans l'Isère, a fait travailler ensemble l'armée de terre et la gendarmerie, dans le cadre d'une réquisition

préfecturale, pour une mission contribuant à la protection du territoire et de la population. Cette expérimentation a permis de roder des procédures d'engagement communes et de tirer des enseignements tactiques, en vue d'améliorer, pour l'avenir, la capacité des unités militaires à intervenir sur le sol national, sous faible préavis, en appui des forces de sécurité intérieure. La rédaction d'un mémento de procédures conjoint entre l'armée de terre et la gendarmerie est en cours. Vos rapporteurs recommandent d'y prendre en compte la réserve opérationnelle de chaque force.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la coopération entre la réserve opérationnelle des armées et celle de la gendarmerie :*

- 1) **intégrer la coordination avec la gendarmerie dans la doctrine d'emploi de la réserve opérationnelle des armées ;**
- 2) **multiplier les exercices et opérations faisant collaborer ces forces.**

d) Optimiser la réserve citoyenne

La réserve citoyenne, partie intégrante, en droit, de la réserve militaire, et de fait véritablement utile, au jugement de vos rapporteurs, pour le « rayonnement » de l'esprit de défense et l'indispensable entretien du lien qui unit la Nation et son armée, pourrait sans doute se trouver encore mieux exploitée dans ce double dessein. L'optimisation de son emploi semble à vos rapporteurs devoir passer par deux types d'ajustements, destinés à mieux cerner la mission des réservistes citoyens.

• En premier lieu, il conviendrait de **mettre en place une coordination de l'activité de ces réservistes citoyens, aujourd'hui peu ou prou inexistante**. Les initiatives multiples qui peuvent être prises ici et là sont généralement excellentes, en elles-mêmes, mais elles ne seraient que plus efficaces en étant mieux cadrées, au moyen d'une définition centralisée et préalable de leurs objectifs, ainsi que de l'identification *a priori* des leviers pouvant être actionnés pour les atteindre.

Dans cette perspective, vos rapporteurs préconisent **que l'état-major des armées élabore, chaque année, un plan global de mobilisation de la réserve citoyenne, et que les armées et services du ministère de la défense, localement, décline ce plan en « feuilles de route » individualisées**, données pour mission à chaque réserviste citoyen. Il reviendrait aux réservistes de rendre compte à leur autorité militaire de rattachement des objectifs qu'ils ont pu atteindre, ou non, à l'issue de chaque semestre par exemple ; un retour d'expérience pourrait ainsi être établi à intervalles réguliers, permettant aux états-majors de décider des réorientations nécessaires. Dans un premier temps, des régions ou départements pilotes pourraient être retenus en vue d'une expérimentation en la matière, généralisable si elle s'avère concluante.

Afin d'aider les réservistes dans leur tâche, vos rapporteurs proposent en outre **que l'état-major des armées mette au point, à leur attention, des « kits » d'information sur les enjeux de défense** – éléments de langage, documents de réflexion et matériel pédagogique sur la situation sécuritaire, les opérations militaires en cours, les possibilités d'engagement auprès des armées, etc. –, grâce auxquels chacun d'entre eux pourra préparer ses différentes interventions dans la société civile, en étant mieux assuré de relayer, collectivement, un message cohérent et validé, en amont, par le ministère de la défense. Cette documentation, dans l'esprit de vos rapporteurs, aurait vocation à être actualisée une à deux fois par an.

- En second lieu, vos rapporteurs appellent à **recentrer la réserve citoyenne sur sa vocation militaire**.

Certes, pour ne prendre qu'un exemple, les interventions qu'il est demandé de réaliser, dans les quartiers dits « sensibles », aux « réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté » (RLJC) prévus par le Livre blanc sur la défense de 2013, traduisent, en elles-mêmes, un souci de servir l'intérêt général dont la légitimité est peu contestable – même si cette légitimité ne préjuge pas d'une utilité réelle, dont la preuve semble rester à apporter. Néanmoins, vos rapporteurs partagent, en la matière, le sentiment d'un grand nombre de leurs interlocuteurs : si la réserve citoyenne doit être considérée comme une composante à part entière de la réserve militaire, ainsi que le dispose en effet le code de la défense, alors il convient d'**éviter la confusion entre le rôle militaire et le rôle social**.

Il n'est bien sûr pas question, ce faisant, de méconnaître la dimension sociale naturellement attachée aux armées ; mais leur métier est la défense, et il doit en aller de même pour leurs réservistes, que ces derniers soient opérationnels ou citoyens. À cet égard, vos rapporteurs s'avouent dubitatifs sur l'opportunité qu'il y avait à prescrire à la réserve militaire citoyenne d'apporter son concours au développement de la réserve citoyenne de l'éducation nationale, comme l'a fait la loi précitée du 28 juillet 2015 en modifiant à cet effet le rapport annexé à la LPM pour 2014-2019. Il est vrai qu'on ne saurait non plus faire l'économie d'une clarification de la relation de la réserve militaire *opérationnelle* avec les réserves civiles ; le présent rapport y revient ci-après.

Aussi, rejoignant une proposition d'ailleurs formulée par nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey dans leur rapport d'information précité sur les dispositifs citoyens du ministère de la défense¹, vos rapporteurs prônent une révision des orientations actuelles, et une réécriture des textes qui les cristallisent, afin de **réserver l'emploi des réservistes citoyens de la défense au bénéfice du « rayonnement » militaire**

¹ Rapport d'information n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

et des besoins d'enseignement de défense dans la société civile. Le reste viendra par surcroît, ou doit être assigné à la tâche d'autres acteurs.

En revanche, pour approfondir la vocation militaire de la réserve citoyenne, vos rapporteurs recommandent de **favoriser toutes les passerelles et synergies possibles entre la réserve opérationnelle des armées et leur réserve citoyenne.** Le cas, plus haut évoqué ici déjà¹, de la double réserve de cyberdéfense aujourd'hui existante – réseau citoyen d'une part, embryon de réserve opérationnelle en cours de développement d'autre part –, illustre bien les pistes d'évolution envisageable du système actuel. En particulier, la capacité de « bascule » rapide, en cas de besoin, du statut de réserviste citoyen à celui de réserviste opérationnel, faisant en partie de la réserve citoyenne une nouvelle « réserve de la réserve opérationnelle », représente une perspective particulièrement intéressante, adaptable à de nombreux domaines de l'activité militaire : renseignement, santé, soutien logistique, etc.

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la réserve citoyenne des armées :*

1) mettre en place une coordination des activités de la réserve citoyenne, au moyen d'un plan annuel de mobilisation de celle-ci que l'état-major des armées élaborerait et que les armées, localement, déclinaient en « feuilles de route » individualisées. Sur cette base, les réservistes citoyens rendraient compte à l'autorité militaire des objectifs qu'ils auraient pu atteindre. Des régions ou départements pilotes pourraient être retenus en vue d'une expérimentation en la matière ;

2) dans le même but, élaborer à destination des réservistes citoyens, sous la responsabilité de l'état-major des armées, des « kits » d'information sur les enjeux de défense, régulièrement actualisés ;

3) recentrer la réserve citoyenne sur sa vocation militaire, en l'employant exclusivement au bénéfice du « rayonnement » des armées et des besoins d'enseignement de défense dans la société civile ;

4) dans le même but, favoriser toutes les passerelles et synergies possibles entre la réserve opérationnelle des armées et leur réserve citoyenne, à l'image du processus en cours dans le domaine de la cyberdéfense.

Par ailleurs, des précisions et clarifications seraient sans doute utiles en ce qui concerne le statut des réservistes citoyens, s'agissant notamment de la tenue vestimentaire et des grades, mais il faut veiller à maintenir, en la matière, les souplesses nécessaires.

e) Clarifier la relation avec les réserves civiles

Le caractère disparate des réserves civiles, telles qu'on en a rappelé plus haut les dispositifs en vigueur – réserve civile et service volontaire citoyen de la police nationale, réserve judiciaire, réserve civile pénitentiaire, réserve sanitaire, réserves communales de sécurité civile, réserve citoyenne

¹ Cf. 1^e partie (point I, C, 1, a).

de l'éducation nationale¹ –, et le système peu lisible que composent ainsi ces régimes existants, constituent une difficulté en soi, qu'il n'entre toutefois pas directement dans l'objet du présent rapport de traiter. Observons néanmoins que ce problème a été bien identifié par notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach, dans son rapport établi en 2014² sur l'application de la loi précitée du 28 juillet 2011 qui a créé la « réserve de sécurité nationale » ; celui-ci appelait en effet, expressément, à envisager une simplification et une homogénéisation des différents statuts en la matière.

Un début de solution réside peut-être dans les **dispositions du projet de loi « Égalité et citoyenneté » qui tendent à instaurer un socle commun de règles pour les réserves « citoyennes »**³. Ces réserves sont définies par le texte, notamment, comme l'« offre à toute personne volontaire [de] la possibilité de servir les valeurs de la République en s'engageant, à titre bénévole et occasionnel, sur des projets d'intérêt général ». Parmi elles, la réserve militaire citoyenne prendrait à cette occasion le nom de « réserve citoyenne de défense et de sécurité ».

Il convient également de relever ici que la multiplication récente de ces réserves civiles thématiques – dont la réserve de l'éducation nationale créée en mai 2015 n'est sans doute que le dernier exemple en date tant, comme on l'a relevé déjà, ces créations paraissent traduire un mouvement de fond en faveur de l'engagement civique –, induit *ipso facto* un certain **brouillage de l'information pour le public**. Elle appelle en conséquence **une communication particulièrement pédagogique**, en direction des personnes susceptibles d'être volontaires pour rejoindre ces dispositifs, de la part des différents ministères concernés ; cette remarque, pour ce qui concerne les forces armées, ne fait qu'appuyer la préconisation ci-dessus présentée par vos rapporteurs en vue d'affiner le contenu de la communication sur la réserve.

Surtout, cet effort d'éclaircissement « sur le papier », aux plans juridique et médiatique, doit être complété par une **clarification de la relation qu'il appartient à la réserve militaire d'entretenir avec les réserves civiles sur le terrain**. Cette clarification concrète n'a pas été favorisée, il est vrai, par l'absence de mise en pratique, jusqu'à présent, du dispositif de réserve de sécurité nationale ; en conséquence, les contours de l'action conjointe que pourraient mener, le cas échéant, la réserve militaire opérationnelle et les réserve civile de la police nationale, réserve sanitaire, réserve civile pénitentiaire et réserves communales de sécurité civile, restent,

¹ Cf supra, 1^e partie (point I, C, 2).

² Rapport d'information n° 725 (2013-2014), déjà mentionné.

³ Cf. les articles 1^{er} et suivants du projet de loi, en cours d'examen par le Parlement lors de la rédaction du présent rapport. Ce texte tend ainsi à la création d'un cadre interministériel de la réserve citoyenne, prenant en compte les réserves existantes, fondée sur les propositions du rapport remis au Président de la République par MM. Claude Onesta et Jean Marc Sauvé, en juillet 2015, « Pour que vive la fraternité - propositions pour une réserve citoyenne ».

pour l'heure, théoriques. Ils seraient toutefois plus nets qu'ils n'apparaissent encore dans le code de la défense, nonobstant la publication en 2015 du décret d'application de la loi 28 juillet 2011, si la doctrine d'emploi de la RO1 que vos rapporteurs appellent de leurs vœux¹ s'efforçait, comme il serait souhaitable, de leur donner une traduction, pour le cas de recours opérationnel.

Or, posée au sujet d'un dispositif conçu pour faire face, suivant les termes de la loi de 2011, au « *cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* », cette question de la répartition des rôles entre réserve militaire et réserves civiles se trouve au cœur de celles que soulèvent, aujourd'hui, l'hypothèse de la constitution d'une « garde nationale ».

→ *Les préconisations de vos rapporteurs concernant la relation entre la réserve militaire et les réserves civiles :*

- 1) **développer une communication distinguant nettement les réserves militaires et les réserves civiles ;**
- 2) **clarifier l'articulation opérationnelle entre réserves militaires et réserves civiles.**

B. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UNE « GARDE NATIONALE »

Une récente étude faisait à juste titre valoir que « *la création d'une "garde nationale" se heurte à un premier obstacle : l'absence de définition précise. Elle est généralement comprise comme une force locale semi-permanente qui est utilisée comme auxiliaire des unités d'active².* »

Pour le moment, l'expression la plus aboutie, dans une forme officielle, de l'idée d'une « garde nationale » d'abord émise par le Président de la République, sans guère de précision, lors de son allocution devant le Congrès du Parlement réuni le 16 novembre 2015, consiste, comme on l'a indiqué plus haut, dans les propos du ministre de la défense, dans le discours qu'il a tenu à l'occasion des « Assises de la réserve » du 10 mars 2016. Citons-les, ici, à nouveau : « [la réserve militaire] *devra contribuer plus fortement à la protection du territoire national et à la sécurité des Français. Elle renforcera ainsi la capacité de l'État à réagir en cas de crise majeure. Elle constituera le socle, éventuellement, d'une garde nationale, militaire, composée des réserves des armées et de la gendarmerie nationale, déployée en métropole pour assurer des missions de défense et de sécurité telles que la surveillance et la protection de sites, le contrôle de zones ou le soutien des opérations.* »

¹ Cf. supra, point a.

² Matthieu Anquez et Pierre Goetz, en collaboration avec Christian Cosquer, « Les opérations intérieures ou "OPINT". Du contrat opérationnel à la vision capacitaire », note stratégique CEIS, 2015.

Dans le répertoire des scénarios concevables, modèles déjà disponibles ou champs de réflexions possibles, celui que le ministre a ainsi esquissé ne représente sans doute pas le plus inventif, comparé à certains de ceux qui ont pu être avancés, déjà, dans le débat public. Cependant, vos rapporteurs notent d'emblée ici qu'ils souscrivent largement à cette vision relativement simple, sous la condition de donner à cette initiative le sens qu'ils exposent ci-après.

1. Les scénarios envisageables

a) Les modèles disponibles

En fait de « garde nationale », les modèles à disposition dans l'histoire et selon la géographie paraissent ne pouvoir inspirer que très faiblement une nouvelle organisation de ce type dans la France d'aujourd'hui.

- Si l'on regarde, d'abord, du côté de l'histoire, force est de constater que **l'expérience de soixante-douze années qu'a eue notre pays en ce domaine, étendue de 1789 à 1871, a laissé dans la mémoire collective un souvenir plutôt mitigé.**

Certes, un certain prestige demeure attaché au commandement confié à La Fayette, en 1789 lors de la création de la première Garde nationale de Paris puis, à nouveau, en 1830. Le symbole tenant au principe de la « Nation en armes » sur lequel se trouvait fondée la Garde, constituée de milices de citoyens qui étaient les héritières des « gardes bourgeoises » apparues sous l'Ancien Régime, reste également puissant.

Toutefois, **ce dispositif a été discrédité dans son rôle de garant de la sécurité et de l'ordre par la part qu'ont prise les gardes nationaux parisiens dans l'épisode sanglant de la Commune**, à l'initiative de la « Fédération républicaine de la Garde nationale » constituée en février-mars 1871. Cet événement, de fait, a entraîné la dissolution, le 25 août 1871, de toutes les gardes nationales alors présentes dans les communes françaises ; et la loi du 27 juillet 1872, en énonçant en son article 6 que « *tout corps organisé en armes et soumis aux lois militaires, fait partie de l'armée et relève du ministère de la guerre* », a entendu mettre un terme définitif à l'expérience.

La Garde nationale a d'ailleurs suscité, en son temps, la méfiance de la plupart des régimes qui l'ont connue, à commencer par la Constituante qui lui a donné, en 1791, sa première loi d'organisation¹. En particulier, si Napoléon I^{er} eut massivement recours à ses forces, c'est au titre de réserve de l'armée active, pour les campagnes extérieures, et non pour maintenir l'ordre public. En fait, après la Révolution, seule la Monarchie de Juillet, qui assit sur elle une partie de sa légitimité et de son dispositif d'ordre, a soutenu une

¹ Loi des 29 septembre-14 octobre 1791 sur la Garde nationale.

organisation qui, cependant, fut aussi pour elle un élément croissant de déstabilisation. Politisée, peu contrôlée et guère contrôlable, elle n'a du reste pas plus défendu Louis-Philippe de la chute, en 1848, que la Deuxième République lors du coup d'État du 2 décembre 1851, restant également passive dans les deux cas.

Au souvenir à tout le moins ambivalent de cette existence mouvementée de la Garde nationale, vient s'ajouter, pour notre temps, les connotations négatives que confèrent aux milices, sous quelque nom qu'elles se présentent, le rôle qu'elles ont tenu dans l'histoire du XX^e siècle.

• Si l'on se tourne du côté de la géographie, **les exemples de « garde nationale » que l'on peut observer, aujourd'hui, à travers le monde, ne sont guère transposables en France ou, du moins, semblent ne pas pouvoir répondre aux besoins.**

Le premier modèle possible qui vient à l'esprit est celui de la *National Guard des États-Unis*, formée de l'*Army National Guard*, elle-même composante de l'*US Army* – l'armée de terre américaine –, et de l'*Air National Guard*, composante de l'*US Air Force* – l'armée de l'air. Or cette Garde nationale, lointaine descendante des milices qui, dès le XVII^e siècle, s'étaient opposées aux représentants de la Couronne britannique, regroupe aujourd'hui 455 000 hommes formés, entraînés et équipés sans commune mesure avec les moyens de la France. Elle s'avère en outre très fortement marqué par l'histoire et l'organisation constitutionnelle des États-Unis. Ainsi, son statut est mixte : il s'agit à la fois de milices d'État et de forces militaires de réserve ; à ce titre, elles se trouvent placées sous la double autorité des États fédérés et de l'État fédéral.

Sur le territoire américain, chaque État peut mobiliser la Garde nationale pour des missions de maintien de l'ordre, par exemple en cas d'émeutes comme à Ferguson, dans le Missouri, en 2014, ou dans la lutte contre le narcotrafic, et pour la lutte contre les catastrophes naturelles, comme à la suite de l'ouragan « Katrina », en Louisiane, en 2005 ; l'intervention de l'armée et des réserves fédérales sur le territoire national est en effet interdite en principe. La Garde nationale, de ce point de vue, matérialise le droit des citoyens américains de participer à la défense au niveau territorial, et procède du droit constitutionnel pour chaque État de former une milice. Par ailleurs, elle peut se voir déployée dans des opérations extérieures, aux côtés des forces fédérales.

Bien qu'elle n'en affiche pas l'intitulé, l'organisation de la **réserve militaire suisse** constitue en partie une forme de « garde nationale » comparable au modèle états-unien, dans la mesure notamment où elle s'avère elle aussi liée à un système de type fédéral. Les 80 000 hommes environ qui la composent sont soit des militaires en service long, qui constituent des compagnies d'intervention mobilisables pour des opérations, soit des miliciens répartis dans les formations de la réserve. Ces derniers,

soumis à l'obligation d'un tir annuel, conservent leur fusil d'assaut à leur domicile ; ils incarnent le concept du « peuple en armes », confirmé par le référendum du 18 mai 2003. En cas de crise majeure, il revient au Conseil fédéral et au Parlement de décider de l'emploi opérationnel de ces « gardes nationaux » qui ne disent pas leur nom.

Sous celui-ci, en revanche, certains pays désignent l'équivalent de nos gendarmes. C'est le cas notamment de la **Tunisie**, où la Garde nationale, force militaire relevant du ministère de l'intérieur, se trouve chargée de la surveillance du territoire, habituellement dans les zones rurales et non urbaines, ainsi que de la sécurisation des frontières. C'est le cas également, sans nul souci d'exhaustivité ici, du **Venezuela**, dont la *Guardia Nacional*, composante des forces armées du pays, peut jouer un rôle dans la défense civile mais aussi servir de force de réserve d'infanterie légère.

Dans un autre registre, en **Arabie saoudite**, la Garde nationale, composée d'environ 75 000 hommes des forces d'active et de 25 000 autres fournis par les tribus, se présente comme une entité autonome par rapport aux armées, dotée de son propre ministère et jouant un rôle pour la sécurité intérieure et pour la défense ; elle est souvent analysée comme une forme de « garde prétorienne » de la monarchie saoudienne. On mentionnera encore la toute récente **Garde nationale russe** (*Нацгвардия* - *Natsgvardia*), dont la création a été approuvée le 29 juin 2016 par le Conseil de la Fédération de Russie pour réorganiser les forces de l'intérieur : cette nouvelle entité relève directement de l'autorité du président de la Fédération ; sa tâche doit consister dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la protection de l'ordre public, notamment contre les émeutes, et celle de « *l'intégrité territoriale de la Russie* », ainsi que la lutte contre les catastrophes ; elle devrait en outre assurer la protection personnelle du président de la Fédération.

Ces différents montages sécuritaires sont, pour servir de modèle, ou bien trop éloignés de la tradition française, ou bien sans rapport avec les enjeux actuels de notre défense nationale. Du reste, l'une des conclusions à laquelle aboutit l'étude sur l'organisation des réserves militaires de six États étrangers élaborée, sur la demande de vos rapporteurs auprès du ministre de la défense, par les services de la DGRIS¹, est précisément que **les modèles, en ce domaine, demeurent marqués par les cultures nationales qui les ont sécrétés.**

Si la France doit se doter d'une « garde nationale », c'est donc un schéma propre qu'elle doit adopter.

¹ Documentation annexée au présent rapport.

b) Le champ des possibles

Pour ce qui concerne notre pays aujourd'hui, sans même compter l'ébauche de projet présenté par l'Exécutif, **un certain nombre de propositions de « garde nationale » récemment avancées témoigne que le champ des possibles, en la matière, reste assez vaste.** La revue ci-dessous, par ordre chronologique, en donne un aperçu non exhaustif.

• En mars 2012, le **groupe de réflexion « Janus »**¹, composé de militaires et de chercheurs, a proposé la création d'une Garde nationale de 75 000 hommes, dont 15 000 issus des armées ; les autres « gardes nationaux » auraient un statut de civils accomplissant des périodes d'emploi militaire de 30 à 100 jours par an, rémunérés au taux de leur grade, et pourraient « *bénéficier de certains avantages fiscaux, de stages et d'emplois "réservés", mais aussi de possibilités d'intégration rapide au sein des forces d'actives* ». Il s'agirait d'un « *corps autonome avec un uniforme distinct des trois autres armées. L'ossature d'active (15 à 20 % du personnel) viendra indistinctement des trois armées et sera issue des cadres militaires mutés, de civils travaillant pour la défense, de personnel affecté à leur demande mais aussi de militaires d'active préparant un stage ou une reconversion. [...] Toutes les spécialités seront ouvertes aux gardes nationaux (pilote d'hélicoptère, permis mer, permis de conduire, brevet de parachutisme, qualification montagne, cursus officiers, sous-officiers et officiers mariniers, spécialistes, etc.). Une partie de la formation se tiendra dans les écoles actuellement existantes (terre, air et mer).* »

Cette nouvelle force serait « *organisée en divisions territoriales de 10 000 hommes pour le nord-est, le sud-est, le nord-ouest et le sud-ouest du pays. L'Île-de-France sera dotée de 20 000 hommes et les Dom-Tom de 15 000 hommes. La brigade franco-allemande pourra être intégrée à cet ensemble. Les divisions territoriales seront commandées par des officiers généraux issus des trois armées [...]* ».

Pour les auteurs du projet, le dispositif visait, tout ensemble, « *à répondre à la demande des jeunes Français volontaires pour des actions au profit de la collectivité, à valoriser ce volontariat, à compenser les pertes en effectifs des armées, à avoir une organisation et les forces effectives pour de nouvelles missions comme la protection civile (catastrophes naturelles, accident nucléaire, etc.), les actions humanitaires de tous types, l'assistance aux forces de sécurité en cas d'événements importants, la mission Vigipirate mais aussi la présence dans les banlieues, la formation des jeunes et la participation à la chaîne de reconversion. Éventuellement, [la Garde nationale] pourra être considérée comme un vivier de forces disponibles pour des opérations militaires.* »

¹ Tribune présentée par M. Jean Guisnel et reproduite le 20 mars 2012 par le site Internet du magazine Le Point.

• En décembre 2015, un autre « *Plaidoyer pour une Garde nationale républicaine*¹ » a été présenté par **M. Hervé Drévilion**, directeur de l'Institut des études sur la guerre et la paix à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Celui-ci, estimant que « *déclarer la France en guerre sans donner aux Français les moyens d'agir revient à les plonger dans un état d'impuissance anxiogène* », a préconisé la création d'une Garde nationale qui renouerait avec les principes posés sous la Révolution, en considérant que « *l'histoire du principe même de la Garde nationale souligne la nécessité d'en faire une force essentiellement civile. La Constitution de 1791, en effet, précisait que "les gardes nationales ne forment ni un corps militaire, ni une institution dans l'État ; ce sont les citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique." Une telle force ne saurait donc être placée sous statut et commandement exclusivement militaires.* »

M. Drévilion précisait que l'« *encadrement [de cette nouvelle Garde nationale] pourrait être confié à des réservistes, dont un grand nombre est déjà affecté à des missions sur le territoire national, dans les Compagnies de Réserve territoriale de la gendarmerie. Et il faudrait leur adjoindre des policiers, mais également les acteurs de la sécurité civile (pompiers, secouristes). Mais surtout, il faudrait que son organisation et sa composition soient plus largement ouvertes sur la société civile. Les moyens pour y parvenir passent par une organisation calquée sur les structures civiques (communes, cantons, départements), une soumission à l'autorité civile et, surtout, par l'élargissement de son recrutement. Il faudrait ainsi organiser le lien entre la Garde nationale et le service civique et ouvrir une ample réflexion sur le statut de ses membres et de ses cadres. Faut-il, par exemple, y appliquer le principe de l'élection des officiers ou, au contraire, prévoir des contrats rémunérés, qui élargiraient l'assise sociale de la participation, afin d'éviter la constitution d'une garde bourgeoise ?* »

Le dispositif ainsi proposé serait utilisé pour « *des missions de surveillance et de sécurité civile* » : « *la Garde nationale n'aurait pas pour mission de lutter directement contre le terrorisme, ni d'assurer le maintien de l'ordre. Elle devrait être un instrument de vigilance citoyenne, mobilisé en soutien de la force publique, dont nous sommes tous les garants. À la question de son armement, il faudrait [...] répondre de façon souple et pragmatique, sans condamner cette force à l'impuissance, tout en évitant d'en faire une oligarchie de citoyens en armes.* »

• Au mois de mars 2016, **notre collègue député Jacques Myard** a déposé une proposition de loi « *tendant à la création d'une réserve citoyenne "Volontaires pour ma ville"* »² ; or il s'avère que cette nouvelle réserve, conçue comme une force locale d'appoint pour les forces de sécurité civile, présenterait les caractéristiques d'une « garde nationale ». Il s'agirait en effet de donner à chaque maire « *agissant au titre de ses pouvoirs de police d'État, sous l'autorité du préfet* », la faculté de « *créer une réserve citoyenne constituée de volontaires* » à laquelle il pourrait être fait recours « *en cas de nécessité, [...] en*

¹ Texte reproduit sur le site Internet « Secret Défense » de M. Jean-Dominique Merchet le 21 décembre 2015.

² Proposition de loi n° 3554 (AN, XIV^e législature), déposée le 8 mars 2016.

renfort des services publics chargés de la sécurité civile ou de la sécurité publique ». L'exposé des motifs de la proposition fait apparaître que « *les missions que ces citoyens volontaires pourront être amenés à exercer sont de nature très variée : incendies, catastrophes naturelles, accidents importants, intempéries, manifestations particulières... Ces missions, fort diverses en fonction des besoins et ayant lieu dans un contexte bien identifié sont, par exemple, des missions de surveillance ou d'alerte, en renfort des services chargés de la police ou de la gendarmerie ou des services chargés de la sécurité civile.* »

La proposition de loi prévoit que les volontaires en cause seraient bénévoles et bénéficieraient du statut de collaborateurs occasionnels du service public. Pour définir les modalités d'organisation et d'intervention de cette nouvelle « réserve citoyenne », il serait renvoyé à un décret, mais l'exposé des motifs précise l'idée que s'est formée, à cet égard, l'auteur de la proposition, en indiquant, notamment : « *Les citoyens volontaires sont répertoriés à l'avance par la commune, après avoir fait connaître leur intérêt à la suite d'appels diffusés par le maire. La spécialité de ces personnes, médecin, infirmier, informaticien, agent de surveillance... est recensée afin d'être utilisée au mieux des besoins qui se feront jour. La commune dispose de leur numéro de téléphone portable et de leur adresse de messagerie électronique. L'action des appelés se déroule dans un cadre défini : les citoyens volontaires se placent évidemment sous l'autorité du maire. Ils ne détiennent pas de fonction autonome mais sont soumis à l'autorité hiérarchique administrative dans l'exécution de leurs missions.* »

• En mai 2016, l'**Union-IHEDN**, qui regroupe les associations d'auditeurs de l'Institut des Hautes Études de défense nationale, a rendu public¹ son propre projet, particulièrement détaillé, de création d'une Garde nationale. Les missions de celle-ci viseraient « *la protection du territoire au sens large* », à la double exclusion, ce faisant : d'une part, des opérations extérieures – dont la meilleure exécution a été considéré par les promoteurs de ce projet comme relevant d'un renfort d'effectifs des armées dans le cadre existant ; d'autre part, des opérations de maintien de l'ordre, déjà assurées par la police et, sous l'aspect militaire, la gendarmerie. La « Garde » ainsi envisagée assurerait « *la défense face à des menaces intérieures et extérieures mais aussi la participation à la prévention des risques et à l'assistance aux populations lorsque ceux-ci se matérialisent. Dans ces deux missions principales, la Garde Nationale serait engagée selon les cas sous commandement militaire ou sous l'autorité civile compétente. Ses capacités, tant au niveau humain qu'à celui des équipements devraient être adaptées aux deux champs de ses missions.* »

D'une manière générale, pour les concepteurs du projet, « [en] reprenant à son compte la défense intérieure du territoire, la Garde Nationale permettrait aux Armées de se concentrer sur leur mission première, d'intervenir avec moins de contraintes à l'extérieur et de consacrer le temps nécessaire à l'entraînement, condition indispensable de leur efficacité. Ses unités seraient aussi une réserve supplémentaire en cas de tension. Assurant des actions de protection

¹ Communiqué de presse de l'Union-IHEDN du 12 mai 2016.

civile, la Garde Nationale permettrait à la Police de se recentrer sur le maintien de l'ordre, viendrait apporter un renfort précieux aux corps de sapeurs-pompiers minés par le sous-effectif et accroîtrait les chances de survie des blessés par un prétraitement qui amènerait aux hôpitaux des patients mieux préparés aux interventions médicales lourdes ».

Cette Garde serait ouverte « à tous les citoyens âgés de 18 à 40 ans au moment de l'engagement, n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation, présentant les aptitudes physiques requises et ayant satisfait à des tests psychotechniques. Une priorité serait donnée aux militaires, policiers et pompiers sortant de leur propre période de réserve ». Il a été précisé que « le recrutement se ferait sur la base du volontariat. Les gardes suivraient une formation amenant au brevet élémentaire militaire en trois mois complétée par une initiation aux questions de défense ainsi qu'aux libertés publiques. Ce tronc commun serait complété par des formations de spécialités en vue de donner à la Garde Nationale son autonomie en matière d'entretien et de gestion de son équipement, de transmission, de logistique, d'administration mais aussi d'acquérir les compétences propres à l'emploi des équipements militaires ainsi qu'à la protection civile (incendie, conduite d'engins, formation aux premiers soins...). Selon les spécialités, les formations prendraient entre 2 et 4 mois. Ensuite les gardes rejoindraient les compagnies d'entraînement où ils affinaient leurs capacités par un travail en commun en situation réelle. Cette période d'exercice serait de 3 mois. Au total, chaque garde servirait au minimum 8 mois sans interruption avec le bénéfice de 2 jours de congé acquis par mois de service, prenable pour moitié au plus durant la période d'entraînement et payés à la sortie du service actif. L'encadrement serait assuré par des réservistes des Forces Armées, de la Police et des corps de protection civile auxquels s'ajouteraient des officiers et des sous-officiers issus de la Garde Nationale qui suivraient des pelotons de formation au commandement de 3 mois en sus des autres formations.

« Le lien entre l'État et les volontaires serait un contrat de disponibilité sur cinq ans qui réglerait tant la période initiale que les obligations et droits dans la réserve. L'obligation de disponibilité devrait avoir pour contrepartie des dispositions propres à assurer la stabilité de la vie professionnelle des gardes ; leur détail dépasserait le cadre de cette note. En tout état de cause et en dehors des rappels pour emploi, chaque garde devrait consacrer l'équivalent de deux semaines par an à l'entretien de sa formation et à des exercices en compagnies d'entraînement. La durée serait portée à 3 semaines pour l'encadrement. »

Il était par ailleurs indiqué que, « si pour son instruction, son entraînement et sa gestion la Garde Nationale, de par ses spécificités, devait avoir une organisation dédiée, ses règles et cadres d'emploi seraient fixés par l'autorité militaire ou l'autorité civile selon les missions qui lui seraient confiées ». La nouvelle force « pourrait être articulée en unités d'active de la taille d'une compagnie appuyées sur des réserves à disponibilité rapide (24 heures à 72 heures). Ces unités d'active seraient essentiellement des sections d'instruction (formation de base et spécialités) et des compagnies d'entraînement. Elles serviraient de base aux réserves par dédoublement ou triplement, assurant l'accueil et l'équipement des gardes à partir du matériel stocké sous leur responsabilité, y compris l'armement, la détention de l'arme de service à domicile sur le modèle helvétique, paraissant à éviter

pour des raisons tant techniques que de sécurité. La proportion entre gardes servant en situation d'activité et gardes en réserve pourrait être d'un sur cinq. Si l'on se fonde sur les effectifs engagés dans les actions de protection en 2015, la Garde devrait être en mesure de fournir en 24 heures 15 000 hommes et femmes pour l'ensemble du territoire [...]. »

Enfin, notons que, selon ce projet, « les services fournis dans la Garde Nationale seraient rémunérés sur la base des grilles indiciaires militaires pendant les périodes d'activité initiale ou en rappel. La sujétion de disponibilité dans la réserve ferait l'objet d'une indemnisation forfaitaire dont le montant reste à fixer mais dont l'existence rendrait plus attrayant l'engagement dans la Garde. »

• On signalera, pour finir, la proposition de « Garde nationale et civique » que **M. Laurent Azoulay** a présentée au sein du Parti socialiste en juin dernier¹. Ce projet s'éloigne un peu de ceux qui viennent d'être passés en revue dans la mesure où son objet relève moins prioritairement de la défense que d'une visée d'ordre social. L'intention expressément poursuivie en l'occurrence, en effet, consisterait en synthèse à « fédérer en un seul dispositif cohérent et performant l'ensemble des dispositifs actuels liés au service civique, en les améliorant, les complétant et en amplifiant leur complémentarité et leur efficacité avec pour but essentiel de proposer aux jeunes des options nouvelles et dynamiques qui favoriseraient leur émancipation et l'accomplissement de leurs projets ».

Cependant, la « garde nationale » proposée dans ce cadre viserait à la fois à « soulager les forces de défense et de sécurité de missions qui les accaparent et les détournent de leur cœur de métier » et à « restaurer l'idée d'une participation citoyenne à la politique de défense et de sécurité (y compris la sécurité civile) ». Son organisation devrait « permettre de satisfaire ces deux objectifs, civique et opérationnel, en amalgamant des personnels de statuts différents : volontaires, jeunes du service civique, professionnels, réservistes. [...] La Garde Nationale aurait ainsi une mission de soutien (y compris logistique) aux forces de défense et de sécurité, de protection civile, d'intervention en cas de catastrophe naturelle, de surveillance de points sensibles (incluant les gardes statiques dont l'armée pourrait ainsi être déchargée),... »

Le projet précise notamment que « la Garde Nationale serait d'abord constituée à partir de la réserve opérationnelle actuellement constituée de 56 000 réservistes (21 000 anciens militaires et 35 000 personnels issus de la société civile), dont une partie (environ 30 000) formerait l'ossature de la Garde Nationale. L'autre partie (26 000 dans l'hypothèse d'un maintien des effectifs actuels ou plus, dans l'hypothèse d'un renforcement de la réserve) continuerait à effectuer les missions actuelles, qui sont identiques à celles de l'armée de métier (OPEX, opérations sur le territoire national). Outre ces 30 000 réservistes, la Garde Nationale serait encadrée par environ 5 000 militaires, policiers, pompiers

¹ « Propositions pour un projet de Garde nationale et civique », rapport présenté au secrétariat général du Parti socialiste le 20 juin 2016.

professionnels, et les 200 000 pompiers "volontaires" mobilisés sur l'ensemble du territoire. [...] Ainsi constituée (30 000 réservistes + 5 000 cadres), la Garde Nationale accueillerait environ 30 000 jeunes effectuant leur service civique en tant qu'auxiliaires de la Garde Nationale pour des missions n'impliquant pas le port d'armes. À l'issue de ce service en tant qu'auxiliaires, certains (environ 20 000) pourront s'engager pour des contrats rémunérés de 1 à 3 ans en tant que volontaires de la Garde Nationale. Dûment formés, ces volontaires pourraient être armés. À l'issue de ce contrat, ceux qui le souhaiteraient pourraient être intégrés dans les forces (armée ou police) en conservant leur grade et le bénéfice de l'ancienneté accumulée pendant le service dans la Garde Nationale. Dans tous les cas, à l'issue de leur période, ils rejoindront les effectifs des réservistes. »

Enfin, il est indiqué que « les missions de la Garde Nationale et Civique seront organisées selon un principe de subsidiarité en distinguant trois types de missions : les missions propres à la Garde Nationale et Civique assurée de façon autonome [;] les missions de soutien aux forces de défense et de sécurité, auxquelles une partie des Auxiliaires de la GNC serait intégrée (les volontaires de la GNC seront affectés aux missions spécifiques de la GNC pour ne pas être confondus avec les volontaires de l'armée). Dans ce cas, la GNC agirait en tant que réserve mise à la disposition de la police, de l'armée, des pompiers ou de la gendarmerie [;] les missions de mainforte où la GNC serait déployée en tant que telle, mais en appui des forces de défense et de sécurité et sous leur contrôle opérationnel. La GNC serait alors une force concourante. »

2. Le sens d'une initiative : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises

Parmi la gamme des modèles de « garde nationale » à disposition, y compris les récents projets de montage plus ou moins nettement dessinés dont on vient de donner des exemples, **vos rapporteurs ont choisi de privilégier une approche à la fois réaliste et pragmatique.** Ils recommandent en effet d'éviter, à cet égard, deux écueils qui paraissent vouer à l'échec les initiatives qui méconnaîtraient l'un ou l'autre :

- en premier lieu, éviter toute tentation d'une armée « bis » à côté de l'armée active, ou d'une « quatrième » armée aux côtés de l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine. Si « garde nationale » il peut y avoir, c'est auprès des armées et sous la chaîne de commandement militaire existante, quand bien même celle-ci devrait être aménagée en tant que de besoin afin de tenir compte du nouveau dispositif. En effet, la « greffe » d'un corps nouveau sur l'organisation militaire actuelle, à supposer qu'elle puisse prendre, ne paraît ni souhaitée par les armées ni, par conséquent, souhaitable, s'agissant d'une réforme d'abord conçue pour leur venir en appui ;

- en second lieu, éviter toute construction trop complexe qui, en tant que telle, ne serait pas praticable. L'organisation d'une « garde nationale », pour être assurée d'efficacité, paraît devoir ne pas trop s'éloigner des

mécanismes de fonctionnement d'ores et déjà éprouvés. Il n'est pas certain que tous les projets que l'on voit aujourd'hui s'échafauder respectent cette règle de sagesse.

Ces jalons posés, vos rapporteurs sont parvenus à la conviction qu'en l'état, d'une part, des menaces qui pèsent aujourd'hui sur notre pays et, d'autre part, de notre outil de défense – compte tenu, en particulier, de l'implantation inégale des forces sur le territoire national –, **la « garde nationale » dont nous avons besoin est celle que l'on constituerait à partir d'une réserve militaire rénovée, notamment, par sa territorialisation.** C'est le sens qu'ils souhaitent donner à la proposition esquissée en ce domaine par le Président de la République en novembre 2015 et janvier 2016, et précisée par le ministre de la défense en mars dernier.

Le plus pressé est de disposer, avec une réserve redimensionnée, d'un surcroît de forces qui permette à l'armée active de se concentrer sur ses missions de plus haute intensité, et de maintenir son activité, aussi lourde devrait-elle être, dans les limites que déterminent ses contrats opérationnels. Ces derniers se trouvent aujourd'hui outrepassés, du fait notamment de la durée et du niveau d'engagement de l'opération « Sentinelle »¹ ; demain, la réserve doit contribuer à la définition d'un format d'armée qui soit au niveau des besoins de notre défense, en voyant son rôle étendu d'une logique de complément de l'armée active, qui est la pratique actuelle, à un statut de force opérationnelle dédiée, principalement, à la protection du territoire national.

Mais, **à moyen terme, une régénération en profondeur de la réserve, fondée sur la territorialisation dont on a exposé ci-dessus les linéaments et réorganisée suivant les directions préconisées ici, constituera une garantie pour notre outil militaire de pouvoir répondre, au plus vite et partout, aux différentes crises susceptibles de survenir.** On vise, à cet égard, non seulement les actes terroristes que tout un chacun, maintenant, a présent à l'esprit, et bien sûr les catastrophes de tous ordres – naturel, technologique, industriel –, mais encore les divers troubles sociaux graves pouvant éclater en différents points de notre pays, qu'il n'est peut-être pas aisé de prévoir avec précision, mais qu'il est indispensable d'anticiper – comme le font, du reste, nos services de renseignement².

Telle est la nature et l'objet de la « garde nationale » que vos rapporteurs souhaitent voir se mettre en place, sous l'aspect d'une réserve militaire – réserve des armées et réserve de la gendarmerie – plus forte et territorialisée. Telle est, en effet, l'organisation de « défense opérationnelle

¹ Cf. le rapport d'information déjà mentionné de nos collègues députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard, n° 3864 (AN, XIV^e législature), « Le rôle des armées sur le territoire national : après l'heure de la riposte, le temps des choix politiques », juin 2016.

² Voir à cet égard, par exemple, l'article intitulé « Quand le patron de la DGSI évoque un risque de "guerre civile" », par Marie-Amélie Lombard-Latune, publié dans l'édition du 22 juin 2016 du journal Le Figaro.

du territoire », pour reprendre une terminologie plus récente¹, qu'ils estiment adaptée au temps, que nous vivons depuis 2015, d'une sorte de « crise ordinaire » ; rappelons que la situation a justifié, notamment, le recours à l'état d'urgence pendant huit mois consécutif, et que l'opération « Sentinelle » dure depuis plus de 18 mois à la date de rédaction du présent rapport.

Ainsi se trouverait écarté le risque de « dés-optimiser » la réserve en créant une « garde nationale », comme plusieurs des interlocuteurs du groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en ont exprimé la crainte. **Bien au contraire, selon le vœu de vos rapporteurs, il s'agirait de fonder celle-ci sur celle-là,** et ainsi de retrouver, dans la future « Garde nationale », les quatre principes qui, à leurs yeux, doivent guider le redimensionnement de la réserve² : conservation d'un statut et d'un emploi militaires³ ; forte coordination assurée, au moyen d'une gouvernance révisée comme il a été ici proposé, au niveau de l'état-major des armées ; structuration en fonction de la territorialisation à mettre en place ; participation à la cohésion nationale en favorisant l'engagement de la jeunesse de notre pays.

Reste en suspens une question : celle du nom même à donner à ce dispositif. « Garde nationale » ne ferait-il pas trop fâcheusement écho aux dérives du système homonyme qui, comme on l'a plus haut rappelé, ont culminé lors de la Commune de Paris ? Faudrait-il, en conséquence, lui préférer une autre appellation – par exemple, celle de « garde territoriale », ou même de « défense opérationnelle du territoire », en révisant pour la cause ce concept en théorie toujours en vigueur ? Vos rapporteurs ne prétendent pas trancher cette question de sémantique. Ils observent toutefois que le souvenir glorieux de La Fayette et l'image de la « Nation armée »

¹ Héritière d'un concept établi dans les années 1950, la « défense opérationnelle du territoire » (DOT), tombée en déshérence depuis la fin de la guerre froide, désigne toujours actuellement, dans le code de la défense (article R* 1421-1), le concours qui, « en liaison avec les autres formes de la défense militaire et avec la défense civile », serait apporté par les autorités militaires « au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation », dans trois hypothèses : « 1° en tout temps, [pour] participer à la protection des installations militaires et, en priorité, de celles de la force nucléaire stratégique » ; « 2° en présence d'une menace extérieure reconnue par le conseil de défense et de sécurité nationale ou d'une agression [...] [pour] assurer au sol la couverture générale du territoire national et [...] s'opposer aux actions ennemies à l'intérieur de ce territoire » ; « 3° en cas d'invasion, [pour] mener les opérations de résistance militaire qui, avec les autres formes de lutte, marquent la volonté nationale de refuser la loi de l'ennemi et de l'éliminer ».

² Cf. supra, point II in limine.

³ Le dispositif de « réserve de sécurité nationale » créé par la loi du 28 juillet 2011 et rendu juridiquement applicable en 2015 (cf. supra, 1^e partie, point I, B, 1), dans la mesure où il tend à mobiliser, pour le cas de crise majeure, l'ensemble des réserves militaires et civiles de sécurité, constituerait, s'il venait à être activé, une hypothèse de recours à la « Garde nationale » dans un cadre interministériel.

issue de la Révolution ne sont pas, pour mobiliser les engagements nécessaires, de mauvais atouts ; et, à cet égard, **l'intitulé de « Garde nationale » pourrait avantageusement remplacer le terme de « réserve », dès lors que cette dernière se trouvera promue à un nouveau rôle, dépassant celui du simple « réservoir » de forces pour devenir un outil de défense à part entière.**

→ *Les préconisations de vos rapporteurs pour la création d'une « garde nationale » :*

1) rejeter tout projet conduisant à la mise en place d'une armée parallèle aux forces existantes ou d'une organisation trop complexe ;

2) fonder la « garde nationale » sur la réserve militaire rénovée, notamment, par sa territorialisation et respectant les principes définis par vos rapporteurs : statut et vocation militaires, structuration à partir du territoire, forte coordination interarmées, recrutement prioritaire de la jeunesse ;

3) retenir *a priori* le nom de « Garde nationale » pour ce dispositif, traduisant ainsi le passage de la réserve d'un rôle de « réservoir » de forces à celui d'outil de défense à part entière.

CONCLUSION : PRÉPARER LES FORMES DE L'ENGAGEMENT CIVIQUE DE DEMAIN

Le jour paraît venu, qu'appelait autrefois Jaurès de ses vœux, « où la France [...] prendra au sérieux la vie des réserves¹ ». Un horizon nouveau s'est en effet ouvert, en 2015, pour la réserve militaire : la pression de la menace liée au terrorisme djihadiste qui, désormais, a fait la preuve mortelle de sa capacité à frapper directement sur notre territoire, impose de rénover, au bénéfice de l'armée active, un dispositif peu ou prou négligé jusqu'alors, et de le traiter réellement en « *partie intégrante* » de notre modèle d'armée, comme les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale successifs en ont posé le principe.

Le Gouvernement semble aujourd'hui véritablement engagé dans cette voie. Vos rapporteurs lui en donnent acte, et soutiennent les orientations qui ont été tracées par le ministère de la défense comme les initiatives qui ont d'ores et déjà été prises par les armées. C'est à l'appui des réflexions et démarches en cours qu'entendent venir les propositions formulées, au sein du présent rapport, en faveur d'une « garde nationale » qui, afin de mieux répondre aux crises possibles, s'identifierait avec une réserve militaire renforcée et territorialisée.

Les signataires de ce rapport sont en outre convaincus que, **dans le mouvement même de cette réforme avant tout conçue au profit des capacités opérationnelles des armées, ceux qui en seront les premiers acteurs – les réservistes – représenteront un atout cardinal pour la consolidation, aujourd'hui plus nécessaire que jamais depuis la Libération peut-être, de notre Nation.** Ces hommes et femmes engagés au service de la défense de notre pays, auquel ils offrent de leur temps et la mobilisation de leurs compétences, sont en effet porteurs d'éminentes et exemplaires valeurs civiques : être militaire « à temps partiel », c'est faire siennes *constamment* les valeurs du militaire d'active – esprit de sacrifice, discipline, loyauté, solidarité de groupe...

Participant de ces mêmes valeurs, le service national a joué, longtemps, un rôle décisif en faveur de la cohésion nationale, en favorisant le brassage géographique et social. Le « deuil » de cette époque n'est pas facile à faire, sans doute, mais il est nécessaire : outre qu'il est avéré que le service militaire obligatoire, dans sa dernière période d'existence, ne remplissait plus que de façon marginale sa fonction d'intégration civique², le

¹ Jean Jaurès, *L'armée nouvelle*, op. cit.

² Nos collègues députés Mariane Dubois et Joaquim Puey établissent ce constat en introduction à leur rapport d'information précité n° 3322 (AN, XIV^e législature), « Le service national universel », décembre 2015.

rétablissement de la conscription, à le supposer budgétairement et matériellement possible – ce qu’il ne serait pas, suivant la vraisemblance, en l’état de nos finances publiques et des infrastructures de défense –, ne répondrait plus, de toute façon, aux besoins militaires opérationnels actuels. Les armées, en revanche, peuvent pleinement tirer profit de la volonté d’engagement que manifeste, à présent, toute une partie de la jeunesse française ; et la société, en retour, recevra l’entier bénéfice de jeunes gens qui, formés réservistes, devenus professionnels « intermittents » de la défense, se feront à titre permanent d’authentiques hérauts de l’idéal républicain.

Les armées, toutefois, restent, par nature, un outil de défense ; si, à l’image de l’officier moderne que décrivait Lyautey¹, elles peuvent remplir une fonction d’« éducation de la Nation », c’est en accomplissant les tâches qui correspondent à leur vocation fondamentale. Elles prendront donc toute leur part, mais ne pourront prendre que celle qui leur revient, dans l’effort de résilience et de renforcement interne aujourd’hui attendu du pays.

Pour servir plus directement cette cause vitale – renforcer la cohésion nationale, promouvoir l’idéal républicain, essayer de rallier à la collectivité la fraction de sa jeunesse qui s’avère en mal de repères et de valeurs –, d’autres dispositifs existent, sont prévus, ou peuvent être imaginés encore ; divers projets, d’esprit convergent, voient d’ailleurs le jour, déjà, en ce sens. Dans cette perspective, il nous appartient à tous de préparer, pour l’avenir, les nouvelles formes de l’engagement civique : la « garde nationale » souhaitée par vos rapporteurs devrait en constituer, auprès des armées, l’une des plus solides incarnations, mais non la seule.

¹ Cf. Le rôle social de l’officier, 1891.

EXAMEN DU PRÉSENT RAPPORT EN COMMISSION

Mercredi 13 juillet 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda, co-présidents du groupe de travail sur « la garde nationale ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous passons à l'examen du premier rapport d'information inscrit à notre ordre du jour, visant la « garde nationale » et donc la réserve militaire. La parole est aux rapporteurs, qui ont coprésidé le groupe de travail de notre commission sur ce sujet.

Je vous signale que, à ma demande, la conférence des présidents a décidé que les rapports d'information qui nous sont présentés ce matin feraient l'objet d'un débat en séance publique à la rentrée parlementaire.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. - Monsieur le président, mes chers collègues, le rapport d'information que Gisèle Jourda et moi-même avons préparé, au nom de notre commission, sous l'intitulé « garde nationale » est à mettre en rapport avec les déclarations faites par le Président de la République devant le Parlement réuni en congrès le 16 novembre dernier, à la suite des attentats survenus trois jours plus tôt. Le chef de l'État avait alors annoncé diverses mesures, dont le gel de la diminution des effectifs de la défense, mais aussi exprimé son souhait « que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, encore insuffisamment exploitées dans notre pays ». Il avait ajouté : « Les réservistes [...] constituent les éléments qui peuvent, demain, former une garde nationale encadrée et disponible. »

De fait, le Gouvernement soutient depuis lors un projet, ambitieux, qui tend à renforcer les réserves militaires. Ce projet avait d'ailleurs été engagé dès le lendemain des attentats de janvier 2015, donnant ainsi corps aux orientations définies en la matière dans le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale - des orientations données depuis fort longtemps, mais jamais véritablement mises en œuvre.

Le Gouvernement a donc réaffirmé, dans un contexte nouveau, des intentions beaucoup plus anciennes et, avec M. Le Drian, il y a eu un commencement d'exécution.

Au mois de mars dernier, la commission a confié le soin de suivre cette initiative. Le groupe de travail que Gisèle Jourda et moi-même avons animé s'est enrichi de la participation de nos collègues Joëlle Garriaud-Maylam, Michel Boutant, Alain Gournac et Jean-Paul Émorine, que je remercie pour la part qu'ils ont prise à nos travaux.

Entre avril et juin, nous avons auditionné plus d'une vingtaine de personnalités représentant le ministère de la défense et les armées, mais aussi la gendarmerie, dont la réussite en matière de réserve est marquante et qui joue un rôle territorial important, et les principaux viviers de réservistes, en particulier le monde des entreprises, la fonction publique et l'enseignement supérieur. En outre, nous avons obtenu du ministre de la défense une documentation sur l'organisation des réserves militaires de plusieurs pays étrangers.

Nous avons également tiré le plus grand profit du rapport sur les réserves établi en 2010 par Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam. Nos collègues ont été tout à fait précurseurs de la réflexion actuelle, puisque leur travail a donné lieu à la création par la loi, en 2011, du dispositif de réserve de sécurité nationale, sur lequel nous reviendrons. Les constats qu'ils ont dressés voilà près de six ans restent aujourd'hui largement valides.

Aussi n'avons-nous pas voulu refaire, au-delà de l'actualisation nécessaire, une analyse déjà disponible. Notre groupe de travail a surtout cherché à sonder, de façon pragmatique, les propositions d'ores et déjà avancées et à identifier les mesures qu'il conviendrait de prendre pour revivifier les réserves des armées, qu'il s'agisse de la réserve opérationnelle ou de la réserve citoyenne. Nous nous sommes ainsi efforcés d'explorer les enjeux de l'idée d'une « garde nationale », mise dans le débat public à l'automne dernier, par l'Exécutif, sans beaucoup plus de précisions - ce qui a laissé le champ libre à notre réflexion.

Gisèle Jourda présentera d'abord l'état des lieux de la réserve militaire, ainsi que le projet engagé par le Gouvernement dans ce domaine. Ensuite, l'un et l'autre, nous détaillerons les propositions auxquelles nous sommes parvenus pour réussir un redimensionnement de cette réserve, qui nous semble indispensable pour notre politique de défense et, au-delà, pour notre pays.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - Monsieur le président, mes chers collègues, la réserve militaire s'est vue entièrement réorganisée par la loi du 22 octobre 1999, destinée à tenir compte de la suspension du service national et, donc, de la fin de la conscription qui l'alimentait jusqu'alors.

On distingue depuis lors, sous l'aspect organique, notamment budgétaire, trois réserves militaires : la réserve des armées, qui comprend aussi les réserves des services interarmées comme le service de santé, le commissariat des armées ou le service des essences ; la réserve de la direction générale de l'armement, la DGA ; la réserve de la gendarmerie, qui, comme la gendarmerie dans son ensemble, relève depuis 2009 du ministère de l'intérieur, en dehors d'éventuelles missions militaires.

Chacune de ces réserves se décompose en deux catégories, d'inégale importance quantitative : la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne.

La réserve opérationnelle se subdivise à son tour en deux composantes.

La réserve opérationnelle de 1^{er} niveau, ou RO1, est constituée de volontaires ayant souscrit un engagement contractuel à servir dans les armées. Ceux-ci sont des « militaires à temps partiel » : ils sont pleinement intégrés aux forces, comme compléments individuels dans les unités et les services ou au sein d'unités principalement composées de réservistes, et participent à l'exécution de missions temporaires ou permanentes. Certains peuvent être recrutés avec le statut de « spécialistes ».

En 2015, au total, c'est-à-dire gendarmerie incluse, la RO1 comptait près de 54 400 réservistes ; 28 100 d'entre eux relevaient des armées et de la DGA - soit l'équivalent de 13 % du plafond d'emplois militaires du ministère de la défense.

En pratique, les réservistes opérationnels volontaires sont soit d'anciens militaires d'active ou appelés du contingent, soit des personnes directement issues de la société civile. En conséquence, ils ne disposent pas nécessairement d'une expérience militaire préalable. Suivant le cas, ils sont admis dans la réserve

directement ou à l'issue d'une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense.

La réserve opérationnelle de 2^e niveau, ou RO2, regroupe sous un régime de disponibilité obligatoire tous les anciens militaires pendant les cinq années suivant la cessation de leur état militaire. L'an dernier, la RO2 représentait un vivier de 127 000 réservistes, dont les trois quarts relevaient des armées. L'appel à tout ou partie de ces réservistes « statutaires » ne peut être décidé que par un décret pris en conseil des ministres, pour des cas exceptionnels de crise. Dans les faits, il n'a jamais été fait appel, à ce jour, à l'intervention de la RO2.

Quant à la réserve citoyenne, elle est composée de volontaires bénévoles, agréés par l'autorité militaire. Elle comprend plus de 4 000 réservistes, dont plus des deux tiers pour les armées.

La mission de ces bénévoles est de servir de relais des forces militaires vers la société civile par diverses actions de rayonnement, mais pas seulement. Ainsi, il existe une importante réserve citoyenne dans le domaine de la cyberdéfense : le « cercle de confiance » mis en place à la suite des préconisations de notre collègue Jean-Marie Bockel dans son rapport de 2012 sur le sujet. Un réseau de « réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté » a également été créé ; ceux-ci interviennent auprès de la jeunesse dans les quartiers populaires et les zones rurales. On peut encore mentionner les réservistes citoyens chargés de contribuer à l'action de Défense Mobilité, l'agence de reconversion du ministère de la défense.

Je voudrais insister sur deux aspects de la question, dont le premier est le statut du réserviste opérationnel salarié.

Pour la fonction publique, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, inscrivant dans le droit la pratique qui avait déjà cours dans l'administration, a introduit un droit à congé avec maintien du traitement pouvant aller jusqu'à trente jours cumulés par année civile, destiné à permettre à un agent d'accomplir une période d'activité dans la réserve opérationnelle.

Dans le secteur privé, le contrat de travail du salarié-réserviste opérationnel est suspendu lorsque celui-ci exerce son activité militaire sur son temps de travail. En principe, le salarié ne peut donc pas cumuler sa solde et son salaire. Toutefois, les périodes de réserve sont considérées comme des périodes de travail effectif en ce qui concerne l'ancienneté, l'avancement, les congés payés et les droits aux prestations sociales.

Le réserviste qui accomplit son engagement dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail doit prévenir son employeur de son absence au moins un mois avant celle-ci. Il peut accomplir cet engagement pendant son temps de travail jusqu'à cinq jours par année civile sans devoir recueillir l'autorisation de son employeur ; au-delà de cinq jours, il ne peut le faire qu'à la condition d'avoir obtenu cette autorisation.

Néanmoins, des mesures tendant à faciliter l'activité dans la réserve au-delà des obligations légales des employeurs peuvent être décidées par la voie conventionnelle, notamment dans le contrat de travail des réservistes ou dans des conventions conclues entre les employeurs et le ministère de la défense. À l'heure

actuelle, plus de 360 employeurs publics et privés ont signé avec le ministère un partenariat visant à soutenir la politique de la réserve militaire, permettant ainsi à leurs salariés-réservistes de s'engager auprès des armées davantage que le minimum prévu par la loi. En particulier, les engagements à servir dans la réserve peuvent comporter, avec l'accord de l'employeur, une clause dite « de réactivité », qui permet à l'autorité militaire de faire appel au réserviste dans des conditions de préavis réduit.

Le second aspect sur lequel je souhaite attirer votre attention tient aux évolutions législatives intervenues ces dernières années dans l'organisation de la réserve militaire.

D'abord, en 2011, sur la proposition de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, la loi a créé le dispositif de « réserve de sécurité nationale ». Celui-ci prévoit, en cas de crise grave, le concours commun des réservistes de la réserve militaire opérationnelle de 1^{er} niveau et de 2^e niveau, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves communales de sécurité civile. Ce dispositif est activable depuis la publication du décret d'application en mai 2015, mais il n'a encore jamais été mis en œuvre. Dans ce cadre, le préavis de convocation des réservistes serait limité à un jour franc, et leur durée d'emploi opposable à leur employeur civil portée à trente jours, renouvelable une fois.

Ensuite, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a assoupli les conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale. Dans cette hypothèse, il est en effet possible au ministre de la défense de prendre par arrêté deux séries de mesures. D'une part, il peut réduire le préavis que doit respecter le réserviste salarié pour prévenir son employeur de son absence pour activités dans la réserve ; cette réduction ramène le préavis à quinze jours pour le régime de droit commun, contre un mois en temps ordinaire, et à cinq jours pour les réservistes ayant souscrit une clause de réactivité, contre quinze en temps ordinaire. D'autre part, il peut augmenter le nombre de jours d'activité dans la réserve que peut accomplir le réserviste salarié sur son temps de travail sans avoir besoin de l'autorisation de son employeur : cette période peut être étendue jusqu'à dix jours par an, contre cinq en temps ordinaire.

La mise en application de ces mesures n'est possible que pour un temps limité. Ainsi, lorsque ces dispositions ont été activées, pour la seule et unique fois à ce jour, par un arrêté du début du mois de janvier 2016, leur durée de mise en œuvre a été réglée sur celle de l'état d'urgence, dont la loi prévoyait alors qu'il se terminerait à la fin du mois de février.

Au-delà de ces ajustements juridiques, la réserve militaire, du moins celle des armées, s'est longtemps vue traitée comme un dossier de second rang.

Ainsi, de sa réorganisation en 1999 jusqu'à la loi de programmation actuelle, votée en 2013, cette réserve a constamment vécu au rythme des coupes budgétaires. Sur la période, à peu près aucune annuité prévisionnelle n'a été respectée. De fait, les enveloppes financières prévues au titre de la réserve -dans la programmation militaire, puis, chaque année, dans la loi de finances- ont été très couramment sollicitées pour servir de variables d'ajustement du budget de la défense. Par suite, l'activité de la réserve, pendant une quinzaine d'années, s'est

vue traitée à l'image de son budget, c'est-à-dire « par solde » : elle était au niveau de ce qui restait possible après les régulations dont elle faisait les frais.

De la sorte, alors que la professionnalisation des armées avait vocation à s'accompagner de la mise en place d'une réserve opérationnelle plus disponible et mieux formée, la montée en puissance de celle-ci n'a jamais été réalisée, bien qu'elle ait été prévue, depuis une vingtaine d'années, par les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et les lois de programmation militaire correspondantes. La chronique des résultats de la politique de la réserve, telle que la dresse notre rapport, est celle d'une ambition toujours déçue, quoique régulièrement revue à la baisse.

Pour s'en tenir à la dernière période, s'agissant du volume des effectifs, la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoyait une cible pour la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau limitée à 40 500 réservistes à l'horizon de 2015. Or l'effectif de la RO1 constaté à la fin de l'année 2014 n'atteignait qu'un peu plus des deux tiers de cet objectif, l'absence de moyens, mais aussi de détermination, ayant aggravé les difficultés inhérentes à la mobilisation de réservistes volontaires.

Quant au niveau d'activité de la réserve, il est directement corrélé aux disponibilités budgétaires : un budget de 1 million d'euros représente environ dix jours d'activité pour mille réservistes. De manière significative, ce n'est qu'avec la récente remontée du budget consacré à la réserve, en 2015, que l'on a observé une hausse sensible du niveau d'emploi des réservistes : le taux moyen d'activité s'est en effet établi, l'année dernière, à 27,9 jours par réserviste, soit une progression de près de 16 % par rapport à 2014, où ce taux était de 24,1 jours à peine. Ce résultat représente 93 % d'une cible désormais fixée à trente jours.

Reste que cette moyenne masque d'importantes disparités, d'un réserviste à l'autre. En particulier, certains n'accomplissent aucune journée d'activité dans l'année : plus de 18 % se sont trouvés dans cette situation en 2015. Par ailleurs, la même année, seulement 46 % des réservistes ont accompli plus de vingt jours d'activité.

Les armées elles-mêmes n'ont pas accordé une attention prioritaire à leurs réserves.

D'une part, elles ont conservé l'habitude de bâtir leurs contrats opérationnels et leurs scénarios de crise sans y intégrer la réserve, qui constitue une variable d'ajustement des effectifs essentielle pour le fonctionnement militaire, mais une variable d'ajustement seulement. À cet égard, je dois dire que plusieurs des personnes que nous avons auditionnées se sont montrées dubitatives sur l'effet que pourrait avoir un rapport supplémentaire.

De fait, la professionnalisation des forces armées entreprise à partir de 1997 et la réduction sans précédent de leurs effectifs ont conduit les autorités militaires à n'exprimer de besoins en matière de réserve, pour l'essentiel, qu'en termes de renforts numériques ponctuels des unités et des états-majors, et pour se doter de spécialistes, sans chercher à mieux définir le rôle qui pourrait être dévolu en propre aux réservistes.

D'autre part, la gestion de la réserve de disponibilité statutaire, la RO2, a été complètement négligée. Au printemps dernier, l'armée de terre, consciente de cette lacune, a organisé un exercice, « Vortex », consistant à rappeler les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité relevant de deux brigades. Or 41 % seulement des réservistes appelés ont effectivement répondu présents le jour dit. Plus du quart de l'effectif théorique a répondu à l'appel par la négative ou n'y a pas répondu. Un autre quart environ n'a pas pu être atteint, les adresses se révélant invalides. Cette situation n'est pas acceptable !

Un horizon nouveau s'est tout de même ouvert pour la réserve militaire en 2015. En effet, la pression de la menace liée au terrorisme djihadiste, qui a désormais prouvé sa capacité à frapper directement sur notre territoire, a rendu impérative la rénovation d'un dispositif peu ou prou négligé jusqu'alors, et qui doit être enfin considéré comme une partie intégrante de notre modèle d'armée – comme l'ont proclamé, de façon assez théorique, nos Livres blancs successifs. L'armée active, notamment l'armée de terre, déployée au-delà de ses contrats opérationnels du fait du niveau d'engagement et de la durée de l'opération « Sentinelle », a besoin de ce renfort.

Je trouve navrant que ce soit sous la pression de la menace qu'on ait enfin entrepris d'agir, s'agissant d'une question qui figurait dans les différents Livres blancs et dont on se préoccupait, officiellement, de longue date.

Toujours est-il que le Gouvernement paraît aujourd'hui véritablement engagé dans la voie de la rénovation de la réserve, dans le cadre d'un projet baptisé « Réserve 2019 ». Les objectifs, fixés en 2015, en ont été réaffirmés par le Président de la République lui-même au début de l'année. Il s'agit, d'une part, de porter l'effectif de la réserve opérationnelle des armées à 40 000 volontaires d'ici à 2019, contre 28 100, DGA incluse, en 2015. Il s'agit, d'autre part, de déployer 1 000 de ces réservistes en permanence pour la protection de nos concitoyens sur le territoire national, dans le cadre de l'opération « Sentinelle » ou de celle qui pourrait être appelée à lui succéder.

À cet effet, des moyens ont d'ores et déjà été dégagés.

En premier lieu, rompant objectivement avec le passé en la matière, la loi du 28 juillet 2015 a rehaussé le budget de la réserve des armées de 75 millions d'euros supplémentaires sur la période 2016-2019. La loi de finances initiale pour 2016 a relevé le budget prévisionnel de cette réserve à 96 millions d'euros, compte non tenu de 2 millions d'euros destinés à financer les besoins liés au système d'information et à la communication du ministère dans ce domaine. L'augmentation atteint 17 % par rapport à 2015 et 35 % par rapport à 2014.

L'objectif pour l'année en cours est d'accroître de 20 % l'activité des réservistes opérationnels des armées et de créer 3 100 postes supplémentaires parmi eux, soit 11 % de plus que l'année dernière. Cet effort devrait être presque intégralement consacré au renforcement de la mission stratégique de protection du territoire national.

En second lieu, un pilotage administratif ad hoc a été mis en place, avec la création d'une direction de projet, confiée au général de Raucourt, sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Quatre groupes de travail ont été constitués, qui travailleront respectivement sur les thèmes suivants : la définition d'un nouveau concept de réserve associé à une gouvernance rénovée ; la simplification des

procédures administratives et l'allègement de la gestion de la réserve ; la modernisation du système d'information existant ; l'élargissement des viviers de recrutement et la création de mesures incitant à s'engager dans la réserve.

J'ai moi-même été le témoin du début d'avancement de ces chantiers en participant, à l'invitation du ministère de la défense, à la réunion du comité directeur de la réserve militaire qui s'est tenue le 16 juin dernier, sous la présidence de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial du ministre.

Parallèlement, les armées ont commencé à se réorganiser. Ainsi, l'armée de terre, concernée au premier chef, a mis en place au 1^{er} juin dernier un « commandement pour le territoire national ». Dans ce cadre, l'armée entend notamment créer des synergies entre les unités d'active et la réserve opérationnelle, afin de développer l'emploi de la réserve dans les missions de protection du territoire national.

En outre, à la suite des annonces faites par le ministre de la défense au mois de mars dernier, dix-sept unités élémentaires de réserve supplémentaires doivent être créées pour l'armée de terre d'ici à 2019. Dans le même temps, l'armée de l'air doit bénéficier de la création de quatre sections de réserve et d'appui, et la marine de vingt et une compagnies dites « ROMÉO », toutes constituées de réservistes.

L'histoire de la réserve paraît donc bel et bien s'être accélérée.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. - Comme l'a souligné Gisèle Jourda, 2015 a été pour la réserve une année de rupture. Les attentats qui ont meurtri notre Nation l'année dernière ont en effet débouché sur une double prise de conscience.

D'une part, le pays a réalisé que le terrorisme djihadiste pouvait frapper mortellement sur notre sol même. Le déclenchement de l'opération « Sentinelle » à la suite des attentats de janvier 2015 a mieux fait apparaître, en contribuant à l'accentuer, l'hyper-sollicitation de nos forces.

De fait, les armées étaient déjà engagées à un niveau élevé sur différents théâtres d'opérations extérieurs, et elles le demeurent ; nous y reviendrons en examinant le deuxième rapport d'information inscrit à notre ordre du jour. Dans ce contexte, les mesures de protection requises par la menace qui s'est nouvellement déclarée en 2015 excèdent ce que prévoyaient les contrats opérationnels inscrits dans la loi de programmation militaire et rendent nécessaires de nouveaux moyens pour les armées.

La réserve, par définition, constitue l'un de ces moyens, parallèlement à la révision à la hausse du schéma d'emploi de l'active. Elle doit permettre aux forces de s'inscrire dans la durée, en donnant à l'active des marges de manœuvre et la possibilité de se concentrer sur le haut du spectre des opérations. Les réservistes paraissent ainsi devoir prendre toute leur place dans des opérations du type « Sentinelle », de façon à décharger un peu de son fardeau, en particulier, l'armée de terre. Il s'agit de permettre aux militaires d'active de retrouver le temps requis pour la formation, l'entraînement et le repos après les périodes d'engagement.

Or, actuellement, les opérations militaires ne représentent qu'une part très modeste de l'activité des réservistes opérationnels. En 2015, en prenant en compte la gendarmerie, seulement 1,6 % de cette activité a servi aux OPEX (2,7 % si l'on ne prend en compte que les armées), et 7,2 % aux opérations intérieures, dont

« Sentinelle ». Une mesure plus fine permet d'estimer que 21,3 % – soit un peu plus d'un cinquième – de l'activité de la réserve opérationnelle des armées a été consacrée, l'année dernière, à la protection du territoire national, ce qui est évidemment peu.

Certes, du fait des déploiements de « Sentinelle », l'activité des réservistes dans les opérations intérieures a été multipliée par 2,5 en 2015 par rapport à 2014 ; mais les 400 réservistes environ qui participent à « Sentinelle » ne représentent que 4 à 6 %, tout au plus, des 7 000 à 10 000 militaires déployés au quotidien dans ce cadre. L'axe d'effort est donc clairement tracé.

D'autre part, le djihadisme ayant prouvé sa capacité à mobiliser des combattants parmi les populations européennes, en particulier au sein de la nôtre, la cohésion du pays apparaît désormais, peut-être plus que jamais depuis la Seconde guerre, comme une priorité pour l'action politique. Or la réserve militaire, élément clé du lien entre la Nation et son armée, est aussi un dispositif catalyseur d'engagements civiques et un incubateur d'esprit de service. Elle se trouve donc à même de contribuer puissamment à ce renforcement interne, qui est nécessaire.

De fait, au lendemain des attentats de janvier 2015, puis à nouveau après ceux du mois de novembre dernier, une aspiration à l'engagement au service de la collectivité s'est manifestée dans la société, notamment auprès des armées. Une hausse sensible des demandes de renseignements sur les modalités d'engagement militaire a alors été enregistrée. Toutes ces marques d'intérêt ne débouchent pas sur un recrutement, mais la période difficile que traverse notre pays s'avère propice à un essor de la réserve.

Gisèle Jourda a présenté les grands axes définis par le plan « Réserve 2019 ». Nous donnons acte au Gouvernement d'avoir entrepris d'agir avec une certaine résolution. Toutefois, la réforme ne pourra produire d'effets que dans un temps relativement long, dans la mesure où le recrutement et la formation de réservistes opérationnels réclament des délais. De plus, la capacité d'absorption des armées en la matière reste limitée : une réserve de masse n'est pas gérable pour nos forces, compte tenu des besoins de formation et d'équipement des réservistes, ainsi que des infrastructures militaires existantes. Sans compter que, parallèlement à la montée de la réserve, les armées doivent à présent gérer la remontée de l'active, suivant les décisions prises l'année dernière.

Pour le plus court terme, l'enjeu est de définir au mieux un modèle de réserve qui, permettant dans une proportion croissante d'appuyer les forces d'active, contribue à notre défense de façon optimale. C'est à cette tâche fondamentale de redimensionnement de l'outil « réserve » que notre groupe de travail a souhaité prendre part.

Nos propositions sont fondées sur quatre principes cardinaux.

Le premier est la « militarité » : la réserve rénovée des armées devra conserver un statut pleinement militaire.

Le deuxième, non moins essentiel, est la « territorialisation » : la future réserve devra être ancrée dans le territoire national et structurée sur une base territoriale. C'est là l'axe fort de notre rapport.

Le troisième est l'unité : l'organisation de la future réserve devra assurer la capacité de celle-ci à exercer la pluralité des missions liées aux différents besoins

militaires, mais dans le cadre d'une étroite coordination interarmées. Ce principe exclut tant la création d'une « armée bis » que la constitution de réserves de seconde zone.

Le quatrième tient à la cohésion nationale : de notre point de vue, la réserve devra accueillir en priorité la jeunesse française, en étant rendue attractive à cet effet. Car les jeunes représentent à la fois le cœur des besoins militaires pour renforcer les unités d'active dans leurs missions de protection et un levier majeur de consolidation des liens intra-nationaux.

Dans le cadre de ces principes généraux, nous avançons une série de propositions visant à revivifier effectivement la réserve militaire.

Nos préconisations concernent d'abord l'organisation de la réserve. En effet, si le maintien et l'amplification de l'effort budgétaire récemment engagé constituent une condition sine qua non de la réussite - ce n'est là qu'une question de volonté, car les sommes en jeu ne sont pas bien considérables -, il s'agit avant tout, pour le reste, d'instaurer une territorialisation.

Le but est de répondre efficacement aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper sur notre sol : le terrorisme et les catastrophes naturelles, technologiques ou industrielles, mais aussi des troubles graves plus probables aujourd'hui encore qu'en 2010, lorsque nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam en traitaient dans le rapport que j'ai précédemment cité. Ces troubles, évidemment plus probables en certains points du territoire qu'en d'autres, il n'est pas toujours aisé de les prévoir, mais il est nécessaire de les anticiper, comme le font, d'ailleurs, nos services de renseignement. Les médias soulignent régulièrement l'importance de cette menace, qu'il faut présenter, au demeurant, dans des termes modérés et équilibrés, car il ne s'agit pas d'agiter les peurs - d'autant que le but de nos ennemis est précisément de diviser notre pays en suscitant de tels troubles.

La territorialisation que nous appelons de nos vœux servirait une double ambition : en premier lieu, renforcer la présence militaire sur l'ensemble du territoire, y compris dans les « déserts militaires », qui se sont accentués à mesure que le format des armées était resserré, et dans les secteurs identifiés comme présentant un risque particulier au regard des critères que je viens de détailler ; en second lieu, faire jouer les effets positifs induits par la proximité entre bassins de vie et lieux d'activité militaire pour faciliter le recrutement de volontaires et optimiser l'emploi des réservistes. Il s'agit, en somme, de s'inspirer du modèle de la réserve de la gendarmerie.

L'armée de terre, par nature la plus concernée par les enjeux de cette territorialisation, envisage d'ores et déjà une manœuvre en ce sens, qui semble rejoindre notre proposition. Ce projet est détaillé dans notre rapport écrit. Nous en suivrons l'évolution avec le plus grand intérêt.

Par ailleurs, nous proposons de repenser la gouvernance de la réserve militaire. L'organisation actuelle distribue les compétences entre plusieurs instances et responsables - pour l'essentiel, le Conseil supérieur de la réserve militaire, le comité directeur de la réserve militaire, le délégué interarmées aux réserves et les délégués aux réserves de chaque armée et service concerné, sans oublier la direction récemment créée pour le projet « Réserve 2019 ». Cette

gouvernance multipolaire manque de lisibilité et, partant, elle nuit à la visibilité, à la bonne organisation et à la montée en puissance de la réserve.

Pour remédier à cette situation, nous proposons de créer une Inspection générale de la réserve militaire - une idée que j'ai défendue dès 2008, dans d'autres fonctions, mais sans succès. Ce service serait commandé, sous l'autorité du chef d'état-major des armées, par un officier général de « bon rang », qui pourrait être assisté de deux adjoints, dont un gendarme et un réserviste. Il s'agirait ainsi de recréer, mais à l'échelon interarmées, la fonction d'inspecteur général de la mobilisation et des réserves qui existait au sein de chaque armée avant la loi du 22 octobre 1999.

L'inspecteur général et ses adjoints assumeraient le pilotage de la rénovation de la réserve désormais entreprise et assureraient une coordination renforcée entre les autres instances de gouvernance, les armées et les services concernés. Les personnes que nous avons auditionnées se sont montrées plutôt ouvertes à cette proposition, à condition qu'il ne s'agisse pas seulement d'affichage, mais que l'on mette en œuvre une démarche cohérente. Ayant vocation à incarner la réserve à la fois au sein de l'appareil militaire, dans l'organisation administrative et sur le terrain médiatique, l'inspecteur général, à l'évidence, pourrait jouer un rôle très important de facilitateur de la montée en puissance de la réserve.

Encore conviendrait-il de bâtir une véritable gestion des ressources humaines de la réserve, qui fait encore largement défaut, et de simplifier les procédures administratives afférentes.

À cet égard, il s'agit d'abord de doter les armées d'un système de pilotage et de suivi de la réserve, notamment pour la programmation de l'emploi des réservistes opérationnels. En particulier, il est urgent de mettre en place un système d'information digne de ce nom ; on gagnerait sur ce plan à s'inspirer du système dont dispose la gendarmerie. Il faudra bien sûr veiller à la bonne conception de cet outil, très structurant par nature.

D'autre part, pour toutes les dimensions de l'emploi des réservistes opérationnels, il conviendra de rationaliser les procédures, notamment en les standardisant, en promouvant un formulaire unique et en recourant à la dématérialisation chaque fois qu'elle est possible.

Un chantier particulier de simplification est apparu au cours de nos auditions : celui des visites médicales d'aptitude, qui sont un moment important - moi qui ai été réserviste opérationnel pendant près de quarante ans, je puis en témoigner ! Nous recommandons en la matière une organisation qui permette aux volontaires de franchir rapidement l'étape, sans bien sûr que celle-ci soit négligée. Des exemples qui nous ont été décrits lors des auditions montrent qu'on peut faire bien, tout en réduisant les lenteurs actuelles. Nous appelons également à réexaminer la pertinence de la grille d'évaluation en vigueur en fonction des cibles de recrutement. En effet, pour l'heure, l'aptitude physique d'un ingénieur de l'armement retraité, candidat à la réserve de la DGA, est appréciée selon la même grille que celle de jeunes gens désireux de s'engager au service de l'armée de terre...

Une autre série de nos recommandations touche à l'effort nécessaire en direction des viviers de la réserve.

D'abord, et d'une manière générale, il convient de développer l'attractivité de la réserve, cet engagement pouvant rencontrer des freins nombreux et de tous ordres, notamment professionnels. La facilitation des relations avec l'employeur civil constitue d'ailleurs, d'après les sondages, la première demande des réservistes eux-mêmes, qui sont nombreux à être des « clandestins », ne déclarant pas leurs périodes d'activité militaire.

Actuellement, un accord avec l'employeur peut toujours aménager des dispositions plus favorables pour la réserve opérationnelle que le régime de base prévu par la loi. L'employeur est même incité par la loi à maintenir la rémunération de ses employés réservistes pendant leur absence pour formation militaire, vu qu'il peut l'intégrer dans sa participation obligatoire au financement de la formation professionnelle. Reste qu'il est sans doute possible d'aller plus loin.

Ainsi, nous recommandons l'instauration d'un dispositif permettant la conversion en droits à des heures supplémentaires de formation des activités accomplies au titre de la réserve militaire - à l'image de ce que prévoit le projet de loi « travail », mais avec une évaluation préalable que nous souhaitons plus aboutie. Nous préconisons aussi le rétablissement du crédit d'impôt qui a existé entre 2006 et 2011 pour les entreprises employant des salariés réservistes opérationnels.

Nous proposons également l'organisation d'une concertation en vue d'aboutir, pour les plus grands groupes et sociétés, à un relèvement du congé légal opposable par le salarié réserviste à son employeur. Ce congé devrait être porté à huit jours au moins, sinon à dix, contre cinq actuellement - hors meilleur arrangement toujours possible, car certains chefs d'entreprise sont très allants, conscients de l'intérêt qu'il y a pour leur entreprise à disposer de réservistes en son sein. On tiendrait ainsi compte de la moindre difficulté que rencontrent les grandes entreprises par rapport aux PME. Bien sûr, cette démarche n'est pas exclusive d'une concertation avec les PME en vue d'envisager tous les progrès possibles ; la situation au sein des PME tient beaucoup à cœur à ma collègue Gisèle Jourda comme à moi-même.

Enfin, nous invitons à la poursuite du développement des conventions de partenariat entre les entreprises et le ministère de la défense, par la sensibilisation des employeurs à la valeur immatérielle que les réservistes représentent pour leur entreprise.

Cette dernière préconisation vaut aussi, mutatis mutandis, à l'égard des établissements d'enseignement supérieur. À l'heure actuelle, seuls quatre de ces établissements ont signé avec le ministère de la défense une convention visant à promouvoir la réserve. Il convient d'intensifier la conclusion de tels partenariats, en sensibilisant les chefs d'établissement à la dimension formatrice de la réserve. Il faudrait également étendre cette politique à l'enseignement secondaire, en vue de recruter dans la réserve des lycéens. N'oublions pas que, traditionnellement, la préparation militaire commençait lors des dernières années du lycée.

Par ailleurs, pour faciliter l'engagement des étudiants, nous conseillons de promouvoir des dispositifs de validation des compétences et connaissances acquises dans la réserve au sein des formations supérieures. De même, il convient d'encourager les possibilités d'aménagements de scolarité au bénéfice des étudiants réservistes.

Pour renforcer les effectifs de la réserve opérationnelle, il conviendrait aussi de diversifier les recrutements, en ciblant trois catégories : les volontaires directement issus de la société civile, en priorité les jeunes gens, garçons et filles ; les demandeurs d'emploi, par définition relativement disponibles et, hélas, nombreux, auxquels une coopération entre les armées et Pôle Emploi, idée chère à notre collègue Jacques Gautier offrirait une expérience gratifiante et utile en vue de leur retour à la vie professionnelle, sans compter qu'elle pourrait jouer, le cas échéant, un rôle de « sas » pour de jeunes chômeurs ne remplissant pas immédiatement les critères pour s'engager dans l'active ; enfin, les travailleurs intérimaires.

Nous formulons aussi plusieurs propositions relatives à l'emploi des réservistes dans les armées.

D'abord, il convient de définir une doctrine d'emploi de la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau, qui déclinerait dans les contrats opérationnels des armées et leurs scénarios de crise les cas et les volumes d'emploi de réservistes. En particulier, la RO1 devra être prise en compte dans la nouvelle « posture de protection terrestre » de l'armée de terre.

Ensuite, il importe de rendre possible l'emploi de la ressource stratégique qu'est la réserve opérationnelle 2^e niveau. La mise en place d'outils d'information adéquats devrait permettre de remédier à la situation actuelle que Gisèle Jourda a décrite, une situation de quasi « non-gestion », le cas échéant en ciblant, dans un premier temps, les anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de deux ans, plus rapidement ré-employables compte tenu de leur formation récente et de la validité conservée de leur certificat médical d'aptitude. La RO2 pourrait ainsi être intégrée aux schémas opérationnels.

Il faut aussi intégrer dans cette doctrine d'emploi la coordination avec la gendarmerie. Dans cette perspective, la multiplication des exercices et opérations faisant collaborer les différentes forces et réserves militaires paraît souhaitable, sur le modèle de l'expérimentation « Minerve » menée en avril dernier dans l'Isère. Cette capacité à travailler ensemble sera essentielle pour faire face aux menaces dont je parlais il y a quelques instants.

Nous sommes également soucieux d'optimiser la réserve citoyenne. À cette fin, nous proposons de mettre en place les éléments d'une coordination des activités de la réserve citoyenne. Un plan annuel de mobilisation de celle-ci serait élaboré par l'état-major des armées, puis les armées, localement, déclinerait ce plan en feuilles de route individualisées. Sur cette base, les réservistes citoyens rendraient compte à l'autorité militaire des objectifs qu'ils auraient pu atteindre. En outre, des kits d'information sur les enjeux de défense seraient mis au point et régulièrement actualisés, sous la responsabilité de l'état-major des armées, pour aider les réservistes citoyens dans leurs interventions au sein de la société civile et des différents réseaux où ces « amis de la défense » sont actifs.

Nous recommandons aussi de recentrer la réserve citoyenne sur sa vocation militaire, en l'employant exclusivement au bénéfice du rayonnement des armées et des besoins d'enseignement de défense dans la société civile. Il convient en effet d'éviter la confusion entre rôle militaire et rôle social, même si, bien sûr, ce dernier n'est pas sans intérêt.

Dans le même esprit, il convient d'encourager toutes les passerelles et synergies possibles entre la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne. Ce processus est d'ailleurs en cours dans le domaine de la cyberdéfense, où le réseau citoyen a préexisté à l'embryon de réserve opérationnelle qui est aujourd'hui en développement.

Par ailleurs, des précisions et clarifications seraient sans doute utiles en ce qui concerne le statut des réservistes citoyens, s'agissant notamment de la tenue vestimentaire et des grades, mais il faut veiller à maintenir, en la matière, les souplesses nécessaires.

Enfin, il faudra s'attacher à clarifier la relation de la réserve militaire avec les réserves civiles, quelque peu brouillée, notamment depuis la création, en mai 2015, de la réserve citoyenne de l'éducation nationale. L'articulation opérationnelle entre réserves militaires et réserves civiles reste assez abstraite en l'absence d'activation, à ce jour, du dispositif de réserve de sécurité nationale créé en 2011.

Ces développements me conduisent à la question de la « garde nationale », dont le Président de la République a émis l'idée en novembre 2015 sans en définir précisément le contenu, même si quelques explications ont été fournies ultérieurement, en dernier lieu par le ministre de la défense au mois de mars dernier.

En fait de « garde nationale », les modèles disponibles ne paraissent pouvoir inspirer que très faiblement une organisation de ce type dans la France d'aujourd'hui.

Du côté de l'histoire, force est de constater que l'expérience de notre pays dans ce domaine entre 1789 et 1871 a laissé dans la mémoire collective un souvenir plutôt contrasté. De fait, la Garde nationale a été tantôt magnifiée, tantôt discréditée du fait d'une action désordonnée ou sans nuance ; je pense en particulier à sa participation à l'épisode sanglant de la Commune de Paris, qui a entraîné la dissolution, en août 1871, de toutes les gardes nationales présentes dans les communes françaises, avant que la loi, l'année suivante, ne mette un terme à ce jour définitif à l'expérience.

Du côté de la géographie, les exemples de « gardes nationales » que l'on peut observer à travers le monde ne sont guère transposables dans notre pays, ou du moins ne répondraient pas à nos besoins. C'est le cas du premier modèle qui vient généralement à l'esprit : la National Guard des États-Unis, qui regroupe quelque 455 000 hommes formés, entraînés et équipés. Cette force sans commune mesure avec les moyens de la France s'avère en outre très fortement marquée par l'histoire et l'organisation constitutionnelles américaines. C'est aussi le cas de la réserve militaire suisse qui, bien qu'elle n'en porte pas le nom, constitue pour partie une « garde nationale » semblable au modèle américain, notamment dans la mesure où elle est liée à un système de type fédéral.

Rien n'est à puiser non plus du côté des gendarmeries que sont, en fait, les « gardes nationales » de la Tunisie et du Venezuela, entre autres. On ne pourra sans doute pas non plus trouver un modèle dans la toute récente « garde nationale » créée en Russie pour réorganiser les forces de l'intérieur du pays. Du reste, l'une des conclusions à laquelle aboutit l'étude sur l'organisation des réserves militaires de six États étrangers, élaborée à notre demande par le ministère de la défense et

qui figurera en annexe de notre rapport écrit, est que les modèles, dans ce domaine, demeurent marqués par les cultures nationales.

En somme, si la France doit se doter d'une « garde nationale », c'est un schéma propre qu'elle doit adopter. Le champ des possibles est sans doute vaste, si l'on en juge par les diverses propositions de « garde nationale » qui ont été avancées, entres autres par le groupe de réflexion « Janus » en 2012 et, tout récemment, par notre collègue député Jacques Myard et l'Union-IHEDN.

Pour notre part, nous avons choisi de privilégier une approche à la fois réaliste et pragmatique. Dans cette optique, nous recommandons d'éviter deux écueils : d'une part, la tentation de créer une nouvelle armée - une « garde nationale » ne se conçoit qu'en appui aux armées, sous la chaîne de commandement militaire existante - et, d'autre part, une organisation trop complexe, qui serait impraticable.

Gisèle Jourda et moi-même sommes ainsi parvenus à la conviction que, en l'état des menaces qui pèsent sur notre pays et de notre outil de défense, compte tenu en particulier de l'implantation inégale des forces sur le territoire, la « garde nationale » dont nous avons besoin est celle que l'on constituerait à partir d'une réserve militaire rénovée, notamment, par sa territorialisation. Tel est le sens que nous souhaitons donner à la proposition esquissée par le Président de la République et le ministre de la défense.

Le plus urgent est de disposer, avec une réserve redimensionnée, d'un surcroît de forces qui permette à l'armée active de se concentrer sur ses missions et de maintenir son activité dans les limites que déterminent ses contrats opérationnels. La réserve de demain devra contribuer à la définition d'un format d'armée qui soit au niveau des besoins de notre défense, en passant d'un statut de complément de l'armée active à celui de force opérationnelle principalement dédiée à la protection du territoire national. À moyen terme, une régénération en profondeur de la réserve fondée sur la territorialisation et les autres orientations que nous préconisons contribuera à garantir la capacité de notre outil militaire à répondre, au plus vite et partout, aux différentes crises susceptibles de survenir.

Telle est, mes chers collègues, la « garde nationale » dont nous souhaitons la mise en place, fondée sur une réserve militaire plus forte et territorialisée.

Reste la question du nom à donner au futur dispositif. J'ai rappelé les souvenirs négatifs associés à celui de « Garde nationale », qui évoque aussi, cependant, des souvenirs positifs. Faudrait-il lui préférer celui de « garde territoriale », ou celui de « défense opérationnelle du territoire », qui a déjà existé ?

Sans vouloir trancher cette question de sémantique, observons que le souvenir glorieux de La Fayette, créateur de la première Garde nationale, et l'image de la Nation armée, issue de la Révolution, ne sont pas de mauvais atouts pour susciter les engagements. À cet égard, l'intitulé de « Garde nationale » pourrait avantageusement remplacer le terme de « réserve », que Jaurès qualifiait de « nom de second plan ». Ce changement d'appellation serait justifié, dès lors que la réserve, d'un simple réservoir de forces, deviendrait un outil de défense à part entière.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - Pour conclure notre exposé commun, je voudrais d'abord souligner que, comme les sondages réalisés le prouvent,

l'amélioration de la rétribution des réservistes - les nouveaux « gardes nationaux » de demain, peut-être - ne constitue pas un sujet de premier plan : au jugement de presque les trois quarts d'entre eux, leur engagement dans la réserve est suffisamment rémunéré, même s'ils ne sont que 60 % à le penser parmi les officiers et les sous-officiers. En revanche, la gratification sociale et symbolique qu'ils peuvent légitimement attendre de leur engagement ne doit pas être négligée.

De ce point de vue, nous recommandons d'assurer une évolution des réservistes dans les grades de la hiérarchie militaire conforme à leurs mérites dans le service et à leur fidélité aux armées. Nous préconisons aussi de mener en leur faveur la politique de proposition aux distinctions, militaires et civiles, que justifie leur engagement. Notre pays leur doit bien cela !

Toujours est-il que, parfois, l'amélioration de la condition matérielle peut être un vrai « plus ». À cet égard, nous conseillons d'ouvrir aux réservistes opérationnels, pour leurs périodes d'activité dans les armées, le droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), qui vise à soutenir le conjoint du militaire absent du foyer ou les personnes fiscalement à sa charge. Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a fait la même proposition dans son dernier rapport public.

Nous souhaitons également que soit mise à l'étude l'instauration d'une prime de fidélité pour les réservistes qui décident de renouveler leur engagement auprès des armées. De même, il nous semble que, pour l'attribution des bourses d'études, la prise en compte de la participation des étudiants à la réserve militaire serait légitime.

J'ajoute que, dans une perspective de bonne gestion des ressources humaines, les armées devront s'efforcer de mieux exploiter les compétences individuelles des réservistes, qui ne semblent pas toujours optimisées pour le moment.

Le ministère de la défense doit en outre améliorer sa communication autour de la réserve. Notre rapport écrit suggère à cet égard différentes pistes : renforcer la thématique « réserve » dans le déroulement de chaque Journée nationale du réserviste, où elle semble insuffisante ; faire davantage appel à l'appui offert par les associations de réservistes et par les réservistes citoyens des armées ; diversifier les vecteurs de communication sur la réserve, en mobilisant davantage les ressources d'Internet, en particulier les réseaux sociaux, et en développant de nouveaux formats d'information ; diffuser une information qui comporte une dimension pédagogique forte sur l'organisation de la réserve militaire et, surtout, qui mette l'accent sur les valeurs attachées à cet engagement ; enfin, adapter cette communication en fonction des destinataires ciblés.

Si les mesures que nous proposons sont évidemment d'inégale importance, toutes visent à renforcer la réserve militaire pour accroître les capacités opérationnelles des armées, et à la territorialiser pour permettre à notre défense de mieux faire face aux crises.

Nous sommes convaincus que, dans le mouvement de cette réforme, qui pourra donner naissance à une « garde nationale » telle que Jean-Marie Bockel l'a préfigurée selon notre vœu commun, les réservistes représenteront un atout essentiel pour la consolidation de notre Nation. En effet, ces hommes et ces femmes engagés au service de la défense de notre pays incarnent d'exemplaires valeurs

civiques, car être militaire « à temps partiel », c'est faire siennes constamment les valeurs du militaire d'active : esprit de sacrifice, discipline, loyauté, solidarité de groupe, etc.

Le service national a longtemps joué un rôle décisif en la matière, mais cette époque est révolue. Il nous faut d'autant plus en faire le deuil que le rétablissement de la conscription, serait-il même budgétairement et matériellement possible, ce qui n'est pas le cas, ne répondrait pas aux besoins opérationnels actuels. En revanche, les armées peuvent pleinement tirer profit de la volonté d'engagement que manifeste aujourd'hui toute une partie de la jeunesse française, dans l'intérêt de la société tout entière.

Cependant, les armées et leurs réserves restent un outil de défense. Elles prendront toute leur part dans l'effort de résilience et de renforcement interne de notre pays, mais elles ne pourront prendre que celle qui leur revient. Pour servir plus directement cette cause vitale, d'autres dispositifs existent, sont prévus ou peuvent encore être imaginés. Dans cette perspective, il nous appartient à tous de concevoir de nouvelles formes d'engagement civique. La « Garde nationale » telle que nous la concevons devrait constituer, auprès des armées, l'une des plus solides incarnations de cet engagement, mais elle ne pourra, bien sûr, pas être la seule.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Madame Jourda, monsieur Bockel, nous vous remercions pour ce travail dense sur un sujet essentiel.

Mme Nathalie Goulet. - Les rapporteurs, qui ont étudié certains exemples étrangers, se sont-ils penchés sur ce qui se passe en Israël, où le système des « milouim » a fait ses preuves ? Certes, il s'agit d'un pays en guerre, mais le Président de la République et le Premier ministre ne cessent de répéter que nous le sommes aussi...

En ce qui concerne la coordination des associations de réservistes, il conviendrait de souligner que nous disposons aujourd'hui de méthodes et d'outils qui ne sont pas les mêmes qu'il y a cinq ans.

Enfin, M. Bockel et Mme Jourda envisagent-ils de déposer sur le prochain projet de loi de finances des amendements traduisant certaines de leurs préconisations ? Il serait un peu frustrant pour tout le monde que, après avoir accompli un travail aussi important, on n'essaie pas de lui donner rapidement des suites concrètes.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je souscris à la philosophie des propositions issues de ce travail très fouillé.

Nos collègues ont insisté à juste titre sur le rôle de la réserve dans le renforcement du lien armée-Nation et en faveur de la cohésion nationale. Ils ont souligné que des efforts de communication importants devraient être entrepris. Est-il envisagé de cibler les publics les moins spontanément enclins à rejoindre la réserve ? Je pense en particulier aux jeunes qui ont décroché de l'école et sont marginalisés. Comment les motiver pour qu'ils intègrent la réserve ?

Pour les jeunes Français qui vivent hors de nos frontières, la « journée défense citoyenneté » représente souvent un moment très important, au cours duquel ils prennent conscience de leur citoyenneté française et ressentent le désir de s'y impliquer un peu plus. Ne serait-il pas juste d'élargir certains droits, notamment ceux dont il a été question pour les étudiants, aux jeunes Français qui

ne vivent pas sur notre sol, mais qui sont aussi Français que les autres ? Dans un contexte sécuritaire fragile en bon nombre de points du monde, leur engagement auprès de nos services diplomatiques ou consulaires devrait être encouragé.

M. Alain Joyandet. - Les orientations du rapport qui vient d'être présenté me conviennent parfaitement. Il est bon que l'on s'éloigne d'une « garde nationale » un peu fourre-tout, dans laquelle seraient mélangés besoins militaires, besoins civiques et besoins de remise à niveau d'une jeunesse en difficulté, en inscrivant clairement la réorganisation et le renforcement de notre réserve dans la perspective de la défense nationale.

S'agissant du recrutement, il convient de s'adresser davantage aux personnes inscrites à Pôle Emploi, dont beaucoup ont envie de se rendre utiles et sont en pleine forme pour travailler. L'importance des besoins actuels en matière de sécurité rend encore plus nécessaire de creuser cette piste, pour que des chômeurs volontaires puissent servir dans la réserve pendant, par exemple, huit mois ou un an. On pourrait imaginer que cet engagement leur vaille un prolongement de leurs droits.

M. Michel Boutant. - Le rapport d'information dont j'ai été le coauteur en 2010, qui avait pour objet l'étude de la création d'une réserve de sécurité nationale, s'inscrivait dans un contexte marqué par une catastrophe naturelle grave : la tempête Xynthia. L'une des suites de ce rapport a été le raccourcissement des délais d'appel aux réserves et l'allongement de leur période d'intervention, qui étaient indispensables en cas de crise majeure. C'est dans un contexte différent, à la suite des attentats terroristes de janvier et novembre 2015, que le Président de la République a appelé de ses vœux la mise en place d'une « garde nationale ».

Aujourd'hui, l'opération « Sentinelle » mobilise de nombreuses unités de l'armée régulière, des forces qui n'ont pas forcément vocation à assurer des gardes postées devant des écoles ou des lieux de culte. Il faudrait peut-être faire appel à d'autres forces que ces unités combattantes, par ailleurs sollicitées sur de nombreux fronts extérieurs. Que la réserve soit appelée à jouer ce rôle de présence armée sur notre territoire, un rôle important dans la situation actuelle, me paraît tout à fait cohérent, et l'idée de « garde nationale » me semble bonne.

Reste que les risques sont multiples ; nous devons aussi pouvoir répondre, par exemple, à des catastrophes naturelles. Le risque terroriste lui-même évolue : ainsi, il est à craindre qu'on cherche à nous frapper, non plus seulement avec des armes à feu, mais aussi avec des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques. Tous ces risques doivent être pris en compte dans une perspective de défense de la population. La « garde nationale » dont nous parlons devrait donc avoir un rôle large, correspondant à celui de la réserve de sécurité nationale. Je comprends que les auteurs du rapport se soient attachés à répondre à une demande pressante, mais la réforme de la réserve doit prendre en compte tous les contextes possibles.

Un changement d'appellation n'est pas seulement affaire de sémantique ; il y a aussi une question d'organisation. De ce point de vue, je souscris résolument à l'objectif de territorialisation. Plus précisément, il faudrait s'appuyer sur les zones de défense et de sécurité, la concertation à cette échelle ayant fait la preuve de son efficacité.

Mme Christiane Kammermann. - Les réservistes assurent une mission très importante. Il me semble qu'ils devraient recevoir, ainsi qu'il a été proposé, une prime de réengagement. De façon générale, je suis favorable à toutes les propositions qui ont été avancées par les rapporteurs.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Je trouve, pour ma part, beaucoup d'avantages à l'expression « garde territoriale », qui permettrait d'insister sur l'ancrage dans les territoires et de lever certaines ambiguïtés.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. - Madame Goulet, la situation israélienne mériterait certainement d'être examinée de près, même si elle est très différente de la nôtre par certains aspects.

On peut toujours déposer des amendements pour essayer de pousser telle ou telle proposition. Toutefois, l'esprit général dans lequel nous avons travaillé, qui est aussi celui dans lequel s'étaient inscrits les travaux que j'avais conduits sur la cyberdéfense, n'est pas de révolutionner ce qui se fait : il est d'aider ceux qui doivent agir, à commencer par l'Exécutif, à être plus efficaces. Nous suivons les choses de près, en espérant que nos grandes orientations seront suivies. Je suis optimiste, car, lors de nos différentes rencontres, j'ai senti chez nos interlocuteurs une forte attention à notre démarche.

Madame Conway-Mouret, il convient en effet de s'appuyer sur la remarquable capacité d'insertion dans la société qui caractérise l'armée française. À vrai dire, l'armée est le corps social français qui fonctionne le mieux à cet égard, celui qui représente le mieux, dans la diversité de sa composition, la France telle qu'elle est.

Il faut tâcher d'attirer vers la réserve les publics les plus difficiles, de même que les chômeurs, sur lesquels a insisté notre collègue Alain Joyandet, à condition bien sûr qu'ils soient volontaires ; les deux publics se recoupent d'ailleurs en partie. Il ne s'agit pas de faire n'importe quoi avec n'importe qui, mais il est certain qu'un engagement dans la réserve peut contribuer à mettre certaines personnes dans le « droit chemin », au meilleur sens de cette expression. Songeons à la réussite des centres de l'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE).

Nous n'imaginons pas que nos compatriotes de l'étranger, héritiers d'une grande tradition d'engagement au service de notre pays, n'aient pas leur place dans le dispositif, d'autant que la réserve a aujourd'hui besoin de nombreuses spécialisations, qui sont utiles où que ce soit.

Monsieur Boutant, je suis d'accord avec vous, mais notre souci a été d'éviter de mal êtreindre pour vouloir trop embrasser. Il y a, bien sûr, des liens entre les différentes formes de réserve, et le concept que vous avez mis au point dans votre rapport de 2010 est incontestablement utile face à certains types de crise. La réserve militaire qui vient sera insérée dans ce dispositif pour certaines missions, notamment en matière de sécurité civile. Un travail reste à mener pour faire collaborer toutes les forces au service de certains objectifs.

Pour conclure, j'insiste sur le caractère militaire que la réserve devra absolument conserver pour que la démarche entreprise soit un succès. Les collaborations avec d'autres forces seront d'autant plus fructueuses que cette

dimension militaire sera maintenue. Toutes les conditions sont aujourd'hui réunies pour que, dans cet esprit, nous donnions un nouveau souffle à notre réserve !

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - Nous avons centré notre réflexion sur l'optimisation de la réserve militaire en vue de faire face à des menaces bien particulières, ce qui ne signifie pas que nous aurions ignoré la diversité des défis que nous devons relever.

Ainsi, nous avons constaté un déficit général en matière de citoyenneté. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » s'attache à ce problème en renforçant les réserves citoyennes, comme celle de l'éducation nationale, qui sert des objectifs différents de ceux de la réserve militaire. Nous avons eu le souci d'éviter toute confusion entre les dispositifs tout en assurant une bonne articulation entre eux.

Les responsables de la réserve militaire sont bien conscients de la nécessité de parfaire leur communication, notamment en vue d'atteindre des personnes qui ne se manifesteront pas spontanément. Cette communication doit être claire sur la vocation de la réserve militaire, qui est de servir des objectifs de défense opérationnelle au côté de l'armée de métier.

Cette clarté nous a paru essentielle dans un premier temps, ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que les autres réserves n'auraient pas leur utilité. Au demeurant, la notion de « garde nationale » ou de « garde territoriale », recouvrera peut-être un jour ces différentes forces, qui ont chacune leurs objectifs propres.

Je terminerai en soulignant l'importance de la territorialisation de la réserve, qui nous permettra de disposer d'une capacité de réponse aux menaces harmonieusement répartie.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté le rapport des rapporteurs et en a autorisé la publication sous la forme du présent rapport d'information.

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS MENÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Par ordre chronologique :

– le 6 avril 2016

M. **Jean-Claude Mallet**, conseiller spécial du ministre de la défense

– le 4 mai 2016

G^{al} **Denis Favier**, directeur général de la gendarmerie nationale

– le 11 mai 2016

M. **Emmanuel Dupuy**, président de l'Institut Prospective et Sécurité en Europe (IPSE)

G^{al} **Alain Coroir**, délégué aux réserves de la gendarmerie

– le 17 mai 2016

Lt-Col. **Michel Legrignou**, adjoint au délégué aux réserves du service des essences des armées

– le 18 mai 2016

G^{al} **Christian Thiébault**, secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire, délégué interarmées aux réserves

G^{al} **Gaëtan Poncelin de Raucourt**, directeur du projet « Réserve 2019 »

CV **Nicolas Bezou**, délégué aux réserves de la marine

– le 31 mai 2016

M. **Gilles Cannet**, commissaire en chef, délégué aux réserves du service du commissariat des armées

M. **Emmanuel Nourdin**, ingénieur en chef des études et techniques de l'armement, délégué aux réserves de la direction générale de l'armement (DGA)

M. **Thierry Le Goff**, directeur général de l'administration et de la fonction publique, et M. Xavier **Marotel**, adjoint au chef du bureau de l'encadrement supérieur

– le 16 juin 2016

Participation de votre rapporteure Gisèle Jourda à la réunion du **comité directeur de la réserve militaire** tenue au ministère de la défense sous la présidence de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial du ministre

– le 21 juin 2016

Gal **Jean-Pascal Breton**, délégué aux réserves de l'armée de l'air

Col. **Claude Vergez-Larroquet**, délégué aux réserves du service de santé des armées

– le 28 juin 2016

Gal **Jean-Luc Jacquement**, délégué aux réserves de l'armée de terre

M. **Maxime Petiet**, président du comité « Liaison Défense », et
M. **Bruno Rouault**, directeur général adjoint en charge des affaires économiques du MEDEF

– le 29 juin 2016

Gal **Pierre de Villiers**, chef d'état-major des armées

M. **Louis Gautier**, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Mme **Rachel-Marie Pradeilles-Duval**, chef de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), et M. **Éric Barrault**, délégué pour l'éducation à la défense

– le 30 juin 2016

Col. **Jacques Vitrolles**, président de l'Union nationale des officiers de réserve et organisations de réservistes (UNOR)

M. **Gérard Gautier**, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) du Loiret

Col. **Éric Fournier**, chef du centre opérationnel de la délégation militaire départementale de Meurthe-et-Moselle

MP **Philippe Cogan**, président de la Fédération nationale des associations de sous-officiers de réserve (FNASOR)

Votre rapporteure Gisèle Jourda tient en outre à remercier, pour les entretiens qu'ils lui ont accordés :

- d'une part, le Col. **Jacques Février**, président du comité Carcassonne-Limoux de la Société des membres de la Légion d'Honneur ;

- d'autre part, les Lt-Col. **Patrick Gangneux**, délégué militaire départemental adjoint de l'Aude, et **Xavier Capman**, réserviste à la délégation militaire départementale de l'Aude, et les CBA **Jean-Charles Grastilleur**, réserviste à cette délégation militaire départementale, et **François Pouchat**, réserviste au groupement de soutien de la base de défense de Carcassonne.

**ANNEXE 2 :
L'ORGANISATION DES RÉSERVES MILITAIRES ÉTRANGÈRES
(ÉTATS-UNIS, CANADA, ROYAUME-UNI, ALLEMAGNE,
ESPAGNE ET ITALIE)**

La documentation reproduite ci-après a été élaborée, sur la demande de vos rapporteurs auprès de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, par les services de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).

Vos rapporteurs adressent ici leurs remerciements au ministre et à l'ensemble des contributeurs à ce travail.



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



DIRECTION GÉNÉRALE DES
RELATIONS INTERNATIONALES
ET DE LA STRATÉGIE

Direction Stratégie de défense,
Prospective et Contre-prolifération

Paris, le 16 juin 2016

N° 4164/DEF/DGRIS/DSPC

NOTE D'ANALYSE

à l'attention des destinataires *in fine*

- OBJET : Réserve et garde nationale dans les forces armées occidentales.
- RÉFÉRENCES : a) Lettre du 4 mai 2016 des sénateurs Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda ;
b) Note n°3004/DEF/DGRIS/DSD/NP du 9 novembre 2015 ;
c) Rapport final du groupe de travail « Réserves étrangères » du Conseil supérieur de la réserve militaire, 2015.

Les pays occidentaux étudiés (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie) partagent globalement une vision de la réserve militaire commune aux armées professionnelles : elle y est à la fois un soutien pour les forces d'active et un vecteur du lien entre l'armée et la société civile. Son emploi reste néanmoins marqué par les cultures nationales.

Face à des engagements opérationnels importants et à la réduction des effectifs, le recours aux réserves a été accentué depuis les années 2000 dans les **pays anglo-saxons**, dans lesquels une force unique intègre éléments d'active et réservistes, tandis qu'en **Allemagne** et en **Italie**, la réserve opérationnelle demeure un complément ponctuel aux forces d'active, de façon similaire à la pratique française. Des réformes visant à les moderniser pour en tirer le plein potentiel sont en cours dans ces deux pays et au **Royaume-Uni**.

Parmi les pays étudiés, seuls les **États-Unis** disposent d'une **garde nationale** dont l'existence et les missions s'ancrent dans le fédéralisme et l'histoire nationale. Son engagement sur le territoire national dans des missions de maintien de l'ordre a été fortement critiqué en 2015 après leur engagement à Ferguson.

1. LES RÉSERVES SONT UN RÉSERVOIR D'EFFECTIFS ET DE COMPÉTENCES DONT L'EMPLOI RESTE DÉTERMINÉ PAR LES CULTURES NATIONALES

Intégrant à la fois d'anciens militaires et des volontaires civils, les forces de réserve jouent dans les armées des pays étudiés le rôle, commun aux armées professionnalisées et identifié par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* français, de réservoir d'effectifs et de compétences. Néanmoins, leur emploi dépend des cultures nationales.

1.1. Un rôle commun : renforcer les effectifs des composantes d'active et apporter des compétences spécifiques

Le rôle de réservoir d'effectifs concerne tant les anciens militaires d'active, dont le rappel est théoriquement possible pour faire face à une menace imminente, que la réserve opérationnelle. Le recours à cette dernière pour compenser les baisses d'effectifs, observables dans la plupart des États étudiés, fait consensus depuis 2003.

La réserve permet de conserver ou d'acquérir des compétences spécifiques et de bénéficier de personnel formé dans le civil au meilleur coût pour l'institution. Le **Canada** et le **Royaume-Uni** confient entièrement certaines opérations ou certaines compétences à des réservistes. Dans les autres pays, la réserve permet un renfort ponctuel en compétences spécifiques (ingénierie, médecine, architecture en **Italie**, en **Allemagne** et en **Espagne**). L'**Allemagne** étudie la possibilité de se doter d'une réserve de cyber défense similaire à celle de la France.

1.2. Un emploi et des modèles qui demeurent marqués par les cultures nationales

L'emploi de la réserve reste marqué par la culture et l'histoire des pays considérés. Aux **États-Unis**, au **Royaume-Uni** et au **Canada**, la réserve constitue un vivier de forces utilisé pour soutenir l'engagement en opérations extérieures et compenser la baisse des effectifs des forces d'active. Les réservistes se voient confier les mêmes missions, y compris en opérations extérieures, bénéficient des mêmes équipements et du même entraînement et peuvent servir à temps plein. Au **Royaume-Uni**, le recours aux réservistes pendant la première guerre du Golfe a conduit à faire évoluer le concept d'emploi des réserves de la protection du territoire national vers le renforcement des unités d'active. Selon le modèle de *Whole Force*, les réserves sont une composante à part entière de la force armée dont elles représentent une partie importante. Ce modèle est partagé par les **États-Unis**, où les réserves représentent 39% de l'ensemble des forces armées et au **Canada**, où on compte 20 000 réservistes opérationnels pour 27 000 militaires d'active dans l'armée de terre.

Il en résulte un modèle des ressources humaines militaires souple et comprenant de nombreuses passerelles entre les statuts de militaire d'active et de réserviste et vice-versa. Au **Canada**, les deux statuts sont conçus de manière complémentaire : un réserviste gagne 85% de la solde d'un militaire d'active mais peut choisir son affectation et refuser un déploiement en OPEX.

À l'inverse, en **Allemagne**, en **Italie** et en **Espagne**, les réservistes ne sont pas engagés, en règle générale, dans des missions de combat qui demandent un entraînement soutenu et un déploiement dans la durée.

2. ELLES CONSTITUENT UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DU LIEN ARMÉE-NATION, SELON LES MODALITES PROPRES À CHAQUE CULTURE

Pour tous les pays considérés, les réserves permettent d'associer les citoyens à la défense et d'assurer une présence militaire sur l'ensemble du territoire¹.

2.1. L'association et le soutien des citoyens à la politique de défense *via* la réserve

L'incarnation du lien entre citoyenneté et participation à la défense nationale au travers les réserves est ancienne mais le rôle de ces dernières dans l'association des citoyens à la défense s'est accru avec la professionnalisation des armées. En **Espagne**, la réserve obligatoire remplace le service militaire : tous les espagnols entre 18 et 25 ans y sont intégrés et pourraient être incorporés aux forces armées si les circonstances l'exigeaient. Dans une logique similaire à celle de la participation de réservistes à l'encadrement de la Journée défense et citoyenneté (JDC) en France, les réserves sont chargées au **Canada** de l'encadrement des « cadets de la défense ». Dans les autres **pays anglo-saxons** et en **Allemagne**, les associations de réservistes participent à la gestion des réserves. Au Royaume-Uni, ces associations assurent des services de soutien aux familles de réservistes.

En **Allemagne**, les réservistes jouent le rôle particulièrement important de médiateur entre la société civile et la *Bundeswehr*. L'influente association des réservistes contribue au débat en matière de politique de défense. Aux **États-Unis**, la réserve est également apparue comme l'un des moyens de garantir le soutien des citoyens aux opérations militaires à la suite de la guerre du Vietnam.

2.2. Réserve et territoire national

Réserves et territoire national sont spécifiquement liés dans tous les pays, et particulièrement, dans les États fédéraux.

Les réserves permettent aux forces armées de maintenir une présence sur l'ensemble du territoire et des liens avec les collectivités territoriales. Au **Canada**, les réservistes interviennent lors de catastrophes naturelles ou d'événements internationaux majeurs sur le territoire national. Dans les régions peu peuplées, les *Rangers*, dont 70 % sont des autochtones, soutiennent les forces armées dans leurs opérations de souveraineté et assurent une présence auprès des communautés locales.

Dans une logique différente, proche de la volonté française de déployer d'ici fin 2018 1000 réservistes par jour dans le cadre de missions de protection du territoire national, le *Livre Blanc italien* publié en avril 2015 prévoit la création d'une capacité complémentaire visant à soulager les armées en effectuant des missions de faible dangerosité, peu techniques, essentiellement sur le territoire national. En **Allemagne**, la réserve territoriale assure des missions de liaison, de sûreté et de soutien sur le territoire allemand.

2.3. Le modèle américain de Garde Nationale, une spécificité

Aux **États-Unis**, l'intervention des réserves fédérales sur le territoire national est interdite en temps normal, au même titre que celle des armées. Leur mobilisation importante ou prolongée est soumise au contrôle du Congrès et des États fédérés : leur emploi participe de l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif et entre les niveaux central et fédéral.

C'est la Garde Nationale, placée sous l'autorité du gouverneur de chaque État, qui matérialise le droit des citoyens de participer à la défense au niveau territorial. Son statut découle du droit constitutionnel pour chaque État de former une milice. Néanmoins, elle est l'une des

¹ Sur une comparaison internationale du déploiement des armées sur le territoire national, voir note n°3004/DEF/DGRIS/DSD/NP du 9 novembre 2015.

composantes de la réserve et le président des États-Unis en est le chef suprême. Elle assure des missions de maintien de l'ordre et de lutte contre les catastrophes naturelles sur le territoire national, de lutte contre le narcotrafic mais peut également être déployé en opération extérieure, aux côtés des armées fédérales.

3. LEUR ATTRACTIVITÉ ET LEUR MODERNISATION SONT DES ENJEUX PARTAGÉS

3.1. Le poids déterminant de l'histoire et des cultures nationales dans l'attractivité de la réserve

L'image de l'armée et la place de l'engagement citoyen dans la défense jouent un rôle important dans l'attractivité de la réserve dans les États étudiés. Dans les **pays anglo-saxons**, le fort soutien de la population à l'armée et la culture du service à la communauté favorisent l'engagement dans la réserve.

A contrario, en **Espagne**, le manque d'engouement pour la réserve peut s'expliquer par des raisons historiques (Guerre civile, franquisme...). La réserve demeure limitée à des missions de commémoration et de cohésion. En **Allemagne**, la réserve militaire participe directement du principe fondamental de « *citoyen en uniforme* ». Alors que la récente professionnalisation de l'armée vient modifier son lien avec la société civile et son empreinte territoriale, la tradition militaire reprend de l'importance, en particulier dans la réserve.

3.2. Le lien avec les employeurs, un axe majeur du développement des réserves²

Au **Royaume-Uni**, la modernisation a été lancée en 2010 après le constat d'une faible fidélisation des réservistes, des difficultés rencontrées pour les déployer en opération extérieure et du vieillissement du vivier. La modernisation et la revalorisation du rôle de la réserve prévoit le renforcement des liens entre le monde de la défense et les réservistes, leurs familles et leurs employeurs. Il est par exemple prévu de s'appuyer sur les associations de réservistes pour fournir des aides à leurs familles. Le **Canada** et l'**Allemagne** associent également les employeurs à la gouvernance des réserves au sein de conseils dotés d'un secrétariat permanent. Ces organismes sont également chargés de promouvoir la réserve auprès des entreprises.

Malgré les difficultés parfois rencontrées dans le recrutement de réservistes, l'**indemnisation** des employeurs pendant les périodes de réserve est une pratique minoritaire. Possible au **Royaume-Uni**, elle est étudiée au **Canada**. Ces deux pays ont identifié la difficulté de concilier carrière civile et engagement dans la réserve quand ce dernier implique un déploiement extérieur et donc une absence d'environ un an (six mois de formation préalable au déploiement et six mois de déploiement pour le Canada par exemple) comme un frein à l'engagement à servir dans la réserve.

[Original signé]

2 Cf. rapport final 2014-2015 du groupe de travail « Réserves étrangères » du Conseil supérieur de la réserve militaire pour une revue des bonnes pratiques canadiennes et britanniques.

LES RÉSERVES DES FORCES ARMÉES ET LA GARDE NATIONALE AUX ÉTATS-UNIS

1. ORGANISATION DU DISPOSITIF NATIONAL.

Les États-Unis disposent d'une garde nationale pour chaque état d'une part et d'une réserve fédérale d'autre part.

La *National Guard* est composée de l'*Army National Guard* et de l'*Air National Guard*. Les forces de la garde nationale sont à la fois considérées comme des forces armées de réserve et des milices américaines¹, et sont sous la double autorité de leur état d'appartenance et de l'État fédéral.

La réserve fédérale se compose de l'*Army Reserve*, de la *Naval Reserve*, de l'*Air Force Reserve*, de la *Coast Guard Reserve* et de la *Marine Corps Reserve*. Ces forces sont composées essentiellement de compléments individuels des unités d'active et d'unités de soutien.

En vertu de la Constitution (Article II, Section 2), le Président est le commandant de l'ensemble des milices des États fédérés, dont fait partie la *National Guard*. Au niveau fédéral, la Garde est administrée par le *National Guard Bureau*. Il est dirigé par un général quatre étoiles qui est membre du *Joint Chiefs of Staff*. Le bureau joue un rôle de coordination entre le niveau fédéral et les États fédérés, en élaborant les politiques relatives à la Garde et en demandant les fonds relatifs à son fonctionnement général.

Territorialement, la Garde Nationale est sous les ordres du gouverneur² de l'un des 53 états fédérés ou territoires³ où elles sont stationnées. Ce dernier exerce son autorité via un adjudant général responsable de l'ensemble des forces militaires du territoire administré (ce qui inclut également les milices et les forces de réserve). La garde nationale du District de Columbia est sous l'autorité du Président.

Les cinq réserves « traditionnelles » évoquées plus haut ont, quant à elle, un statut purement fédéral et dépendent des leurs armées d'active respectives

Le secrétaire à la Défense dispose d'un assistant aux effectifs et à la réserve pour le conseiller sur l'ensemble des sujets relatifs aux composants de la réserve et leurs relations avec les forces d'active.

2. DIMENSIONNEMENT ET ACTIVITÉ.

Le tableau ci-dessous présente le dimensionnement des différents composants de réserve des États-Unis prévus pour l'année fiscale 2016⁴.

TABLE 2

**Manpower
by Service
Component**

IN THOUSANDS

	Active	National Guard	Reserve	Reserve Component (percent)
Army	490.0	350.2	202.0	53%
Navy	323.6	-	47.3	13%
Air Force	310.9	105.0	67.1	36%
Marines	184.1	-	39.2	18%
Total Force	1,308.6	455.2	355.6	38%

1 Au sens anglo-saxon du terme : de par la constitution, chaque état possède le droit de « *form militia* », même si le « *commander in chief* » en reste le président.

2 Du fait de la nature fédérale des États-Unis, un gouverneur dispose de plus larges pouvoirs que le préfet français, avec lequel il est difficilement comparable. Si certaines des prérogatives des gouverneurs peuvent varier, celui-ci a un contrôle important sur le budget et les nominations eu sein de l'état fédéré, qui dispose de son propre code pénal. Il est de plus élu par suffrage universel direct et a donc un rôle politique.

3 Guam, Porto Rico et îles Vierges.

4 Source : *Heritage Foundation*

Sur les dernières années, les composants de la réserve ont constitué en moyenne 39% de l'effectif total des forces armées. Leur budget cumulé représente environ 10% de celui de la défense. Un rapport au Sénat de 2014 note qu'il n'existe pas de proportion idéale définie par rapport aux forces d'active. Les composants de réserves sont cependant parfois pris en compte quand il s'agit d'évaluer la *readiness* des forces armées non déployées.

Au plan opérationnel, on distingue trois catégories de réserves, différant par leur durée annuelle de service et d'entraînement et par les modalités de leur mobilisation :

- La « *ready reserve* » : premier vivier mobilisable de réservistes, qui comporte des éléments jugés indispensables en cas de montée en puissance des forces de réserve, des effectifs déjà entraînés et ceux qui ont suivi les périodes annuelles de la garde nationale ;
- La « *standby reserve* » et la « *retired reserve* », qui incluent les éléments dispensés d'entraînement et les membres retraités de la réserve, seulement mobilisables en cas de mobilisation totale (voir ci-dessous).

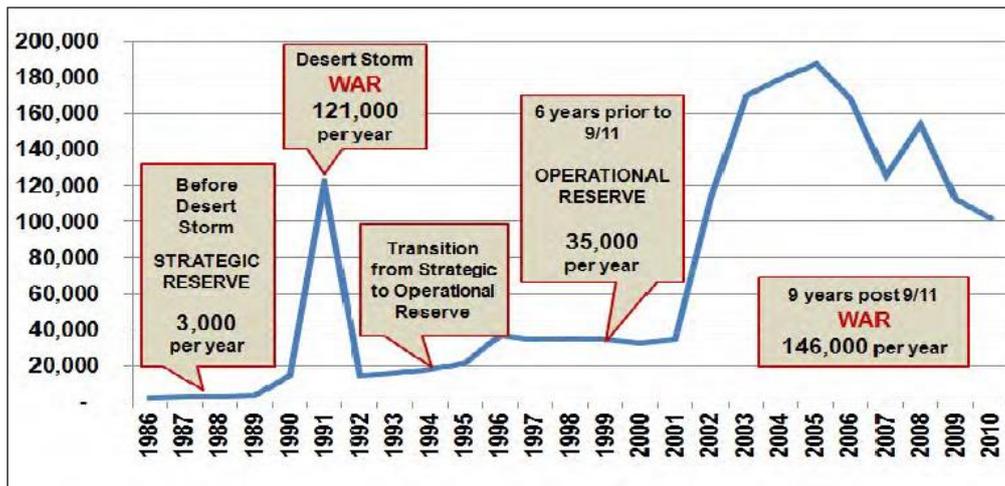
3. MISSIONS.

3.1. Nature des missions des composantes de la réserve.

La garde nationale, destinée lors de sa création en 1636 à défendre les communautés (exploitations, villages, villes) contre des attaques, effectue aujourd'hui un large éventail de missions. Elle peut être chargée, entre autres, de participer à la réponse aux situations d'urgence domestiques (maintien de l'ordre, catastrophes naturelles), à des missions de combat outre-mer (en renfort des forces armées d'active), aux efforts contre le narcotrafic ou à la reconstruction. Son utilisation lors des catastrophes naturelles Katrina et Rita en 2005, ou pour des missions de maintien de l'ordre lors des émeutes de Los Angeles en 1992, sont des exemples récents de l'emploi de la garde. Le gouverneur du Missouri a également fait appel à la réserve de son état lors des manifestations de Ferguson en 2014.

Le rôle de la réserve fédérale est de donner une profondeur stratégique aux forces d'active. Comme détaillé dans le titre 10 du code américain, elles doivent fournir des unités entraînées et du personnel qualifié pour agrandir, compléter ou suppléer les forces armées si nécessaire. En vertu du *Posse Commitatus Act*, les forces de réserve ne peuvent pas être déployées sur le territoire national (*no law enforcement*), exception faite d'une autorisation législative ou présidentielle. En tant que milice, la garde nationale échappe à cette restriction.

Les composants de réserve dans leur ensemble ont joué un rôle de réserve stratégique des forces armées américaines jusqu'à la fin de la Guerre Froide. Depuis la première guerre du Golfe et, surtout, après les attentats du 11 septembre, la garde nationale et les forces de réserve ont été de plus en plus utilisées en complément de forces armées d'active fortement sollicitées, avec des missions à l'étranger plus longues et plus nombreuses (voir graphique ci-dessous, issu d'une étude fournie au département de la Défense en 2014). En dépit de l'appel ponctuel à des contractants privés, la dépendance des forces d'actives aux forces de réserve, notamment pour ce qui est de la logistique, s'est accrue ces dernières années.



3.2. Modalités d'appel aux composantes de réserve.

Dans cette dynamique, un assouplissement des règles d'engagement respectives des composants de la réserve sur les théâtres extérieurs et de la réserve sur le territoire national a été observé :

- Allongement des périodes maximales d'engagement et des jours d'entraînements obligatoires au sein des composants de la réserve ;
- Limitations du *posse commitatus* par des réformes de 2006 et 2008 : l'amendement des paragraphes 332 et 333 permet désormais au Président d'utiliser l'ensemble des forces d'active (et donc leurs réserves) pour mettre fin à une insurrection ou à des violences internes ;
- Les garde-côtes, et donc leur réserve, sont beaucoup plus impliqués sur le territoire national depuis qu'ils dépendent du *department of Homeland Security* depuis 2003 ;
- Le Président peut désormais commander la garde nationale sans en référer à leur gouverneur de référence.

En dehors de leurs périodes respectives d'engagement, on dénombre désormais, après les réformes de la dernière décennie, cinq dispositions permettant de faire appel aux contingents de réserve (à noter que pour la garde nationale il s'agit de mobilisation au niveau fédéral) :

- La « mobilisation totale » : en cas d'urgence nationale ou de guerre décrétée par le Congrès, les secrétaires des différentes armées peuvent faire appel à un nombre illimité de composants de la réserve sous sa juridiction pour six mois au-delà de la durée de l'événement ;
- La « mobilisation partielle » : lors d'un état d'urgence déclaré par le Président, pour une période de 24 mois maximum les secrétaires des différentes armées peuvent mobiliser jusqu'à un million de réservistes sous leur juridiction pour une durée maximale de 24 mois consécutifs ;
- L'appel présidentiel à la réserve, qui permet au Président de faire appel à la réserve (à l'exception de la garde nationale) pendant 365 jours, sur des théâtres extérieurs ou en cas d'usage d'ADM ou d'acte terroriste sur le sol national (le Congrès doit être notifié sous 24h) ;
- L'activation en soutien des *combattant commands* : les secrétaires des forces armées peuvent mobiliser jusqu'à 60 000 membres des composants de réserve en soutien d'opérations précédemment planifiées, pour une durée maximale de 365 jours ;
- L'activation en réponse aux catastrophes naturelles, qui autorise le secrétaire à la défense à mobiliser la réserve jusqu'à 120 jours pour répondre aux besoins d'un gouverneur et suppléer à la garde nationale.

4. PROBLÉMATIQUES RÉCENTES ET PERSPECTIVES DE RÉFORME.

4.1. Renforcer les forces armées en faisant d'avantage appel aux composantes de réserve.

Le contexte de contrainte budgétaire et l'utilisation croissante des composants de réserve posent la question de leur rôle au sein des forces armées, en particulier s'agissant de la garde nationale. La perte de *readiness* constatée dans l'armée d'active impose de « faire plus avec moins », ce à quoi une plus grande intégration de la garde nationale pourrait permettre de répondre. Celle-ci coûte en effet moins cher : elle n'est pas activée en permanence et est moins onéreuse sur le long terme – car ses membres ont droit à moins de bénéfices que le personnel de l'active. Elle dispose de plus, pour une part, d'une expérience acquise en opération ces dernières années.

En 2013, le Congrès a créé la *National Commission on the Structure of the Air Force* pour déterminer la nécessité et les modalités d'une modification de la structure de l'armée de l'air américaine pour qu'elle puisse mieux remplir ses missions actuelles. Celle-ci préconise notamment « de confier le plus de missions possible aux composants de réserve de l'US Air Force » tout en soulignant que cela ne devait pas remettre en cause les minima stratégiques des forces d'active.

La *National Commission on the Future of the Army* a également fait un pas vers le renforcement de l'intégration de l'*Army Reserve* et de l'*Army National Guard* aux forces d'active en valorisant l'expérience acquise par la garde nationale de l'armée de terre. Ses recommandations préconisent, dans l'optique de la création d'une « force totale », de déterminer des postes accessibles par l'ensemble de ses membres et de favoriser la création de structures et les échanges inter-composants.

4.2. Renforcer la *readiness* des composantes de réserve.

Les composants de la réserve n'échappent cependant pas aux restrictions budgétaires, causées notamment par le phénomène des séquestrations. Ainsi, un déficit estimé à hauteur de 20 % de ses besoins en matière d'équipement a été mis en exergue par un rapport du secrétaire assistant aux effectifs et à la réserve en date de mars 2015.

Éléments de commentaire : les fonctions de la garde nationale américaine sont fortement marquées par la particularité de l'histoire de ce pays, qui implique que leur emploi soit fait en soutien ou en complément des forces de sécurité intérieures (fortement décentralisées) ou des forces armées.

Après la fin de la conscription, l'utilisation de l'ensemble des composantes de réserves est également apparue comme l'un des moyens de garantir « l'impératif de soutien populaire » lors de la participation à des conflits armés suite à la Guerre du Vietnam. Si ce mécanisme permet de créer un certain lien entre la population et les forces armées, il permet surtout de limiter le pouvoir de l'exécutif en cas de conflit majeur. La mobilisation importante ou prolongée des composants de réserve, indispensable en raison des insuffisances des forces d'active, est en effet soumise au contrôle du Congrès et des États fédérés. La fonction de la réserve et de la garde nationale des États-Unis est donc éminemment politique étant donné leur rôle déterminant pour préserver la conception américaine de l'équilibre des pouvoirs dans l'emploi des forces armées.

À noter que l'utilisation de la garde nationale pour des opérations de maintien de l'ordre a parfois été vivement débattue (Ferguson), et ce alors que les gouverneurs jouissent d'une légitimité populaire toujours très forte du fait de la nature fédérale de l'État américain.

LES RÉSERVES DES FORCES ARMÉES AU CANADA

La Réserve est une ressource stratégique mais aussi opérationnelle.

La stratégie de défense « le Canada d'abord » prévoit un renforcement de la Réserve en effectif, équipement et missions. La nouvelle revue de défense en cours devrait confirmer l'importance de la réserve, en particulier pour les missions domestiques.

La Première Réserve compte environ 27.600 réservistes sous contrat.

Il existe des réservistes à temps plein.

Certaines composantes comme les Opérations Psychologiques ou la Défense Côtière, sont des compétences exclusives de la Réserve.

Plus de 20% des effectifs présents en Afghanistan étaient réservistes.

La gestion d'une carrière militaire en parallèle d'une carrière civile présente plusieurs défis relevés par des actions institutionnelles et d'associations.

La Réserve assure un lien essentiel avec les collectivités

1. INTRODUCTION

La Réserve canadienne s'appuie sur une longue histoire d'engagement et de volontariat, depuis la guerre de 1812, la bataille de Vimy en 1917, jusqu'au conflit afghan de nos jours.

Pensée comme un vivier de mobilisation lors des deux conflits mondiaux, la Réserve canadienne a permis le recrutement de milliers de volontaires dès les premiers jours de la guerre. La Réserve navale a fait de la marine canadienne la troisième puissance maritime du monde à l'issue de la seconde guerre mondiale.

Le temps de paix a vu la Réserve se réduire à un rôle de soutien, et l'armée d'active la considérer souvent comme une entité amateur, de second ordre.

Aujourd'hui, composante à part entière des Forces canadiennes, la Réserve est considérée comme une ressource, non seulement stratégique, mais aussi opérationnelle, leur apportant profondeur et ampleur.

Elle constitue également un lien essentiel avec les collectivités.

L'objectif fixé par le ministère de la défense (le ministre actuel Harjit Sajjan est un ancien lieutenant-colonel de réserve ayant servi à deux reprises en Afghanistan) est « une Réserve efficace, pertinente et souple faisant partie intégrale de la capacité des Forces canadiennes, prête à servir aux moments et aux endroits opportuns », en fait un complément indissociable des Forces canadiennes. Il permet de cibler le rôle essentiel des réservistes, de plus en plus nombreux à prendre part aux opérations extérieures.

2. DESCRIPTION

Les Réserves canadiennes sont subdivisées en « première Réserve », « Réserve supplémentaire », les Rangers canadiens et le Cadre des instructeurs de cadets. Les Rangers canadiens comptent près de 5000 membres (devant être portés à 7000) et environ 75% d'entre eux sont des autochtones ou des Inuits. Leur rôle est d'assurer une présence militaire dans les régions peu peuplées du Nord canadien, le long des côtes et dans les endroits isolés. Ils améliorent la capacité opérationnelle des Forces canadiennes et sont une partie intégrante de l'armée de terre. Le Cadre des instructeurs de cadets a un effectif d'environ 8.000 officiers chargés de la supervision, de l'administration et de l'instruction pour tout le Programme des cadets.

La première Réserve est composée des réservistes sous contrat, titulaires d'une affectation. Présents dans les trois armées, les hommes et femmes de la première Réserve sont aujourd'hui au nombre d'environ 27.600 (5.300 dans la marine, 2.300 dans l'armée de l'air et environ 20.000 dans l'armée de terre qui en est la composante la plus importante). Les réservistes sont également présents au sein des forces spéciales. Leur effectif est classifié.

Il est important de mettre en perspective les 20.000 réservistes de l'armée de terre, avec les effectifs d'active de la même armée de terre, qui en compte également 20.000. Le message est clair quant à l'importance donnée aux Réserves et l'effort qui en est attendu.

Une caractéristique des Réserves canadiennes est la multiplicité des statuts offerts aux réservistes. Les réservistes peuvent choisir entre trois statuts d'engagement :

- Le service de Réserve de classe A : service à temps partiel. Le réserviste de classe A est le modèle du « double citoyen », avec un emploi civil et une activité militaire au sein d'une unité de réserve. Les convocations ne peuvent excéder 12 jours consécutifs.
- Le service de Réserve de classe B : service à temps plein. Le réserviste de classe B est employé à temps plein par les Forces Canadiennes pour une période déterminée, renouvelable. Il est affecté au sein d'une unité de réserve, ou au sein d'une unité d'active dans un emploi dédié à un réserviste de classe B.
- Le service de Réserve de classe C : statut exceptionnel et limité dans le temps, le réserviste de classe C est employé à temps plein dans une affectation normalement échue à un militaire d'active.

Il existe des officiers généraux réservistes de classe B comme de classe A.

Dans le but de soutenir l'intense effort opérationnel demandé aux Forces canadiennes, plus d'un tiers des réservistes, soit environ 10.000, servent aujourd'hui à temps plein, sous un statut de classe B ou C.

Une autre caractéristique des Forces canadiennes est la possibilité de passer du statut d'active à celui de réserve, et inversement. Le pont se franchit aisément, en fonction des besoins, et dans les deux sens. Ainsi un militaire d'active peut demander à servir sous un statut de service de Réserve de classe B pendant un temps, et revenir ensuite sous un statut d'active. La différence entre les deux statuts est subtile mais importante : le réserviste est payé 85% du salaire de son équivalent dans l'active, mais en compensation, le réserviste a le choix de son affectation ainsi que la possibilité de refuser un déploiement en opération extérieure.

L'accomplissement d'une période de réserve à titre gracieux n'est pas permis par la loi. Toute activité militaire effectuée par un réserviste doit être dûment déclarée et rémunérée. Ainsi, le « citoyen soldat », réserviste de classe A, est-il toujours sous la couverture sociale de l'État, de son entreprise ou des Forces canadiennes. De plus, le service au sein des réserves, même à temps partiel, ouvre droit à un régime de pension dont les cotisations viennent s'ajouter aux éventuels autres régimes de pension civile du réserviste.

Le recrutement s'opère, tout comme pour l'armée d'active, au sein des unités et par l'intermédiaire des centres de recrutements implantés à travers le pays. Il s'appuie sur des campagnes de communication fortes, relayées par l'ensemble des médias, et sur un soutien solide de la population. Les valeurs de camaraderie, de travail d'équipe, de discipline et de soutien à la communauté sont mises en avant avec succès.

La réduction du format de l'armée canadienne, comme en ont connu toutes les armées des pays occidentaux, a imposé aux hommes et aux femmes des Forces canadiennes un tempo opérationnel sans précédent. En réponse au besoin, sans cesse croissant, en ressources qualifiées, la Réserve s'est trouvée projetée sur le devant de la scène.

Plus qu'un simple vecteur d'augmentation de la force d'active, la Réserve est à présent une composante essentielle dans la conduite des opérations.

La Première réserve et les Rangers canadiens sont les seules composantes entraînées pour jouer un rôle dans les opérations intérieures.

Si le déploiement de Réservistes sur le territoire national s'effectue sur la base du volontariat, les autorités militaires affirment qu'il y a toujours eu plus de réservistes prêts à être déployés que nécessaire. À titre d'exemple, 15 000 réservistes ont été réquisitionnés pour les Jeux olympiques de Vancouver.

Les Rangers canadiens mènent des missions de sécurité nationale et de protection civile le long des côtes et dans les régions isolées et peu peuplées du Nord Canada (au Nord du 60°N). Les Rangers canadiens soutiennent les FAC dans leurs opérations d'affirmation de la souveraineté et de soutien aux autorités civiles tout en en assurant une présence dans les communautés locales. Contrairement à la Première réserve, les Rangers canadiens n'ont pas vocation à être déployés à l'étranger.

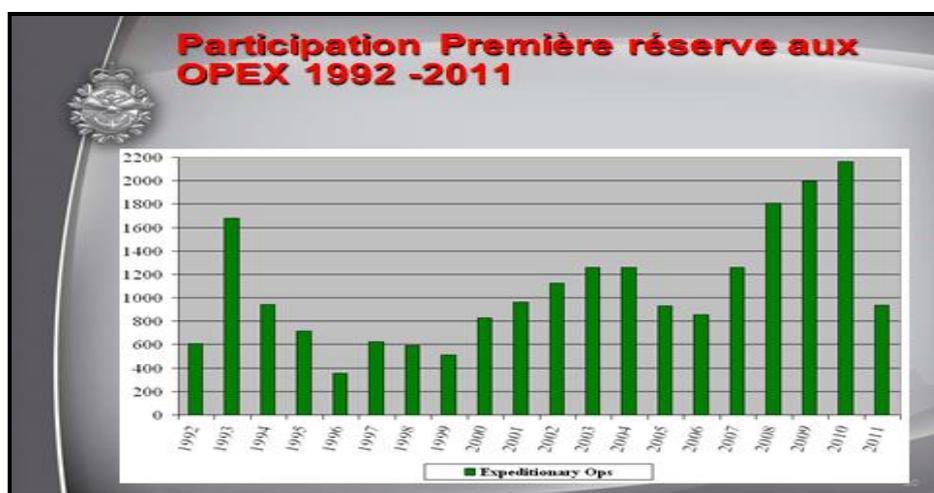
Aujourd'hui, les réservistes sont de toutes les missions :

- Conduite journalière des opérations domestiques (lutte contre les catastrophes naturelles), incluant l'Arctique (en particulier, les « compagnies d'alerte arctique » sont des unités de réserve) et NORAD (défense de l'espace aérien nord-américain) ;
- Soutien à l'organisation d'événements internationaux majeurs, tels les Jeux Olympiques de Vancouver, ou le G20 à Toronto ;
- Soutien aux autorités civiles en cas de crise majeure ;
- Aide humanitaire comme pour l'opération Hestia en Haïti ;
- Déploiement en opération extérieure majeure, comme en Afghanistan.

Des composantes très spécialisées, de par les circonstances de leur création ainsi qu'en raison du caractère particulier des ressources nécessaires, se sont vues attribuées aux seuls réservistes. C'est comme cela que les opérations de coopération civilo-militaires, ainsi que les opérations psychologiques, sont entièrement sous la responsabilité de réservistes, que ce soit pour le recrutement, la formation ou la conduite des opérations. Au sein de la Marine, la défense côtière est, elle aussi, une prérogative de la seule Réserve.

Dans le cadre de déploiement en opération extérieure, les réservistes sont affectés de façon individuelle au sein d'unités d'active. Il n'y a pas d'unité de réserve constituée qui soit aujourd'hui déployée en opération.

Cependant, en Afghanistan, 20 à 25% des effectifs militaires présents sur le terrain étaient réservistes. Ceux-ci, engagés dans toutes les phases et toutes les formes d'opérations, ont payé le prix du sang au côté de leurs camarades d'active. « Lorsque vient le temps de servir en Afghanistan, les dangers sont aussi réels pour un réserviste que pour un soldat d'active¹. » Tous s'accordent à dire que, intégrés au sein des mêmes unités, participant aux mêmes patrouilles, rompus au même entraînement et au même équipement, la différence entre un réserviste et un militaire d'active devient indécélable.



¹ Mariam Ibrahim – The Edmonton Journal – “Reservists face same perils in Afghanistan (Les réservistes font face aux mêmes périls en Afghanistan)”

La même observation peut être faite dans le cadre de la formation. Le Collège des Forces Canadiennes (CFC), à Toronto, propose une formation d'état-major équivalente à celle de l'École de Guerre à Paris. Pendant longtemps, le CFC a proposé un cours d'état-major destiné aux réservistes, dispensé à distance et sous une forme plus compacte. La décision a été prise, en 2008, de proposer également une formule d'enseignement à distance pour les officiers d'active. Le cours « de Réserve » a servi de plateforme et a été augmenté à deux ans pour un programme strictement identique à celui de l'active. En juin 2010, le Brigadier-Général Hilton, commandant le CFC, a présidé à la remise de diplômes de la première promotion mixte, actives en résidence, actives à distance et réservistes à distance.

« Si les réalités d'aujourd'hui sont un quelconque indicateur, alors les Réserves ont, et continueront d'avoir un rôle clé au sein des Forces canadiennes, et au sein des plans à long terme du Gouvernement du Canada, domestiques et internationaux². »

3. ANALYSE

De nombreux défis, difficultés et embûches attendent le réserviste canadien. En particulier le réserviste de classe A, véritable « citoyen soldat » confronté aux impératifs, parfois contradictoires, du service et de ceux de sa carrière civile.

En effet, un déploiement de six mois en Afghanistan, par exemple, demande une mise en disponibilité de plus d'un an, pour inclure six mois d'entraînement et de formation. La législation du travail, fédérale et provinciale, garantie au réserviste le maintien dans son emploi au retour de sa mission. Cela transfère la charge financière sur l'employeur, qui, en conséquence, hésite souvent à embaucher un réserviste. Afin d'améliorer la relation armée – employeur, il a été créé il y a trente ans le programme d'appui des employeurs du Canada. Il relève aujourd'hui du Conseil de liaison des forces canadiennes (CLFC), un groupe de plus de deux cents dirigeants d'entreprises et de cadres d'établissements d'enseignement de toutes les régions du Canada. Il s'appuie sur un secrétariat fonctionnant à plein temps et un réseau national d'officiers de réserve. Ces civils consacrent bénévolement leur temps à la promotion de la Première Réserve en mettant en valeur, dans les entreprises, les avantages de la formation et de l'expérience acquises dans la Réserve. Ils offrent également un soutien aux réservistes et aux unités de Réserve pour les questions qui ont trait à l'appui fourni par les employeurs. Le mandat du Conseil est d'« accroître la disponibilité des réservistes pour leur permettre de réaliser leurs tâches militaires en obtenant la collaboration des dirigeants de leurs organisations au Canada ».

Ce programme a été signé et ratifié par plus de 5.500 employeurs et établissements d'enseignement. Un protocole d'entente a été conclu en février 2009 avec le Programme du Travail Ressources Humaines et Développement des Compétences Canada (RHDCC) afin de résoudre les difficultés existantes au niveau fédéral.

Par ailleurs un programme conjoint Ministère de la défense et ministère Emploi et développement Canada a été mis sur pied en décembre 2014. Appelé Compensation pour les employeurs de réservistes ce programme prévoit une indemnisation de ces derniers sur la base de 400\$CDN par semaine.

Le lien Armée-Nation est une composante majeure dans la réalisation d'une force de réserve. Entre tradition britannique et capitalisme nord-américain, la société canadienne voit fleurir de nombreuses initiatives individuelles dans le sens du renforcement de ce lien. Une des plus intéressantes est sans nul doute la « *Canada Company* ». Créée en 2006, cette organisation est dédiée à l'aide et au support des familles de militaires. Parmi ses initiatives on note la création de bourses d'étude et le financement d'hôpitaux à Kaboul. C'est cependant dans le sens de la

² Major-Général Dennis Tabernor (Ancien chef de la Réserve et des Cadets), « Reserves on Operations », *Journal of Military and Strategic Studies*, Volume 12, Numéro 4, Été 2010. TDL.

relation réservistes – employeurs qu’un travail de fond, fort intéressant, est en cours. Le programme proposé serait administré par le ministère de la Défense et envisage une compensation par l’État allant jusqu’à 80% du salaire du réserviste déployé, afin de couvrir les frais de recrutement temporaire et la perte de productivité. Un programme équivalent existe au Royaume Uni depuis 1997 et en Australie depuis 2001.

Cette initiative démontre la difficulté persistante à mener une activité de Réserve en parallèle d’une carrière civile. Mais elle démontre aussi la volonté d’une communauté, impliquée dans la complexité des conflits modernes, de tout mettre en œuvre pour surpasser ces difficultés, et faire en sorte que le poids d’un tel engagement soit partagé par tous ceux « qui bénéficient des sacrifices de nos braves réservistes canadiens³ ».

Ce lien Armée-Nation, pour être fort, doit reposer sur une perception positive des militaires de la part de la société civile. Une convergence de facteurs culturels fait que, au Canada, l’armée bénéficie d’un support indéfectible de la part de la population. Si le sujet canadien peut parfois être en désaccord avec une décision politique d’intervention militaire, jamais il ne se désolidarise de son armée. Sont là pour en témoigner les milliers de personnes massées le long de l’ « autoroute des héros », à chaque rapatriement d’un soldat tombé au combat. La Réserve bénéficie naturellement de cet état d’esprit. L’engagement du réserviste, dans son statut de « citizen soldier » est toujours respecté, même si il n’est pas toujours compris.

4. CONCLUSION

Comme de nombreux pays occidentaux, le Canada a choisi de réduire le format de son armée d’active. Celle-ci est passée de 89.000 à la fin de la guerre froide, à moins de 60.000 dans les années 90. La première décennie des années 2000 a été le témoin d’un engagement majeur des forces canadiennes, notamment en Afghanistan. En s’appuyant sur une longue tradition d’engagement volontaire, ainsi que sur un fort lien Armée-Nation, soigneusement entretenu, le Canada a trouvé dans son armée de Réserve le support nécessaire à l’accomplissement d’objectifs ambitieux. Des efforts restent à faire, en particulier au niveau de la relation avec les employeurs civils, et la Réserve manque encore d’une véritable stratégie sur le long terme⁴. Mais le cadre actuel de la Réserve canadienne, d’une grande souplesse et intelligemment géré, soutenu par une forte motivation politique et un soutien communautaire sans faille, montre que les forces de Réserve canadiennes sont un exemple de synergie entre les aspirations d’une Nation et l’élan d’une jeunesse motivée et enthousiaste.

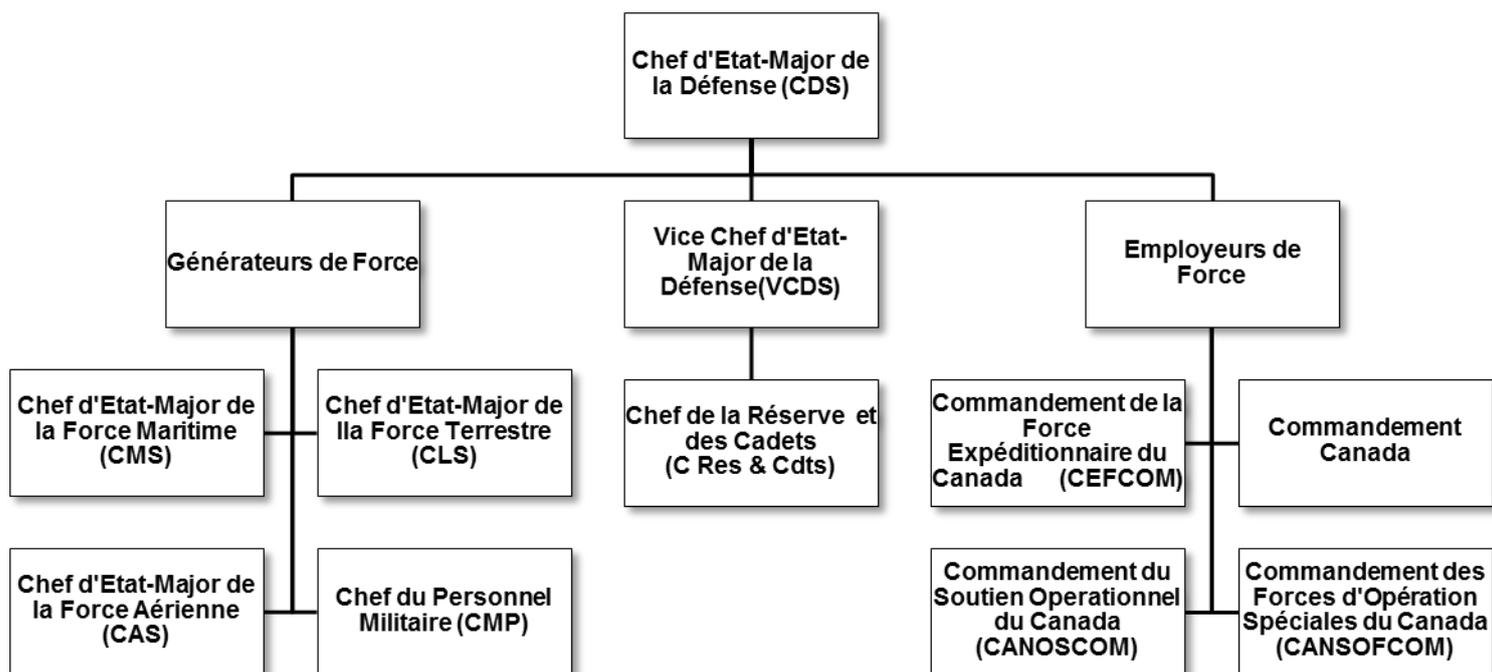
³ Blake Goldring, “*Stand-up For Our Reservists (Levez-vous pour nos réservistes)*”, The National Post, 19 janvier 2010.

⁴ Sénateur Hugh Segal, “*Towards a Coherent Reserve Strategy for the Canadian Forces (Vers une stratégie de Réserve cohérente pour les Forces Canadiennes)*”, Centre for Military and Strategic Studies, Université de Calgary, 23 avril 2010.

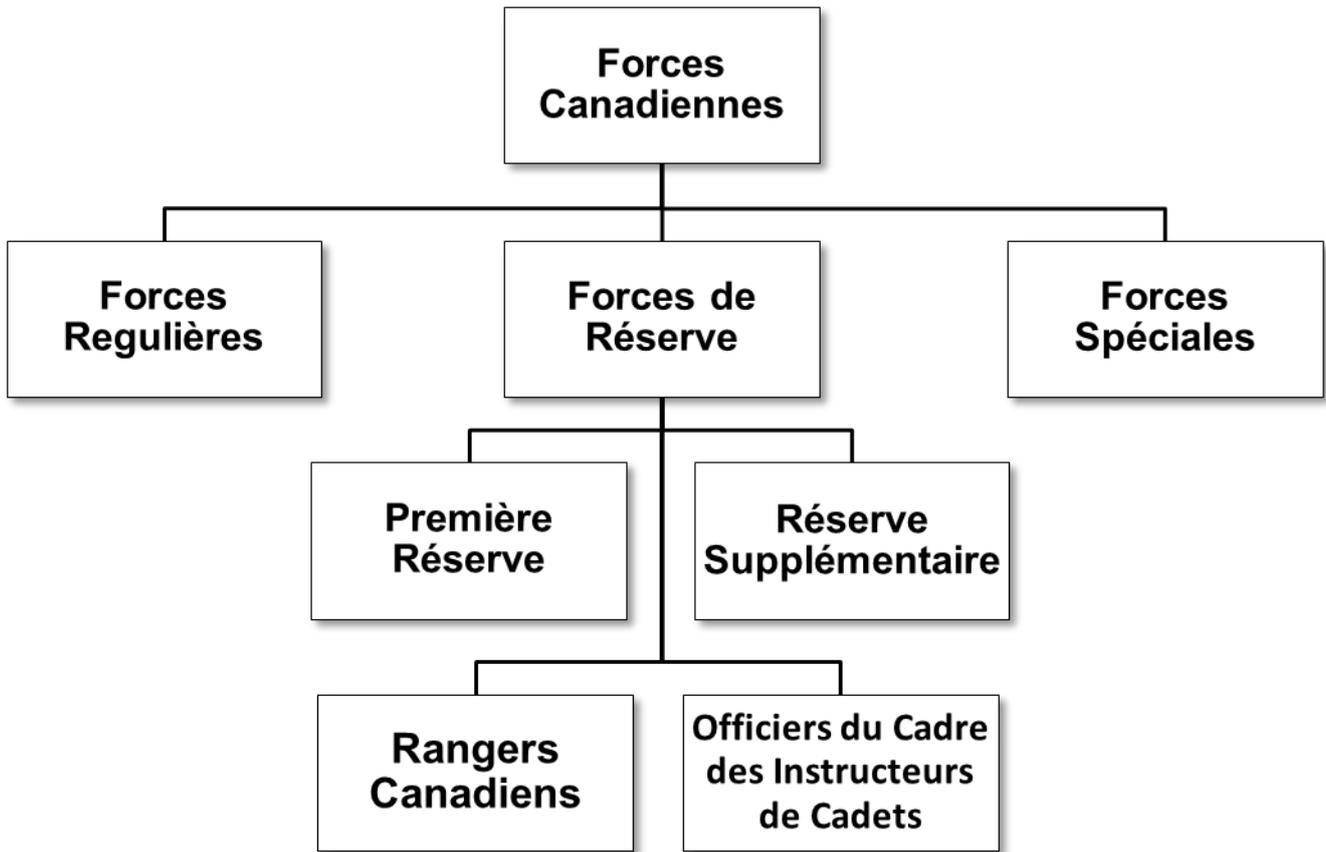
Organisation des Forces Canadiennes

Il est important de souligner la distinction entre **Générateurs de Force** – en charge du recrutement, entraînement et gestion de carrière - et **Employeurs de Force** – en charge des missions nationales et extérieures.

Le Chef des Réserves et Cadets n'a pas une fonction de commandement mais plutôt de conseil auprès du Chef d'État-Major de la Défense.



Structure des Forces Canadiennes



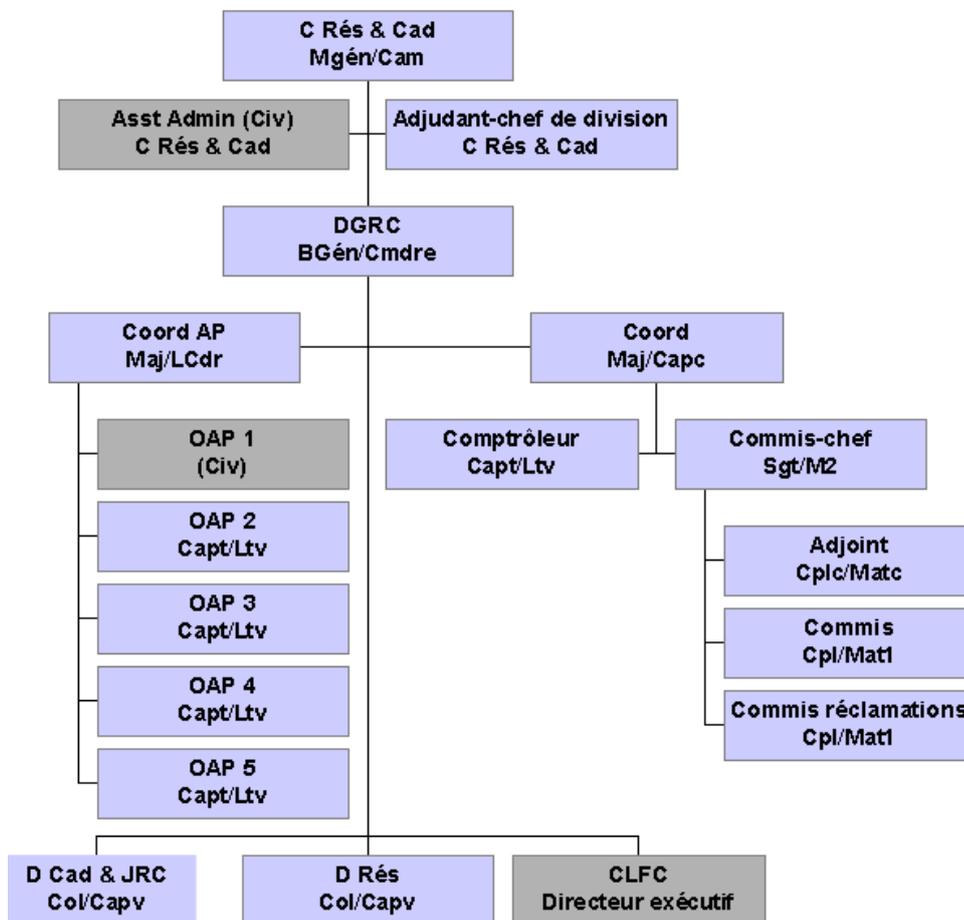
Le Bureau du Chef des Réserves et des Cadets

MISSION

La mission du Chef – Réserves et cadets consiste à donner des avis et, quand il en a le mandat, des directives à l'appui des objectifs de défense qui concernent la Force de réserve et à offrir les programmes jeunesse parrainés par le MDN.

VISION

La division se veut « une organisation pertinente, fiable et proactive qui aide la Force de Réserve à contribuer à la mission de la Défense. La division compte également offrir un programme enviable de développement des jeunes pour préparer ces derniers à devenir les chefs de demain grâce à un éventail d'activités amusantes, stimulantes, bien organisées et sécuritaires ».



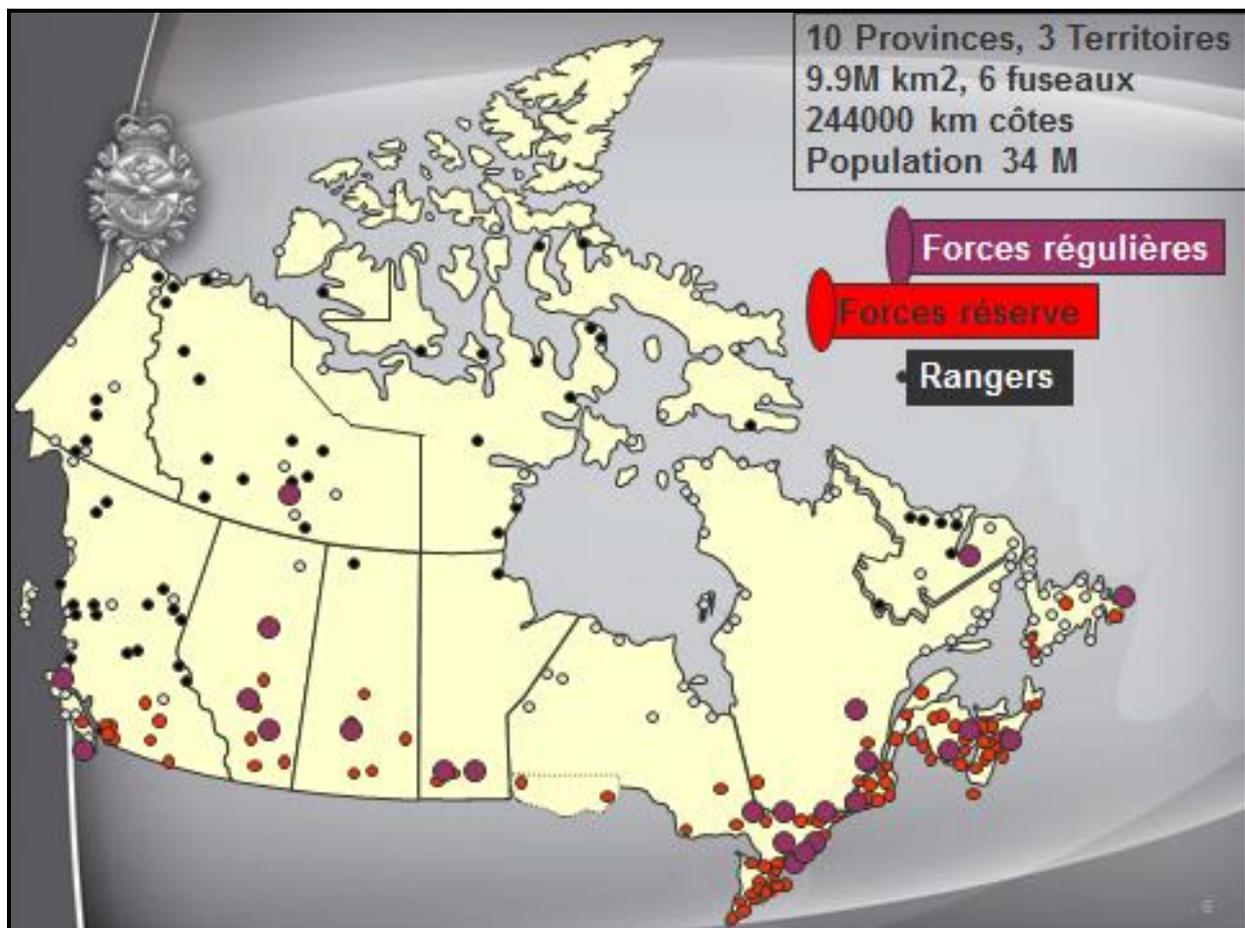
Cet organigramme décrit la structure de l'organisation du Chef - Réserves et Cadets (C Rés et Cad). Le Directeur général Réserves et Cadets (DGRC), le Chef de la Réserve, l'adjudant-chef ainsi que l'assistant administratif se rapportent directement à C Rés et Cad.

Trois conseils d'administration se rapportent directement à DGRC : le Directeur des cadets et des Rangers juniors canadiens ainsi que la Directrice du Conseil de liaison des Forces canadiennes. C Rés et Cad, DGRC ainsi que les directeurs reçoivent les services de la cellule d'affaires publiques, des finances et du soutien administratif.

Principaux chiffres

Effectifs

Première Réserve	27.600
Réserve navale	5.300
Réserve terre	18.700
Réserve air	2.300
Réserve service de santé	1.235
Avocat Général	60
Réserve Forces Spéciales	Classifié
Réserve Supplémentaire	15.600
Officiers des Cadets	8.000
Rangers Canadiens	5.000

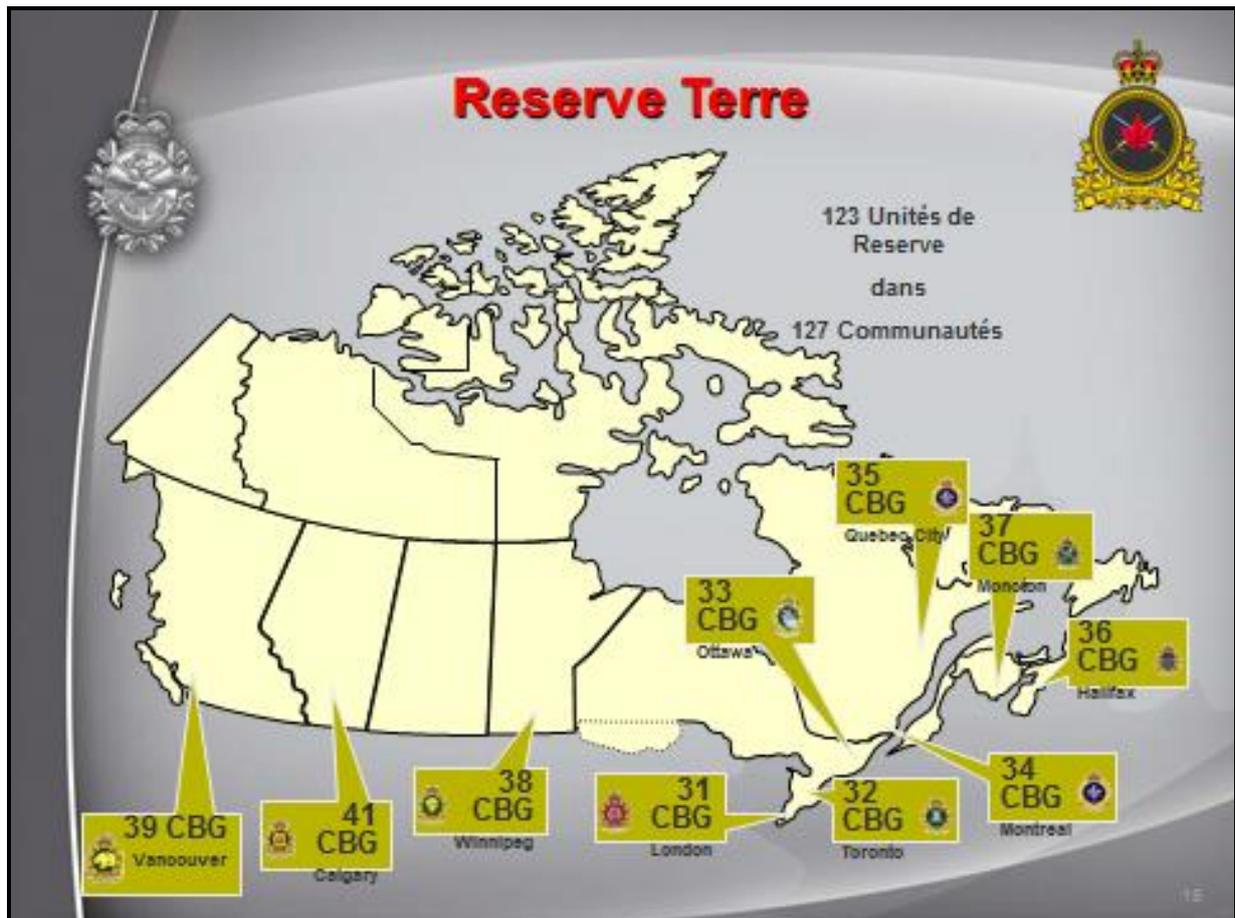


Réserve navale



1. Sous la chaîne de commandement de la marine comme les forces d'active ;
2. Contrairement aux autres forces de réserve, la réserve navale assure des fonctions exclusives des forces régulières (Sécurité des ports, plongée d'inspection des ports, contre-mesures anti mines NCGS (*Naval Cooperation and Guidance for Shipping.*) ;
3. Elle participe également aux missions de renseignement et de relations publiques ;
4. La réserve navale arme une classe de navires de la marine canadienne (navires de patrouille côtière Kingston) même si la tendance est aujourd'hui davantage vers une mixité avec les forces d'active (au moins pour les officiers).

Réserve terrestre



1. Génération de forces pour 10 groupes Brigade constituant le cadre pour une mobilisation
2. Fournit une capacité de 10 bataillons territoriaux pour des opérations domestiques.
3. Fournit 4 compagnies (Compagnies de réaction rapide pour l'Arctique) en soutien des missions de souveraineté en Arctique.
4. Fournit une capacité CIMIC (actions civilo militaires) et PSYOPS pour les déploiements en opérations extérieures
5. Assure la visibilité de l'armée canadienne sur le territoire national assurant le lien « armées nation ».

Réserve air



1. Fournit un complément à la force aérienne (ressources humaines additionnelles) intégré au niveau des unités (escadron/wing/États-Majors)
2. Entraînement selon les mêmes standards que la force régulière
3. Déployable en opérations extérieures ou domestiques avec leur unité de rattachement.

Réserve service de santé



1. Fournit le soutien santé aux unités de réserve
2. Renforce les unités des forces régulières
3. Déployables en OPEX et sur le territoire national
4. Insertion dans les communautés.

Rangers



1. Rôle : Assurer une présence militaire dans les régions isolées du Canada.
2. Mission : Fournir une capacité légère d'observation et d'intervention autonome en soutien des missions de souveraineté et en soutien au déploiement des forces régulières dans le grand Nord.

LES RÉSERVES DES FORCES ARMÉES EN ALLEMAGNE

Il n'existe pas en Allemagne de dispositif comparable à une « garde nationale ». La réforme de la réserve militaire a été initiée en 2012 à la suite de la réforme de l'armée allemande (*Neuausrichtung der Bundeswehr*), en renforçant son ancrage territorial et son rôle de médiateur entre la Bundeswehr et la société civile. Cette réforme sera définitivement achevée en 2017 en organisant la réserve autour de trois piliers : la réserve opérationnelle, la réserve territoriale et la réserve stratégique.

1. RÔLE DE LA RÉSERVE DE LA BUNDESWEHR

Dans le cadre de la réforme structurelle de l'armée allemande de 2011 (*Neuausrichtung der Bundeswehr*) qui a conduit à la suspension du service militaire obligatoire, la réserve militaire a été repensée. La réserve doit encore davantage constituer un pont entre la Bundeswehr et la société civile allemande et renforcer son rôle dans la protection du territoire national. Elle continue également à soutenir la Bundeswehr dans l'ensemble de ses missions opérationnelles, en renforçant les effectifs selon les formations et les disponibilités de chaque réserviste. Elle contribue enfin au développement de nouvelles capacités.

1.1. Fondements

Découlant des lignes directrices pour la politique de défense allemande (*Verteidigungspolitische Richtlinien - VPR*), le concept de la réserve (*Konzeption der Reserve*, KDR, voir la traduction du document en annexe) décrit le nouveau système de la réserve. Le KDR définit également le cadre du dialogue entre la Bundeswehr, les réservistes et les employeurs, ainsi qu'avec les associations et organisations liées à la réserve.

Après une refonte complète en 2003, le nouveau KDR, adopté le 1er février 2012 par le ministre fédéral de la Défense, Thomas de Maizière, vient compléter et adapter l'organisation de la réserve dans le cadre de la réforme structurelle. Le KDR constitue le document de référence pour l'emploi de la réserve, dont découle l'ensemble des décisions et textes normatifs la concernant. Sous le pilotage du centre de compétence dédié aux affaires liées à la réserve (*Kompetenzzentrum für Reservistenangelegenheiten*), la mise en œuvre du KDR a justifié une révision de tous les règlements, directives et décrets dans le domaine.

1.2. Objectifs



2. ORGANISATION ET EFFECTIFS

Le concept de réserve recouvre en Allemagne « toutes les mesures en personnel, en matériel, mais aussi organisationnelles et infrastructurelles, qui permettent un accroissement ». La réserve s'appuie en général sur les matériels et infrastructures des corps de troupes de l'armée d'active.

2.1. Responsabilité et gestion

Le *Generalinspekteur* adjoint (équivalent du major général des armées), actuellement le général de corps d'armée Markus Kneip, assume également la fonction de délégué aux affaires relatives à la réserve. Dans le cadre de la réforme de 2011, un centre de compétences dédié à la réserve a été créé pour sa gestion ; il est placé sous l'autorité du bureau ministériel FüSK III4, en lien avec l'association des réservistes¹.

¹ Cf. Organigramme ci-dessous.

2.2. Organisation en trois piliers

Selon le KDR 2012, la réserve est organisée en trois piliers :

Catégories d'emploi de la réserve				
Réserve opérationnelle		Réserve territoriale		Réserve stratégique
Postes individuels dans des unités d'active	Eléments en sommeil	Commandements des districts et arrondissements de défense	Unités régionales de protection et de soutien	Hors affectations
	Bases de la coopération civilo-militaire			
Renforcement des unités d'active dans l'ensemble de l'éventail des missions		Soutien des unités d'active dans la protection du territoire (unités régionales de protection et de soutien) ; Multiplicateurs régionaux servant de liens dans la coopération civilo-militaire		Complément des unités d'active Rôle de médiateur
Montée en puissance en fonction des capacités		Montée en puissance à court et moyen terme		Montée en puissance à long terme
Réservistes ayant un lien avec leur unité/fonction		Réservistes ayant un lien avec leur région		Tous les réservistes ainsi que des personnes n'ayant pas servi dans les forces armées
Réservistes ayant des qualifications civiles spéciales				

Les réservistes sont affectés en fonction des besoins, de la situation personnelle et de leurs disponibilités au sein de ces trois catégories :

- La réserve opérationnelle : elle vise à fournir un soutien en personnel et comprend des affectations individuelles en renfort d'unités d'active. Ce pilier contribue ainsi à la capacité à durer et permet une montée en puissance. La réserve opérationnelle est particulièrement adaptée pour répondre à des besoins sur court préavis.
- La réserve territoriale : elle est employée pour des missions territoriales de liaison, de sûreté et de soutien. Elle repose sur les commandements territoriaux (districts et arrondissements) et les centres de coopération civilo-militaires. En fonction des événements, des unités de protection et de soutien régionales (*Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte*) sont formées et peuvent être déployées pour des missions d'appui dans le cadre d'une catastrophe.
- La réserve stratégique : elle englobe la totalité des réservistes sans affectation et constitue une partie du potentiel en personnels pour des besoins de montée en puissance à long terme.

2.3. Effectifs

L'objectif de la Bundeswehr est de recruter des réservistes motivés et qualifiés et de les affecter à des postes pour créer des liens qui les unissent à long terme à la Bundeswehr. Pour cela, il existe des postes dans la réserve de renforcement (postes inscrits au tableau des effectifs pour atteindre la pleine capacité opérationnelle) et dans la réserve générale (postes non-inscrits au tableau des effectifs). Ainsi, selon le concept de la réserve, 60 800 postes ont été identifiés.

Dans le cadre de la réforme de la Bundeswehr de 2011, le nouveau modèle structurel fixait un quota pour l'emploi quotidien de 2 500 réservistes compris dans la cible en personnel de 185 000 militaires. Dans le cadre de ses récentes annonces d'augmentation des personnels et de flexibilisation des cibles, Ursula von der Leyen a annoncé souhaiter porter le nombre de réservistes à 3000.

Si le budget actuel prévoit l'emploi journalier de jusqu'à 2500 réservistes, seuls 1800 postes/jour ont en moyenne été honorés en 2015. Pour la même année, 25 000 personnes ont acquitté un service de réserve dont 21 500 sur ordre. La durée des services a été extrêmement variable, de quelques jours à plusieurs mois, avec une durée moyenne de 19 jours.

3. REMARQUES

La réserve militaire participe directement au principe fondamental de l'armée allemande du « citoyen en uniforme » (*Bürger in Uniform*). La récente professionnalisation des armées vient modifier les conditions de son ancrage dans la société civile ainsi que son empreinte territoriale. Alors que la défense commence à s'émanciper de son lourd passé historique, la tradition militaire reprend de l'importance, en particulier dans la réserve. À titre d'exemple, l'association des réservistes (*Reservistenverband*) vient d'adopter un nouvel insigne, sous la forme d'une petite croix de fer (*Eisernes Kreuz*) témoignant des services rendus à l'Allemagne. En outre, les réservistes contribuent également au débat politique en matière de défense, par le truchement de l'influent *Reservistenverband* qui est présidé par le député Roderich Kiesewetter (CDU). Il sera intéressant d'observer la place qu'aura la réserve dans le nouveau Livre blanc allemand (*Weißbuch*) qui doit être publié en juin 2016.

Dans un contexte de forte concurrence pour le recrutement de la Bundeswehr avec le secteur privé, la coopération avec les entreprises a été fixée comme priorité pour la réserve. La ministre de la Défense a ainsi symboliquement remis, le 15 mars 2016, le prix de « partenaire de la réserve » aux employeurs modèles dans leur rapport à la réserve.

L'évolution des menaces et la multiplication des théâtres d'opération extérieure a également conduit à une réévaluation à la hausse du rôle de la réserve. La contribution exceptionnelle de la Bundeswehr dans l'accueil des réfugiés a récemment engendré des besoins exceptionnels en matière de personnel, que la réserve a contribué à combler. Le président du *Reservistenverband* avait d'ailleurs appelé le 20 septembre 2015 à un engagement maximum des réservistes dans ce domaine. Le débat en cours sur une possible évolution du cadre d'emploi de la Bundeswehr sur le territoire national touche également directement la réserve. Dans le cadre de la montée en puissance du domaine cyber, Roderich Kiesewetter avait également proposé que les spécialistes civils volontaires des systèmes d'information et de communication constituent une réserve spécifique, en mesure d'être engagée rapidement en cas d'attaque cybernétique.



Ministère fédéral
de la Défense

Concept de la réserve

Ministère fédéral
de la Défense

	Dr. Thomas de Maizière
	Ministre fédéral de la Défense
	Membre du Bundestag allemand
Adresse géographique	Stauffenbergstraße 18, 10785 Berlin
Adresse postale	10055 Berlin
Tél. :	+49(0)30-18-24-8000
Fax :	+49(0)30-18-24-8004

État-major des forces armées Fü S I 2 – Az 16-39-01
Berlin, le 1 février 2012

Par la présente, je mets en vigueur

Le concept de la réserve

Le Concept relatif aux réservistes de la Bundeswehr du 10 septembre 2003 cesse d'être en vigueur.

Sommaire

Avertissement	5
1. But et objet du concept	6
2. Fonctions et missions de la réserve	6
3. Le rôle des réservistes ¹ et celui de la réserve	7
3.1 Le rôle des réservistes	7
3.2 Le rôle de la réserve dans le cadre de l'accomplissement des missions de la Bundeswehr	8
3.2.1 La défense nationale en tant que défense collective dans le cadre de l'Alliance	8
3.2.2 La prévention des conflits et la gestion des crises à l'échelle internationale	8
3.2.3 La participation aux missions militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne	8
3.2.4 Contributions à la protection du territoire national	8
3.2.5 Sauvetage et évacuation	10
3.2.6 Partenariat et coopération	10
3.2.7 Prestations d'aide humanitaire à l'étranger	10
4. Personnes responsables des questions relatives aux réservistes	10
5. Les catégories d'emploi et types d'affectation du personnel de réserve	11
5.1 Les catégories d'emploi de la réserve	11
5.2 Les types d'affectation du personnel de réserve	13
6. Les possibilités de service militaire dans la réserve	13
6.1 Bases juridiques	13
6.2 Les périodes d'activités dans la réserve	14
6.2.1 Les périodes d'activités générales dans la réserve	14
6.2.2 Les périodes d'activités particulières dans la réserve	15
6.3 Le service militaire en cas de tension ou de guerre	16
7. Principes régissant la gestion des ressources humaines de la réserve	16
7.1. Conditions générales	16
7.2 Le recrutement	17
7.3 L'évolution du personnel de réserve	19
7.4 Les affectations	19
7.5 La coopération avec les employeurs	20
7.6 Mesures visant à augmenter l'attractivité du service dans la réserve	21

¹ Le mot « réserviste » désigne tous les réservistes, hommes et femmes. Ceci vaut également pour les termes qui, dans le langage courant, n'existent qu'au masculin.

8.	La coopération avec les organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes	21
8.1	La coopération au niveau du Ministère fédéral de la Défense et de la Bundeswehr	21
8.2	L'Association des réservistes de la Bundeswehr	22
8.3	Membres du conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr	23
9.	Dispositions finales et transitoires	23
Annexe 1 :	Définitions	24
Annexe 2 :	Documents de référence	29
Annexe 3 :	Préservation de la sécurité de l'État	30
Annexe 4 :	Catégories d'emploi de la réserve	31
Annexe 5 :	Les structures de la réserve – présentation schématique	32
Annexe 6 :	Le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr	34
Annexe 7 :	Principes de formation dans le domaine de la réserve	36
Annexe 8 :	Encadrement et information	40
Annexe 9 :	Possibilités de service militaire dans la réserve	41
Annexe 10a :	L'association des réservistes de la Bundeswehr	43
Annexe 10b :	Le conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr	45
Annexe 11 :	Activités des réservistes à l'échelle internationale	47

Avertissement

Les forces de réserve resteront une composante indispensable pour réussir la politique allemande de prévention en matière de sécurité. La réorientation de la Bundeswehr s'accompagne d'un élargissement des tâches et responsabilités dévolues aux réservistes².

À côté du rôle que jouent les réservistes dans le domaine du recombplètement et du renforcement des effectifs et outre leur fonction de médiateur qui leur est assignée dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile, c'est la protection du territoire national qui se verra accentuée en tant que mission essentielle de la réserve. Les nouvelles unités régionales de protection et de soutien à mettre sur pied offriront à tous les réservistes motivés et qualifiés la possibilité d'un engagement personnel. Ces unités combleront les lacunes identifiées dans l'ancien concept relatif aux réservistes de la Bundeswehr. La mission privilégiée qu'est la protection du territoire national appuie le principe du « service rendu à la collectivité » (Nous servons l'Allemagne).

En termes d'effectifs, les réservistes complètent et renforcent les capacités du Ministère fédéral de la Défense et de tous les secteurs organisationnels de la Bundeswehr si bien que ceux-ci sont en mesure de faire face à toute la gamme de missions leur confiées. Ils contribuent également à acquérir de nouvelles capacités.

Suite à la suspension de la conscription et de l'appel obligatoire sous les drapeaux, la réserve gagne également en importance en vue d'assurer la montée en puissance adaptée à une situation donnée. Présents sur l'ensemble du territoire allemand, les réservistes jouent par ailleurs un rôle de plus en plus important en tant que médiateurs dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile. Attirer ou fidéliser des réservistes motivés et qualifiés est donc la condition préalable à la réalisation des objectifs fixés. Il faut, en outre, améliorer les conditions générales pour que les réservistes ainsi que leurs employeurs civils acceptent facilement le service de réserve au sein de la Bundeswehr.

Pour atteindre ces objectifs, l'ancien « *Concept relatif aux réservistes de la Bundeswehr* » a été adapté et transformé en un « *Concept de la réserve* ». Découlant des « *Principes directeurs de la politique de défense* », ce nouveau concept précise la future structure de la réserve. Il donne des orientations pour la planification et l'organisation générale de celle-ci. Il définit les principes régissant la gestion du personnel et les actions de formation destinées aux réservistes ainsi que les modalités de coopération avec les associations et organisations qui œuvrent dans l'intérêt des réservistes. Ce concept définit le cadre permettant de faire participer efficacement la réserve à l'accomplissement des missions confiées à la Bundeswehr et conduit à des modifications normatives.

Le concept de la réserve sert de référence pour le dialogue entre la Bundeswehr, les réservistes, les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes et les employeurs civils.

À l'instar des mesures prises en vue de la réorientation générale de la Bundeswehr, les objectifs et orientations formulés au sein du présent concept ont été définis sous l'aspect stratégique. C'est pourquoi la concrétisation future et la mise en place des structures de la réserve s'étalent sur une période prolongée.

² Le mot « réserviste » désigne tous les réservistes, hommes et femmes. Ceci vaut également pour les termes qui, dans le langage courant, n'existent qu'au masculin.

1. But et objet du concept

101.Le présent concept de la réserve a pour but de poser les bases pour assurer la capacité de montée en puissance de la Bundeswehr, augmenter la capacité à durer de ses unités, réduire la charge de tous les secteurs organisationnels et les soutenir dans l’accomplissement de leurs missions. Pour cela, il s’agit de créer les conditions-cadre permettant de recruter de manière plus résolue des réservistes pour la Bundeswehr et de les fidéliser. Ce concept sert de référence pour le service dans la réserve, la gestion du personnel, les actions de formation destinées aux réservistes ainsi pour les activités menées dans leur intérêt.

102. Le présent concept a pour objet de définir les conditions-cadre de la réserve. Il sert de base à la planification de toute autre mesure ultérieure et des modifications à caractère normatif dont le besoin se fera sentir. De plus, il est censé donner des informations sur le service dans la réserve.

2. Fonctions et missions de la réserve

201.La sécurité globale ne peut être assurée qu’à partir d’une approche impliquant tous les acteurs étatiques. À ce titre, la Bundeswehr fournit une contribution considérable prévue dans les « *Principes directeurs de la politique de défense* » et concrétisée dans la « *Conception de la Bundeswehr* » en tant que profil capacitaire prioritaire.

202.Les tâches assignées à la Bundeswehr découlent de sa mission définie aux termes de la « *Loi fondamentale* » ainsi que des objectifs poursuivis par la politique de sécurité et de défense de l’Allemagne. Les « *Principes directeurs de la politique de défense* » placent les tâches de la Bundeswehr dans un cadre stratégique qui fait partie intégrante de l’action globale menée par l’État en matière de préservation de la sécurité. Ces principes constituent le fondement contraignant sur lequel sont assis le « *Concept de la réserve* » ainsi que tous les autres documents élaborés ultérieurement. Les « *Principes directeurs de la politique de défense* » sont guidés par l’idée maîtresse de ménager les intérêts nationaux, d’assumer des responsabilités à l’échelle internationale et d’organiser en commun la sécurité. Partant de ces idées directrices, la Bundeswehr s’acquitte des tâches déclinées ci-dessous, tâches imbriquées les unes dans les autres et qui découlent directement de sa mission :

- défense nationale en tant que défense collective dans le cadre de l’Alliance,
- prévention des conflits et gestion des crises à l’échelle internationale, y compris la lutte contre le terrorisme international,
- participations aux missions militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l’Union européenne,
- contributions à la protection du territoire national, en l’occurrence, assurer des missions de défense sur le sol allemand ainsi qu’entraide administrative fournie en cas de catastrophes naturelles et de sinistres graves, au titre de la protection d’infrastructures sensibles et dans l’hypothèse d’un état d’urgence national,
- sauvetage et évacuation ainsi libération d’otages à l’étranger,
- partenariat et coopération comme un des volets de l’intégration multinationale et de la coopération globale en matière de sécurité et s’inscrivant dans la logique d’une diplomatie moderne spécifique au domaine de la défense,
- aide humanitaire à l’étranger.

203.La fonction que les réservistes sont appelés à remplir découle de la mission de la Bundeswehr. Le personnel de réserve complète et renforce les capacités de celle-ci si bien qu’elle est à même de faire face à l’ensemble de l’éventail des missions. La réserve constitue

le noyau permettant la montée la puissance en fonction d'une situation donnée (voir annexe 3).

204.La notion de réserve couvre l'ensemble des mesures prises aux niveaux du personnel, des matériels, de l'organisation et des infrastructures en vue d'assurer la capacité de montée en puissance. Ces mesures visent en priorité le domaine du personnel et celui de l'organisation. Pour l'essentiel, la réserve à recours aux matériels et infrastructures déjà disponibles au sein des forces d'active.

3. Le rôle des réservistes et celui de la réserve

3.1 Le rôle des réservistes

311.Les réservistes en tant « citoyens avec uniforme » s'identifient avec le modèle des militaires d'active qu'est le « citoyen en uniforme ». À l'instar des forces d'active, ils agissent conformément aux principes de *l'Innere Führung* (formation morale et civique) et souscrivent aux traditions de la Bundeswehr en tant « forces armées au sein d'une démocratie ». Ils élargissent et renforcent la gamme de capacités de la Bundeswehr, ils augmentent sa capacité à durer et ils fournissent une contribution précieuse à la sauvegarde de la sécurité du territoire national. Au travers de leur rôle de médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile, ils s'investissent pour les intérêts de l'Allemagne en matière de politique de sécurité.

312.La Bundeswehr a besoin de réservistes pour accomplir des missions aussi bien sur le sol allemand qu'à l'étranger. Leur présence est la manifestation évidente de leur dévouement pour notre pays. À côté de leurs compétences militaires indispensables, les qualifications professionnelles des réservistes, acquises dans la vie civile, revêtent une importance toute particulière pour l'accomplissement des tâches militaires qui leur seront assignées. Il est nécessaire que les personnels de réserve soient disponibles sur court préavis pour être employés dans le cadre des missions d'assistance sur le territoire national et de protection de l'Allemagne et de ses citoyens en temps de paix.

313.Compte tenu de la suspension de la conscription et de l'appel obligatoire sous les drapeaux, les réservistes gagnent de plus en plus en importance en tant que médiateurs convaincants et authentiques dans les relations entre les forces armées et la société civile. En effet, le besoin de la Bundeswehr en réservistes qui, indépendamment d'une affectation, soient prêts à assumer cette fonction va en augmentant sur l'ensemble du territoire allemand. La tâche primordiale des organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes consiste donc à gagner ces derniers en tant que médiateurs et à leur conférer une formation supplémentaire notamment en matière de politique de sécurité (voir annexe 7).

314.Les réservistes dotés de qualifications professionnelles spécifiques peuvent contribuer à mettre en place de nouvelles capacités au sein de la Bundeswehr. Cet aspect s'avère de plus en plus important au regard de l'évolution de l'environnement de sécurité et des défis technologiques à relever.

3.2 Le rôle de la réserve dans le cadre de l'accomplissement des missions de la Bundeswehr

3.2.1 La défense nationale en tant que défense collective dans le cadre de l'Alliance

En fonction des besoins identifiés, les réservistes servent à compléter le dispositif militaire de la Bundeswehr en lui conférant une capacité de réaction rapide, efficace et limitée dans le temps dans un cadre multinational. Dans le cas d'un éventuel engagement dû à l'obligation de porter assistance, il est possible que l'emploi de toutes les forces armées prévues en temps de paix ainsi que de la réserve s'avère nécessaire. Dans l'hypothèse d'une attaque sur l'ensemble de l'Alliance menaçant son existence, attaque qui, à l'heure actuelle est peu probable, mais ne peut pas tout à fait être écartée, la réserve constitue le noyau permettant la montée en puissance adaptée aux futurs scénarios de menace.

3.2.2 La prévention des conflits et la gestion des crises à l'échelle internationale

Les réservistes peuvent être employés dans le cadre de toutes les opérations extérieures de la Bundeswehr, allant des missions d'observation et de prévention des conflits à l'échelle internationale jusqu'aux opérations d'imposition de la paix en passant par des missions de gestion des crises et la lutte contre le terrorisme international. La complexité des missions internationales, leur durée ainsi que les activités de coopération avec nos alliés et partenaires requièrent un fort engagement de la part des réservistes. Une qualification spécifique à la mission est nécessaire pour que le réserviste puisse être affecté à un poste dans un tel contexte opérationnel.

3.2.3 La participation aux missions militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne

Notamment dans le domaine des affectations particulières, les réservistes jouissant d'une qualification professionnelle de spécialiste peuvent apporter leur contribution aux tâches militaires à accomplir dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. En raison de l'évolution des capacités militaires au niveau européen et d'une coopération plus approfondie en matière de technologies et de politique industrielle au sein de l'Union européenne, les affectations se prêtant aux réservistes vont en nombre croissant.

3.2.4 Contributions à protection du territoire national

3241. En tant que de besoin, toutes les forces disponibles - y compris les réservistes - seront employées pour assumer les tâches relevant de la protection du territoire national. Une telle situation peut nécessiter un volume de forces armées dépassant les effectifs prévus en temps de paix.

3242. La protection du territoire national est une tâche impliquant tous les acteurs étatiques. La contribution qu'y apporte la Bundeswehr englobe toutes les capacités qu'elle peut mettre en œuvre pour protéger l'Allemagne et ses citoyens sur son territoire national. Outre les missions clés (surveillance et garantie de la sécurité de l'espace aérien et maritime allemand, défense du territoire national dans le sens classique du terme, sûreté des installations militaires sur le sol allemand), celles-ci comprennent également les tâches subsidiaires assignées à la Bundeswehr sur le territoire national (entraide administrative fournie en cas de catastrophes naturelles ou de sinistres majeurs, au titre de la protection

d'infrastructures sensibles et dans l'hypothèse d'un état d'urgence national) dans le cadre de la législation en vigueur.³

3243. La protection de la population civile et des infrastructures vitales du pays contre les menaces asymétriques et plus particulièrement contre la menace terroriste revêt un intérêt primordial. La Bundeswehr porte toujours assistance quand elle seule dispose des capacités requises ou quand ses moyens seuls sont capables de protéger les citoyens et les infrastructures sensibles. Tous les éléments des différents secteurs organisationnels qui se prêtent à cette tâche ainsi que la réserve aux effectifs optimaux complètent le dispositif civil intervenant pour assurer la sécurité et la protection contre les catastrophes naturelles. Pour honorer leur rôle spécifique en ce domaine, les réservistes doivent être étroitement associés aux activités de coopération entre la Bundeswehr et les éléments civils et être intégrés dans les exercices communs. Cette coopération peut nécessiter l'emploi de réservistes en nombre plus élevé dès le temps de paix.

3244. Les actions civilo-militaires constituent, sur le territoire national, la contribution que la Bundeswehr fournit à la préservation de la sécurité de l'État. Dans l'objectif d'informer, de conseiller et de soutenir les services et acteurs civils, les éléments organisationnels d'active et ceux de la réserve forment un réseau adapté aux différents échelons de commandement, couvrant la totalité du territoire national et calqué sur les structures fédérales de l'Allemagne. À côté du personnel militaire affecté à des postes existants dans les structures d'active, des réservistes qualifiés et immédiatement disponibles seront employés au sein des détachements de liaison aux niveaux *Bezirk* (principale division administrative d'un *Land*) et *Kreis* (cercle rural ou ville-cercle)*. En fonction de leur volonté de servir dans les unités régionales de protection et de soutien⁴, il est possible de mettre sur pied des forces supplémentaires destinées à assurer la protection du territoire.

3245. Des prestations d'assistance en cas de catastrophes naturelles et de sinistres particulièrement graves sont accordées non seulement en s'appuyant sur les moyens et installations d'ores et déjà disponibles, mais aussi en faisant appel aux réservistes. Les modalités de fourniture de telles prestations sont définies, mises en pratique sous forme d'exercices et actualisées en coopération étroite avec les institutions étatiques et les organisations humanitaires civiles.

3246. Pour fournir un soutien aux forces armées des alliés et des partenaires, la Bundeswehr n'a pas besoin de se doter de capacités supplémentaires. Ce soutien peut être assuré grâce aux capacités tenues à disposition et en faisant appel aux moyens civils. Il est également possible d'employer des réservistes ayant reçu une formation adéquate pour s'acquitter de cette tâche.

3247. L'engagement des forces armées dans le cadre de la défense nationale classique nécessite d'augmenter la présence des forces d'active et la montée en puissance des éléments organisationnels de la réserve. À ce titre, il se peut que l'engagement de réservistes s'avère obligatoire. En cas de tension ou de guerre, ceux-ci seront appelés sous les drapeaux selon le principe de la conscription générale.

³ Voir les « *Principes directeurs de la politique de défense* » du 18 mai 2011, p. 15.

* Note du traducteur: En allemand, ces détachements de liaison sont appelés respectivement *Bezirksverbindungskommando* (BVK) et *Kreisverbindungskommando* (KVK).

⁴ En y associant les initiatives régionales animées par les réservistes.

3.2.5 Sauvetage et évacuation

En ce qui concerne les missions de sauvetage et d'évacuation, les réservistes ne seront employés qu'à condition qu'ils aient reçu une formation spéciale en ce domaine, que leur niveau d'entraînement soit maintenu et qu'ils soient rapidement disponibles. D'une façon générale, les missions de sauvetage et d'évacuation seront menées sous responsabilité nationale. Cependant, il est possible de faire participer les alliés ou partenaires à de telles missions. Celles-ci ne sont pas soumises à des restrictions géographiques et présupposent l'existence de forces spéciales ou spécialisées faisant preuve d'une très grande disponibilité.

2.3.6 Partenariat et coopération – activités des réservistes à l'échelle internationale

Dans le cadre des actions de partenariat et de coopération, les réservistes sont employés pour des tâches qui sont liées à la prévention des crises et des conflits ainsi qu'aux opérations de relèvement postérieures à ces crises et conflits. En fait partie également la participation à des activités multinationales (par ex. l'aide à la formation militaire⁵) et aux exercices. Il revient à la Bundeswehr de faire le nécessaire pour que les réservistes puissent participer aux activités internationales, participation qui est, par ailleurs, soutenue par les associations et organisations qui œuvrent dans l'intérêt des réservistes.

2.3.7 Prestations d'aide humanitaire à l'étranger

Notamment dans leur rôle de spécialistes dans le domaine de la coopération civilo-militaire à l'étranger, les réservistes peuvent soutenir les missions d'assistance menées dans un cadre multinational. La Bundeswehr fournit des prestations d'assistance pour soutenir les opérations à but humanitaire et les actions d'aide en cas de catastrophe à l'étranger. Ces prestations sont accordées par le recours aux forces, moyens et installations existants. En tant que contribution au rétablissement de l'ordre social et des infrastructures en zones de crises, l'assistance fournie peut prendre la forme d'une mission autonome. Les procédures à appliquer dans le cadre de telles opérations seront établies en concertation étroite avec les autres institutions étatiques et les organisations d'aide humanitaire et elles sont adaptées à chaque fois en fonction de la situation rencontrée.

4. Personnes responsables dans le domaine des questions relatives aux réservistes

401. S'occuper des questions relatives aux réservistes est une tâche relevant du commandement. Tous les supérieurs hiérarchiques assument, dans leur domaine de compétences, la responsabilité pour les hommes et femmes qui leur sont confiés. L'évolution des effectifs, les actions de formation et le renforcement des liens qui unissent les réservistes à la Bundeswehr sont, à cet égard, des aspects dont il faut obligatoirement tenir compte. En ces domaines, les réservistes doivent bénéficier d'une attention toute particulière. Pour le soutenir dans l'accomplissement de sa tâche, chaque chef d'organisme jusqu'au niveau bataillon⁶ désigne un délégué à la réserve. Pour cela, il faut veiller à ce que le personnel d'encadrement soit instruit sur le contenu du présent concept (voir annexe 7).

402. Le chef d'état-major adjoint de la Bundeswehr assume la fonction de délégué chargé des questions relatives aux réservistes au niveau de l'ensemble de la Bundeswehr. Dans une « Directive relative aux activités menées au profit des réservistes » publiée à intervalles réguliers, il fixe les orientations et les axes d'efforts pour les activités de la Bundeswehr menées au profit des réservistes ainsi que pour celles de l'Association des réservistes de la

⁵ Pour cela, il est nécessaire d'adapter le cadre juridique.

⁶ Les spécificités des différents secteurs organisationnels peuvent nécessiter des dispositions dérogatoires.

Bundeswehr et de son conseil consultatif. Il vérifie à quel point ses directives ont été mises en œuvre et il représente la Bundeswehr au niveau international.

403. En coopération avec les délégués à la réserve des différents secteurs organisationnels, il surveille la mise en œuvre des directives pour l'ensemble des questions relatives aux réservistes. Vis-à-vis du public, il représente les activités menées au profit des réservistes et assure la liaison avec les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes, avec les dirigeants des organisations patronales et des associations des salariés ainsi qu'avec d'autres organisations centrales. Dans l'accomplissement de ses tâches, il est soutenu au niveau ministériel par le bureau compétent en matière de la réserve qui fait aussi appel aux compétences du « Centre de compétence dédié aux réserve de la Bundeswehr », centre mis en place au sein de l'Office des forces armées.

404. Les délégués à la réserve de l'ensemble des secteurs organisationnels assurent la représentation extérieure pour les matières relevant du domaine de leurs compétences respectives tout en tenant compte des directives de leurs supérieurs hiérarchiques et du chef d'état-major adjoint de la Bundeswehr.

5. Les catégories d'emploi et les types d'affectation du personnel de réserve

5.1 Les catégories d'emploi de la réserve

511. Face aux changements de l'environnement de sécurité qui, à l'heure actuelle, sont certes peu probables, mais ne peuvent pas être exclus à moyen ou à long terme, il est nécessaire de mener une politique de prévention en matière de sécurité qui s'inscrit dans la durée, remplaçant la reconstitution de la capacité de défense pratiquée jusqu'à présent. Cette politique de prévention requiert, entre autres, des capacités spécifiques en matière de montée en puissance qui permettent de distinguer entre une montée en puissance à court, à moyen et à long terme (voir annexe 3).

La division en trois catégories, à savoir en une réserve opérationnelle, une réserve territoriale et une réserve stratégique, est la réponse à cette politique de prévention (voir annexe 4).

512. Indépendamment de leur formation et de leur disponibilité, les réservistes seront employés dans toute la gamme de missions confiées à la Bundeswehr et seront affectés à l'une de ces trois catégories.

513. La **réserve opérationnelle** a pour fonction de soutenir le personnel de tous les secteurs organisationnels. Elle comprend des postes individuels au niveau de la réserve de renforcement et de la réserve générale ainsi que des unités en sommeil qui peuvent être activées en cas de besoin. Celles-ci servent à renforcer les unités d'active et constituent donc le fondement de la capacité de montée en puissance. Elles se prêtent particulièrement bien à la montée en puissance des capacités requises à court terme. En ce qui concerne la formation et l'emploi de ces unités, il est fait appel aux moyens organiques de l'unité d'active à renforcer.

514. La **réserve territoriale**⁷ est employée pour accomplir des missions de liaison, de sûreté et de soutien. Elle fait partie du Service de soutien interarmées et se compose des effectifs des détachements de liaison aux niveaux *Bezirk* et *Kreis*⁸ (BVK/KVK) et des cellules de

⁷ Des informations plus détaillées figureront dans le « Concept relatif aux forces territoriales » (à établir par le Service de soutien interarmées).

⁸ Les officiers supérieurs médecins affectés à des postes au sein des cellules de coopération civilo-militaire continueront à appartenir au Service de santé interarmées de la Bundeswehr.

coopération civilo-militaire⁹ (éléments de la réserve territoriale). En tenant compte du potentiel de recrutement dans les différentes régions, les unités régionales de protection et de soutien seront mises en place au sein du Service de soutien interarmées comme nouveaux éléments hiérarchiquement subordonnés aux commandements de *land*. Ces éléments sont prévus pour réduire la charge des unités d'active dans le domaine de la protection du territoire national.

515. Une fois activées, les unités régionales de protection et de soutien sont aptes à assurer, à court terme, la montée en puissance dans le domaine du soutien et, à moyen terme, la montée en puissance dans le domaine des missions de sûreté ou d'autres capacités militaires. Les unités régionales de protection et de soutien seront placées sous contrôle opérationnel (OPCON) en fonction des missions qui leur seront confiées¹⁰. Chaque réserviste disponible du point de vue du droit militaire peut être affecté aux unités régionales de protection et de soutien. La montée en puissance doit être accompagnée d'actions de formation et de fourniture d'équipements qui tiennent compte de l'emploi prévu et de la situation rencontrée. Les unités régionales de protection et de soutien seront soutenues dans l'accomplissement de leur tâche par des unités jumelées qui seront désignées à cet effet au niveau régional. Les structures d'organisation des unités régionales de protection et de soutien tiendront compte des spécificités régionales et des ressources humaines potentiellement disponibles. En cas de besoin, ces structures peuvent être adaptées avec toute la souplesse requise.

516. Pour répondre au principe qui veut que « les réservistes soient commandés par des réservistes », des structures et des postes destinés aux personnels de réserve seront créés notamment à tous les échelons du Service de soutien interarmées, à commencer par son état-major jusqu'aux bureaux responsables des travaux fondamentaux en passant par les commandements de coordination des capacités et les commandements de *land*. Ce sont en premier lieu les activités de formation et d'entraînement au sein de la réserve territoriale qui obéissent au principe évoqué ci-dessus. Il s'agit donc de rendre les réservistes employés en tant qu'instructeurs capables de dispenser la formation nécessaire. Cette formation doit avoir lieu en priorité dans les organismes de formation régionaux.

517. La **réserve stratégique** englobe la totalité des réservistes sans affectation. Elle constitue une partie du potentiel en ressources humaines en cas d'une montée en puissance de la Bundeswehr échelonnée sur le long terme. Ceux qui font partie de la réserve stratégique peuvent servir dans la Bundeswehr dans la mesure où ils sont disponibles du point de vue du droit militaire. La réserve stratégique ne dispose pas de matériels. Ces matériels doivent être mis à disposition en cas de besoin.

518. Assumant la fonction pilote pour toute la Bundeswehr, le Service de soutien interarmées aide les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes à conférer aux personnels de la réserve stratégique la formation requise. À cet effet, les commandements territoriaux apportent leur conseil à ces associations et organisations, coordonnent leurs actions de formation, les aident sur le plan organisationnel et assurent que les objectifs fixés par les secteurs organisationnels soient respectés. Les actions de formation nécessitant le statut militaire seront menées sous la responsabilité des commandements territoriaux. La formation des personnels de la réserve stratégique est majoritairement assurée par les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes et est dispensée sous forme de séminaires.

⁹ Sur le plan organisationnel, les différentes cellules de coopération civilo-militaires sont rattachées à leur secteur organisationnel ; voir le sous-concept de coopération civilo-militaire de la Bundeswehr.

¹⁰ Le concept « Protection du territoire national », qui reste à élaborer, fournira de plus amples informations en la matière.

5.2 Les types d'affectation du personnel de réserve

521.L'objectif de la Bundeswehr est de recruter des réservistes motivés et qualifiés et de les affecter à des postes pour créer des liens qui les unissent à long terme à la Bundeswehr. Pour cela, il existe des postes dans la **réserve de renforcement** et dans la **réserve générale**. La réserve de renforcement plus la réserve générale constituent les effectifs complémentaires dont le volume doit être prévu dès le temps de paix pour couvrir les besoins des différents secteurs organisationnels.

522.La **réserve de renforcement** comprend l'ensemble des réservistes affectés à des postes inscrits au tableau des effectifs. La réserve de renforcement est nécessaire pour atteindre la pleine capacité opérationnelle des secteurs organisationnels.

523.La **réserve générale** comprend l'ensemble des réservistes affectés à des postes non inscrits au tableau des effectifs au niveau des différents secteurs organisationnels. Elle constitue une disposition de planification visant à compenser un manque de personnel ou à couvrir un besoin temporairement accru afin de maintenir ou augmenter la capacité à durer.

524.Munis de qualifications professionnelles bien précises, les spécialistes civils dont la Bundeswehr ne dispose pas ou dont le nombre est insuffisant peuvent être affectés à des postes dans la réserve générale, voire dans la réserve de renforcement. Pour couvrir le besoin en **spécialistes**, il est possible d'avoir recours tant aux personnes qui ont été appelés sous les drapeaux qu'à celles n'ayant pas servi dans les forces armées et restées donc sans formation militaire adéquate. La définition du besoin et les affectations aux postes relèvent de la compétence des différents secteurs organisationnels.

525.La **réserve générale « transformation »** permet, à titre exceptionnel, de procéder à des affectations temporaires pendant que de nouvelles structures sont mises en place. L'objectif est de maintenir une affectation en cas de suppression d'un poste suite à la dissolution ou à la réorganisation des services. Le personnel concerné doit être affecté dans les meilleurs délais à un poste dans la réserve générale ou dans la réserve de renforcement. En coopération avec les organismes bénéficiaires, l'Office fédéral pour la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr pilote et surveille le transfert des personnels vers de nouveaux postes.

6. Les possibilités de service militaire dans la réserve¹¹

6.1 Bases juridiques

611.Si les réservistes sont convoqués à effectuer une période d'activité, ils seront des militaires à part entière, jouissant des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations.

612.La Loi sur le statut juridique des militaires définit les possibilités et les limites dans le cadre desquelles il est possible de convoquer les réservistes pour qu'ils effectuent une période d'activité. S'y ajoutent, en cas de tension ou de guerre, d'autres types de service militaire basés sur le principe de la conscription et fixés par la Loi sur le service militaire obligatoire.

613.Afin de créer des bases juridiques uniques applicables au service volontaire des réservistes, il est fait appel, en dehors de cas de tension ou de guerre, aux parties quatre et cinq de la Loi sur le statut juridique des militaires, ces parties n'ayant pas de rapport à la conscription.

¹¹ Voir l'annexe 9.

6.2 Les périodes d'activités dans la réserve

En ce qui concerne le service des réservistes, une distinction est faite entre les **périodes d'activités générales** et les **périodes d'activités particulières dans la réserve**.

6.2.1 Les périodes d'activités générales dans la réserve

Sont considérées comme des périodes d'activités générales dans la réserve les activités exercées conformément aux aliéna 1 et 2 (périodes d'exercice) de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires ainsi que les périodes spéciales organisées conformément à l'article 81 de cette loi.

6212. Conformément aux aliéna 1 et 2 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires, les périodes d'exercice seront organisées dans le cadre du service dans la réserve pour combler les besoins temporaires en personnel de la Bundeswehr. En outre, elles ont pour but de conduire des actions de formation au profit des réservistes et /ou de les préparer de façon ciblée aux engagements opérationnels. Les périodes d'activités dans la réserve effectuées à des fins de formation peuvent, le cas échéant, être également organisées au sein d'organismes civils.

6213. Conformément à l'article 81 de la Loi sur le statut juridique des militaires, les périodes spéciales sont des activités de service des forces armées¹² auxquelles il est possible d'associer des réservistes selon le principe du volontariat et indépendamment de leurs affectations. En outre, il est possible d'inviter des hôtes aux périodes spéciales.

Les objectifs poursuivis par ces périodes spéciales sont, entre autres, les suivants :

- proposer aux réservistes des séances d'information et des actions de perfectionnement,
- motiver les réservistes à assumer la fonction de médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile et leur conférer les capacités nécessaires en ce domaine,
- actualiser et élargir les connaissances et savoir-faire militaires des réservistes et approfondir les liens qui les unissent à la Bundeswehr,
- attirer des cadres civils pour jouer un rôle de multiplicateur au profit de la Bundeswehr,
- informer les personnes n'ayant pas servi dans l'armée et attirer des spécialistes civils pour servir dans les forces armées,
- convoquer les réservistes à une opération d'assistance ou à une opération menée en cas d'un sinistre extrêmement grave lorsqu'il est impossible d'organiser une période d'activité dans la réserve en temps opportun.

6214. Sauf en cas de catastrophes naturelles, les chefs des détachements de liaison aux niveaux *Bezirk* et *Kreis* ou leurs adjoints ainsi que les officiers supérieurs médecins chargés de la coopération civilo-militaire effectuent leur service sous forme de périodes d'activités générales dans la réserve. Dans le cadre de leurs attributions, ils assurent la liaison avec le personnel des services et autorités chargés de la protection contre les catastrophes naturelles ainsi qu'avec les organismes de protection civile. Ils leur apportent leurs conseils et coordonnent les besoins exprimés par ces derniers vis-à-vis de la Bundeswehr. Pour cela, il

¹² Il peut s'avérer nécessaire de procéder à des modifications en vue d'intégrer d'autres secteurs organisationnels.

est nécessaire de pouvoir adopter dans les meilleurs délais le statut de militaire, et ceci avec toute la souplesse requise et sans formalités bureaucratiques. Afin de permettre l'adoption rapide du statut militaire dans une telle situation, il faut fixer des dispositions juridiques et organisationnelles particulières¹³.

6.2.2 Les périodes d'activités particulières dans la réserve

Les **périodes d'activités particulières dans la réserve** englobent l'ensemble des prestations de service ou des types de service militaire qui dépassent le cadre des activités générales dans la réserve. Font partie des activités particulières dans la réserve les emplois suivants :

- L'affectation particulière à l'étranger (article 62 de la Loi sur le statut juridique des militaires).
L'affectation particulière à l'étranger est soumise au strict principe du volontariat et n'aura lieu que s'il n'y a pas de personnel d'active qualifié capable d'accomplir les tâches opérationnelles ou que leur nombre soit insuffisant. D'une façon générale, la durée d'une affectation à l'étranger est limitée dans le temps. En règle générale, la participation répétée à une opération extérieure n'est autorisée qu'après écoulement d'un temps raisonnable.
- La prestation d'assistance sur le territoire national (article 63 de la Loi sur le statut juridique des militaires).
La prestation d'assistance sur le territoire national par les forces armées se fera dans le cadre de l'entraide administrative ou en cas de catastrophes naturelles ou de sinistres particulièrement graves tels que définis à l'article 35 de la Loi fondamentale. En font partie également les exercices conduits dans le cadre de la coopération civilo-militaire en préparation à une telle situation. D'une façon générale, la durée de la prestation d'assistance est limitée à trois mois par an. Cependant, il est possible que le Ministère fédérale de la Défense autorise, à titre exceptionnel, la prolongation de la durée légale d'une telle mesure après avoir obtenu l'accord de la personne concernée ainsi que de son employeur, privé ou étatique.
- La prestation d'assistance à l'étranger (article 63a de la Loi sur le statut juridique des militaires).
Pour fournir des prestations d'assistance à l'étranger, les forces armées sont employées dans le cadre d'actions d'aide humanitaire. Ces prestations sont accordées en s'appuyant sur les moyens et installations déjà existants. Par analogie avec la prestation d'assistance sur le territoire national, le Ministère fédérale de la Défense peut, à titre exceptionnel, autoriser des dérogations à la durée maximale d'une telle mesure, fixée par la loi à trois mois, après avoir obtenu l'accord de la personne concernée ainsi que de son employeur, privé ou public.
- Les exercices à durée indéterminée prescrits comme service de permanence par le Gouvernement fédéral (alinéa 3 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires).
- Le service militaire à durée indéterminée en cas de tension ou de guerre (n° 5 de l'article 60 de la Loi sur le statut juridique des militaires, voir aussi le n° 7 de l'alinéa 1 de l'article 4 de la Loi sur le service militaire obligatoire).

¹³ À cet effet, une initiative de loi est en cours de préparation par le Ministère fédérale de la Défense.

En cas de tension ou de guerre, il est possible d'appeler, sans respecter un délai quelconque, les réservistes sous les drapeaux pour un service militaire à durée illimitée conformément aux termes de la Loi sur le service militaire obligatoire ou, s'ils ne sont pas assujettis aux obligations militaires, aux termes de la Loi sur le statut juridique des militaires.

6.3 Le service militaire en cas de tension ou de guerre

631.Aux termes de la Loi sur le service militaire obligatoire, les périodes d'exercice font partie des types de service militaire qu'il faut obligatoirement effectuer. Sauf nouvel ordre, ces périodes sont suspendues et ne seront effectuées qu'en cas de tension ou de guerre (cf. l'article 2 de la Loi sur le service militaire obligatoire). La durée de chaque période d'exercice ainsi que la durée cumulée de ces périodes sont limitées dans le temps, exception faite des périodes d'exercice prescrites comme service de permanence par le Gouvernement fédéral.

632.Les périodes d'exercice effectuées par les différents éléments organisationnels des forces de réserve contribuent, elles aussi, à accroître la disponibilité opérationnelle des forces armées. En ce qui concerne ces périodes, une distinction est faite entre les périodes d'instruction individuelles et les périodes d'exercice collectives impliquant les cadres et les spécialistes ainsi que l'ensemble de la troupe.

633.Les périodes d'exercice collectives seront préparées par des cadres et spécialistes expressément désignés à cet effet et peuvent être accomplies ensuite par l'ensemble de la troupe. Il est possible de concevoir les exercices impliquant l'ensemble de la troupe comme une préparation des forces armées aux engagements opérationnels futurs. Pour cela, les activités d'entraînement doivent aussi inclure les organismes responsables de la convocation des réservistes. En outre, l'entraînement doit tenir compte de la réalisation de la pleine capacité opérationnelle et de l'instruction et du perfectionnement du personnel ainsi que de l'interaction entre les unités et les groupements. Les détails seront réglés par les différents secteurs organisationnels militaires.

7. Principes régissant la gestion des ressources humaines de la réserve

7.1 Conditions générales

711.Une gestion des ressources humaines répondant aux valeurs et repères de notre temps et tenant compte des intérêts personnels influe directement sur la motivation des réservistes d'effectuer une période d'activité. Cette motivation est notamment stimulée par une planification s'inscrivant dans le long terme, la prise en compte des intérêts personnels et professionnels, la proposition d'une gamme de formations modernes, des perspectives d'avancement intéressantes et la diffusion d'informations en temps opportun. Il faut utiliser les médias modernes pour communiquer rapidement, sans lourdeurs bureaucratiques et de façon régulière avec les réservistes. Ces moyens médiatiques contribuent à l'accès aux informations d'une grande actualité sur la réserve.

712.En règle générale, la démarche de planification des emplois et les actions de formation destinées aux réservistes ne sont pas différentes de celles menées pour les militaires d'active. En concertation avec l'Office fédéral pour la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr, les responsables des différents secteurs organisationnels sont chargés d'effectuer une planification des emplois guidée par les objectifs recherchés et de créer des profils de carrière pour les réservistes affectés.

713.La formation des réservistes obéit au principe de la polyvalence et est guidée, pour l'essentiel, par les objectifs fixés pour les militaires d'active. Les actions de formation doivent tenir compte de la disponibilité restreinte des réservistes en termes de temps. D'une façon générale, les réservistes ont accès à toute la gamme de formations proposées par la Bundeswehr (voir annexe 7).

714.Le service des réservistes est soumis aux impératifs de rentabilité. L'intérêt et la durée de ce service et plus particulièrement l'effort à consacrer à la formation des réservistes ne doivent pas être disproportionnés aux coûts engendrés ni aux ressources disponibles.

715.En temps de paix, les postes pour réservistes seront mis à disposition dans la limite de l'enveloppe budgétaire, permettant au personnel de réserve d'effectuer des périodes d'activité. Pour garantir la continuité du service des réservistes, le Ministère fédéral de la Défense attribue ces postes aux différents secteurs organisationnels en temps opportun. Le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr » assure la gestion de ces postes. Les postes pour réservistes affectés à des missions particulières à l'étranger seront mis à disposition et gérés séparément.

716.Il revient aux services et organismes concernés de veiller à ce que toutes les conditions soient réunies pour garantir le bon fonctionnement du service dans la réserve. Ceci implique la mise en place des infrastructures et des moyens de communication (équipement informatique) ainsi que des moyens assurant la mobilité nécessaire.

717.Il faut essayer de convoquer les réservistes affectés à un poste au moins une fois tous les deux ans afin qu'ils puissent effectuer une période d'activité. Si les réservistes affectés à un poste n'ont pas effectué une période d'activité en l'espace de trois ans, le service responsable des affectations du personnel de réserve aura pour tâche d'interroger systématiquement les réservistes quant au maintien de leur volonté de s'engager pour la réserve. Le cas échéant, il faut annuler l'affectation.

718.La convocation aux périodes d'activité présuppose que le réserviste soit apte au service dans la réserve. Conformément aux règlements médicaux militaires, l'aptitude médicale sera appréciée en fonction de chaque poste à pourvoir en tenant compte de la nature du travail, du type de service militaire et de l'emploi prévu.

7.2 Le recrutement

721.La Bundeswehr a besoin de réservistes qualifiés, intéressés et disponibles pour les affecter aux postes prévus. Les cadres et spécialistes civils représentent, par ailleurs, un potentiel précieux en raison de leurs aptitudes personnelles et de leurs qualités leur permettant d'assumer la fonction de médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile. C'est pourquoi il faut essayer d'attirer ces cadres et spécialistes afin qu'ils puissent jouer un rôle de multiplicateur au profit du service dans la réserve.

722.En principe, tout citoyen et toute citoyenne de nationalité allemande ont le droit de s'engager dans la réserve. À tous les échelons, les supérieurs hiérarchiques assument, dans cette perspective, une responsabilité toute particulière pour le recrutement de personnels de réserve.

723.Au niveau national, le recrutement de réservistes relève de la compétence de l'organisation responsable du recrutement du personnel militaire. Les réservistes ainsi que les organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes proposent leur soutien à la Bundeswehr dans le domaine du recrutement des personnes prêtes à servir dans la réserve.

724. Les anciens militaires de la Bundeswehr constituent le réservoir prioritaire permettant la régénération du personnel de réserve. À l'expiration du service sous les drapeaux, il faut veiller à ce que les réservistes soient affectés, peu de temps après leur libération et en accord avec eux, aux postes prévus pour réservistes. Dans l'impossibilité d'une affectation rapide, il est nécessaire que les réservistes soient accompagnés et suivies tout au long de leur carrière civile pour déterminer si les expériences et qualifications professionnelles acquises sont exploitables du point de vue militaire. Les organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes aident les organismes militaires dans cette tâche.

725. De plus, les hommes et les femmes qui, jusqu'à présent, n'ont pas servi dans l'armée et se déclarent prêts à servir dans la réserve et qui sont disponibles du point de vue du droit militaire rentrent en ligne de compte pour un recrutement. Dans ce cas, il convient de reconnaître les qualifications et aptitudes acquises par ces réservistes au cours de leur vie professionnelles civile et d'en tenir compte lors des affectations. Le Règlement relatif aux carrières militaires prévoit pour les spécialistes civils des passerelles leur permettant d'occuper des postes de techniciens destinés aux sous-officiers supérieurs ou aux officiers de grade supérieur. Le fait de posséder des qualifications civiles n'exclue pas la possibilité de recevoir, dans certains domaines d'emploi, une formation militaire spécialisée supplémentaire. Cette formation doit cependant se limiter au strict minimum. Les secteurs organisationnels ont la charge d'en fixer les modalités. Il faut veiller à ce que les savoir-faire et les capacités militaires de base soient acquis de manière adéquate aux différents échelons.

726. Dans leur rôle de futurs cadres civils, les étudiants constituent un groupe cible de premier ordre. L'objectif avoué est d'attirer ces milieux académiques. Au travers de ses campagnes d'information et ses activités d'encadrement ciblées auprès des universités, l'Association des réservistes de la Bundeswehr apporte sa contribution au recrutement de cette catégorie de personnel.

727. L'Office fédéral pour la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr permet aux réservistes inscrits à l'ordre des médecins ou dotés d'une qualification particulière dans le domaine médicale de changer de carrière militaire pour être admis au Service de santé interarmées de la Bundeswehr.

728. Si des agents civils¹⁴ de la Bundeswehr sont employés pour accomplir des tâches soit militaires soit civiles sous statut militaire, il s'agit, en effet, d'une affectation comme réserviste au sens du présent concept.

¹⁴ Employés et fonctionnaires de la Bundeswehr.

7.3 L'évolution du personnel de réserve

731.Le Ministère fédéral de la Défense fixe les orientations pour l'évolution du personnel de réserve et pour l'exercice du contrôle technique vis-à-vis des réservistes.

732.En concertation avec les différents secteurs organisationnels, l'Office fédéral pour la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr est chargé de s'occuper de tous les volets intéressant l'évolution du personnel de réserve. En règle générale, les procédures applicables dans le domaine de l'évolution des personnels de réserve affectés à un poste ne diffèrent pas de celles applicables aux militaires d'active.

733.À tous les échelons, les supérieurs hiérarchiques assument, dans leur domaine de compétence, une responsabilité particulière pour le personnel leur confié. Dans le cadre de leur tâche de commandement, ils ont une obligation particulière d'apporter une contribution à l'évolution du personnel de réserve. Ceci inclut la valorisation et l'exploitation des capacités individuelles. Les supérieurs hiérarchiques des différents éléments organisationnels de la réserve ont, en principe, des obligations similaires.

7.4 Les affectations

741.Une affectation est la désignation d'un réserviste à un poste dans la réserve de renforcement ou dans la réserve générale. Le nombre des affectations découle de la mission de la Bundeswehr. Il convient de vérifier ce nombre en permanence et de l'adapter aux besoins identifiés.

742.Obéissant aux principes d'une gestion moderne des ressources humaines, l'affectation à un poste de réserviste est régie par des procédures analogues à celles applicables aux affectations des militaires d'active. Pour être affecté à un poste de réserviste, il est nécessaire que l'intéressé soit disponible du point de vue du droit militaire. Son aptitude, ses capacités et ses performances seront prises en considération. Il n'existe aucun droit à une affectation. Une affectation ne crée par elle-même ni droits ni obligations.

743.Sur la base des objectifs fixés par les secteurs organisationnels, chaque chef de service procède à la définition détaillée du total des postes destinés au personnel de la réserve générale dans son service, sachant que chaque poste militaire inscrits au tableau des effectifs peut être intégré à la réserve générale. S'il existe, pour un poste donné, plusieurs définitions d'emplois, le chef de service peut déterminer la qualification nécessaire au regard d'une affectation tout en tenant compte du niveau de formation militaire requis pour ce poste.

744.Une affectation constitue un module essentiel pour l'évolution du personnel de réserve. Elle permet de profiter des mesures supplémentaires proposées par l'armée pour favoriser l'avancement de carrière. Toute activité effectuée hors de l'affectation doit systématiquement être coordonnée avec le Service responsable des affectations du personnel de réserve.

745.Les réservistes qui se déclarent prêts à être sélectionnés pour une affectation particulière à l'étranger seront affectés aux contingents opérationnels.

7.5 La coopération avec les employeurs

751. Les diverses activités des réservistes ne sont possibles que dans la mesure où les employeurs du secteur civil ou de la fonction publique se montrent compréhensifs à l'égard de l'engagement dans la réserve et y apportent leur soutien. Il s'agit en effet de leur faire comprendre que les réservistes effectuant un travail qualifié au sein de la Bundeswehr apportent ainsi une contribution précieuse à la préservation de la sécurité de notre pays et que les connaissances et aptitudes qu'ils acquièrent sont de nature à élargir leurs compétences et constituent un véritable atout aussi pour leur vie professionnelle. L'information des employeurs est la tâche de toutes les antennes du Service responsable des affectations du personnel de réserve, antennes réparties sur l'ensemble du territoire national. Au niveau central, cette information est assurée par le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr ».

752. En signe de reconnaissance, il faudrait créer, au travers des arrangements de coopération, des incitations pour les employeurs qui les encouragent à mettre en disponibilité leurs employés pour une période d'activité dans la réserve. Sur directive du Ministère fédéral de la Défense et en concertation avec les délégués à la réserve, le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr » gère et coordonne les activités nécessaires en ce domaine. En outre, ce sont les commandements de *land* et l'organisation responsable du recrutement du personnel qui ont pour tâche de coordonner toutes les activités visant à recruter des réservistes et à susciter l'intérêt des employeurs.

753. Comme instrument d'incitation, il est possible de proposer aux réservistes des actions de formation et de perfectionnement qui peuvent leur être utiles dans l'exercice de leurs activités professionnelles civiles. Il est judicieux d'associer les employeurs à cette action en vue d'un enchaînement optimal des différents emplois de l'intéressé afin qu'il puisse réussir dans sa carrière tant civile que militaire.

754. À côté des formations de spécialistes, il convient d'intégrer dans la réflexion la possibilité d'acquérir aussi des qualifications dans les domaines tels que l'exercice du commandement, l'organisation, la gestion ainsi que la formation linguistique. Pour cela, il existe, entre autres, des modules de formation au Collège de Défense de la Bundeswehr, des cours et des stages à l'École d'officiers et à l'École des sous-officiers, à l'École d'information et de communication de la Bundeswehr, au Centre de formation morale et civique, à l'Académie du service de santé de la Bundeswehr ainsi qu'à l'Office fédéral des langues.

755. L'expérience acquise en tant que chef militaire dans le domaine du commandement et l'habitude d'assumer ses tâches avec un sens profond de la responsabilité et dans des délais contraints exercent une influence toute particulière sur le réserviste au regard de la formation de sa personnalité. Ces facteurs sont de nature à accroître non seulement ses compétences individuelles et sociales mais aussi ses compétences en matière de commandement. Les milieux civils savent, eux aussi, apprécier ces qualités comme traits de caractère prestigieux inhérents à la personne considérée.

756. Dans cadre des relations publiques, l'information complète et permanente des employeurs du secteur privé et de la fonction publique est une condition préalable essentielle à l'acceptation des actions de formation et des périodes d'activité dans la réserve. Les coopérations existantes connues sous la formule « la Bundeswehr et l'industrie » seront intégrées dans ce réseau de communication et mises en valeur au sens du présent concept. La mise au point d'une communication qualifiée au sein du trinôme constitué par la Bundeswehr, l'employeur et le réserviste est une condition indispensable pour couvrir les besoins de la

Bundeswehr en réservistes et, en même temps, pour tenir compte des intérêts de tous les acteurs de façon adéquate.

7.6 Mesures visant à augmenter l'attractivité du service dans la réserve

761.La réorientation de la Bundeswehr est accompagnée de changements structurels et conduira, à l'avenir, à un nombre de réservistes sensiblement moins élevé que par le passé. Aggravé par l'évolution démographique, le « combat pour les meilleures têtes » sur le marché de l'emploi, auquel il faut s'attendre d'ores et déjà dans le domaine du recrutement des forces d'active, forcera la Bundeswehr de mettre en place des incitations supplémentaires pour que le service dans la réserve soit rendu plus attrayant.

762.Contrairement au principe d'une simple indemnisation pour les périodes d'activité dans la réserve, principe valable jusqu'à présent, il conviendrait de mettre en place des mesures visant à augmenter l'attractivité du service dans la réserve. Pour répondre aux contraintes et impératifs de l'avenir, il faut rendre les procédures administratives plus souples et créer un environnement de travail moderne ainsi que des incitations équitables, tant matérielles qu'immatérielles.

763.Les principes de compatibilité entre la vie familiale et les activités professionnelles valent aussi pour le service dans la réserve.

764.En principe, l'habillement et équipement individuel des réservistes sont identiques à ceux en dotation dans les forces d'active. La dotation réelle fait cependant l'objet d'un règlement particulier.

765.En dehors des affectations, toute activité de réserviste sera effectuée conformément aux instructions du délégué à la réserve au niveau de l'ensemble de la Bundeswehr qu'est en l'occurrence le chef d'état-major adjoint de la Bundeswehr. Afin de tenir compte de ce type d'activité de manière juste et équitable, il est prévu que les services rendus par les réservistes en ce domaine seront pris en considération, sous certaines conditions, en vue d'une promotion à un grade plus élevé.

8. La coopération avec les organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes

8.1. La coopération au niveau du Ministère fédéral de la Défense et de la Bundeswehr

811.Le Ministère fédéral de la Défense et la Bundeswehr coopèrent étroitement avec les organisations et associations œuvrant dans l'intérêt des réservistes. Conformément aux orientations fixées par le Ministère fédéral de la Défense, les efforts de ces organisations et associations sont en priorité axés sur les activités menées en dehors des affectations. Les projets nécessitant un cadre officiel seront organisés sous forme d'une période d'activités générales (le plus souvent comme période spéciale) par les organismes de la Bundeswehr.

812.Les périodes d'activité en dehors des affectations sont effectuées pour la majeure partie au sein du Service de soutien interarmées. En qualité d'autorité technique, le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr » établit à cet effet les documents de base. Les commandements territoriaux, et plus particulièrement les commandements de *land*, planifient, coordonnent et organisent des périodes d'activité en dehors des affectations. La nature de ces périodes est déterminante pour le niveau de coopération de la Bundeswehr avec les organisations et associations des réservistes. En fonction de leurs capacités, toutes les

unités et tous les services de la Bundeswehr sont appelés à apporter leur soutien à cette coopération.

813.La coopération avec les organisations et associations des réservistes est surtout axée sur les actions de formation conduites conformément aux règlements de la Bundeswehr, l'organisation de séminaires en matière de politique de sécurité, le recrutement ainsi que l'information et l'encadrement de tous les réservistes. Quant aux activités d'encadrement, il importe de répondre, par des mesures adéquates, aux besoins spécifiques des différents groupes cibles.

8.2 L'Association des réservistes de la Bundeswehr

821.L'Association des réservistes de la Bundeswehr est l'organisme principal œuvrant dans l'intérêt des réservistes en dehors de la Bundeswehr. Cette association bénéficie chaque année d'une aide financière provenant du budget fédéral, cette subvention étant spécifiquement affectée à l'accomplissement de sa mission. Compte tenu de ce fait, il importe que l'association s'acquitte, conformément aux orientations fixées par la Bundeswehr, des tâches qui lui incombent en dehors des forces armées allemandes et qui sont subventionnées par l'État au profit des réservistes.

822.L'Association des réservistes de la Bundeswehr a pour tâche d'assurer l'encadrement des militaires ayant quitté le service d'active et des personnes n'ayant pas servi dans l'armée, de les attirer en tant que médiateurs dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile et de leur conférer une formation supplémentaire qui leur permet d'assumer cette fonction médiatrice. Le travail en matière de politique de sécurité joue, dans cette perspective, un rôle particulièrement important. En mettant à disposition des réservistes qualifiés, l'Association des réservistes de la Bundeswehr apporte par ailleurs son soutien aux forces armées allemandes dans le domaine de la formation, des relations publiques, de la participation aux activités internationales des réservistes et du recrutement. L'Association des réservistes de la Bundeswehr organise, en outre, des stages de formation qui ne nécessitent pas de cadre officiel.

823.Les **musiques des réservistes** sont des alliances volontaires qui se sont fixé pour but de transmettre la tradition de la musique militaire. Elles se sont organisées dans l'Association des réservistes de la Bundeswehr et apportent une contribution précieuse au façonnement de l'image que l'opinion publique se fait de la Bundeswehr. Le directeur de la musique militaire de la Bundeswehr est responsable de l'expertise technique des musiques des réservistes et fixe les orientations générales en la matière. Il définit les mesures à prendre par la musique militaire de la Bundeswehr en vue de fournir un soutien aux musiques des réservistes¹⁵.

824.Les activités de l'Association des réservistes de la Bundeswehr ne comprennent pas de missions de souveraineté.

¹⁵ Voir le Concept technique pour la réalisation du soutien apporté par la musique militaire de la Bundeswehr aux musiques des réservistes (en cours d'élaboration).

8.3 Membres du conseil consultatif de l'Association des réservistes de la Bundeswehr

831. Les différentes organisations et associations œuvrant, en concertation avec et selon les orientations fixées par le Ministère fédéral de la Défense, au profit des réservistes se sont regroupées au sein du conseil consultatif de l'Association des réservistes de la Bundeswehr.

832. De concert avec les différentes organisations et associations des réservistes, le conseil consultatif mène ses activités au profit de tous les réservistes et plus particulièrement au profit de ceux qui font partie de la réserve stratégique. Il participe aux réflexions sur les possibilités de faire évoluer les activités menées au profit des réservistes ainsi que sur l'organisation pratique des périodes d'activité. Le conseil exerce une fonction consultative vis-à-vis du ou des délégués à la réserve. En ce qui concerne toutes les autres questions relatives aux réservistes, le conseil consultatif coopère avec le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr ».

833. Les organisations et associations des réservistes regroupées au du conseil consultatif organisent de leur propre chef des événements divers visant à informer les réservistes et à perfectionner leurs connaissances. Les contrôles et l'attestation de qualifications militaires resteront cependant réservés aux services et organismes compétents de la Bundeswehr.

9. Dispositions finales et transitoires

901. Les objectifs et orientations consignés dans le présent concept seront traduits en documents ultérieurs à établir par les directions compétentes du Ministère fédéral de la Défense ainsi que les échelons subordonnés.

902. Il est attendu que l'Association des réservistes de la Bundeswehr et son conseil consultatif donnent suite aux mesures prévues dans le présent concept de manière adéquate. Pour atteindre cet objectif, ils coopèrent étroitement avec les services compétents du Ministère fédéral de la Défense et les organismes lui subordonnés.

903. Après son entrée en vigueur, le Concept de la réserve sera progressivement traduit en documents de base, règlements, directives et instructions.

Le comité général des personnes de confiance auprès du Ministère fédéral de la Défense a été entendu.

Définitions

Réserve stratégique

L'ensemble des réservistes non affectés.

Périodes d'activités générales dans la réserve

Service des réservistes dans la réserve conformément aux alinéas 1 et 2 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires, ainsi que la participation à une période spéciale visée à l'article 81 de la Loi sur le statut juridique des militaires.

Montée en puissance

La montée en puissance englobe toutes les mesures visant à augmenter la disponibilité opérationnelle en termes de personnels et matériels en dehors du cas d'une mobilisation. Le dépassement du plafond fixé en temps de paix à 370 000 militaires, hommes et femmes, aux termes du droit international n'est pas autorisé.

Affectation

Affectation d'un réserviste à un poste dans la réserve de renforcement ou dans la réserve générale.

Service de permanence (exercices comme service de permanence)¹⁶

Exercices à durée indéterminée prescrits comme service de permanence par le Gouvernement fédéral conformément à l'alinéa 3 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires.

Affectation particulière à l'étranger¹⁷

Emplois effectués à bord d'un navire ou d'un avion à l'étranger ou en dehors du territoire allemand en vertu d'une convention, d'un accord ou d'un arrangement conclus avec un organisme supranational ou intergouvernemental ou avec un État étranger sur décision du gouvernement fédéral (alinéa 1 de l'article 62 de la Loi sur le statut juridique des militaires).

Périodes d'activités particulières dans la réserve

Tout type de prestation de service ou de service militaire dépassant le cadre des périodes d'activités générales, et tel que défini à la partie quatre de la Loi sur le statut juridique des militaires ou par la Loi sur le service militaire obligatoire.

Période spéciale

Les périodes spéciales sont des activités de service des forces armées visant notamment la formation militaire à laquelle il est possible d'associer toujours des réservistes selon le principe du volontariat conformément à l'alinéa 1 de l'article 81 de la Loi sur le statut juridique des militaires. En outre, il est possible d'inviter des hôtes aux périodes spéciales.

¹⁶ Alinéa 3 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires. En cas de tension ou de guerre l'alinéa 6 de l'article 6 de la Loi sur le service militaire obligatoire s'applique également.

¹⁷ Alinéa 1 de l'article 62 de la Loi sur le statut juridique des militaires. Le cas échéant, en cas de tension ou de guerre l'alinéa 2 de l'article 6a de la Loi sur le service militaire obligatoire s'applique également.

Incorporation (en cas d'entrée en vigueur des articles 3 à 53 de Loi sur le service militaire obligatoire)

Notification d'un ordre d'appel par l'organisation responsable du recrutement du personnel en vertu duquel les appelés sont obligés d'effectuer le service militaire conformément à la Loi sur le service militaire obligatoire.

Unités en sommeil

Les unités en sommeil sont des éléments prévus dans la structure d'organisation dont les postes sont pourvus, en règle générale, par des réservistes. Ces unités en sommeil seront activées en cas de besoin, elles servent à renforcer les unités d'active dans toute la gamme de missions et constituent, par-là, le fondement de la capacité de montée en puissance. Elles contribuent essentiellement à l'augmentation de la capacité à durer.

Effectifs complémentaires

Totalité des postes prévus pour réservistes en temps de paix (réserve de renforcement plus la réserve générale).

Cadres et spécialistes

Personnels opérationnels nécessaires, en temps de paix, pour l'administration d'un organisme militaire et pour assurer son bon fonctionnement.

Convocation

Service militaire effectué conformément à la partie quatre de la Loi sur le statut juridique des militaires.

Prestations d'assistance sur le territoire national¹⁸

Emploi des forces armées dans le cadre de l'entraide administrative ou en cas de catastrophes naturelles ou d'un sinistre particulièrement grave conformément à l'article 35 de la Loi fondamentale.

Crise

Escalade d'une situation de tension en dessous du niveau d'un conflit armé, cette situation de tension étant créée par un contexte précaire causé, entre autres, par des problèmes d'origine ethnique, politique, sociale ou économique ou des revendications territoriales pas encore réglées.

Le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr

Le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr » est un élément organisationnel implanté dans l'Office des forces armées. Le bureau compétent au Ministère fédéral de la Défense associe ce centre à ses activités à chaque fois qu'il s'agit d'apporter un soutien au délégué à la réserve de la Bundeswehr. Seul organisme techniquement compétent, le « Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr » dispose d'informations

¹⁸ Cf. l'article 63 de la Loi sur le statut juridique des militaires. Le cas échéant, en cas de tension ou de guerre l'article 6c de la Loi sur le service militaire obligatoire s'applique également.

actuelles et sert de point de contact central pour les questions relatives aux réservistes à l'intérieur et à l'extérieur de la Bundeswehr.

Secteurs organisationnels

Les secteurs organisationnels sont les suivants :

- Ministère fédéral de la Défense,
- Équipements, technologies d'utilisation et d'information,
- Infrastructures, protection de l'environnement et prestations de services,
- Ressources humaines,
- Armée de terre,
- Armée de l'air,
- Marine,
- Service de soutien interarmées,
- Service de santé interarmées de la Bundeswehr,
- Administration de la justice,
- Aumônerie militaire.

Réserve générale

La réserve générale comprend l'ensemble des réservistes affectés à des postes non inscrits au tableau des effectifs au niveau des différents secteurs organisationnels. Elle constitue une disposition de planification visant à compenser un manque de personnel ou à couvrir un besoin temporairement accru afin de maintenir ou augmenter la capacité à durer.

Réserve générale « transformation »

La réserve générale « transformation » permet, à titre exceptionnel, de procéder à des affectations temporaires pendant que de nouvelles structures sont mises en place. L'objectif est de maintenir une affectation en cas de suppression d'un poste suite à la dissolution ou à la réorganisation des services.

Unités régionales de protection et de soutien

Subordonnées aux commandements de *land*, les unités régionales de protection et de soutien mises en place au sein du Service de soutien interarmées ont pour vocation de réduire la charge des unités d'active dans le domaine de la protection du territoire national. Les unités régionales de protection et de soutien seront soutenues dans l'accomplissement de leur tâche par des unités jumelées qui seront désignées à cet effet au niveau régional. Une fois activées, les unités régionales de protection et de soutien sont aptes à assurer une montée en puissance à court terme dans le domaine du soutien et, à moyen terme, une montée en puissance dans le domaine des missions de sûreté ou d'autres capacités militaires. Elles font partie de la réserve territoriale.

Réserve

La notion de réserve regroupe l'ensemble des mesures prises dans les domaines de l'organisation, des matériels, des infrastructures et des ressources humaines afin de permettre une montée en puissance.

Questions relatives aux réservistes

L'ensemble des tâches relatives aux réservistes dans les domaines du commandement, de l'engagement, de l'information, de l'encadrement, de la coopération, de la formation, de l'évolution, de la prestation de services et de la planification des emplois.

Activités au profit des réservistes

Activités ayant rapport aux réservistes.

Réservistes

Les réservistes sont tous les anciens militaires de la Bundeswehr qui n'ont pas perdu leur grade, ainsi que toutes les personnes qui, suite à une obligation contractée avec la République fédérale d'Allemagne peuvent être convoquées à un service militaire conformément à la partie quatre de la Loi sur le statut juridique des militaires.

Citoyen avec uniforme

Citoyens avec uniforme, les réservistes assument un rôle convaincant en tant que médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile. Ils soutiennent les militaires d'active (= citoyens en uniforme) en promouvant la compréhension pour les besoins de la Bundeswehr et pour les impératifs de la politiques de sécurité.

Cellules de coopération civilo-militaire

Réparties sur l'ensemble du territoire national, les cellules de coopération-civilo militaires sont mises en place dans des garnisons sélectionnés en fonction de la présence d'unités et de services qui sont dotés de capacités particulières leur permettant d'accomplir, outre leurs missions clés, des tâches d'assistance sur le territoire national à titre subsidiaire. Pour renforcer ces cellules de coopération civilo-militaire ou pour augmenter leur capacité à durer, il est possible de mettre en œuvre des éléments partiellement actifs ou non actifs.

Réserve territoriale

La réserve territoriale est employée pour accomplir des missions de liaison, de sûreté et de soutien. Elle fait partie du Service de soutien interarmées. Outre les détachements de liaison aux niveaux *Bezirk* et *Kreis* et les cellules de coopération civilo-militaires implantés au sein du Service de soutien interarmées, des unités régionales de protection et de soutien seront mises en place hiérarchiquement subordonnées aux commandements de *land*. La mise en place de ces unités est conditionnée par le potentiel de recrutement régional. Ces éléments sont prévus pour réduire la charge des unités d'active dans le domaine de la protection du territoire national.

Réserve opérationnelle

La réserve opérationnelle a pour fonction de soutenir les forces d'active et fait partie intégrante de tous les secteurs organisationnelles militaires. Ces derniers peuvent prévoir les effectifs de la réserve opérationnelle également sous forme d'unités en sommeil destinées à assurer ou à renforcer certaines capacités.

Exercices

Conformément aux alinéas 1 et 2 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires, les exercices seront réalisés sous forme de périodes d'activités générales dans la réserve.

Les exercices prescrits comme service de permanence par le Gouvernement fédéral (alinéa 3 de l'article 61 de la Loi sur le statut juridique des militaires) seront, par contre, réalisés sous forme de périodes d'activités particulières dans la réserve.

Personnes n'ayant pas servi dans l'armée

Hommes et femmes de nationalité allemande n'ayant pas jusqu'à présent effectué de service militaire.

Rassemblement organisé par une association des réservistes

Rassemblement organisé par les organisations et associations des réservistes dans le cadre de leurs activités menées au profit du personnel de réserve.

Réserve de renforcement

La réserve de renforcement comprend l'ensemble des réservistes affectés à des postes inscrits au tableau des effectifs. La réserve de renforcement est nécessaire pour atteindre, en temps de paix, la pleine capacité opérationnelle des secteurs organisationnels et pour élargir les capacités existantes ou pour créer de nouvelles capacités.

Contrat de service militaire

Un contrat de service militaire se fonde sur un rapport juridique particulier relevant du droit public entre le militaire et l'État-patron, ce contrat étant systématiquement validé par un acte administratif.

Périodes d'exercice

Conformément à la Loi sur le service militaire obligatoire, les périodes d'exercice font partie des types de service militaire qu'il faut obligatoirement effectuer. Jusqu'à nouvel ordre, ces périodes seront suspendues et ne seront organisées qu'en cas de tension ou de guerre. (cf. l'article 2 de la Loi sur le service militaire obligatoire).

Disponibilité du point de vue du droit militaire

Il y a disponibilité du point de vue du droit militaire, s'il n'existe aucune raison juridique s'opposant à la conclusion d'un contrat de service militaire.

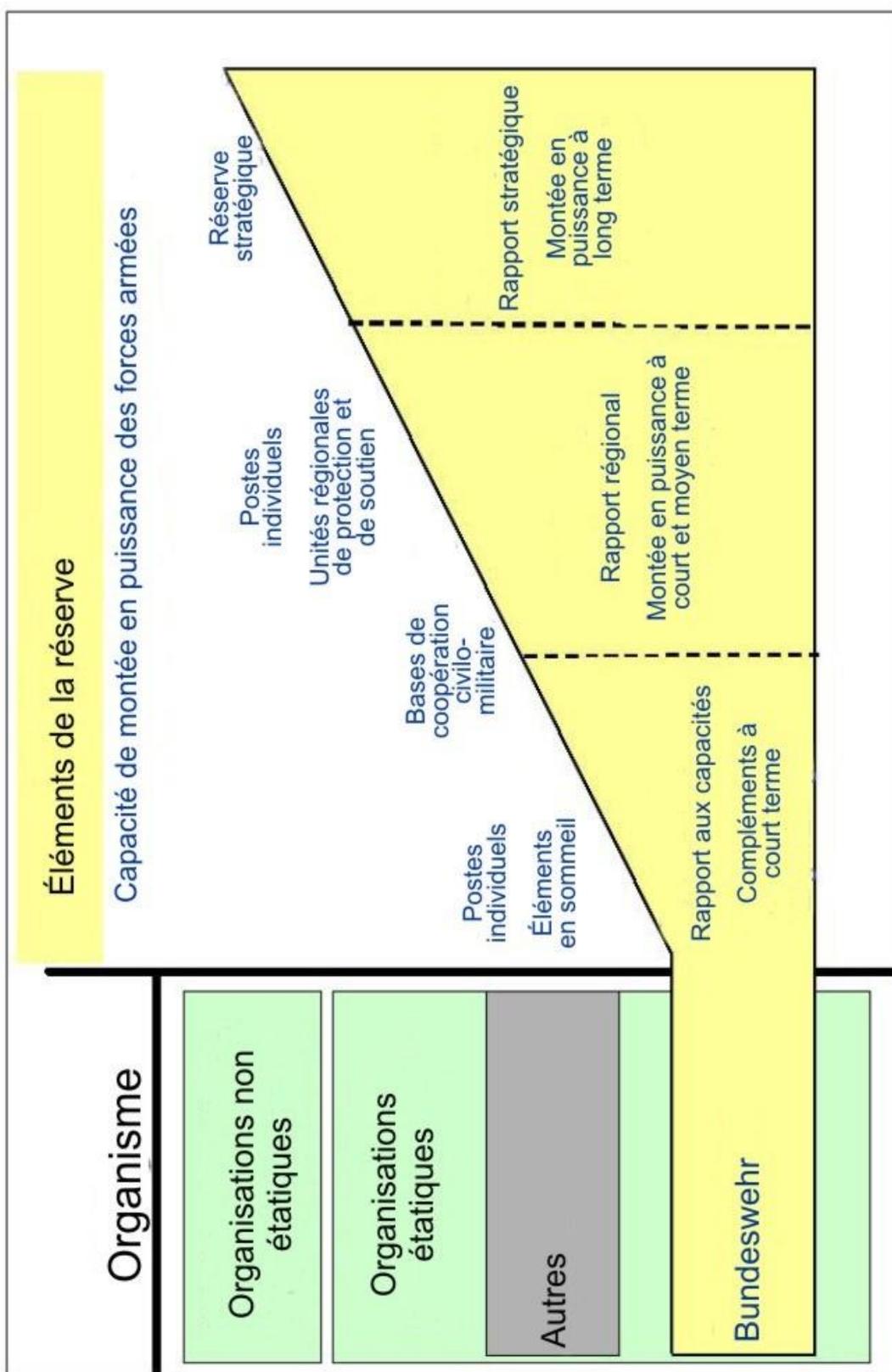
Documents de référence¹⁹

1. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne
2. Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne (traité 2 + 4)
3. Principes directeurs de la politique de défense
4. Concept de la Bundeswehr²⁰
5. Sous-concept de la coopération civilo-militaire
6. Loi sur le statut juridique des militaires
7. Loi sur le service militaire obligatoire
8. Loi portant modification du droit militaire
9. Loi fixant le régime des soldes des appelés
10. Loi sur l'allocation de service militaire
11. Loi sur la protection de l'emploi
12. Loi fédérale relative à la protection de données
13. Règlement relatif aux carrières militaires

¹⁹ Dans leurs versions appliquées au moment de l'entrée en vigueur du Concept de la réserve.

²⁰ Son contenu a été concerté avec le projet du Concept de la Bundeswehr

Préservation de la sécurité de l'Etat



Catégories d'emploi de la réserve

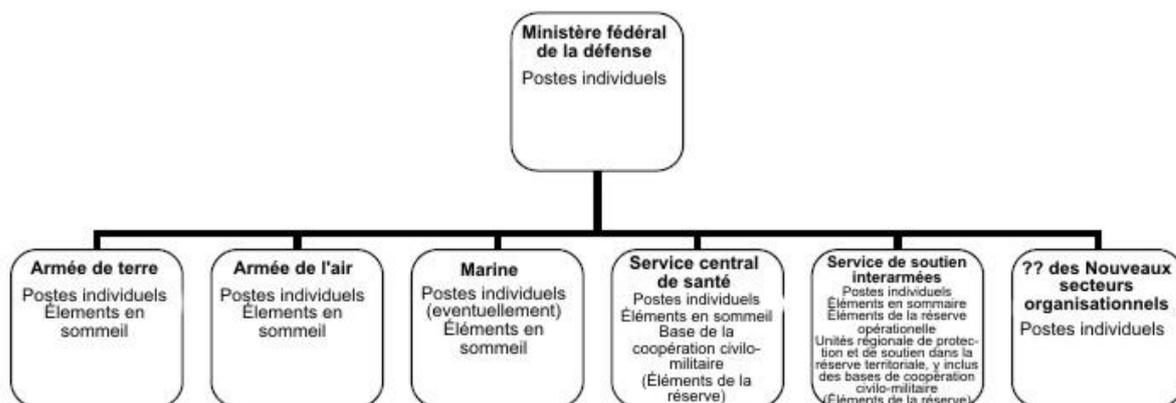
Catégories d'emploi de la réserve

Réserve opérationnelle		Réserve territoriale		Réserve stratégique
Postes individuels dans des unités d'active	Éléments en sommeil	Bases de la coopération civilo-militaire	Commandements des districts et arrondissements de défense	Hors affectations
			Unités régionales de protection et de soutien	
Renforcement des unités d'active dans l'ensemble de l'éventail des missions		Soutien des unités d'active dans la protection du territoire (unités régionales de protection et de soutien) ; Multiplicateurs régionaux servant de liens dans la coopération civilo-militaire		Complément des unités d'active Rôle de médiateur
Montée en puissance en fonction des capacités		Montée en puissance à court et moyen terme		Montée en puissance à long terme
Réservistes ayant un lien avec leur unité/fonction		Réservistes ayant un lien avec leur région		Tous les réservistes ainsi que des personnes n'ayant pas servi dans les forces armées
Réservistes ayant des qualifications civiles spéciales				

Les structures de la réserve – présentation schématique²¹

1 Généralités

La réserve fait partie du concept de sécurité de l'Allemagne. Elle complète et renforce les capacités de la Bundeswehr si bien que celle-ci est capable d'accomplir ses tâches dans l'ensemble de l'éventail des missions. La réserve fournit des personnels de soutien dans tous les secteurs organisationnels. Elle comprend des postes individuels dans les réserves de renforcement et générale ainsi que d'autres éléments d'organisation de la réserve.



Outre les postes individuels des réserves de renforcement et générale, sont prévues les structures complémentaires de la réserve suivantes :

2 Dans l'armée de Terre

- **Éléments en sommeil à l'échelon des unités**
Plus de 25 unités et unités élémentaires dans l'infanterie et l'infanterie mécanisée, dans la reconnaissance et la logistique de l'armée de terre ainsi que dans le génie (le nombre est fonction du potentiel de recrutement de réservistes dans les structures d'active)
- **Éléments en sommeil à l'échelon des formations**
 - 2 bataillons blindés ainsi que
 - 1 bataillon du génie lourd (avec des unités d'active qui sont, dans l'organisation de base, subordonnées à des formations d'active) et
 - 2 bataillons de soutien pour l'emploi (contribution de l'armée de terre à la protection du territoire) pour lesquels sont actuellement prévus environ 5400 postes.

3 Dans l'armée de l'air

Dans le secteur organisationnel appelé « Centre de protection d'ouvrages et de soutien à l'emploi » il est prévu d'avoir à l'avenir :

- deux éléments **mobilisables** de protection contre les incendies ;
- trois équivalents d'escadron **mobilisables** pour la protection d'ouvrages par des moyens d'infanterie ;
- trois sections ABDR **mobilisables** (génie de l'armée de l'air).

Ils représenteront un total d'environ 600 postes.

²¹ A l'issue de la planification détaillée des secteurs organisationnels, cette annexe sera actualisée pour ce qui est de leurs types, leur nombre et leur stationnement.

4 Dans la marine

On pourrait imaginer un complément dans le domaine du bataillon naval (terme provisoire) prévu. En outre, on pourrait concevoir une composante navale de défense du littoral et de protection d'ouvrages en fonction de l'utilisation future des engins de débarquement polyvalents de la marine.

5 Dans le service central de santé

Par hôpital militaire	1 groupe de renforcement d'hôpital militaire composé de médecins spécialistes
Centre de soutien médical	1 réserve de renforcement de centre de soutien médical
Instituts de protection NBC médicale	1 soutien de reconnaissance NBC médicale
Soutien dans les structures des commandements des districts et arrondissements de défense	
Bases de coopération civilo-militaire (éléments de réserve) dans les garnisons des trois régiments ainsi que du commandement des moyens de réaction rapide du service de santé et du régiment médical d'instruction.	

6 Dans le service de soutien interarmées

- **Réserve opérationnelle**

- 1x transbordement aérien (compagnie),
- 6x soutien au commandement (sections),
- 4x renseignement militaire (compagnies),
- 3x CIMIC (escadrons / unités élémentaires),
- 9x police militaire (compagnies),
- 2x défense NBC / protection contre les incendies (bataillons),
- 2x protection contre les incendies / défense NBC (compagnies),
- 2x communication opérationnelle (escadrons / unités élémentaires),
- 2x garde (compagnies),
- 2x transport (compagnies),
- 1x génie des pipelines (compagnie),
- 3x bureaux postaux centralisateurs du service postal militaire (unités élémentaires),
- 1x soutien logistique aux opérations de soutien décentralisées (unités élémentaires),
- 16x coopération civilo-militaire à l'étranger (unités élémentaires),
- 1x école d'information et de communication (unité élémentaire),
- 1x centre de musique militaire de la Bundeswehr (unité élémentaire) ;

- **Réserve territoriale** (une particularité du service de soutien interarmées)

- 31 commandements de district de défense, 400 commandements d'arrondissement de défense (formant chacun une unité élémentaire du commandement du Land respectif),
- 1 base de coopération civilo-militaire du génie spécialisé (éléments de la réserve),
- 2 bases de coopération civilo-militaire de la défense NBC / protection contre les incendies (éléments de la réserve (1 compagnie par base))
- 3 états-majors régionaux pour des tâches territoriales (d'abord seulement auprès du commandement du Land de la Bavière) et jusqu'à
- 25 **unités régionales de protection et de soutien** (compagnies).

Le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr

1 Objectifs

Le Centre de compétence est l'organisme central qui coordonne tout ce qui concerne les réservistes de la Bundeswehr. Il connaît la situation actuelle et est l'interlocuteur central et compétent pour les questions relatives aux réservistes à l'intérieur et à l'extérieur de la Bundeswehr.

2 Structures

Le Centre de compétence est un élément d'organisation de l'Office des forces armées. Il travaille au profit du délégué aux réserves de la Bundeswehr par voie de la division compétente sur le plan technique du ministère fédéral de la Défense.

Pour renforcer et compléter les personnels d'active, les structures du Centre de compétence comprennent aussi des postes de la réserve de renforcement permettant d'affecter des réservistes qualifiés et disponibles au Centre même en cas de besoin. Ceux-ci assumeront non seulement des tâches au quotidien mais réaliseront aussi des projets de manière autonome.

3 Axes de travail principaux

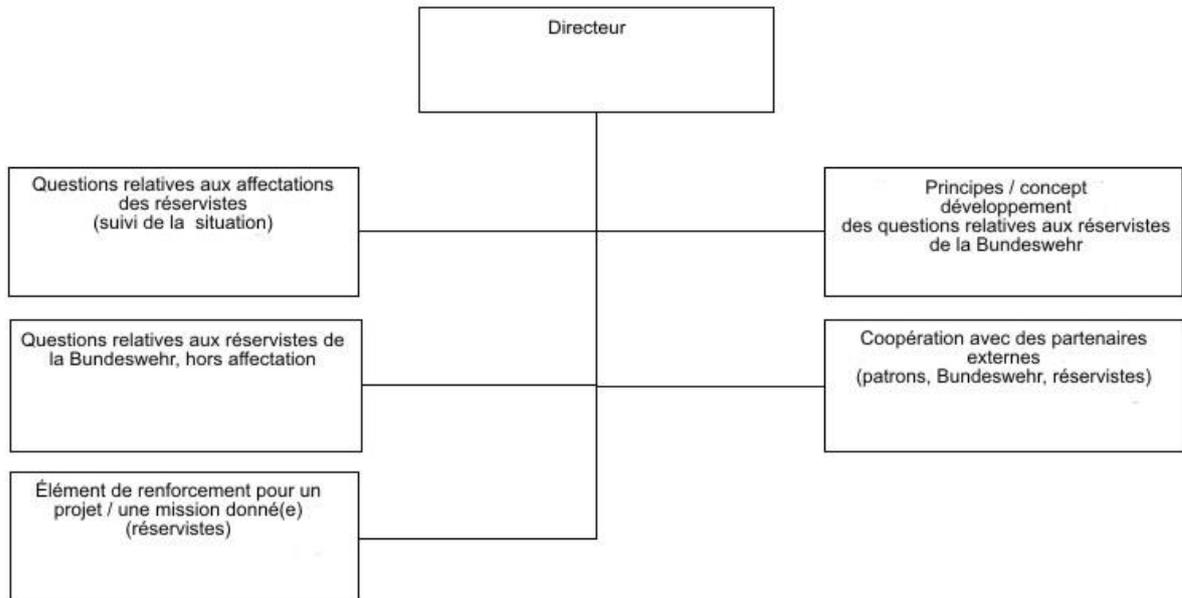
Le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr :

- Soutient surtout le délégué aux réserves de la Bundeswehr dans les domaines suivants :
 - o Surveillance de la mise en œuvre des directives régissant les questions relatives aux réservistes ;
 - o Représentation des activités des réservistes vis-à-vis du public ;
 - o Contacts avec les dirigeants des organisations patronales et des salariés ainsi qu'avec d'autres organisations centrales.
- Rédige les documents de base régissant les activités au profit des réservistes de la Bundeswehr ;
- Soutient les secteurs organisationnels placés sous l'autorité du ministère fédéral de la Défense chargés des affectations des réservistes ;
- Établit, basé les contributions des secteurs organisationnels, un résumé formaté de la situation concernant les questions relatives aux réservistes ;
- S'occupe des activités au profit des réservistes, indépendamment de leur affectation,
- Donne des informations concernant les questions actuelles relatives aux réservistes,
- Coopère avec les organismes de la Bundeswehr responsables du travail médiatique et harmonise les contenus de l'information publique concernant les questions relatives aux réservistes de la Bundeswehr ;
- Assure le développement de tout ce qui concerne les réservistes de la Bundeswehr,
- Garantit une évolution fructueuse de la communication entre la Bundeswehr, les réservistes et leurs patrons ;
- Répond aux questions techniques posées au point de contact central / à la hotline (permanence téléphonique) mis(e) en place pour les réservistes et les patrons ;
- Planifie et pilote des stages, conférences, séminaires et compétitions militaires en Allemagne et à l'étranger pour les réservistes sans affectation ;
- Coopère avec l'Association des réservistes de la Bundeswehr, le Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr, le

Deutscher Bundeswehrverband (association de militaires d'active, réservistes, anciens militaires et leurs familles) ainsi qu'avec d'autres associations et organisations externes ;

- Soutient les chefs de délégation allemands auprès du CFNR ;
- Coordonne les activités auprès des CFNR, CIOR / CIOMR et AESOR.

4 Schéma du Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr



Principes de la formation dans le domaine de la réserve

1 Généralités

101. La Bundeswehr veille systématiquement à la formation de ses réservistes en tenant compte de leur qualification professionnelle civile et d'autres qualifications personnelles.

Une offre de formation moderne ainsi que la concertation individuelle de la planification du service de réserve en fonction des besoins militaires sont les clés essentielles d'une formation adaptée aux postes à occuper. Pour les réservistes, cela signifie que la formation doit s'orienter en première ligne aux exigences du poste d'affectation. En outre, on développe la disposition et à la capacité des réservistes d'agir comme médiateurs entre la Bundeswehr et la société civile.

102. Les secteurs organisationnels définissent les besoins de formation et la formation spécifique des réservistes affectés en tenant compte de la carrière qu'ils ont parcourue et du poste auquel ils sont affectés.

L'Office fédéral de la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr gère la formation adaptée aux postes individuels. Il assure la planification de la formation individuelle en tenant compte des connaissances professionnelles civiles ainsi que du niveau d'instruction militaire / technique militaire des réservistes et surveille leur besoin en formation grâce à un programme informatique. L'Office fédéral de la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr est assisté dans l'accomplissement de cette tâche par les différents organismes d'affectation, qui notifient en tant que bénéficiaires les formations allant plus loin et reconnues comme nécessaires. En principe, les organismes de formation de la Bundeswehr prennent en charge la formation des réservistes affectés et les organismes d'affectation complètent cette formation « au poste de travail ».

103. Dans la mesure du possible, des réservistes qualifiés sont employés dans la formation suivant le principe que « les réservistes forment les réservistes ». En outre, ils mettent leur expertise et leur savoir-faire technique à disposition. Les réservistes peuvent aussi dispenser une formation à l'étranger si des nations amies présentent une demande qui correspond à leur spécialité.

104. Dans la planification de leurs stages, les organismes de formation de la Bundeswehr tiennent compte des besoins en formation établis par les secteurs organisationnels. Les réservistes sont en principe formés ensemble avec les militaires d'active afin d'atteindre un niveau d'instruction cohérent et de favoriser l'intégration.

105. En outre, il existe des accords de coopération avec des organisations nationales d'aide humanitaire (actuellement avec l'agence du secours civil, THW, ainsi qu'avec les *Johanniter* et les *Malteser*, organisations des ordres de St Jean l'Hospitalier et de Malte), sur la base desquels il est possible de profiter des organismes de formation de celles-ci pour apprendre les tâches du secours en cas de catastrophe.

2 Les conditions-cadre de la formation de réservistes

201. Ancrés dans la vie active, les réservistes ne peuvent consacrer que peu de temps aux activités de la réserve. C'est pourquoi les stages proposés doivent s'inscrire systématiquement dans un système souple et modulaire.

202. Après avoir passé un test d'aptitude physique, les candidats qui n'ont pas servi dans les forces armées reçoivent une instruction militaire de base (à la place de la formation générale initiale) comme module de base.²²

203. La motivation des réservistes de veiller eux-mêmes à leur formation continue et à l'approfondissement de leurs qualifications doit être encouragée par des méthodes de formation modernes. Il faut surtout mettre à profit l'enseignement assisté par ordinateur et à distance qui se prête particulièrement bien à l'intégration de ce groupe cible externe très important.

3 Fondamentaux individuels

301. Les fondamentaux individuels sont des savoir-faire militaires généraux que chaque soldat doit acquérir et maîtriser en permanence. Ceci concerne en principe tous les réservistes affectés ainsi que ceux occupant des postes particuliers à l'étranger.

302. Les réservistes doivent avoir la possibilité de participer aux modules de formation des éléments organisationnels d'active pour améliorer leurs fondamentaux individuels. Les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes leur proposent des instructions dans les fondamentaux individuels dans le cadre de manifestations de l'Association des réservistes.

303. L'organisme d'affectation assure le suivi administratif de ses réservistes. Il incombe aux associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes de documenter l'instruction des réservistes non affectés.

4 Formation en vue d'engagements dans le cadre la prévention de conflits et de la gestion de crises

La formation de réservistes en vue de postes spéciaux à l'étranger dans le cadre de la prévention de conflits et de la gestion de crises se fait sur la base du concept pour la formation opérationnelle axée sur la prévention de conflits et la gestion de crises dans sa version en vigueur.

5 La formation dans les catégories d'emploi de la réserve

501. Comme dans l'armée active, la formation de la **réserve opérationnelle** est réalisée de manière systématique dans des stages dispensés dans les organismes de formation de la Bundeswehr et sous forme de formation sur le lieu de travail. Si possible, la formation est réalisée par des réservistes disposant de la qualification requise.

502. Le commandement des tâches territoriales règle la formation de la réserve territoriale.

503. Les réservistes de la réserve territoriale prévus pour des missions dans le cadre de la prestation d'aide sur le territoire national ainsi que pour la protection de l'Allemagne et de ses

²² Cette instruction militaire de base n'est pas encore inscrite dans le catalogue des stages des forces armées.

citoyens en temps de paix (coopération civilo-militaire sur le territoire national) doivent être formés et entraînés dans un rythme spécial d'exercices en coopération étroite avec les organismes civils compétents.

504. Les unités régionales de protection et de soutien de la réserve territoriale sont formées systématiquement suivant le principe des « réservistes formant les réservistes ». En règle générale, elles s'appuient sur des unités jumelées d'active. La formation des unités régionales de protection et de soutien (à l'exception de spécialistes, personnels individuels ou comparables) se fait après leur activation : elle est en principe adaptée à la situation et axée sur l'opérationnel.²³

505. La formation des personnels de la réserve stratégique est majoritairement assurée par les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes. La Bundeswehr certifie la formation dispensée par les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes.

506. Les formations dont la conduite et la réalisation exigent le statut militaire (tirs réels, service en campagne, exercices de combat...) sont organisées par les secteurs organisationnels et les commandements territoriaux. De préférence, on a recours à des installations de formation régionales.

6 La formation de médiateur entre la Bundeswehr et la société civile

601. Engagés dans la Bundeswehr comme dans la société civile, les réservistes remplissent une fonction de médiateur qui profite aussi bien au recrutement qu'à l'intégration des forces armées dans la société.

602. La formation de médiateur est surtout assurée par les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes et appuyée par les organismes de formation de la Bundeswehr. **La formation vise à ce que les médiateurs**

- soient des interlocuteurs crédibles et compétents défendant les intérêts de la Bundeswehr,
- soient informés des capacités et structures actuelles de la Bundeswehr,
- soient capables de discuter sur des questions sécuritaires et
- soutiennent le recrutement sur l'ensemble du territoire.

603. Pour leur fournir les connaissances nécessaires, les organismes de formation de la Bundeswehr offrent des programmes multiples et variés. Les organismes d'affectation et les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes choisissent des réservistes adéquats. Pour les réservistes affectés, les places dans les stages sont demandées par l'organisme d'affectation, tandis que pour les réservistes hors affectation, elles sont demandées par les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes par voie du commandement de Land compétent.

604. Les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes offrent elles aussi un large éventail de stages de formation et de formation continue au profit de tous les réservistes. L'Association des réservistes de la Bundeswehr dispose de moyens de publication permettant d'informer tous les intéressés.

7 La formation des officiers et sous-officiers de réserve

²³ Les principes de la formation des unités régionales de protection et de soutien sont réglés dans une directive particulière.

701.Le ministère fédéral de la Défense détermine les conditions d'admission ainsi que les besoins annuels en recomplètement en élèves officiers de réserve, élèves adjudants de réserve et élèves sergents de réserve.

702.Après le test d'aptitude passé auprès de l'organisation de recrutement, c'est l'Office fédéral de la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr qui décide de l'admission des élèves officiers, élèves adjudants et élèves sergents de réserve sur la base des besoins et des structures d'âge au sein des différentes armées, armes, domaines de service et domaines d'affectation.

8 La formation des personnels d'active pour traiter les affaires des réservistes

Les activités au profit des réservistes sont une tâche relevant du commandement. Le personnel d'encadrement doit être sensibilisé à l'importance particulière de cette fonction et préparé à ses responsabilités au profit des réservistes dans des stages de franchissement de grade et des mesures de formation continue appropriées. Les spécialistes d'active²⁴ cités dans la liste ci-dessous sont chargés d'œuvrer dans l'intérêt des réservistes et doivent recevoir une formation et une formation continue en fonction de leurs domaines de tâches.

- supérieurs hiérarchiques à tous les échelons,
- adjudants d'unité des forces armées et fonctions comparables / responsables de dossiers individuels,
- officiers / officiers supérieurs du personnel des forces armées à tous les échelons,
- adjudants du personnel des forces armées / responsables de la gestion des ressources humaines dans le domaine des réservistes,
- délégués aux réservistes à tous les échelons,
- inspecteurs pour les questions relatives aux réservistes,
- officiers supérieurs délégués aux réserves dans les forces armées,
- adjudants délégués aux réserves dans les forces armées,
- conseillers de carrière (officiers / adjudants),
- personnels de l'organisation de recrutement,
- personnels de l'organisation de reconversion et de promotion professionnelle,
- personnels du service social de la Bundeswehr.

²⁴ Il faut identifier des personnels dans les nouveaux secteurs organisationnels.

Encadrement et information

1 Généralités

L'information et l'encadrement ont pour but de recruter des réservistes pour la Bundeswehr, si possible, des jeunes qui sont prêts à s'engager à long terme.

Ce sont d'abord les supérieurs des organismes d'affectation qui s'occupent de l'encadrement des réservistes affectés. Ils sont les premiers interlocuteurs pour tous les questions et soucis de leurs réservistes.

Les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes prennent en charge tous les réservistes tout au long de leur vie (annexes 10 a et b). Il faut accorder une attention particulière aux réservistes disposant d'une expérience opérationnelle.

2 Responsabilités

Sont responsables de l'information et de l'encadrement des réservistes :

- le délégué aux réserves,
- les supérieurs des organismes d'affectation en tant qu'interlocuteurs immédiats,
- l'Office fédéral de la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr,
- l'organisation de recrutement,
- le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr en tant qu'interlocuteur central,
- le service social de la Bundeswehr et
- les associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes.

3 Information

La fidélisation des réservistes revêt une importance particulière, surtout après la suspension de la conscription. Pendant toute la durée de leur service, les militaires doivent donc être informés de manière ciblée sur les activités des réservistes et les possibilités d'affectation. Les militaires attendant leur libération doivent être adressés systématiquement.

L'Office fédéral de la gestion des ressources humaines de la Bundeswehr donne des informations sur toutes les possibilités de s'engager comme réserviste.

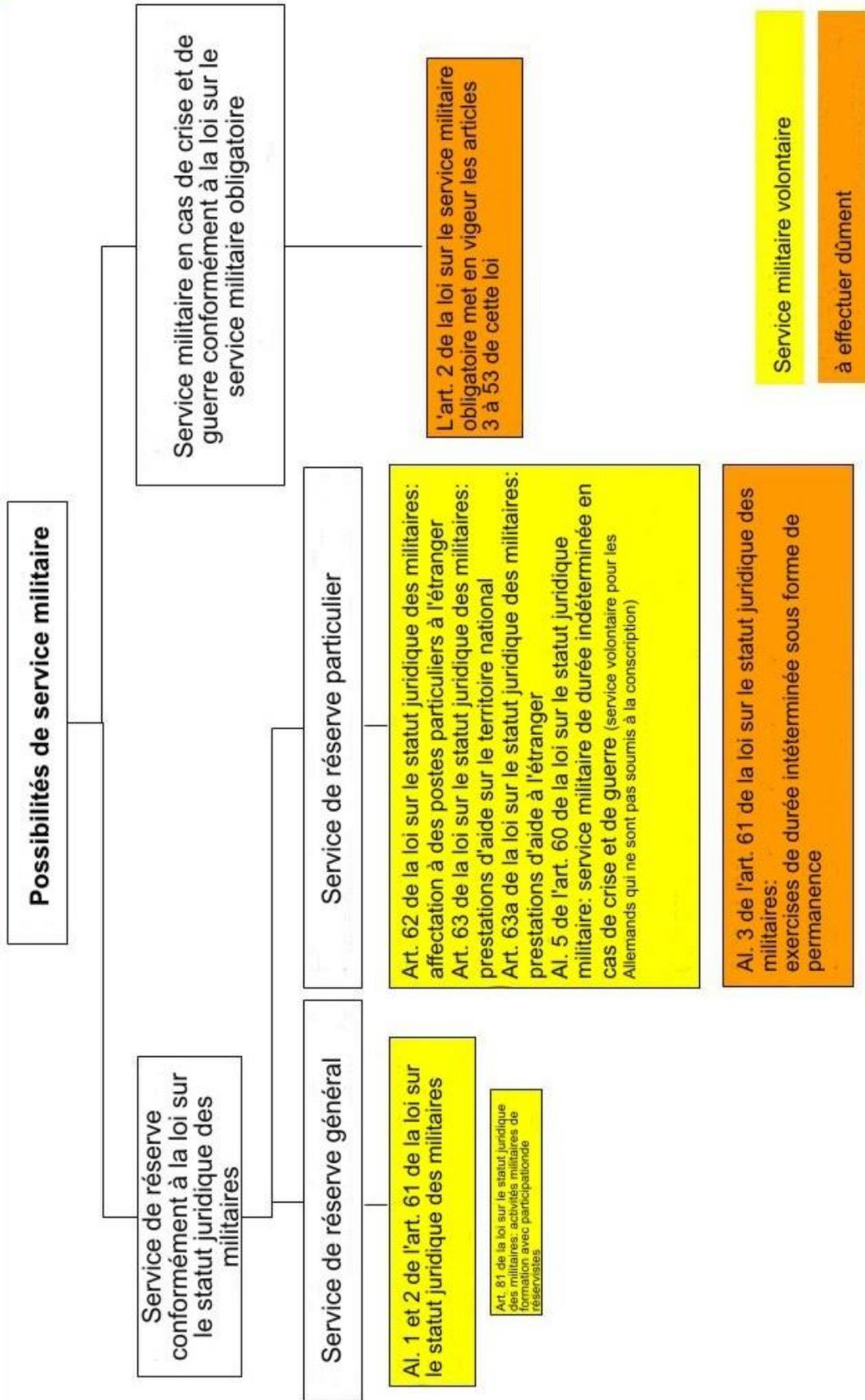
L'organisation de recrutement invite tous les militaires à libérer prochainement pour leur donner des informations. Les futurs réservistes sont informés sur leurs droits et leurs obligations ainsi que sur des affectations possibles avec l'objectif de les affecter le plus tôt possible à un poste de réserve. En cas de besoin, le service social de la Bundeswehr explique les prestations auxquelles ils auront droit ainsi que les procédures de demande.

Les organismes d'affectation informeront au moins une fois par an leurs réservistes (les réservistes dans les unités régionales de protection et de soutien seront informés par le commandement du Land en question) sur des événements et projets importants ainsi que sur des manifestations.

Le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr est le point d'information central pour les questions générales relatives aux réservistes.

Possibilités de service militaire dans la réserve

Possibilités de service militaire dans la réserve



L'Association des réservistes de la Bundeswehr (VdRBw)

1 Objectifs

L'Association des réservistes de la Bundeswehr est une association ouverte à toutes les personnes intéressées.

Son objectif est d'encadrer tous les réservistes de la Bundeswehr pendant toute leur vie conformément aux directives du ministère fédéral de la Défense, de défendre leurs intérêts et d'agir comme médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile.

2 Structure

L'Association des réservistes de la Bundeswehr est dirigée par un comité directeur bénévole élu, conformément à ses statuts, par l'assemblée fédérale des délégués. L'Association dispose d'antennes gérées par des collaborateurs à plein temps sur l'ensemble du territoire fédéral. Cette organisation basée sur des antennes est calquée sur celle de la Bundeswehr afin de créer les conditions pour une coopération efficace aux différents échelons. L'Association est membre du Conseil consultatif œuvrant dans l'intérêt des réservistes et le soutient sur les plans organisationnel, administratif et financier.

3 Tâches

L'Association des réservistes de la Bundeswehr assume les tâches suivantes :

- Encadrement de tous les réservistes de la Bundeswehr pendant toute leur vie et sur l'ensemble du territoire allemand, y compris :
 - Contribution au soutien des familles des militaires en opérations extérieures moyennant l'organisation de soutien aux familles des forces armées ;
 - Soutien aux anciens militaires de la Bundeswehr ayant participé à des opérations extérieures ;
 - Contribution aux efforts d'étendre aux réservistes toutes les mesures de prévention, de dépistage précoce, de traitement de troubles médicaux ainsi que de revalidation devenues nécessaires après des opérations extérieures ou le service sur le territoire national, par exemple traitement de troubles post-traumatiques ;
- Contribution à la formation des réservistes de la Bundeswehr pour les préparer aux tâches militaires en coopération étroite avec la Bundeswehr et dans le cadre de la mission de celle-ci ;
- Soutien au profit de la Bundeswehr dans le cadre des relations publiques, lors de la participation à des activités des réservistes à l'échelle internationale et dans le cadre d'autres projets ;
- Fonction de médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile avec, entre autres :
 - Présentation de sujets de la politique de sécurité ;
 - Soutien au recrutement ;
 - Organisation de séminaires de politique de sécurité ;
 - Participation à des manifestations concernant la politique de sécurité, aussi sur le plan international ;

- Promotion de la participation au service dans la réserve (affectation et service de réserve) ;
- Soutien de tous les réservistes et des personnes n'ayant pas servi dans l'armée qui s'intéressent à une affectation ou exigent des informations ou du soutien.

4 Coopération internationale

Sur le plan international, l'Association des réservistes de la Bundeswehr envoie, en concertation avec le ministère fédéral de la Défense et le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr mis en place au sein de l'Office des forces armées, surtout des représentants aux manifestations des organisations centrales des associations des officiers et sous-officiers de réserve.

Sur fond d'engagements communs pilotés par des organisations internationales, les activités des associations internationales de sous-officiers et officiers de réserve ont gagné en importance. Le développement qualifié de ces associations et les possibilités de leur participation au développement de la réserve sont soutenus.

5 Bases financières

L'Association des réservistes de la Bundeswehr reçoit chaque année une allocation du budget fédérale affectée aux activités des réservistes en dehors de la Bundeswehr.

En outre, les antennes installées dans des emprises de la Bundeswehr profitent de bureaux équipés mis à leur disposition à titre gracieux. Si l'Association des réservistes de la Bundeswehr organise des manifestations qui concernent des missions, elle peut co-utiliser à titre gracieux des installations de la Bundeswehr. Les personnels à plein temps de l'Association en déplacement ont le droit de loger gratuitement dans des logements situés dans des emprises de la Bundeswehr.

Les activités au profit des réservistes de l'Association dépendent des directives du ministère fédéral de la Défense.

Le Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr

1 Objectifs

Les objectifs du Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr sont définis dans l'Arrangement sur la coopération et le soutien mutuel dans les activités au profit des réservistes ainsi que dans la directive pour la mise en œuvre de celui-ci. Le Conseil consultatif coordonne les activités au profit des réservistes des associations et organisations membres, harmonise leur réalisation et défend les objectifs et intérêts communs vis-à-vis de tiers.

2 Structure

Ne peuvent devenir membres du Conseil consultatif que les associations / organisations dont l'engagement en faveur des intérêts de leurs membres sur la base des lois et décrets existants a été reconnu par le ministère fédéral de la Défense.

L'Association des réservistes de la Bundeswehr soutient le Conseil consultatif dans l'accomplissement de ses tâches sur les plans de l'administration, de la planification, de l'organisation et des finances.

Ce sont toujours les présidents des associations ou organisations qui représentent celles-ci au Conseil consultatif. Ils élisent le président bénévole et son représentant.

3 Tâches

Les membres du Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr adaptent le contenu et les objectifs de leurs activités dans les domaines du « travail sur le plan de la politique de sécurité » et de la « promotion de la formation militaire » au Concept de la réserve décrété par le ministère fédéral de la Défense et aux directives afférentes. Ils contribuent à l'analyse annuelle de la situation des activités au profit des réservistes réalisée par l'Association des réservistes de la Bundeswehr.

Le président du Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr

- défend, pour les questions de fond, les positions des associations et organisations membres vis-à-vis du délégué aux réserves de la Bundeswehr,
- participe, en tant que représentant autorisé des associations et organisations membres, aux réunions / manifestations du ministère fédéral de la Défense,
- représente, avec l'accord du ministère fédéral de la Défense et mandaté par lui, la Bundeswehr lors de manifestations internationales d'associations étrangères de réservistes et d'anciens combattants,
- participe, après concertation avec les présidents des associations et organisations membres, à des manifestations et réunions de ces organisations,
- concerte avec l'Association des réservistes de la Bundeswehr des questions d'administration, de soutien et de mise à disposition de moyens financiers aux associations et organisations représentées au Conseil consultatif et
- est représenté, en cas d'absence, par son représentant élu.

Les tâches du Conseil consultatif dédié aux réservistes auprès de l'Association des réservistes de la Bundeswehr sont les suivantes :

- conseiller le délégué aux réserves de la Bundeswehr dans toutes les questions concernant les activités au profit des réservistes et des anciens militaires de la Bundeswehr,
- œuvrer à ce que la société reconnaisse l'engagement des anciens militaires ayant participé à des opérations extérieures et chercher à améliorer leur prise en charge,
- concerter les activités des associations et organisations œuvrant dans l'intérêt des réservistes de sorte que les objectifs soient harmonisés et que l'importance de cette tâche soit défendue de manière coordonnée vis-à-vis du public, du parlement et du gouvernement fédéral,
- coopérer étroitement avec la Bundeswehr au niveau du travail au profit des réservistes,
- chercher à regrouper les activités des associations et organisations vouées aux anciens combattants pour améliorer le soutien aux personnes concernées,
- agir comme médiateur dans les relations entre la Bundeswehr et la société civile et
- assurer la coopération étroite avec le Conseil consultatif et le soutien des associations / organisations appartenant au Conseil consultatif moyennant l'Association des réservistes de la Bundeswehr.

Activités des réservistes à l'échelle internationale

1 Généralités

Les activités des réservistes à l'échelle internationale gagnent en importance sur fond de l'intégration internationale et de l'engagement de la Bundeswehr partout dans le monde. Elles visent à nouer et cultiver des contacts internationaux avec des représentants autorisés des politiques nationales de la réserve militaire ainsi qu'avec des réservistes. La Bundeswehr s'investit dans les organisations internationales et participe à des manifestations internationales. Ceci inclut le soutien des activités internationales de l'Association des réservistes de la Bundeswehr. L'objectif est de renforcer la position allemande dans l'environnement international.

2 Organisations internationales des réservistes

La Bundeswehr soutient les activités des organisations internationales suivantes œuvrant dans l'intérêt des réservistes sur le plan international :

- le Comité des forces de réserve nationales (CFRN)

Le CFRN est un forum d'information multinational ayant pour objectif de renforcer la disponibilité opérationnelle des forces de réserve. A côté de l'échange d'informations général au niveau multinational, les États cherchent aussi un échange d'idées bilatéral en fonction de leurs besoins. Le Comité militaire (*Military Committee ou MC*) a reconnu formellement le CFRN et l'a établi dans le document MC n° 392 comme organe consultatif du Comité. Au sein du CFRN, les intérêts allemands sont défendus sous l'autorité du délégué aux réserves de la Bundeswehr, qui désigne le chef de la délégation allemande.²⁵

- La Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR)

La CIOR est l'association centrale qui regroupe les associations d'officiers de réserve de tous les États membres de l'OTAN. S'y ajoute des États associés ayant un statut d'observateur. La CIOR représente les intérêts de ses associations membres.

- La Confédération Interalliée des Officiers Médicaux de Réserve (CIOMR)

La CIOMR est une confédération qui réunit les associations nationales des officiers médicaux de réserve des États membres de l'OTAN. L'Allemagne y est représentée par le « groupe de travail du service de santé » de l'Association des réservistes de la Bundeswehr. La CIOMR contribue à la coopération, la concertation, l'uniformisation et l'harmonisation à l'intérieur de l'Alliance sur les plans de la médecine militaire et du service de santé.

- L'Association Européenne des Sous-officiers de Réserve (AESOR)

L'AESOR défend les intérêts des associations membres de sous-officiers de réserve. Les congrès de l'AESOR ont lieu toutes les années paires et les compétitions toutes les années impaires.

²⁵ Mandat piloté par le service de soutien interarmées.

Les délégations allemandes auprès de la CIOR, la CIOMR et l'AESOR sont désignées par le ministère fédéral de la Défense en concertation avec l'Association des réservistes de la Bundeswehr. Conformément aux directives du ministère fédéral de la Défense et en concertation avec celui-ci, elles défendent la position allemande dans les conférences des organisations internationales des officiers et sous-officiers de réserve. Le développement qualifié de ces confédérations et de leurs possibilités de participation au développement de la réserve sont systématiquement soutenus.

Des réservistes sont appelés à remplir des fonctions officielles ou à participer à des manifestations des forces armées sous forme d'une activité militaire de formation avec participation de réservistes (article 81 de la loi sur le statut juridique des militaires).

Les activités auprès du CFRN, de la CIOR / CIOMR et de l'AESOR sont coordonnées par le Centre de compétence dédié aux réserves de la Bundeswehr mis en place au sein de l'Office des forces armées.

3 Échange d'officiers de réserve entre l'Allemagne et les États-Unis

L'échange annuel d'officiers de réserve affectés à un poste (en principe du grade de capitaine au grade du lieutenant-colonel et comparable et âgés de 45 ans au maximum) entre les forces armées américaines et la Bundeswehr a pour but d'approfondir les liens entre les deux forces armées.

Grâce à cet échange, les officiers de réserve des deux nations ont l'occasion de :

- Perfectionner leur formation en acquérant des expériences pratiques sur les plans de la doctrine, de l'organisation et de l'équipement des forces armées hôtes ainsi que du système militaire de l'État partenaire ;
- Se familiariser avec les intérêts spécifiques du partenaire sur le plan de la politique de sécurité ;
- S'instruire sur la coopération opérationnelle au sein de l'Alliance ;
- Contribuer à l'approfondissement des relations germano-américaines.

4 Autres manifestations internationales au profit des réservistes

En outre, des représentants de la Bundeswehr participent à des manifestations internationales de réservistes qui concernent leur domaine de responsabilité. Les détails sont réglés par des directives.

LES RÉSERVES DES FORCES ARMÉES EN ESPAGNE

1. ORGANISATION GÉNÉRALE DU DISPOSITIF DES RÉSERVES ESPAGNOLES

La réserve en Espagne est un concept ancien apparu à la fin du Moyen-âge. Aujourd'hui, la réserve est formée de trois composantes : la réserve obligatoire, la réserve de disponibilité spéciale et la réserve volontaire. Il n'existe pas de système de « garde nationale ».

1.1. La réserve obligatoire

La loi 5/2005 du 17 novembre 2005 sur la défense nationale précise que l'incorporation de citoyens pour la défense de leur pays s'exécutera graduellement et proportionnellement à la menace : c'est la réserve dite obligatoire.

Elle est constituée par tous les espagnols âgés de dix-neuf à vingt-cinq ans, que le gouvernement peut décider d'intégrer aux forces armées si les circonstances l'exigent (conflit majeur ou crise sévère...). Une telle décision est prise par décret et requiert l'accord des députés.

1.2. La réserve dite de disponibilité spéciale

Créée par la loi 8/2006 du 24 avril 2006.

Sur la base du volontariat, la réserve de disponibilité spéciale est constituée par les militaires volontaires ayant atteint leur limite d'âge et ayant accompli au minimum 18 années de service. Ils restent mobilisables jusqu'à leurs 65 ans et perçoivent une solde d'environ 600 euros.

1.3. La réserve volontaire

Créée en 1999, elle consiste, pour des civils volontaires, en un service périodique au sein des forces armées espagnoles (FAS), afin de contribuer à la défense nationale en apportant leurs compétences spécifiques. La réserve volontaire est ouverte à tous les espagnols majeurs qui remplissent les conditions d'âge (moins de cinquante-huit ans pour les officiers et les sous-officiers, et moins de cinquante-cinq ans pour les militaires du rang) et qui ont réussi les épreuves de sélection.

Après avoir suivi la formation militaire de base, les réservistes volontaires signent un engagement d'une durée de trois ans. Ensuite, ils peuvent signer de nouveaux engagements de même durée, pour autant qu'ils ne dépassent pas l'âge maximal, fixé à soixante et un ans pour les officiers et les sous-officiers, et à cinquante-huit ans pour les militaires du rang.

Le réserviste volontaire sera engagé comme sous-lieutenant, sergent ou soldat.

La réserve volontaire est essentiellement composée de spécialistes et experts, principalement officiers et sous-officiers.

Les militaires en fin de service peuvent également demander leur incorporation dans cette réserve volontaire.

1.4. Situation de réserve

Le militaire de carrière passera obligatoirement en situation de réserve lorsqu'il aura atteint sa limite d'âge fixée à soixante et un ans pour les officiers et les sous-officiers, et à cinquante-huit ans pour les autres, et ce jusqu'à 65 ans. Le militaire en situation de réserve sera soldé comme un militaire d'active jusqu'à ses soixante-trois ans, sans ses primes. Il occupe, le cas échéant, un poste ouvert pour un réserviste et ce pendant une durée de un à deux ans dans le cas général. Il n'y a pas de promotion en grade, sauf exceptions.

2. LES RELATIONS ENTRE L'ARMÉE ET LES EMPLOYEURS

2.1. La garantie du maintien de l'emploi civil

L'activité dans la réserve ne constitue pas un motif de suspension du contrat de travail, et les réservistes ne doivent pas subir de préjudice dans leur emploi civil du fait de leurs activités militaires. De plus, leurs perspectives de promotion dans l'entreprise ne doivent pas être affectées. Les employeurs cessent de rémunérer le réserviste lors de ses périodes de réserve. Sa rémunération est alors prise en charge par l'armée. Le réserviste volontaire espagnol réalise ses périodes de réserves le plus souvent pendant ses congés, sans compensation pour son employeur. En tout état de cause, des accords préalables ont lieu entre les employeurs et l'armée pour qu'aucune des deux parties n'ait à subir de préjudices du fait de la période de réserve.

2.2. La protection sociale

Les périodes d'activité dans la réserve sont assimilées à des périodes de travail effectif chez l'employeur, de sorte que les réservistes continuent à bénéficier de leur régime de sécurité sociale habituel. Il bénéficie de celui des forces armées s'il n'en possède pas.

3. DONNÉES CHIFFRÉES

En 2015, il y avait 4 770 réservistes volontaires et 150 nouveaux postes ont été ouverts. La disponibilité spéciale compte environ 6 000 personnes (chiffres datant de 2011).

La « situation de réserve » compte environ 15.400 officiers et sous-officiers et 560 soldats. Le flux est d'environ 3 000 entrants et 3 000 sortants par an.

4. MISSIONS ASSIGNÉES

La loi du 17 juillet 1953 crée la situation de réserve.

La majeure partie des tâches assignées relève du soutien logistique, administratif, technique ou de formation mais peut également, dans certains cas (infanterie de marine ou armée de l'air) revêtir un caractère plus opérationnel.

Le règlement prévoit également des formations spécifiques afin d'occuper certains postes en cas de crise.

Celle-ci est susceptible d'être mobilisée en cas de situation de crise ne pouvant être résolue avec les seuls effectifs du ministère de la défense. On sollicitera d'abord les réservistes volontaires et/ou de réserve spéciale avant de faire appel à la réserve obligatoire. Le rappel est fait au fur et à mesure de l'évolution des besoins. Il faut noter que chaque réserviste volontaire ou de disponibilité spéciale a normalement un poste attribué au préalable (ce n'est pas la « levée en masse »). Par ailleurs, on peut faire appel à ce type de réserve pour des missions à l'étranger.

La loi 39/2007 du 19 novembre 2006 stipule que les réservistes susceptibles d'être rapidement incorporés en cas de crise majeure sont, dans l'ordre, les réservistes volontaires, ceux de disponibilité spéciale et ceux de la réserve obligatoire.

Enfin, les ex-militaires souhaitant rejoindre la réserve volontaire conservent le même type d'emploi que ceux qu'ils occupaient en activité.

À noter : il existe une possibilité d'être objecteur de conscience, dans le cadre de la réserve obligatoire.

LES RÉSERVES DES FORCES ARMÉES EN ITALIE

Mis en place avec la professionnalisation des Armées au début des années 2000, le dispositif des réserves italien est composé d'anciens militaires volontaires (« réserve de complément », environ 13000) auquel s'ajoutent des civils recrutés comme officiers de réserve pour leur expertise particulière (« réserve sélectionnée », environ 950). Ouvert à toutes les Armées, ce vivier est employable sur le territoire national ou en OPEX. Le Livre Blanc de 2015 affiche l'ambition d'élargir cette organisation pour disposer d'une réserve opérationnelle plus polyvalente qui pourrait atteindre à terme 30000 unités. Les travaux, en cours, devraient déboucher sur un plan d'action dans l'année. La création d'une garde nationale ne semble pas à l'ordre du jour.

1. UN DISPOSITIF NORMATIF LIMITATIF

Le dispositif des réserves relève des décrets du ministre de la Défense du 15 novembre 2004 et du 18 avril 2006 que complètent les articles 987 et 988 du Code de la Défense (décret-loi numéro 66 du 15 mars 2010).

Ils autorisent **la création d'une force de complément**¹ composée, sur la base du volontariat, par les anciens militaires de toutes les forces armées ayant quitté le service actif depuis moins de 5 ans. Cette force constitue un vivier dans lequel les Armées peuvent puiser pour des périodes ne pouvant dépasser toutefois les 180 jours l'an (sauf dérogation).

En plus de ce premier dispositif a été créée **une réserve sélectionnée**² s'adressant aux seuls officiers relevant de la force de complément titulaires de diplômes ou experts avérés dans des secteurs critiques pour les Armées³.

En parallèle, **peuvent être recrutés dans ce vivier spécifique, en qualité d'officier de réserve, des civils qui disposeraient de compétences utiles** aux forces armées⁴.

La réserve sélectionnée a été ouverte l'an dernier à l'Arme des carabiniers pour ses besoins propres.

2. EMPLOI ET LIMITES.

L'emploi de la réserve par les forces armées (Armée de terre, Marine, Armée de l'air et Arme des carabiniers) n'est ni systématique ni massif.

Si la réserve utile oscille autour de **15000 unités pour les forces de complément** et de **950 pour la réserve sélectionnée**, seul ce dernier vivier est sollicité pour des missions sur le territoire national ou en opérations (l'an dernier, 468 officiers rappelés), les forces de complément constituant, de fait, une réserve « de mobilisation ».

¹ "Forza di completamento".

² "Riserva selezionata".

³ Médecine, ingénierie, droit, économie, sociologie, langues étrangères, journalisme, architecture,...

⁴ Article 674 du Code de la Défense exploitant habilement l'article 819 de 1932, jamais abrogé et connu sous le nom de « loi Marconi », qui permettait de nommer directement des civils au grade d'officier).

3. UNE RÉFORME ATTENDUE AVEC LE NOUVEAU LIVRE BLANC.

Le nouveau Livre Blanc⁵ consacre un chapitre particulier aux réserves, dresse le constat des limites du dispositif actuel et délimite le cadre de son évolution souhaitée dans l'esprit de la directive OTAN afférente⁶. L'ambition est de disposer de forces opérationnelles, disponibles d'emblée, qui puissent agir sur un spectre élargi de compétences composé de quatre capacités distinctes : spécifiques, de mobilisation, complémentaires et supplémentaires.

Ainsi, si le système actuel est confirmé dans son économie générale à travers les deux premières capacités⁷, le dispositif devrait sensiblement évoluer pour intégrer les deux nouvelles capacités :

- Capacité complémentaire visant à soulager les Armées dans le cadre de missions de faible dangerosité, peu techniques, essentiellement sur le territoire national, avec un effet d'aubaine financier recherché ;
- Capacité supplémentaire dans l'optique de les renforcer ou de les relever sur des missions plus longues, plus exigeantes ou de contribuer à un effet de levier rapide en cas de force majeure.

Cette nouvelle architecture s'inscrit dans un cadre contraignant marqué par la volonté d'une réforme ambitieuse à coûts structurels réduits contribuant aussi au rajeunissement global des forces armées⁸.

Pour répondre à ces exigences, la Défense a présenté un projet expérimental, limité initialement à 7000 postes, afin d'en évaluer sur une période de 5 ans la soutenabilité financière et l'adéquation aux capacités attendues. Cette réserve serait constituée via un double recrutement :

- Environ 1000 postes seraient destinés aux militaires du rang quittant le service actif, sur la base du volontariat dans le but premier de faciliter le rajeunissement des forces armées ;
- Les autres postes, environ 6000, seraient ouverts aux civils de moins de 25 ans en vue de faciliter un recrutement à faible coût et favoriser la « remilitarisation » de certaines régions d'Italie.

Sans que la question soit encore tranchée, cette force devrait s'appuyer sur une organisation régionale pour limiter les « déserts militaires » et faciliter son emploi sur le territoire national.

⁵ « Livre Blanc pour la Défense et la sécurité internationale », publié en avril 2015.

⁶ MC 0441/2 « *Framework policy on Reserves* », 19 janvier 2012.

⁷ La « force de complément » serait explicitement une force de mobilisation.

⁸ La professionnalisation des Armées italiennes, réalisée à partir de contrats de type CDI, a conduit à rigidifier un système mécaniquement vieillissant, rendant plus complexe l'atteinte des cibles de réduction d'effectifs programmées.