

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,

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

Sénateurs.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT	9
INTRODUCTION	14
PREMIÈRE PARTIE	
LA FRANCE DOIT SE PRÉPARER À DES SCÉNARIOS DE CRISES MAJEURES	
I. LES RISQUES MILITAIRES : LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS FRANÇAIS DANS LE MONDE	17
II. LES ATTAQUES TERRORISTES : UNE NOUVELLE MENACE POUR LE TERRITOIRE NATIONAL	19
III. LA MULTIPLICATION DES CATASTROPHES NATURELLES ET TECHNOLOGIQUES	21
IV. LES PANDÉMIES : UNE NOUVELLE FORME DE RISQUE	27
DEUXIÈME PARTIE :	
LA GESTION DES CRISES REPOSE D’ABORD SUR LES FORCES D’ACTIVE DES ARMÉES, DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DE SECOURS	
I. LE RECOURS AUX FORCES D’ACTIVE COMME AUX RÉSERVES S’INSCRIT DANS LES DISPOSITIFS DE GESTION DES CRISES	30
A. L’ARCHITECTURE DE LA DIRECTION POLITIQUE ET STRATÉGIQUE DE CRISE A ÉTÉ RÉCEMMENT PRÉCISÉE	30
1. <i>La direction politique et stratégique de crise</i>	30
2. <i>La conduite interministérielle de crise sur le territoire national</i>	31
3. <i>La conduite des opérations militaires en dehors du territoire national</i>	42
B. LA PRÉPARATION DES CRISES S’APPUIE SUR UN EFFORT DE PLANIFICATION EN COURS	44
1. <i>Les plans « pirates »</i>	45
2. <i>Les plans généraux et/ou particuliers de secours aux personnes</i>	45
3. <i>Les activités d’importance vitale</i>	48
II. DES FORCES D’ACTIVE DES ARMÉES, DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DE SECOURS CALIBRÉS POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES	49
A. LES ARMÉES SONT CALIBRÉES POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES TANT SUR LE TERRITOIRE NATIONAL QUE SUR DES THÉÂTRES EXTÉRIEURS	50
1. <i>Le format des armées permet de faire face à des crises majeures</i>	50
2. <i>Des capacités en alerte suffisante pour répondre immédiatement à des crises majeures</i>	51
B. LES FORCES DE POLICE, DE SECURITÉ CIVILE ET DE SECOURS SONT EN MESURE DE GÉRER DES ÉVÉNEMENTS MAJEURS	53
1. <i>Des effectifs de police suffisants pour assurer l’ordre public en liaison avec la gendarmerie</i>	53

2. La police municipale constitue un renfort ponctuel	54
3. La sécurité civile et la protection de la population	55

TROISIÈME PARTIE :
LES FORCES D'ACTIVE DOIVENT CEPENDANT POUVOIR COMPTER SUR LE
RENFORT DES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES

I. UNE RÉSERVE MILITAIRE PROFONDÉMENT REMANIÉE	61
A. DE LA RÉSERVE DE MASSE À LA RÉSERVE D'EMPLOI INTÉGRÉE AUX FORCES D'ACTIVES	62
1. Une mutation profonde.....	62
2. Une réserve intégrée aux forces actives	65
3. Un engagement volontaire et par nature fragile.....	76
B. UN FORMAT CALIBRÉ POUR LA GESTION DE CRISE MAIS UNE MONTÉE EN PUISSANCE FREINÉE PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES.....	90
1. Un format formellement établi en fonction d'un scénario de crise	90
2. Un budget contraint pour un coût global mal évalué.....	100
C. DES MISSIONS DIFFÉRENTES SELON LES DIFFÉRENTES ARMÉES ET SERVICES	105
1. La réserve de la gendarmerie	105
2. La réserve opérationnelle de l'armée de terre.....	108
3. La réserve opérationnelle de la marine nationale	112
4. Les réservistes opérationnels de l'armée de l'air	115
5. Service de santé des armées	116
6. Direction Générale pour l'Armement (DGA)	119
7. Service des Essences des Armées (SEA)	119
D. UNE RÉSERVE CITOYENNE À LA CROISÉE DES CHEMINS	120
II. L'ÉMERGENCE DE RÉSERVES CIVILES.....	127
A. LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE NATIONALE EN DÉVELOPPEMENT	127
1. Une réserve civile de la police nationale inspirée de celle de la gendarmerie.....	127
2. Un service volontaire citoyen de la police nationale qui ressemble à la réserve citoyenne des armées	132
B. LES RÉSERVES COMMUNALES DE SÉCURITÉ CIVILE ENCORE EMBRYONNAIRES.....	134
1. Des réserves de sécurité civile à l'initiative des communes.....	134
2. Des réservistes bénévoles.....	137
3. Un développement encore limité	138
4. Une réserve qui a du mal à trouver sa place	139
C. UN CORPS DE RÉSERVE CIVILE SANITAIRE QUI COMMENCE À SE DÉVELOPPER	141
1. Un renfort sanitaire en réponse à des situations exceptionnelles	141
2. Deux réserves qui correspondent à des logiques différentes.....	143
3. Un statut juridique et financier protecteur	145
4. La difficile montée en puissance des effectifs et un problème de positionnement.....	148
D. UNE RÉSERVE PÉNITENTIAIRE EN COURS DE FORMATION	149

III. D'AUTRES FORMES DE VOLONTARIAT CONCOURENT À LA SÉCURITÉ NATIONALE	151
IV. DES DISPOSITIFS DE RÉSERVES HÉTÉROGÈNES QUI DÉPENDENT DE LA FIDÉLISATION DES RÉSERVISTES	152
A. DES PRINCIPES D'ORGANISATION ET DE GESTION COMMUNS	152
B. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ENCORE HÉTÉROGÈNES	154
C. UN PAYSAGE DES RÉSERVES PEU LISIBLE POUR LES CITOYENS ET LES EMPLOYEURS	156
D. DES DISPOSITIFS QUI DÉPENDENT DE LA FIDÉLISATION DES VOLONTAIRES	158

**QUATRIÈME PARTIE :
CES RÉSERVES PEUVENT CONSTITUER UN RENFORT UTILE À LA BONNE
GESTION DES CRISES**

I. AU DÉCLENCHEMENT DE LA CRISE, UN RÔLE LIMITÉ MAIS NÉCESSAIRE DANS L'ARMEMENT DES ÉTATS-MAJORS DE CRISE	161
A. UN RÔLE LIMITÉ DANS LES PREMIÈRES HEURES DE CRISES	161
B. UN RÔLE IMPORTANT DANS L'ARMEMENT DES ÉTATS-MAJORS DE CRISE	162
1. <i>La contribution des réservistes à l'armement des états-majors des zones de défense</i>	162
2. <i>Les réservistes du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)</i>	165
II. UN RENFORT IMPORTANT POUR GÉRER LES CRISES DANS LA DURÉE	166
III. UNE CONTRIBUTION ENCORE TROP LIMITÉE DANS LA GESTION DE « L'APRÈS CRISE »	170
A. LE RÔLE DES RÉSERVES DANS LES OPÉRATIONS CIVILO-MILITAIRES	171
B. PEU DE RENFORT POUR LES PHASES POSTÉRIEURES AUX CRISES	172

**CINQUIÈME PARTIE :
LES CONDITIONS DE PARTICIPATION DES RÉSERVISTES À LA GESTION DES
CRISES MAJEURES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES**

I. DES EFFECTIFS DE RÉSERVISTES TRÈS THÉORIQUES	175
A. UN POTENTIEL CONSIDÉRABLE	175
B. DES EFFECTIFS MILITAIRES LARGEMENT THÉORIQUES	177
C. LES RÉSERVES DÉDIÉES À LA PROTECTION CIVILE ENCORE TROP EMBRYONNAIRES	181
1. <i>La faiblesse des réserves susceptibles de concourir à la protection civile</i>	181
2. <i>La faiblesse de la réserve sanitaire par rapport aux besoins liés aux pandémies</i>	182

II. UNE DISPONIBILITÉ RÉELLE NON VÉRIFIÉE	184
A. LA PRÉSENCE DE PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ OU DU SECOURS DANS LES RÉSERVES POSE LE PROBLÈME DE LEUR DISPONIBILITÉ EN CAS DE CRISE.....	184
B. LES CAS DE DOUBLE APPARTENANCE À DES RÉSERVES NE SONT PAS EXCEPTIONNELS.....	188
C. LA MOBILISATION DE RÉSERVISTES PARTICIPANT À DES PLANS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ AU SEIN D'OPÉRATEURS D'INTÉRÊT VITAL EST ÉGALEMENT PROBLÉMATIQUE	189
III. UNE RÉACTIVITÉ INSUFFISANTE	191
A. L'ORGANISATION ACTUELLE NE PERMET PAS UNE MOBILISATION RAPIDE DES RÉSERVISTES	191
B. LE CONCOURS DES RÉSERVISTES NE PEUT ÊTRE QUE DE COURTE DURÉE.....	192
C. LE RECENSEMENT DES RÉGIMES JURIDIQUES D'EXCEPTION FAIT APPARAÎTRE QU'ILS NE COMPORTENT AUCUNE DISPOSITION PRÉVOYANT LA MOBILISATION DES RÉSERVISTES.....	193
IV. UN BESOIN ET UNE DOCTRINE D'EMPLOI QUI N'ONT PAS ÉTÉ CLAIREMENT DÉFINIS	196
V. UNE SITUATION QUI CONTRASTE AVEC CERTAINS DISPOSITIFS ÉTRANGERS	197
A. AUX ETATS-UNIS.....	197
1. <i>Les réserves des forces militaires</i>	198
2. <i>Les forces de sécurité et de secours</i>	199
B. EN ALLEMAGNE	200
1. <i>Les réserves des forces militaires</i>	200
2. <i>Les forces de sécurité et de secours</i>	201
C. AU ROYAUME-UNI	203
1. <i>Les réserves des forces militaires</i>	203
2. <i>Les forces de sécurité et de secours</i>	205
D. EN SUISSE	205
1. <i>Les réserves des forces militaires</i>	205
2. <i>Les forces de sécurité et de secours</i>	206

CONCLUSION :
FACILITER L'ENGAGEMENT DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE
MAJEURE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

I. FACILITER LA MOBILISATION DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE	209
A. MIEUX IDENTIFIER LES RÉSERVISTES POUR MIEUX GÉRER LES ENGAGEMENTS MULTIPLES	209

B. DÉFINIR UNE PROCÉDURE DE MOBILISATION DES RENFORTS INDIVIDUELS EN CAS DE CRISE	212
II. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES	218
A. PRÉSERVER L'AUTONOMIE DE GESTION DE CHAQUE RÉSERVE	218
B. HARMONISER LES RÈGLES RELATIVES AUX RELATIONS ENTRE LES RÉSERVISTES ET LEUR EMPLOYEUR.....	219
C. RENFORCER LES RÉSERVES CIVILES	220
1. Renforcer les réserves communales.....	220
2. Favoriser le développement de la réserve sanitaire	223
3. Mettre en place une réserve de protection civile ?	225
III. REPENSER LE RÔLE DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE	226
IV. AMÉLIORER LA GESTION QUOTIDIENNE DES RÉSERVES.....	228
A. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR LA NATURE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT À SERVIR DANS LA RÉSERVE	228
B. FAVORISER L'ENGAGEMENT DES ENTREPRISES.....	229
C. SIMPLIFIER LA GESTION ADMINISTRATIVE DES RÉSERVISTES	231
D. PRÉSERVER LE BUDGET DE LA RÉSERVE MILITAIRE	234
E. VALORISER LES RÉSERVES ET LES RÉSERVISTES.....	235
1. Développer, aux côtés de l'image particulière à chaque réserve civile et militaire, une image collective	235
2. Intégrer les réserves dans le parcours citoyen	237
PROPOSITION DE LOI TENDANT À FACILITER L'UTILISATION DES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES EN CAS DE CRISE MAJEURE.....	239
EXAMEN EN COMMISSION.....	242
ANNEXE 1 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	247
<i>Audition de M. Hubert FALCO, Secrétaire d'Etat à la Défense et aux Anciens Combattants, le 9 février 2010.....</i>	<i>247</i>
<i>Audition de M. Francis DELON, Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, le 23 février 2010</i>	<i>249</i>
<i>Audition du Général de Corps d'Armées André de SAINT SALVY, le 24 février 2010.....</i>	<i>252</i>
<i>Audition du vice-amiral Bernard ROGEL, sous chef Opérations à l'état-major des armées, le 9 mars 2010</i>	<i>254</i>
<i>Audition du Général de division Guy CROUVIZIER, Délégué aux réserves de la Gendarmerie nationale, le 10 mars 2010</i>	<i>257</i>
<i>Audition du Médecin-Chef des services Luc GUILLOU, Délégué aux réserves du service de santé des armées, le 16 mars 2010</i>	<i>260</i>
<i>Audition de l'Amiral François de LASTIC, Délégué aux réserves de la marine nationale, le 24 mars 2010.....</i>	<i>264</i>

<i>Audition de M. Henri-Michel COMET, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, Haut fonctionnaire de défense et du Préfet Yann JOUNOT, Haut fonctionnaire de défense adjoint Directeur de la Direction de la Planification de Sécurité Nationale (DPSN), le 31 mars 2010</i>	<i>267</i>
<i>Audition du général de brigade aérienne Pascal HAMET, Délégué aux réserves opérationnelles de l'Armée de l'air, le 7 avril 2010.....</i>	<i>270</i>
<i>Audition du Préfet François LUCAS, Directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN, le 5 mai 2010.....</i>	<i>274</i>
<i>Audition au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), 11 mai 2010.....</i>	<i>277</i>
<i>Visite de travail sur l'emploi des réserves dans un scénario de crise à l'hôtel de commandement de l'officier général de la zone de défense Sud-Ouest, le 19 mai 2010.....</i>	<i>283</i>
<i>Audition du général d'armée Elrick IRASTORZA, Chef d'état-major de l'armée de terre, le 25 mai 2010.....</i>	<i>304</i>
<i>Audition de M. Cédric FONTAINE, Pôle réserve sanitaire, Responsable de la Formation, Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS), Le 2 juin 2010.....</i>	<i>305</i>
<i>Audition du Préfet honoraire Gabriel AUBERT, le 8 juin 2010.....</i>	<i>308</i>
<i>Audition des représentants du Conseil supérieur des réserves militaires : Colonel Jacques VITROLLES, Président de L'UNOR, Premier Maitre Philippe COGAN, Adjudant-chef Jean BISCH de la FNASOR, en présence du Colonel Luc GRASSET, Secrétaire général par intérim du CRSM, le 15 juin 2010.....</i>	<i>312</i>
<i>Audition de M. Jean BENET, sous directeur des sapeurs pompiers et des acteurs du secours en présence du colonel Pierre LAVILLAUREIX, le 6 juillet 2010.....</i>	<i>316</i>
<i>Audition de M. Francis DELON, Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité Nationale, le 6 juillet 2010</i>	<i>319</i>
<i>Audition du Commandant échelon fonctionnel Martine DELAPORTE, Chef de la mission nationale pour la réserve civile à la Direction de l'administration de la Police nationale et du Commandant de police Catherine DUPUY-DEMADRE de la Direction générale de la Police nationale, le 7 juillet 2010</i>	<i>323</i>
<i>Audition de M. Martin HIRSCH Président de l'Agence du service civique, le 12 octobre 2010...</i>	<i>325</i>
<i>Audition de M. Xavier GUILHOU, Président du Comité de Liaison Défense du MEDEF, en présence de M. Loïck VIAOUËT, Directeur général de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie rhodanienne et du Colonel Bernard HUARTE, Secrétaire général Comité de Liaison «Défense-MEDEF», le 13 octobre 2010</i>	<i>327</i>
ANNEXE 2 - COMPARAISON DES RÉSERVES CIVILES ET MILITAIRES	330
ANNEXE 3 - COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	334
ANNEXE 4 - TEXTES DE LOI DE RÉFÉRENCE	363
1. Textes de référence sur les réserves militaires	363
2. Textes de référence sur les réserves civiles	372
ANNEXE 5 - GLOSSAIRE	396

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Objectif

Dans le prolongement des chantiers ouverts par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale visant à améliorer la capacité de la France à répondre à des crises majeures, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat s'est interrogée sur la contribution des réserves militaires et civiles à la gestion de ces crises.

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

La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crise : des scénarios

purement militaires : un conflit régional impliquant une projection massive et des implications sur la sécurité intérieure, mais également des scénarios impliquant des actes terroristes majeurs, comme les attentats du 11 septembre 2001, ou encore une pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics.

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

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

Réserves militaires et réserves civiles

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

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

Les réserves, ce sont aussi **des réserves civiles** :

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

- **la réserve sanitaire**, composée, d'une part, d'une réserve d'intervention destinée aux opérations extérieures et, d'autre part, d'une réserve de renfort composée de professionnels de santé retraités et d'étudiants des filières médicales ou paramédicales. La mission a constaté que

cette réserve répondait à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face à des crises sanitaires majeures, mais qu'elle était aujourd'hui très embryonnaire et semblait avoir encore du mal à s'imposer.

- **les réserves communales de sécurité civile**, créées à l'initiative des

Un rôle accru en cas de crise majeure

En cas de crise majeure, quel serait le rôle des réserves ?

Le premier constat est sans surprise. **Dans les premières heures, dans les premiers jours d'une crise majeure, la réponse des pouvoirs publics repose d'abord sur les forces d'active.**

La France est un pays suffisamment bien doté en moyens pour que la gestion de ces crises soit, dans leurs premières heures, confiées à des professionnels à plein temps.

La mission a cependant pu constater que **les réserves militaires jouent un rôle important dans l'armement des états-majors interarmées de zone de défense et de sécurité** qui constituent un maillon essentiel dans le processus de gestion interministérielle des crises. En cas de crise, ces états-majors sont, en effet, composés à 75 % de réservistes motivés et rapidement disponibles.

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

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

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

La mission estime qu'il s'agit là du principal intérêt des réserves : permettre aux forces d'active de tenir dans la durée. De ce point de vue, les réservistes seront d'autant

conseils municipaux, composées de bénévoles non rémunérés, ont vocation à couvrir le champ de la protection civile. La mission regrette que ce dispositif connaisse des débuts extrêmement timides depuis sa création en 2004.

plus importants que le format des services de l'Etat se réduira.

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

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

La mission a constaté que la contribution des réserves à la gestion des crises passées d'ampleur limitée avait été satisfaisante. Elle repose largement sur l'utilisation et la fidélisation d'un nombre restreint de réservistes particulièrement motivés, entraînés tout au long de l'année et disponibles.

La mission s'est demandée si ce dispositif permettrait de faire face à une crise d'une ampleur beaucoup plus importante. Il lui a semblé qu'il y avait des raisons d'en douter.

Premier constat : les effectifs annoncés sont avant tout théoriques. On présente souvent la réserve comme étant composée de 60 000 volontaires sous ESR qui peuvent être renforcés par 90 000 anciens militaires d'active assujettis aux obligations de disponibilité pendant les 5 ans qui suivent leur départ des armées : soit 150 000 hommes. La mission constate qu'en

disant cela, on occulte, d'une part, le fait que ces chiffres se recourent et ne s'additionnent pas (une partie des réservistes sous ESR sont aussi des disponibles), d'autre part, que les disponibles n'ont de disponible que le nom dans la mesure où il n'y a ni suivi systématique des coordonnées des disponibles, ni plan d'emploi les concernant.

Deuxième constat : la disponibilité réelle de l'ensemble des réservistes n'est pas vérifiée. La multiplication des filières, avec la réserve des armées, de la gendarmerie, de la police, fait craindre que les mêmes personnes soient recensées plusieurs fois. Après examen, il semble que le principal souci soit la disponibilité réelle de professionnels de la sécurité ou du secours, qui font également partie des réserves, notamment les pompiers et les policiers. Dans la réserve de la gendarmerie, une étude a permis, cette année, de recenser plus de 1 000 réservistes ayant, par ailleurs, une profession liée à la gestion de crise.

Aujourd'hui, aucun dispositif d'identification ne permet de mesurer l'importance de ces deux types de double appartenance.

Tout aussi importante semble être la question de la mobilisation de réservistes participant à des plans de continuité d'activité au sein d'opérateurs d'importance vitale, à EDF, à la SNCF ou à France Télécom.

Troisième constat : la réactivité des réservistes en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, est insuffisante.

Actuellement, le code de la défense prévoit que le réserviste militaire sous ESR

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

La mission estime, dans ces conditions, que **la réserve n'est pas aujourd'hui conçue et pensée comme un outil de réponse aux situations de crise.**

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

Quatrième constat : l'effort de planification relatif aux différents risques, effectué ces dernières années, n'a pas intégré les réservistes.

En conséquence, il n'y a ni doctrine d'emploi des réservistes en cas de crise, ni exercice d'entraînement.

A partir de ces constats, la mission propose des mesures concrètes pour fiabiliser le recours aux réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Cinq séries de propositions

■ **La première série de propositions devrait concerner le caractère opérationnel des réserves en cas de crise majeure.**

Mieux identifier les réservistes pour mieux gérer les engagements multiples et les compétences disponibles. Cette information passe par une meilleure identification des réservistes, au sein de chaque réserve, au moment du recrutement, par une amélioration du logiciel de gestion des réservistes et, sans doute, par un recouplement des fichiers des différentes réserves, au niveau des préfets de zone de défense.

La création d'un dispositif de mobilisation des réserves en cas de crise

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

C'est pourquoi le rapport est accompagné d'une proposition de loi qui prévoit une procédure exceptionnelle de mobilisation des réservistes en cas de crise, qui a été étudiée conjointement avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

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

règles de mobilisation des réserves contraignantes.

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

Ce régime d'exception ne concernerait que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles. Le décret définirait la durée du préavis et de la mobilisation dans la limite de trente jours. La convocation des réservistes relèverait de chaque ministère.

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

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

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

Le Livre blanc préconise la mise en place d'une gestion commune des réserves relevant de différents ministères, afin de répondre, de façon coordonnée, aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national.

La mission a estimé que cette idée d'une gestion interministérielle des réserves était contradictoire avec l'objectif d'intégration de ces réserves aux forces d'active dont ils relèvent.

Modifier de façon conséquente le fonctionnement actuel des différentes réserves pourrait, en outre, les fragiliser et entraîner un effondrement des effectifs. Les réservistes sont à la fois attirés par un engagement volontaire, mais aussi par le métier spécifique de l'armée dans laquelle ils ont choisi de servir.

La mission a, par ailleurs, constaté que la récente réforme de l'organisation des zones de défense avait permis des progrès importants en matière de coordination et de dialogue civilo-militaire.

Pour ces raisons, la mission n'a pas souhaité retenir la piste d'une gestion commune des réserves et a souhaité préserver leur autonomie de gestion.

Il lui a cependant semblé utile d'harmoniser les règles de préavis et de durée d'activité opposables.

Il lui paraît, en outre, important de renforcer les réserves civiles.

Elle estime que la tentation de recourir aux réserves militaires pour des missions civiles ou celle de fondre les réserves dans une réserve commune de citoyens volontaires venait, en grande partie, de la faiblesse des réserves civiles, de création, il est vrai, plus récente.

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

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

Pour répondre à ce besoin et renforcer les réserves de sécurité civile, la mission propose notamment :

- l'obligation pour les plans communaux de sauvegarde de prévoir un volet concernant les réserves communales de sécurité civile ;

- la possibilité de créer des réserves départementales de sécurité civile ;

- la possibilité de rémunérer les réservistes communaux au même titre que les autres réservistes.

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

Ces dernières ont besoin de renforts pour le suivi et la gestion des crises sur le modèle de ce qui est fait dans les états-majors militaires. La mission propose d'ouvrir cette réserve aux pompiers retraités.

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

La mission a constaté, en ce qui concerne les réserves, un manque de préparation, de définition des besoins et de planification, aussi bien chez les militaires que chez les civils, qu'il conviendrait de combler.

Cette réflexion devrait porter sur les besoins réels des forces d'active, sur l'identification des emplois susceptibles d'être occupés par les réservistes et sur les coûts de gestion des réservistes. Elle devrait inclure une réflexion sur le format des réserves, notamment militaires.

L'élaboration de cette doctrine d'emploi devrait permettre l'intégration des réserves dans les différentes planifications de crise et dans les exercices d'entraînement, afin que le dispositif soit pleinement opérationnel.

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

La mission est partie du principe que l'utilisation des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace.

Le premier point concerne la nécessité d'engager **une réflexion juridique sur la nature du contrat d'engagement** à servir dans la réserve. La mission préconise d'explorer, d'une part, l'idée d'un contrat tripartite de temps partiel fondé sur la polyactivité et, d'autre part, l'idée d'offrir aux réservistes différents types de contrats correspondant à différents types d'engagement.

Un deuxième point concerne **l'engagement des entreprises**. La mission estime que les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif. Consciente que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des

relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs, la mission estime que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

La mission propose notamment l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat afin de permettre que les entreprises, qui maintiennent les salaires des réservistes pendant leur activité au titre de la réserve, puissent déclarer ces sommes au titre du mécénat.

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

La mission estime notamment que la valorisation des réserves devrait commencer par le paiement des soldes à des échéances dignes.

Elle observe que la lourdeur des procédures, mais surtout les à-coups budgétaires sur les crédits de la réserve ont un impact négatif sur la fidélisation des réservistes et leur entraînement.

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

La mission préconise une politique de communication plus dynamique valorisant le dispositif de réserve de sécurité nationale pour communiquer sur l'utilité de l'ensemble des réserves et leur contribution à la sécurité des Français. Elle propose que, parallèlement à l'image de réserves par métier, une image collective des réserves de sécurité nationale fasse l'objet d'une stratégie de communication.

« Un réserviste, c'est quelqu'un qui est deux fois citoyen »

Winston Churchill.

Mesdames, Messieurs,

Le passage de l'armée de conscription à une armée professionnelle s'est accompagné de la mise en place d'une nouvelle réserve militaire. À la réserve de masse, issue de la mobilisation, les pouvoirs publics ont souhaité que succède une réserve d'emploi, plus disponible, plus réactive, mieux intégrée aux forces actives.

C'est l'ambition de la loi du 22 octobre 1999, portant organisation de la réserve militaire. S'est ainsi développée une nouvelle réserve militaire, opérationnelle et citoyenne, complétée par des réserves à caractère civil, les réserves communales de sécurité civile, la réserve sanitaire et les réserves de la police nationale.

Dix ans après la mise en place de ce nouveau dispositif, il convenait de faire le bilan de la montée en puissance des réserves, de faire le point sur leur doctrine d'emploi et sur l'efficacité de leur organisation.

Au-delà d'un bilan, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité se concentrer sur la question de la contribution des réserves à la continuité de l'État en situation de crise.

Le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale a, en effet, lancé de nombreux chantiers visant à améliorer la capacité de la France à répondre à des crises sur la scène internationale comme sur le territoire national. L'objectif visé était d'accroître la capacité du pays, de la société française et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure.

Du sommet à la base, des ajustements ont été effectués dans la perspective d'une gestion interministérielle des risques et des crises. C'est notamment le sens de la mise en place du centre de gestion interministériel des crises sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur comme du renforcement des prérogatives des préfets de zone de défense.

Dans ce contexte, il apparaissait utile d'étudier un aspect des modalités de gestion des crises, à savoir la contribution des réserves militaires et civiles.

La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crises : un conflit régional impliquant une projection massive et ayant des implications

sur la sécurité intérieure, un acte terroriste majeur, comme les attentats du 11 septembre 2001, ou encore une pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics.

Le point commun de ces crises est d'exiger la mobilisation de moyens exceptionnels. Ces crises majeures sont, en effet, par leur intensité ou leur durée, au niveau d'une zone de défense et de sécurité ou du territoire national tout entier, susceptibles de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces de sécurité et des services de secours mobilisés et des forces d'active des armées.

Sur le territoire national, le retour d'expérience de la gestion de la crise liée à la pandémie de grippe A(H1N1), qui a impliqué la réquisition de 300 000 personnes pour faire fonctionner plus de 1 000 centres de vaccination, celui de la tempête Klaus qui a mobilisé 17 000 agents et 57 000 hommes/jour montre qu'au fil des jours, les moyens ordinaires sont rapidement soumis à de fortes tensions. Le renfort des réserves prend alors son sens pour accroître la capacité des pouvoirs publics à répondre dans la durée.

Le point de départ de notre réflexion est naturellement un état des lieux des réserves actuelles, avec chacune leurs spécificités dues à leur métier et à leur place dans leur environnement administratif respectif.

Il s'agit, d'abord, de cerner à quel moment, pour quelles tâches, ces différentes réserves peuvent être sollicitées dans la gestion des crises et de savoir si le profil des réserves correspond bien aux besoins des pouvoirs publics.

Il convient ensuite de mesurer la disponibilité réelle des réservistes et de savoir dans quelle mesure la qualité des relations avec les entreprises et administrations employeurs de réservistes permet de les mobiliser.

Il nous est également apparu nécessaire d'apprécier dans quelle mesure l'appartenance de réservistes à des services publics mobilisés en temps de crise, à des plans de continuité d'activité au sein d'opérateurs d'importance vitale ou leur appartenance simultanée à plusieurs réserves pourraient constituer un obstacle important à leur emploi dans ces périodes critiques.

Nous nous sommes enfin interrogés sur la réactivité des réservistes lors du déclenchement de la crise et du cadre juridique dans lequel leur convocation s'opère : peut-on compter sur le renfort des réserves dans les jours qui suivent le déclenchement d'une crise ? Les pouvoirs publics disposent-ils d'un instrument juridique pour mobiliser rapidement ces réservistes ?

Nous avons souhaité savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur les réserves militaires et civiles pour prolonger et amplifier la capacité de l'Etat à faire face à la crise, à intervenir et à protéger la population. Il s'agit, en définitive, de mesurer ce que pourrait être la contribution réelle des réserves à ce que le Livre blanc a appelé la résilience de la Nation, c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics à résister aux

conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal.

C'est là une des principales raisons d'être des réserves : renforcer les forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours en cas d'événement majeur.

Nous nous sommes proposé d'évaluer si elles étaient en mesure d'assumer cette mission et de suggérer le cas échéant des mesures de nature à renforcer leur efficacité.

PREMIÈRE PARTIE

LA FRANCE DOIT SE PRÉPARER À DES SCÉNARIOS DE CRISES MAJEURES

L'Etat doit se préparer à faire face aux situations dans lesquelles seraient menacés la vie de la population ou le fonctionnement régulier des institutions.

Bien que, à la différence des Etats-Unis avec le 11 septembre 2001, la France n'ait pas été confrontée sur son territoire, dans la période récente, à une crise de grande ampleur, cette chance pourrait se muer en faiblesse si les pouvoirs publics ne s'assuraient pas d'une préparation collective à de tels événements.

Partant de ce constat, le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, publié il y a deux ans, a analysé les nouveaux risques qui pèsent sur le territoire national et sur la population. Il a envisagé ainsi plusieurs scénarios de crises potentielles, dont l'ampleur pourrait mettre en péril la continuité des services de l'Etat, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, autrement dit des scénarios de crises majeures.

Ces événements tels qu'évoqués ci-dessous sont multiples, et peuvent nécessiter l'intervention de nos forces armées, des forces de police ou de secours : un conflit de dimension internationale imposant une projection massive de nos forces armées, des attaques terroristes majeures, une catastrophe naturelle, industrielle ou technologique de grande ampleur, une pandémie.

Ces différents types de crises ne sont pas en soi des menaces nouvelles, mais, du fait de la mondialisation, ont muté et pris une toute autre ampleur. De même, une crise majeure pourrait être le fruit d'une combinaison de ces événements comme par exemple des attaques terroristes en relation avec une crise internationale.

I. LES RISQUES MILITAIRES : LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS FRANÇAIS DANS LE MONDE

Comme le souligne le Livre blanc « *Des opérations strictement militaires sur le territoire national sont exclues à l'horizon prévisible, en dehors de l'appui à des opérations de gestion de crise consécutives par exemple, à des attaques terroristes, ou à une catastrophe naturelle ou technologique. C'est donc à distance du territoire national que les forces armées continueront à mener des opérations en défense de nos intérêts de sécurité et en soutien de l'action politique et diplomatique de la nation.* »¹

¹ Extrait du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale (p.129)

L'engagement de la France dans un conflit régional majeur constitue de ce point de vue l'hypothèse maximale envisagée pour nos forces armées.

Cette situation pourrait survenir dans le cas où la sécurité de l'Europe et de l'Alliance atlantique serait gravement menacée par un conflit pouvant impliquer une puissance nucléaire.

Ce type d'opération s'inscrirait obligatoirement dans un cadre légal : légitime défense invoquée par un Etat, ou vote d'une résolution des Nations Unies. Elle serait, selon toute vraisemblance, menée au sein d'une coalition rassemblée autour d'une organisation internationale (OTAN, UE) voire une nation-cadre (Etats-Unis...).

Dans les scénarios envisagés, les opérations militaires seraient conduites face à un ou des Etats appartenant au même ensemble régional. Les adversaires seraient d'une part des armées régulières modernes et lourdement équipées, épaulées par des milices souvent peu ou mal contrôlées, mais également des adversaires irréguliers non-étatiques poursuivant leurs buts propres.

Cet engagement pourrait s'accompagner sur le territoire national d'attaques terroristes, d'agressions informatiques majeures, voire d'une menace balistique, et engendrer, par effet de conséquence ou après des actions de déstabilisation, une forte dégradation de la sécurité intérieure, entraînant une insécurité croissante, des troubles majeurs et *in fine* une dégradation de l'ordre public.

Enfin à l'étranger, nos ressortissants et nos intérêts stratégiques pourraient également être menacés.

L'objectif de l'intervention dans ce type de scénario, serait d'imposer le silence des armes en limitant les effets de la crise, en particulier si une puissance nucléaire était impliquée. L'intervention pourrait débuter par une entrée de vive force sur le théâtre d'opération, précédée ou non d'une campagne intensive de plusieurs semaines combinant attaques aériennes, frappes dans la profondeur et opérations spéciales et d'information, destinées à acquérir la supériorité.

La phase de vive force proprement dite pourrait durer plusieurs mois et serait menée en parallèle d'actions de sécurisation des voies d'approvisionnement et des flux logistiques militaires et civils. Une période de stabilisation et de normalisation, prise en compte dans la planification initiale, pourrait mobiliser les forces armées pendant plusieurs années.

La participation militaire de la France serait d'un niveau lui permettant de peser sur le processus de direction stratégique avec ses alliés, en particulier par le commandement d'une composante ou d'un secteur et en participant à l'entrée en premier sur le théâtre et aux actions majeures ou spécifiques.

Aussi le contrat opérationnel des armées prévoit la possibilité d'un engagement majeur, aux côtés des alliés, d'une force terrestre de 30 000 hommes, de 70 avions de combat et d'importants moyens maritimes (groupe aéronaval et élément amphibie en particulier) avec, parallèlement, une capacité d'intervention d'urgence nationale de 5 000 hommes.

Sur le territoire national et ses approches maritimes et aériennes, le renforcement de la posture de sûreté serait maximum en cas d'atteintes directes au territoire national dans le cadre d'attaques terroristes majeures, par exemple. La mise en œuvre du contrat opérationnel de protection de 10 000 hommes serait vraisemblablement décidée. Les différentes hypothèses d'engagement des forces incluent toutes la mise en œuvre de ce « contrat protection ».

Dans les hypothèses les plus dimensionnantes, dites scénario H3¹ qui cumulent la simultanéité d'un engagement majeur en opération extérieure (30 000 hommes et 70 avions de combat) avec un déploiement de dix mille hommes sur le territoire national, les forces armées seront nécessairement amenées à recourir aux réservistes pour permettre une rotation des effectifs comme l'a souligné le général d'armée Elrick IRASTORZA², chef d'état-major de l'armée de terre, devant la mission.

Enfin, dans certains pays de l'ensemble régional touché par la crise, les ressortissants français pourraient être menacés. La France devrait alors pouvoir assurer leur protection et éventuellement, en dernier recours, leur extraction. Les forces armées françaises seraient donc appelées à le faire, comme elles l'ont déjà fait depuis 1990 dans 26 opérations d'évacuation, maritime ou aérienne, qu'il s'agisse d'opérations nationales ou multinationales.

II. LES ATTAQUES TERRORISTES : UNE NOUVELLE MENACE POUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le terrorisme constitue une nouvelle menace pour le territoire national. C'est un risque identifié depuis longtemps qui a marqué le 20^{ème} siècle, mais qui a sans doute franchi un seuil historique et changé d'échelle avec les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Il est devenu possible de frapper au cœur de tous les pays, à une échelle de violence sans précédent.

A cet égard, la France et l'Europe ne sont pas épargnées, et sont directement visées par le terrorisme notamment djihadiste. Les attentats suicides de Madrid (2004) et Londres (2005) ont marqué un tournant dans

¹ Hypothèse H3 : engagement majeur aux côtés des alliés (30 000 hommes et 70 avions de combat), protection sur le territoire national (10 000 hommes) et capacité d'intervention d'urgence nationale (5 000 hommes).

² Cf Audition du général d'armée Elrick IRASTORZA, Chef d'état-major de l'armée de terre le 25 mai 2010, annexe 1 page 304

l'ampleur, la diffusion, les modes opératoires et l'efficacité des réseaux terroristes.

Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde. C'est dans cette perspective que la France a adopté en juin 2006, le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme.

Ce Livre blanc souligne que les scénarios sont multiples ; une attaque terroriste de grande ampleur sur le territoire national pourrait être unique ou multiple, concentrée dans le temps ou se déroulant à la manière d'une campagne. Par ailleurs, des actions terroristes soutenues par un Etat dans un contexte de crise internationale ne peuvent être écartées. Ces attaques reposent essentiellement sur des moyens conventionnels utilisant les explosifs contre de très nombreuses infrastructures critiques et peuvent s'accompagner de prises d'otages massives, ou encore prendre la forme extrême d'attentats suicides.

L'ampleur des attaques possibles impose à la France de maintenir à niveau ses capacités de détection, d'analyse et de réaction, comme ses moyens de protection des forces de sécurité intérieure, de sécurité civile.

Une autre menace terroriste concerne les réseaux d'information et de communication.

Ceux-ci sont en effet devenus les systèmes nerveux de nos sociétés, rendant leur défense vulnérable à des ruptures intentionnelles ou accidentelles des réseaux. En effet, la menace dont fait l'objet ce « cyber espace » est multiforme : blocage malveillant, destruction matérielle (par exemple, de satellites ou d'infrastructures de réseaux névralgiques), neutralisation informatique, vol ou altération de données, voire prise de contrôle d'un dispositif à des fins hostiles. En effet, actuellement le niveau quotidien des agressions contre les systèmes d'information laisse présager un potentiel très élevé de déstabilisation de la vie courante, de paralysie de réseaux critiques pour la vie de la nation.

Ces tentatives d'attaques pourraient être aussi bien menées par des acteurs non étatiques, pirates informatiques, que des activistes ou des organisations criminelles. Certaines d'entre elles pourront être de grande ampleur. Des attaques étatiques, dissimulées ou menées ouvertement, sont aussi envisageables, certains pays se dotant de capacités offensives très développées.

En outre, la nature immédiate du risque terroriste implique de se doter d'une capacité de gestion de crise et post-crise. Comme on l'a observé après le 11 septembre, mais également lors de l'explosion de l'usine d'AZF, le secours aux victimes, la recherche des blessés et des morts, le déblaiement des ruines demandent une mobilisation de moyens exceptionnels dans des délais très courts et dans des zones très concentrées et parfois peu accessibles.

Dans ce type de scénario terroriste, les armées et les forces de l'ordre interviendraient principalement dans des missions de sécurisation telle que la protection de points d'importance vitale, de sites et édifices publics, l'escorte de convois, la surveillance d'itinéraires et d'accès au territoire, le contrôle de zones, autant de missions qui demandent une grande disponibilité en hommes et dans lesquelles les réservistes peuvent facilement suppléer les forces d'active.

III. LA MULTIPLICATION DES CATASTROPHES NATURELLES ET TECHNOLOGIQUES

Les catastrophes naturelles et technologiques sont également des sources de désorganisation sociale majeure.

- les risques d'origine naturelle

Les risques d'origine naturelle sont devenus des facteurs de déstabilisation massive pour la population comme pour les pouvoirs publics.

La France, de par sa géographie, est confrontée à de nombreux risques naturels: les inondations, les séismes, les éruptions volcaniques, les mouvements de terrain, les avalanches, les feux de forêt, les cyclones et les tempêtes.

La récurrence d'événements majeurs et de gravité croissante s'est confirmée ces dernières années, en raison notamment de la densification de la population dans des zones à risques.

La tempête Xynthia est venue rappeler que la France compte environ 8 000 km de digues fluviales et plus de 1 000 km de digues et autres ouvrages de défense contre la mer. Elle a mis en évidence une fragilisation des barrières naturelles protégeant le littoral et de certains ouvrages qui ont cédé ou ont été submergés par la mer, inondant de vastes zones urbanisées.

La tempête Klaus avait montré combien les tempêtes pouvaient créer des dégâts durables. Le récent séisme à Haïti nous a rappelé quant à lui que les territoires des Antilles françaises situés sur une faille sismique étaient particulièrement exposés aux tremblements de terre.



Des légionnaires du 2° REG déblayent un cours d'eau dans un village de France suite à une inondation en 2002¹.

Ces risques sont variables selon les saisons et les régions. Ils sont recensés par les pouvoirs publics à travers de nombreux dispositifs d'alerte. Mais, malgré les mesures de prévention, les dispositifs de vigilance et d'alerte et la mobilisation des forces de secours, les expériences récentes montrent que ces catastrophes sont susceptibles de faire de nombreuses victimes dans des délais très courts.

Ainsi entre le dimanche 8 et le lundi 9 septembre 2002, des événements pluvieux se sont succédé sur les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches du Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme entraînant la disparition de 23 personnes.

Dans la journée du 24 janvier 2009, la tempête Klaus a dévasté quatre régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, une partie du Languedoc-Roussillon et une partie du Poitou-Charentes) occasionnant 419 victimes dont 12 décédées. Plus de 1,7 million de foyers ont été privés d'électricité, des milliers de téléphone ; 1,2 à 1,4 milliard d'euros de pertes ont été constatées.

Plus récemment, le 16 juin 2010, le bilan des pluies torrentielles qui se sont abattues sur le Var est également lourd : 23 morts, 2 personnes disparues.

Les catastrophes naturelles exigent des réponses immédiates des pouvoirs publics afin de limiter les victimes et une intervention massive sur un périmètre limité pour prendre en charge l'ensemble des personnes touchées.

Ainsi, dans les départements frappés par la tempête Xynthia, sont intervenues quatre compagnies républicaines de sécurité (CRS), 565 gendarmes et plus de 2 000 sapeurs-pompiers dont près de 500 venus d'autres départements. 37 000 interventions de secours ont permis de sauver 1 500 personnes, secourues et évacuées par les sapeurs-pompiers et les membres de la sécurité civile présents sur le terrain.

Les services du SAMU et des Urgences se sont mobilisés pour dispenser les soins médicaux et gérer l'évacuation des victimes dans le cadre du plan rouge vers les hôpitaux mobilisés pour l'événement. Plusieurs embarcations et nageurs de surface sont intervenus pendant les opérations. Enfin, soixante pompes ont été installées, représentant une capacité de pompage de 26 000 mètres cubes à l'heure, et constituant l'intégralité de la réserve nationale disponible.

Le lendemain de la tempête Klaus, le 23 janvier 2009, un millier de militaires ont été déployés, notamment dans les départements des Landes, du Gers et du Tarn-et-Garonne. Ils sont venus en aide aux services d'EDF et de France Télécom afin de libérer les accès permettant de réparer les réseaux électrique et téléphonique. Ils ont dégagé également les routes secondaires afin de désenclaver certaines communes isolées.

Plus de 17 000 personnes ont été mobilisées sur la zone.

- Plus de 4 000 sapeurs-pompiers;
- Plus de 1 400 militaires ;
- 600 personnes mobilisées par RTE (gestionnaire des lignes hautes tension) ;
- Plus de 6 100 personnes mobilisées par ERDF (gestionnaire du réseau local de distribution d'électricité) ;
- Plus de 2 000 personnes mobilisées par la SNCF ;
- Plus de 3 000 personnes mobilisées par France Télécom ;

Le nombre de jours/agent travaillés s'est élevé à 57 124 jours/agents pour les services de secours.

Si la France a été épargnée par des tempêtes de l'ampleur de celle de l'ouragan Katrina au sud des Etats-Unis en 2005¹, on ne peut exclure un tel scénario sur notre territoire dans des formes sans doute différentes.

¹ L'ouragan Katrina est un des ouragans les plus puissants à avoir frappé les États-Unis et surtout l'un des plus étendus avec un rayon de plus de 650 km dont 190 de vents de force cyclonique et 340 de tempête tropicale. Il a atteint les côtes à proximité de La Nouvelle-Orléans et de Biloxi le 29 août 2005. Son œil est large de 40 kilomètres et ses vents ont pu atteindre 280 km/h. Katrina a plongé la Louisiane et La Nouvelle-Orléans dans la désolation et provoqué la mort de 1 836 personnes.

Là encore, les moyens mis en œuvre pour faire face à cette crise ont été considérables et insuffisants pour limiter le nombre important de victimes. En effet, malgré la mobilisation de 22 000 réservistes quatre jours après la catastrophe, de 50 000 une semaine après, en plus des 14 300 militaires déployés lors de la première semaine, il y eut 1 330 décès, 2 000 disparus, un million de déplacés.

Outre les tempêtes, la France peut être confrontée à des tremblements de terre de grande ampleur aussi bien dans les DOM-COM que sur le territoire métropolitain¹.

Si en France métropolitaine le risque sismique est certes "modéré", la situation est plus alarmante aux Antilles françaises, dans une zone de subduction où la plaque nord-américaine s'enfonce sous la plaque caraïbe. En 1839 et 1843, deux séismes d'une magnitude voisine de 8 avaient frappé la Martinique et la Guadeloupe, faisant respectivement 300 et 3 000 morts. Des simulations montrent que de tels événements feraient, aujourd'hui, plusieurs dizaines de milliers de victimes.

A l'activité tectonique s'ajoute, dans ces îles, la vulnérabilité des constructions, rarement aux normes parasismiques pour l'habitat individuel et souvent bâties sur des terrains instables. Malgré le « plan séisme Antilles » lancé en 2007, de très nombreux bâtiments publics scolaires, d'établissements de santé dont le CHU de Pointe-à-Pitre ne sont pas aux normes parasismiques.

En matière de risques naturels, le cas de la France est d'autant plus particulier du fait de ses départements et ses collectivités d'outre-mer. L'éloignement des DOM-COM de la métropole (7 000 km pour la Guyane, 8 000 km pour Mayotte, 18 300 km pour la Nouvelle-Calédonie) peut rendre en effet plus difficile une projection rapide de renforts, tant humains que matériels, et accroître les difficultés de gestion de la crise.

Là encore, la présence sur place de réservistes ayant une parfaite connaissance peut être un atout pour les secours.

- les risques technologiques et industriels

S'agissant des risques technologiques et industriels, l'impact d'une catastrophe serait d'autant plus profond que l'évolution démographique a entraîné des concentrations de population dans les zones urbaines, avec pour conséquence un risque d'augmentation du nombre de victimes et des difficultés majeures pour évacuer et porter assistance aux blessés.

¹ Une simulation, réalisée par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), présentée, le 7 juillet 2010, au Sénat, devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), montre sur la base de données scientifiques récentes la possibilité de séismes de magnitude 6 à 6,5 notamment dans le sud de la France. Dans cette simulation à partir d'un séisme dont l'épicentre serait situé à 2 km au sud de Menton, dans les Alpes-Maritimes, à 7 km de profondeur : les routes sont coupées par des glissements de terrain sur un rayon de 50 km, désorganisant les secours, le trafic ferroviaire est paralysé, les réseaux d'électricité et de gaz hors service. Un tsunami s'abat sur le littoral, rendant les ports inutilisables. Le bilan serait lourd : 1 500 morts, 7 000 blessés et 15 000 sans-abri en France, à Monaco et en Italie.

Si contrairement au risque naturel, le risque d'occurrence d'une catastrophe technologique peut être réduit à la source par l'application stricte du régime des installations classées, de nombreux exemples de catastrophes industrielles en France montrent que ce type de risques ne peut être éliminé, comme en témoigne la récurrence des marées noires.

Ainsi le 12 décembre 1999, le pétrolier maltais Erika se brise au large des côtes du Finistère. Près de 400 km de côtes sont touchées. Cinq départements déclenchent leur plan Polmar-Terre. De même, le 19 novembre 2002, la rupture du pétrolier le Prestige provoque l'une des pires marées noires européennes.

Les marées noires, parce qu'elles exigent parallèlement à un travail de spécialistes la mobilisation d'effectifs très nombreux pour un travail de nettoyage minutieux encadré par des professionnels, constituent un scénario où les réservistes peuvent apporter un précieux renfort.

Il y a ensuite les catastrophes technologiques comme l'explosion d'AZF. Le 21 septembre 2001, une forte détonation retentit à Toulouse sur le site de l'usine de la Grande-Paroisse. Le bilan fait état de 30 morts (21 personnes sur le site, 9 hors site), 2 242 personnes blessées, 8 000 personnes atteintes de stress aigu post traumatique, et des dégâts matériels très importants (12 000 familles à reloger, 7 000 personnes au chômage technique).

Le cas d'AZF illustre combien les catastrophes industrielles exigent des moyens exceptionnels immédiatement, mais également dans la durée.

Lors de l'explosion à Toulouse, 25 médecins du service médical d'urgence (SAMU) de Haute-Garonne et de nombreux assistants sont mobilisés dès les premières heures pour les premiers soins; les SAMU d'autres départements (Ariège, Aude, Pyrénées Atlantiques, Tarn-et-Garonne) ont été associés au dispositif. Soixante médecins toulousains en stage de médecine d'urgence à Paris ont été rapatriés par moyens militaires dans l'après-midi du 21 septembre. Les divers établissements du centre hospitalier universitaire, les cliniques privées de Toulouse et de son agglomération ont été à leur niveau maximal d'activité pendant cette période, et seuls quatorze blessés ont été hospitalisés hors du département de la Haute-Garonne.

Parmi les sapeurs-pompiers et unités de la sécurité civile : 1 430 personnes ont été mobilisées pendant les 6 premiers jours, dont 460 pompiers de Haute-Garonne, 620 sapeurs-pompiers d'autres départements et 350 militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

Pendant les quinze premiers jours suivant l'explosion, 600 hommes et femmes de la Police nationale étaient quotidiennement mobilisés. Outre leurs missions traditionnelles, leur travail a consisté à interdire les sites sinistrés pour des raisons de sécurité, faire échec aux pillages, mettre en place des gardes statiques pour protéger des sites détruits, assurer l'ordre pendant la remise des aides financières aux sinistrés.

Avec les effectifs de la Sécurité publique, 13 compagnies des compagnies républicaines de sécurité (CRS) se sont relayées depuis le début de la catastrophe, jusqu'au 3 octobre. Elles participaient également à la surveillance des sites sinistrés. Au niveau de la gendarmerie, 350 gendarmes ainsi qu'un escadron de gendarmerie mobile ont été mobilisés. Leurs missions ont consisté à gérer la circulation des renforts et des convois sanitaires, assurer les escortes des autorités se rendant sur le site, rechercher des renseignements avec trois hélicoptères, sécuriser les zones sinistrées.

Par la suite, la présence quotidienne de 50 gendarmes relevant du groupement de Haute-Garonne a permis d'assurer la sécurisation des locaux sinistrés, et les escortes ponctuelles de produits chimiques en complément des missions assurées par la Police nationale.

Sur les 13 jours qui ont suivi la catastrophe, l'armée a fourni un renfort d'une moyenne de 75 militaires par jour, l'effectif s'étant porté à 150 hommes sur le terrain au plus fort des besoins.

Les crises majeures, qu'elles soient d'origine intentionnelle ou non, peuvent affecter des populations entières, notamment dans les DOM-COM en raison de leurs caractéristiques géographiques. Elles peuvent occasionner des déplacements massifs de population, organisés ou spontanés. Les exemples récents en ont donné un ordre de grandeur (plusieurs dizaines et parfois centaines de milliers de personnes).

Les questions posées par l'évacuation des populations et ses conséquences, en termes de prise en charge des victimes, sont aujourd'hui, d'après le Livre blanc sur la Défense, très insuffisamment traitées. Une chose est sûre, ces déplacements, pour qu'ils se passent dans de bonnes conditions, doivent être encadrés. Cet encadrement nécessite la mobilisation de très nombreux effectifs. Là encore, l'existence d'effectifs de réserve encadrés et formés peut constituer un renfort précieux.

En conclusion, par ses effets, une catastrophe de grande ampleur affectant des centaines de milliers, voire quelques millions de personnes, devrait être prise en charge dans le temps :

- immédiatement, du fait de la mise en danger des personnes et de la destruction des biens et infrastructures ;

- à bref délai, du fait de conséquences potentielles en matière d'ordre public et liées à la précarité des situations et à la tentation du pillage ;

- par ses conséquences sanitaires : maladies liées à la pollution engendrée par un accident technologique, ou provoquées par la forte dégradation de l'environnement naturel rendu insalubre par la catastrophe ;

- par ses conséquences économiques et sociales : désorganisation de la vie collective de millions de personnes en termes d'emplois, de transports, d'activité économique et de cohésion sociale; évacuations massives de population, organisées ou spontanées, nécessitant au minimum l'accueil et l'hébergement d'urgence ;

- par ses conséquences environnementales : pollution de zones étendues par des produits à la toxicité avérée, insalubrité persistante, avec la difficulté de garantir à terme l'innocuité des zones et bâtiments touchés.

Dans tous ces scénarios, la présence de réservistes militaires ou civils formés peut constituer un atout pour accroître la résilience des pouvoirs publics et leur capacité à prendre en charge la situation.

IV. LES PANDÉMIES : UNE NOUVELLE FORME DE RISQUE

Le monde l'a constaté récemment avec la crise liée à la pandémie de grippe A (H1-N1), les risques sanitaires sont susceptibles d'engendrer une désorganisation des échanges économiques, mais également des pouvoirs publics dans leur ensemble, si une gestion de la crise n'est pas préparée.

Tel a été par exemple le cas lors de la canicule de l'été 2003. Alors que la France n'était pas préparée à faire face à des chaleurs aussi intenses, cette vague de chaleur s'est accompagnée d'une augmentation très importante de la mortalité. Le nombre de décès cumulés, en excès par rapport aux années précédentes, a été d'environ 400 pour le 4 août, 3 900 pour le 8 août, 14 800 pour le 20 août, soit une augmentation de 60 % par rapport à la mortalité attendue.

Le risque sanitaire majeur est celui d'une pandémie, c'est-à-dire une épidémie touchant un grand nombre de personnes dans une zone géographique très étendue dont la population n'a pas développé de défense immunitaire.

La mondialisation joue pour beaucoup dans la propagation de nouvelles souches virales ou bactériennes, du fait de l'ouverture des frontières, de la fluidité des transports et de la rapidité des échanges internationaux comme en témoigne le cas récent de la grippe A (H1-N1), du SRAS, de la grippe aviaire (H5N1) ou du chikungunya.

L'apparition d'une telle pandémie, venant d'un virus ou d'une bactérie est plausible. Quelle qu'en soit l'origine naturelle ou malveillante, le traitement de ses conséquences serait identique, du point de vue de la protection de la population.

Dans les scénarios sur lesquels se fondent les autorités sanitaires, la cinétique d'une pandémie à forte contagion et à forte létalité s'étendrait sur une durée de quelques semaines à quelques mois, en plusieurs vagues, qui seraient elles-mêmes espacées.

Par son ampleur, sa durée, son extension géographique, et son caractère indiscriminé, de telles crises sont de nature à remettre en cause le fonctionnement normal de la vie nationale et des institutions. Les conséquences impliqueraient une mobilisation et une coordination élevées de moyens tant civils que militaires, nécessitant une planification aussi poussée que possible.

En cas de déclenchement de la pandémie, il s'agit d'empêcher que la crise sanitaire ne dégénère en crise humanitaire, économique, voire sécuritaire. Les pouvoirs publics doivent s'attacher à la fois au traitement de la cause, par une action sanitaire d'ensemble, et au traitement des conséquences sur la société.

Pour ce qui est de la lutte contre la pandémie elle-même, les mesures d'ordre sanitaire comportent l'organisation du dispositif de soins et la prise en charge des malades dans les conditions les plus appropriées à la nature de l'agent.

Cette organisation mobilise tout le personnel soignant compétent ainsi que les infrastructures hospitalières. Les forces armées et les forces de la protection civile contribuent notamment aux fonctions d'état-major, des missions de protection de sites et de transports sensibles ainsi qu'un appui logistique aux intervenants civils et à la population. Le service de santé des armées est engagé et apporte son expertise dans le domaine médical, ses capacités d'analyse biologique et son personnel soignant.

Lors de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1-N1), l'ampleur des besoins a conduit à mobiliser des volontaires et au premier chef des réservistes.

Le dispositif national pour la campagne nationale de vaccination contre le virus de la grippe A (H1-N1) repose sur des centres de vaccination dans lesquels œuvrent des équipes de vaccination, composées de professionnels de santé et de personnel administratif issus notamment de la réserve sanitaire mais également de la réserve militaire.

Ainsi du 12 novembre 2009 au 30 janvier 2010, 369 486 personnels de santé et 297 158 administratifs ont été réquisitionnés pour faire fonctionner plus de 1 000 centres de vaccination.

La mise en œuvre de ce plan et ses difficultés ont montré le rôle indispensable des réserves et la nécessité de conforter leur rôle.

DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION DES CRISES REPOSE D'ABORD SUR LES FORCES D'ACTIVE DES ARMÉES, DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DE SECOURS

Si les réserves peuvent donc contribuer à la volonté et à la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, la mission n'a pas perdu de vue que la gestion de crise relève en premier lieu des forces d'active.

Autrement dit, si par son ampleur ou par sa durée, une crise peut rendre indispensable le recours aux réservistes, la mission constate un certain consensus autour de l'idée que la France dispose aujourd'hui des moyens humains nécessaires pour faire face aux risques les plus plausibles.

Certes, comme le souligne le Livre blanc: *« la professionnalisation et les réductions de format des armées rendent plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve »*, mais même lorsque les pouvoirs publics ont recours aux réservistes, ce recours se situe dans le cadre et en complément des actions menées par les forces d'active.

Certes, une différence de nature demeure entre les atteintes à la sécurité résultant d'initiatives hostiles, et celles que ne sous-tend aucune intention malveillante, comme les catastrophes naturelles. Mais l'exigence d'anticipation, de préparation et de rapidité dans la réaction est la même.

Aussi pour bien comprendre le rôle que pourraient jouer les réserves dans la gestion de crise, il faut d'abord s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à faire face à des crises majeures avec les seules forces d'active. Il faut ensuite comprendre comment les réserves sont susceptibles d'être mobilisées dans le cadre des procédures de gestion de crise récemment renouvelées.

Le cadre institutionnel et stratégique de gestion de crise a fait l'objet de nombreuses réflexions et de réformes récentes. Ces dernières s'inspirent notamment des travaux du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale qui a dressé un constat sévère, la nécessité d'améliorer le dispositif français en la matière : *« Des progrès importants ont été accomplis ces dernières années, avec notamment la refonte, à partir de 2001, de la planification « Vigipirate » contre le terrorisme. Mais les capacités de planification stratégique gouvernementale demeurent à la fois limitées, incomplètes et dispersées. »*

Depuis, la nouvelle stratégie de sécurité nationale mise en place et la réorganisation des pouvoirs publics sur ce sujet ont pour objectifs d'harmoniser l'emploi des ressources de l'Etat et de favoriser le dialogue civilo-militaire et la cohérence de l'ensemble des intervenants.

C'est dans ce cadre rénové que les réserves pourraient avoir à prendre leur place.

Un rapide exposé de ce dispositif permet de mieux comprendre la répartition des rôles entre les différents ministères, en particulier, ceux de l'intérieur et de la défense et ainsi de mieux appréhender les enjeux du dialogue civilo-militaire qu'impose la gestion d'une catastrophe naturelle ou d'un attentat.

La mission a, en effet, constaté que c'est à travers le dialogue au sein des zones de défense et de sécurité que la question du rôle des réserves se pose aujourd'hui. Lorsque le livre blanc émet l'hypothèse qu'une « *gestion commune des réserves relevant de différents ministères sera mise en place, afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national.* », il préconise que cette gestion passe par « *la concertation interministérielle et une coordination territoriale au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité* »¹.

C'est pourquoi il convient de comprendre comment s'articulent les différents dispositifs nationaux et zonaux de gestion de crise.

I. LE RECOURS AUX FORCES D'ACTIVE COMME AUX RÉSERVES S'INSCRIT DANS LES DISPOSITIFS DE GESTION DES CRISES

La réponse des pouvoirs publics à une crise passe aussi bien par le niveau central que déconcentré. En effet, l'ensemble des défis évoqués précédemment implique une coordination des acteurs civils et militaires dans le but de développer une capacité de réaction rapide.

A. L'ARCHITECTURE DE LA DIRECTION POLITIQUE ET STRATÉGIQUE DE CRISE A ÉTÉ RÉCEMMENT PRÉCISÉE

L'actuelle organisation des pouvoirs publics résulte de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Cinquante ans après, cette architecture a été revue pour répondre aux priorités définies en matière de stratégie de sécurité nationale.

1. La direction politique et stratégique de crise

La direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures relève du Président de la République et du Premier ministre. Ils assurent l'impulsion et la prise de décision politique au cours de la crise. Ils s'appuient sur des moyens de commandement adaptés à des crises majeures, leur permettant d'être informés en temps réel du déroulement de la crise et de piloter la communication gouvernementale.

¹ *Extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (p. 122)*

La direction politique et stratégique de la crise s'appuie sur une cellule de crise armée en cas de nécessité à l'hôtel de Matignon ou à l'Élysée. Cette cellule est présidée par un membre du cabinet du Premier ministre. C'est le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale qui en assure le secrétariat.

Cette cellule de crise du Premier ministre assure le pilotage stratégique des crises en liaison permanente avec le ministre chargé de la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale qui varie selon la nature de la crise. Elle veille à la cohérence de l'action gouvernementale dans la gestion de la crise. Elle soumet les arbitrages au Premier ministre soit directement, soit en provoquant des réunions interministérielles à Matignon. Sa composition n'est pas figée mais adaptée à la nature particulière de chaque crise. Elle détermine notamment, en liaison avec le chef d'état-major des armées et le directeur du cabinet civil et militaire du ministère de la défense, le cadre politique d'engagement des armées.

2. La conduite interministérielle de crise sur le territoire national

a) L'organisation institutionnelle et la conduite de la crise

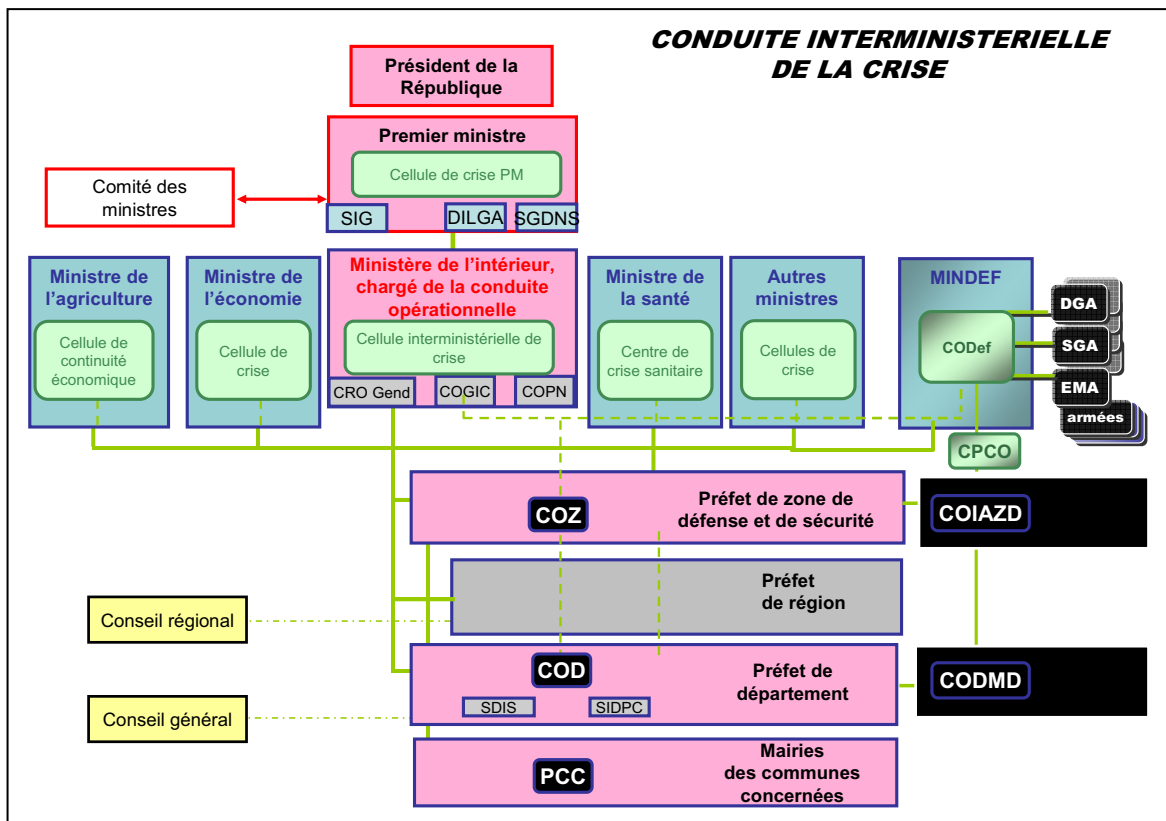
Une des conséquences importante du Livre blanc a été de consacrer le rôle prédominant du ministère de l'intérieur dans la gestion des crises sur le territoire national. Le Livre blanc indique en effet que « *Le ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles, dans l'acception élargie que recevront ces termes dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure, assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire* »¹

Le ministre de l'intérieur est ainsi chargé de la conduite opérationnelle de la crise sur le territoire national. A ce titre, la direction de planification de sécurité nationale (DPSN) dirige le centre de gestion interministérielle de crise situé place Beauvau, où est activée la cellule interministérielle de crise (CIC).

Ce centre garantit l'information de la direction politique et stratégique de crise (Premier ministre et Président de la République) et du ministre de l'intérieur, propose les décisions stratégiques à la direction politique et stratégique de la crise (DPSC), assure la conduite opérationnelle interministérielle via les centres opérationnels des ministères et élabore, en lien étroit avec la DPSC, la stratégie de communication de crise.

¹ Extrait du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (p.192)

Schéma de l'organisation gouvernementale de gestion de crise (exemple d'une pandémie)¹



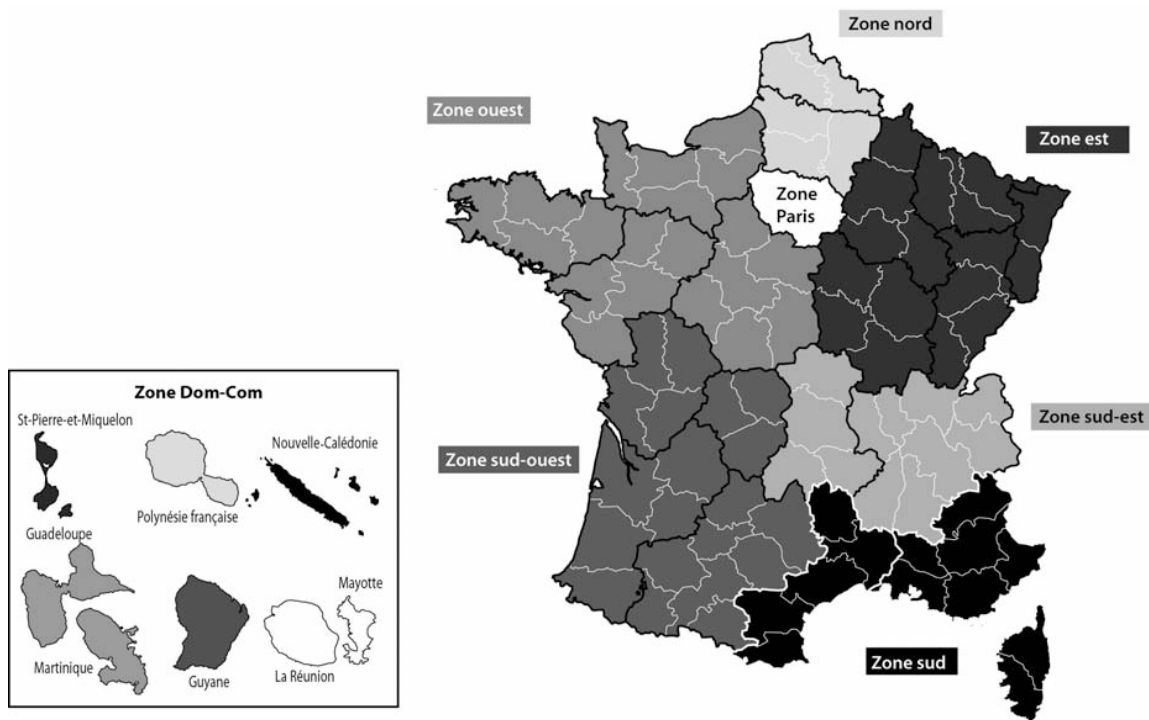
Source : CPCO

- Les zones de défense et de sécurité

Au niveau local, la zone de défense et de sécurité est le niveau privilégié de la gestion de crise, de concertation, et de dialogue entre les différents acteurs civils et militaires. C'est à ce niveau que sont évaluées puis réalisées l'adéquation entre besoins exprimés et capacités nécessaires ainsi que la définition des priorités et des conditions d'engagement des différentes forces civiles et militaires.

¹ Pour les abréviations, voir le glossaire annexe 5, page 395

Les zones de défense et de sécurité



Source : ministère de la défense

Le décret du 4 mars 2010, relatif à la loi du 29 juillet 2009 sur la programmation militaire pour les années 2009-2014, élargit les pouvoirs des préfets de zone de défense.

Prenant le titre de *préfet de zone de défense et de sécurité*, ces derniers interviennent dorénavant dans les matières relevant de la sécurité intérieure, de la sécurité civile et de la sécurité économique concourant à la défense et à la sécurité nationale. En effet, ils sont « *l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures.* »

L'objectif est de renforcer leurs pouvoirs en matière de gestion de crise. Ils pourront ainsi procéder à des réquisitions de biens et de services et prendre des décisions de police administrative.

Sous l'autorité du Premier ministre et sous réserve des compétences du ministre de la défense et de l'autorité judiciaire, le préfet de zone de défense et de sécurité est le délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité nationale.

A cet effet, il dirige les services des administrations civiles de l'Etat dans le cadre de la zone de défense et de sécurité et exerce les attributions fixées par le décret. Il est également responsable de la préparation et de

l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité.¹

Le préfet de zone de défense et de sécurité a pour mission de préparer et de mettre en œuvre les mesures de sécurité nationale relevant de la sécurité civile, de la sécurité économique, de la sécurité des secteurs et installations d'importance vitale, d'organiser la veille opérationnelle et des exercices de simulation de crise.

- L'organisation territoriale interarmées de défense

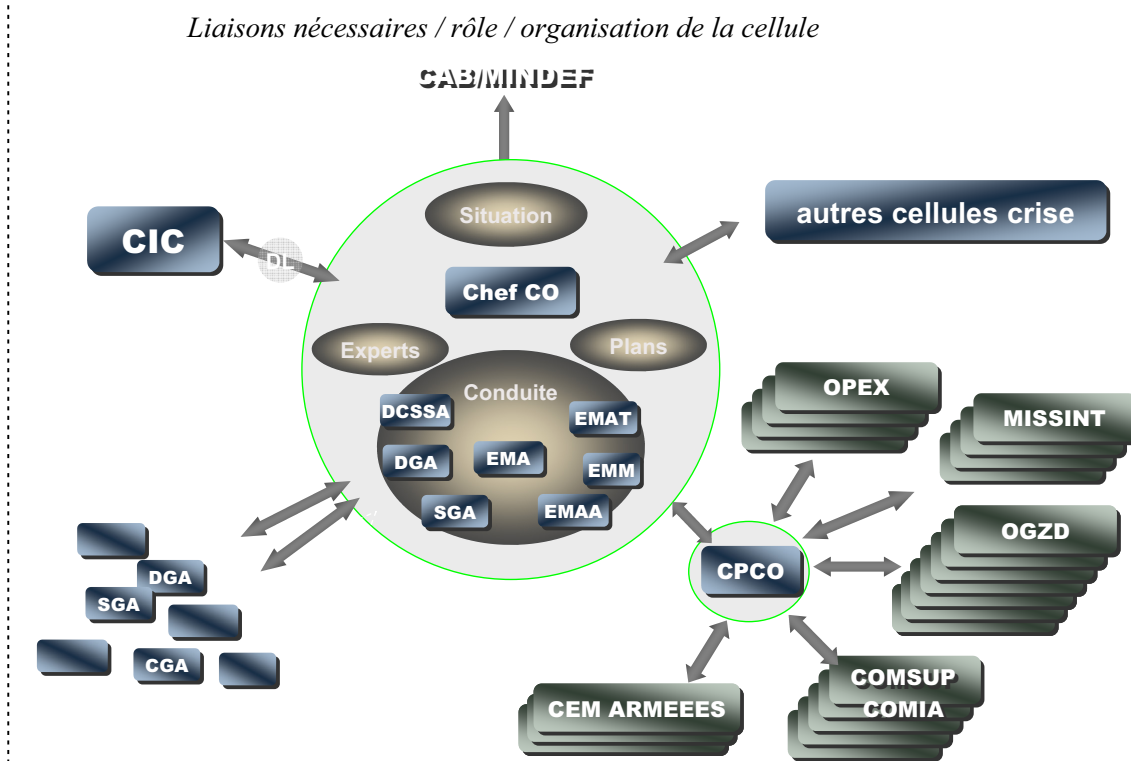
Lorsque les autorités civiles estiment avoir besoin du concours des forces armées, cette demande de participation suit une procédure bien rodée. Ces demandes sont adressées par le préfet de zone ou le représentant de l'Etat à l'officier général de zone de défense. Elles sont rédigées sous forme d'effets à obtenir. Le chef d'état-major des armées conserve le choix des modalités et de la désignation des moyens à mettre en œuvre.

L'engagement centralisé des capacités et des moyens constitue la règle générale des actions de sécurité intérieure et de sécurité civile. En concertation avec le cabinet du ministre de la défense, le chef d'état-major des armées (CEMA), à travers le centre de planification et de commandement des opérations (CPCO), donne l'ordre aux armées de fournir à l'officier général de zone de défense (OGZD) les capacités et les moyens nécessaires.

Le centre de planification et de commandement des opérations (CPCO), que la mission a visité, est ainsi placé au cœur de la gestion des crises, constituant pour chaque théâtre d'opération une cellule particulière.

¹ A noter la particularité de la zone de défense et de sécurité de Paris, le préfet de police, qui est préfet de zone, dispose d'un secrétariat général de zone de défense et de sécurité placé sous la direction d'un préfet.

Constitution de la cellule de crise



Source : CPCO

Hors situation d'urgence, les OGZD ont délégation du CEMA pour engager d'initiative des militaires à hauteur de 130 personnes et des moyens communs pour une durée maximale de 3 jours. Au-delà, l'accord du CPCO est nécessaire.

La mission a pu constater dans la zone de défense Sud Ouest, en analysant à posteriori avec le Général de corps d'armée CLÉMENT-BOLLÉE, Officier général de la zone de défense, le déroulement des opérations lors de la tempête Xynthia, que ce dispositif fonctionne de façon très réactive.

En situation d'urgence mettant en danger des vies humaines, l'officier général de zone de défense (OGZD), voire le délégué militaire départemental (DMD), doit actionner les moyens des armées de son ressort. Il rend compte au CPCO et en informe les armées dans les plus brefs délais.

Si l'autorité administrative locale s'adresse directement à un commandant de formation, ce dernier prend les mesures appropriées tout en rendant compte dans les meilleurs délais à l'organisation territoriale interarmées de défense.

Comme l'a souligné le vice-amiral Bernard ROGEL¹, sous chef Opérations à l'état-major des armées, entendu par la mission : *« l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) constitue l'interface entre autorité civile et autorité militaire pour tout ce qui concerne la contribution des armées à la sécurité intérieure et à la sécurité civile. C'est pour cela qu'elle a été élaborée, au niveau des zones de défense et département, en structure miroir de l'organisation civile. »*

Elle comprend, aux ordres du chef d'état-major des armées (CEMA) :

- au niveau national : le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) ;

- au niveau zonal : les officiers généraux de zone de défense (OGZD) ou les commandants supérieurs outre-mer (COMSUP), conseillers militaires des préfets de zone, qui disposent d'un état-major interarmées de zone de défense (EMIAZD) ;

- au niveau départemental : les délégués militaires départementaux (DMD), conseillers militaires des préfets de département.

D'un point de vue juridique, l'engagement des armées sur le territoire national, y compris dans le cadre du contrat opérationnel de protection, s'inscrit dans le cadre du droit commun en matière de sécurité et de défense : le code de la défense (article L.1321-1) prescrit "*qu'aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale*".

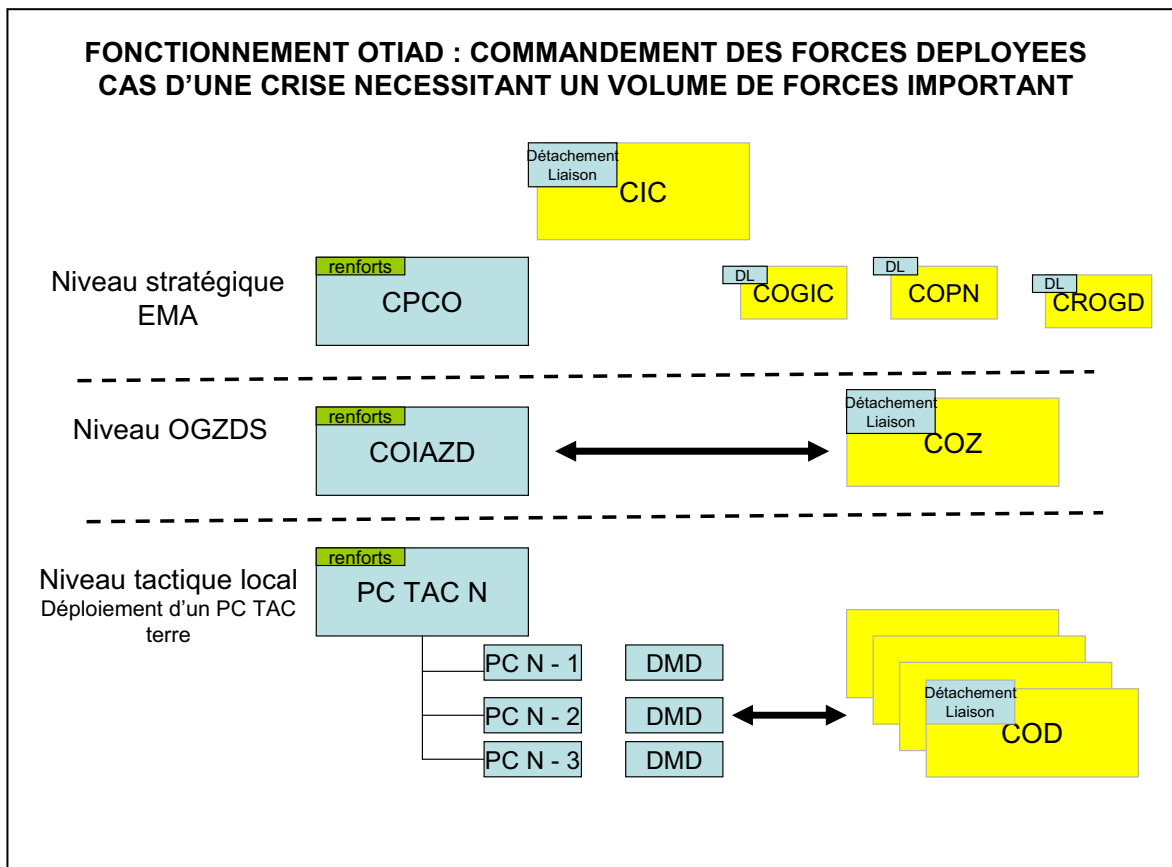
L'initiative du recours aux armées revient à l'autorité civile au travers de deux procédures administratives bien identifiées et régies par des instructions interministérielles :

- la demande de concours principalement pour toute contribution des armées à des missions relevant de la sécurité civile ;

- la réquisition pour les déploiements de détachements armés, dans un dispositif de sécurité intérieure.

Le régime d'emploi des armées dans le cadre du contrat opérationnel de protection est celui de la réquisition. La décision d'engagement des armées, notifiée par écrit, tient lieu de réquisition légale au sens de l'article L1321-1 du code de la défense. Sur la base de cette décision, les préfets de zone adressent aux officiers généraux de zone de défense (OGZD) des réquisitions précisant les objectifs particuliers fixés aux armées au sein de leur zone de défense.

¹ Audition du vice-amiral Bernard ROGEL, sous chef Opérations à l'état-major des armées le 9 mars 2010, annexe 1 page 254



Source : CPCO

b) Les conditions d'emploi des forces d'active et des réserves sur le territoire national

Au-delà de cet aspect juridique, l'intervention des forces armées sur le territoire national a une dimension politique importante. En cas de crise, les demandes de concours sont toujours l'objet au cas par cas d'un dialogue entre les autorités civiles et militaires sur la nature des effets que les autorités civiles souhaitent obtenir et sur les moyens que les armées proposent d'engager.

Dans l'esprit de l'opinion publique, lorsque le territoire français est durement touché par une catastrophe, il est naturel que les forces armées viennent renforcer les forces de secours et sécurité.

La réquisition de moyens militaires pour des crises à caractère civil allait historiquement d'autant plus de soi que les forces armées étaient largement composées de militaires issus de la conscription.

Comme l'a souligné le Préfet François LUCAS, directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN lors de son audition¹ : « *Au temps de la conscription, le recours aux bras armés du contingent pour lutter contre les effets d'une catastrophe naturelle, voire d'une interruption des*

¹ Cf Audition du Préfet François LUCAS, Directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN le 5 mai 2010, annexe 1 page 274

services publics, était fréquent. On avait besoin de bras, et les bras étaient dans les casernes. ».

Avec la professionnalisation des armées, certains militaires ont pu avoir tendance à penser qu'ils ne seraient désormais employés que pour des missions militaires et vraisemblablement que sur des théâtres extérieurs. Il n'était ainsi plus question de « *faire les poubelles de Marseille lors des grèves* ». Dans ce contexte, les crises civiles relèveraient exclusivement de la sécurité civile, des forces de police, éventuellement de la gendarmerie.

Cela n'a pas été le cas. Les armées n'ont jamais cessé de contribuer au renforcement des capacités de sécurité intérieure et de sécurité civile sur le territoire national, comme l'attestent le maintien de leur participation au plan Vigipirate depuis son origine et les actions conduites au profit des populations lors des tempêtes et inondations survenues ces dernières années.

Néanmoins, la suspension du service national, les diminutions de format et le recentrage des armées sur les opérations extérieures ont pu laisser craindre à la fin des années 90 un désintérêt des militaires pour ce domaine d'action.

En réalité, une nouvelle organisation territoriale, désormais interarmées calquée sur l'organisation civile en zones de défense, se mettait en place au début des années 2000, peu de temps après que la tempête de 1999 avait souligné le besoin urgent d'une coordination interministérielle renforcée et d'un dialogue civilo-militaire accru au sein des zones de défense.

Le renforcement du dialogue civilo-militaire, l'évolution de la doctrine des armées au nom du continuum sécurité/défense ont fait évoluer les esprits.

Le vice-amiral Bernard Rogel, sous chef d'opérations à l'état-major des armées, a ainsi indiqué devant la mission que : « *La position des armées a évolué avec le temps, d'une part parce que les armées disposent de moyens incontournables, spécialisés et spécifiques, même s'ils sont en nombre compté, pour contribuer, en complément ou en renforcement des moyens de la sécurité civile, à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles comme les tempêtes, et d'autre part parce que les armées ont conscience qu'elles ne peuvent se couper des préoccupations des populations en situation de crise.* ».

Ainsi pour l'ensemble des militaires auditionnés, c'est l'honneur des armées que de contribuer à restaurer les conditions de vie normale pour des concitoyens touchés par le malheur.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité réaffirme cet engagement : « *Au même titre que tous les organismes relevant de l'autorité de l'Etat, la force militaire est appelée à agir en soutien, en accompagnement ou en complément des forces et moyens civils spécialisés.* »¹.

¹ Extrait du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale (p.129)

La montée de nouveaux risques et menaces dont la probabilité d'occurrence s'est brutalement révélée extrêmement haute avec les attentats du 11 septembre 2001, mais aussi plus récemment avec les catastrophes climatiques ont également accéléré le processus de modernisation du dialogue civilo-militaire.

Dans ce nouveau contexte, le Livre blanc a posé les fondements d'une stratégie de sécurité nationale qui réaffirme l'importance du rôle des armées dans la fonction stratégique de protection et prévoit la mise en œuvre du contrat opérationnel de protection.

Les conclusions du Livre blanc relatives à l'engagement des armées sur le territoire national sont ainsi systématiquement déclinées dans les publications interarmées (PIA) relatives aux concepts et doctrines d'organisation du commandement, de planification opérationnelle et d'emploi des forces.

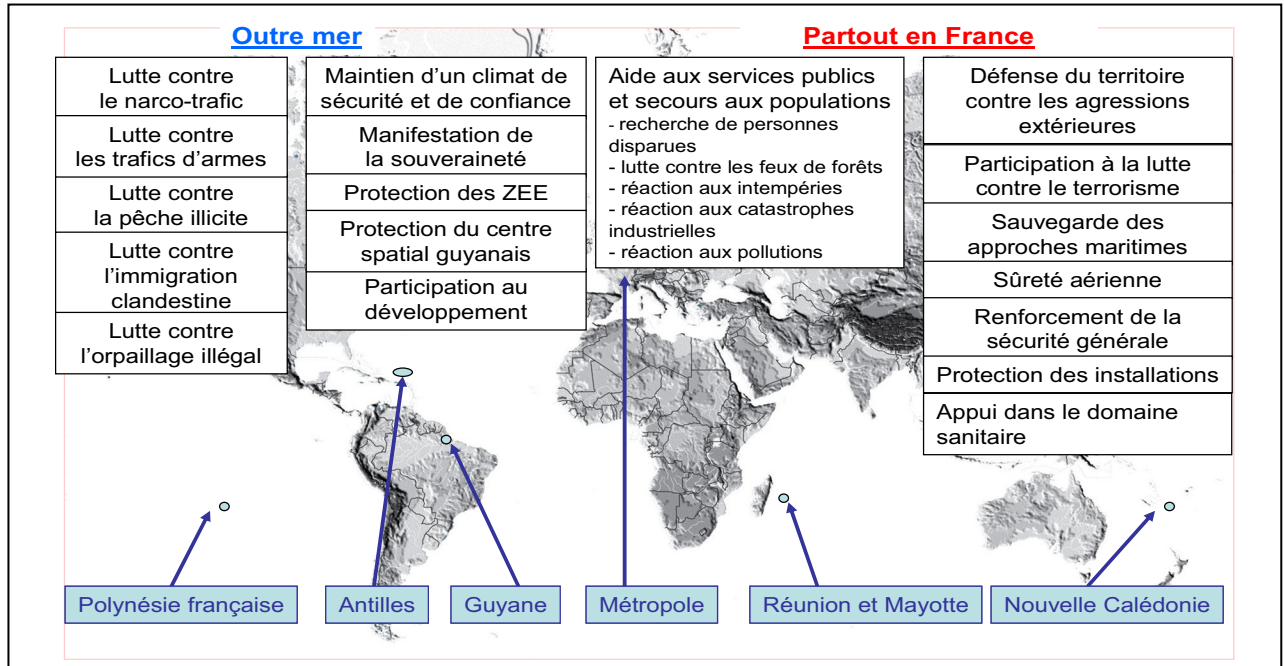
Parallèlement, toujours sur ce sujet, l'état-major des armées est engagé dans des travaux de portée interministérielle dirigés par le SGDSN, dont le plus récent, l'instruction interministérielle du 3 mai 2010, relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure.

Selon la soudaineté d'occurrence de la crise, sa localisation et sa cinétique d'évolution, l'engagement des armées s'inscrit d'abord, sous forme de réponse immédiate, dans une logique de première urgence, par l'engagement des moyens de proximité et des dispositifs militaires permanents maintenus en alerte.

Dans un second temps sous la forme d'une réponse progressive pouvant s'étaler sur plusieurs jours, en complément des forces et renforts de sécurité intérieure et de sécurité civile, avec leurs unités disponibles, selon une logique de réaction à temps et de priorités définies en interministériel ; les armées interviennent alors de façon complémentaire en mettant à disposition des autorités civiles les capacités et moyens dont ces dernières expriment le besoin pour assurer la gestion de la crise.

Ainsi lorsque occasionnellement et localement surviennent des événements majeurs qui menacent la vie des citoyens et mettent en péril l'activité économique, les armées apportent leur concours, parfois à leur initiative, sinon à la demande d'autres ministères ou des préfets de zone de défense et de sécurité.

Soutien des armées à l'action de l'Etat



Source : Ministère de la défense

Les armées sont ainsi intervenues très récemment en 2009 et 2010, à l'occasion des tempêtes Klaus et Xynthia et des pluies torrentielles qui ont frappé le sud de la France.

Au-delà des actions parfois spectaculaires d'héliportage, de pompage ou de déblaiement, leur engagement peut aller jusqu'à s'impliquer dans des micro-actions de sauvegarde de l'activité économique locale, telle que le ramassage de fruits et légumes. Comme l'a souligné le Général de corps d'armée CLÉMENT-BOLLÉE, Officier général de la zone de défense de la Zone Sud Ouest : « dans la mesure où les récoltes de ces fruits ou légumes par nature périssable sont essentiels à l'économie locale, le soutien aux populations peut aussi passer par ce type d'action, si la situation nous permet de le faire ».

C'est en particulier dans le cadre de ces événements majeurs que l'idée d'un recours plus large aux réserves militaires est régulièrement évoquée.

La mission a constaté à plusieurs reprises que pour les armées, ce recours ne peut s'envisager en dehors du cadre général d'intervention des armées sur le territoire national. C'est ce qui fait dire au préfet François LUCAS, directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat au SGDSN, lors de son audition devant la mission « qu'en temps de crise, tant au plan national qu'au niveau local, en raison de leur intégration au sein des unités d'actives, l'emploi des réservistes n'avait aucun caractère spécifique, les réservistes accomplissant les mêmes missions que le personnel d'active ».

Or le cadre général d'intervention des armées sur le territoire national pour ces missions en soutien des forces et moyens civils demeure la règle des « 4 i » selon laquelle : « *Les armées sont engagées sur le territoire national en complément des forces de sécurité et des moyens des autres ministères, dans des missions de sécurité intérieure et de sécurité civile, dès lors que les moyens civils, y compris les moyens de la gendarmerie nationale, s'avèrent inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles (règle des 4 i)* ».

En effet, les armées considèrent qu'elles doivent conserver la maîtrise d'un réservoir unique de capacités destiné à servir indifféremment aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT).

Aussi, placées sous la responsabilité des autorités civiles qui assurent la conduite des opérations de sécurité sur le territoire national, elles n'en demeurent pas moins sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées (CEMA) afin de garantir la cohérence générale d'emploi de l'ensemble des troupes.

Pour cette raison, les forces militaires restent en permanence sous commandement d'un chef militaire qui fixe l'organisation du commandement, les missions, les moyens, les règles d'engagement et de comportement.

Comme l'a souligné devant la mission le vice-amiral Bernard Rogel, sous chef opérations à l'état-major des armées « *seules les armées ont une connaissance suffisante de leurs moyens et de la disponibilité de ces moyens pour déterminer les unités susceptibles d'atteindre les objectifs fixés par les préfets* ». Il a fait observer, par exemple, que dans une situation où le préfet demanderait directement le concours d'une unité proche géographiquement du lieu de crise, mais en cours de préparation opérationnelle à une projection en Afghanistan, il essuierait sans doute un refus car sa demande serait tout à fait contraire à une bonne gestion des ressources et pourrait même mettre en danger nos forces en opération en Afghanistan.

S'agissant du recours aux réservistes, le général de corps d'armées André de SAINT-SALVY, sous-chef ressources humaines de l'état-major des armées, a précisé à la mission que « *selon l'intensité du besoin, les préfets peuvent effectuer une demande de concours, mais il appartient à ces autorités militaires de définir s'il est nécessaire d'utiliser ou pas des réservistes pour atteindre l'objectif.* »

Tous les interlocuteurs militaires de la mission ont ainsi insisté sur la nécessité pour les autorités civiles de raisonner en termes d'effets à obtenir en laissant les états-majors le soin de définir eux-mêmes les personnels et les moyens les plus pertinents à utiliser.

Il ne fait cependant aucun doute dans l'esprit de l'ensemble des personnes auditionnées que si une crise majeure touchait la communauté nationale, les forces armées ne compteraient pas leur soutien pour limiter les victimes. C'est ce que général d'armée Elrick IRASTORZA, chef d'état-major de l'armée de terre a indiqué à la mission en lui assurant que « *le chiffre de 10 000 hommes inscrit dans le contrat opérationnel pour la protection du*

territoire national serait, dans le cadre d'une crise majeure, théorique, car s'il y avait nécessité, les armées emploieraient jusqu'à leur dernier homme sans compter ».

La logique politique, administrative et militaire d'un engagement en dehors du territoire national est quant à elle quelque peu différente.

3. La conduite des opérations militaires en dehors du territoire national

Au niveau politique, les opérations militaires en dehors du territoire national sont décidées puis conduites sous l'égide permanente du Président de la République, avec désormais un rôle renforcé du Parlement en matière d'information et d'autorisation.

Le suivi et le contrôle politiques de ces opérations s'inscrivent dans un processus interministériel piloté par les ministères de la Défense et des Affaires étrangères et européennes. Agissant aux niveaux politico-militaire et militaire, le chef d'état-major des armées (CEMA), en liaison directe et permanente avec le Président de la République, assure le commandement opérationnel des forces militaires quel qu'en soit le cadre.

Au sein de la chaîne des opérations de l'état-major des armées, il dispose du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) qui assure à son profit la continuité et la permanence de la direction et du commandement stratégiques des engagements opérationnels et qui par ailleurs emploie, comme la mission a pu le constater lors de sa visite du CPCO, de nombreux réservistes.

a) Au plan politique, un processus interministériel placé sous l'égide du Président de la République et désormais contrôlé par le Parlement

Le Président de la République est, en vertu de l'article 15 de la Constitution, le chef des armées. Il préside le conseil de défense et de sécurité nationale, ainsi que ses formes restreintes ou spécialisées comme le conseil national du renseignement, où sont arrêtées les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures.

Suite à la réforme constitutionnelle du 21 juillet 2008 (article 35), le Parlement voit son rôle renforcé dans la décision d'intervenir militairement à l'extérieur. L'intervention des forces armées à l'étranger fait désormais l'objet d'une procédure d'information et d'autorisation.

Tout d'abord, dans les trois jours au plus tard suivant le déploiement des forces sur le théâtre des opérations, les interventions extérieures donnent lieu à une information du Parlement qui peut être suivie d'un débat sans vote.

Ensuite, toute prolongation d'une intervention d'un délai supérieur à quatre mois doit faire l'objet d'une autorisation, par un vote du Parlement.

Dès lors que c'est possible, notamment pour les opérations qui peuvent être préparées avec anticipation, l'information du Parlement est préalable à l'engagement des unités sur les théâtres extérieurs.

Le ministre de la défense est en charge, au sein du gouvernement, de la politique de défense, dont il assume avec le Premier ministre, la responsabilité devant le Parlement. A ce titre, il est notamment responsable de la préparation des forces et de leur emploi décidés par le Président de la République, de la qualité du renseignement extérieur et d'intérêt militaire, de la prospective, de l'anticipation et du suivi des crises intéressant la défense.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes est quant à lui chargé de traduire, dans l'action diplomatique au niveau européen et au niveau international, les priorités de la stratégie de sécurité nationale et de la politique de défense, en particulier s'agissant de la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale.

b) Au niveau militaire, un commandement opérationnel centralisé, confié au chef d'état-major des armées et exercé par le centre de conduite et de planification des opérations (CPCO)

Placé à la charnière du politique et du militaire, le chef d'état-major des armées (CEMA) est le conseiller militaire du Président de la République et du Gouvernement ainsi que le responsable de l'emploi des forces dont il assure en permanence et sans jamais le déléguer le commandement opérationnel (OPCOM) dans un cadre national ou multinational.

Sur le plan politico-militaire, le chef d'état-major des armées est l'autorité militaire qui participe au dialogue politique, notamment au sein des comités militaires constitués, dans le cadre de l'OTAN et de l'UE, du comité des chefs d'état-major des armées des nations concernées dans le cadre d'un engagement au sein d'une coalition.

Dans l'exercice de ses responsabilités opérationnelles, le CEMA s'appuie sur divers responsables et organismes centraux qui constituent la chaîne des opérations placée sous l'autorité du sous-chef opérations de l'état-major des armées (EMA).

Cette chaîne se compose essentiellement de la division « emploi » de l'EMA, du CPCO, du centre opérations des forces nucléaires et du bureau géographie, hydrographie, océanographie et météorologie (B.GHOM).

Dans ce dispositif, le CPCO est l'instrument essentiel du CEMA pour l'exercice permanent de ses prérogatives de commandant opérationnel de toute composante militaire des armées engagée dans une mission opérationnelle. A la fois état-major d'aide à la décision et centre de commandement, le CPCO :

- assure les travaux pré-décisionnels et la planification opérationnelle ;

- coordonne l'engagement des forces entre les différents théâtres d'opération et zones d'engagement opérationnel ;
- a la charge du suivi et de la conduite générale des opérations au niveau stratégique, dans un cadre national ou multinational.

En fonction de la nature de l'opération, le commandement stratégique, c'est-à-dire le commandement de l'opération, relève soit du CEMA dans un cadre strictement national, soit du commandant stratégique Supreme Allied Commander in Europe (SACEUR) pour l'OTAN, soit d'un commandant désigné de l'opération dans les autres cadres multinationaux.

B. LA PRÉPARATION DES CRISES S'APPUIE SUR UN EFFORT DE PLANIFICATION EN COURS

La réponse des pouvoirs publics à un événement majeur s'inscrit aujourd'hui dans une planification, de sorte que chaque maillon de la chaîne de commandement connaisse a priori sa mission et y réponde de la façon la plus efficace.

Si les réserves devaient avoir un rôle dans la gestion des crises, celui-ci devrait être intégré les planifications de crise.

Le travail de planification a été très sensiblement renforcé ces dernières années afin de préparer l'ensemble des administrations, des services et des forces de secours à l'ensemble des risques précédemment cités.

Les plans sont mis en œuvre par les services du Premier ministre et de l'ensemble des ministères concernés par une crise. En outre, au niveau local, les préfets de département et de zone élaborent un plan opérationnel à partir de celui réalisé au niveau gouvernemental.

Ces plans constituent des boîtes à outils recensant l'ensemble des mesures permettant de gérer une crise au niveau gouvernemental. Ils précisent l'organisation gouvernementale de gestion de crise. A partir de situations de référence, des mesures sont définies, comme la mise en alerte d'équipes spécialisées, la diffusion de l'alerte et de consignes aux populations menacées...Ils sont destinés à protéger les personnes, les animaux, les biens et l'environnement.

Ils s'articulent autour de plusieurs pôles :

- la vigilance, la prévention et la protection avec le plan Vigipirate ;
- la réaction contre une menace imminente ou un attentat avéré : les plans d'intervention de la famille Pirate ;
- les circulaires 700 et 800, les plans blancs, ORSEC... ;
- les plans de continuité d'activité.

1. Les plans « pirates »

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) analyse le risque, planifie les mesures de prévention et d'intervention face à la menace terroriste et en suit l'application. Le fer de lance de ce dispositif est le **plan Vigipirate, plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection**, conçu en 1978 alors que l'Europe était confrontée à une vague d'actions terroristes.

Six versions se sont succédé, et le plan a été refondu après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, afin d'améliorer les capacités de l'Etat à faire face aux menaces potentielles sur la population, sur les activités d'importance vitale et sur la continuité de la vie nationale.

L'**objectif du plan Vigipirate** est double : protéger la population, les infrastructures et les institutions, et préparer les réponses en cas d'attaque. La dernière version du plan, en vigueur depuis janvier 2007, est fondée sur le postulat que la menace terroriste doit désormais être considérée comme permanente. Elle définit un socle de mesures opérationnelles appliquées en toutes circonstances, même en l'absence de signes précis de menaces.

Le plan Vigipirate est complété par la famille **des plans d'intervention « Pirate »**, adaptés chacun à un type de risque particulier. Ces plans gouvernementaux peuvent être déclenchés par le Premier ministre en cas de menace précise ou d'attaque terroriste utilisant un moyen d'agression spécifique ou se déroulant dans un milieu particulier. Ils définissent une structure de gestion de crise et de traitement des informations, ainsi que les actions que doivent entreprendre les autorités civiles et militaires. Ils sont déclinés au niveau zonal et départemental. Ces plans « Pirate » comportent quatre niveaux d'alerte, qui sont rendus publics. Le plus faible (jaune) est celui d'une menace diffuse. Le plus élevé (écarlate) vise à prévenir le risque imminent d'attentats majeurs.

Différents types de plans « pirate » ont été élaborés, par exemple le plan Piratair-Intrusair contre le terrorisme aérien mis en œuvre lors du détournement de l'Airbus d'Air France en décembre 1994 entre Alger et Marignane.

En outre, la Préfecture de police dispose d'un plan matriciel multi attentats, constituant le socle de cohérence des plans métropirate départementaux, lesquels englobent toutes les planifications spécifiques à chaque entité intervenante : organisation des centres décisionnels, plans rouge de la BSPP, plans blancs hospitaliers, plan police judiciaire attentat multisites, plans opérateurs, ...

2. Les plans généraux et/ou particuliers de secours aux personnes

La réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés, et leur coordination efficace sous une direction

unique. A cet égard, la France bénéficie d'une tradition juridique éprouvée, qui investit les maires et les préfets, autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise. Elle autorise également les préfets de zone, voire le Gouvernement, à intervenir dans la conduite des opérations lorsque c'est nécessaire.

a) Les plans généraux

A l'échelon national, le contenu des plans ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) obéit aux dispositions de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et du décret 2005-1157. Ils comprennent une première partie « analyse des risques » recensant les risques naturels et technologiques des départements et des zones, et exposent leurs incidences potentielles sur les grands réseaux (transport, énergie, communication).

Une seconde partie, consacrée au dispositif opérationnel, comporte notamment la synthèse des dispositifs de vigilance et de surveillance des délégués ministériels (agriculture, équipement, économie, santé), des correspondants (RTE, EDF, France Telecom, SNCF, ...), et le recensement de leurs moyens, ainsi que ceux de la sécurité civile disponibles au niveau national et au niveau des services départementaux d'incendie et de secours.

En cas de catastrophe naturelle sur le territoire métropolitain, la planification est organisée au niveau territorial dans les plans ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) et mise en œuvre dans les zones de défense des départements. Ils constituent un des principaux outils de gestion des situations d'urgence majeure au niveau local.

Le même schéma de planification ORSEC existe dans les DOM. Il est complété par des planifications spécialisées visant à faire face à des risques particuliers. Ces planifications spécialisées existent également dans les COM. Elles concernent notamment les risques cyclone, tsunami, séisme ou éruption volcanique.

Au niveau communal, la loi n° 2004-811 précitée a créé le **Plan Communal de Sauvegarde**. Le dispositif est précisé par le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005. L'actualité montre en effet qu'aucune commune n'est à l'abri de situations déstabilisantes nécessitant une réaction rapide :

- phénomènes climatiques extrêmes (tempêtes de 1999 et 2009, intempéries 2010 : inondations et chute de neige ...) ;
- problèmes sanitaires (canicule 2003, grippe aviaire...) ;
- perturbations de la vie collective (interruption durable de l'alimentation en eau potable à Tours en 1988 suite à une pollution due à un incendie, dysfonctionnement de l'alimentation en énergie - Corse 2005 ...) ;
- accidents de toutes natures (transport, incendie d'usine à Nantes en 1987 avec évacuation de 35 000 personnes).

Le Plan Communal de Sauvegarde est un outil aux mains des maires qui jouent un rôle majeur dans la gestion d'un événement de sécurité civile.

Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) forme donc avec les plans ORSEC une chaîne complète et cohérente de gestion des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement. Organisant la réponse de proximité en prenant en compte l'accompagnement et le soutien aux populations ainsi que l'appui aux services de secours, le PCS est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile.

b) Les plans spécifiques

Concernant plus spécifiquement les cas de pandémie, le Gouvernement a élaboré un plan Pandémie Grippale. En effet, ce plan a été, à l'origine, en 2004, établi pour faire face à une pandémie de grippe hautement pathogène de type H5N1. Il décrit dans une première partie la stratégie générale de préparation et d'action et les principes généraux de conduite opérationnelle de la crise, et dans une seconde partie, il contient des fiches d'aide à la décision.

La dernière édition, datant de 2009, doit être revue, sous l'égide du SGDSN, pour prendre en compte le retour d'expérience de la crise de grippe A (H1N1) de 2009.

Le plan Pandémie Grippale est, lui aussi, « décliné » au niveau territorial.

En cas de crue majeure de la Seine, le SGDSN a édité un plan visant à assurer la continuité du travail gouvernemental. L'aspect opérationnel géré au niveau de la zone de défense et de sécurité de Paris est décliné dans la disposition spécifique ORSEC inondations, régulièrement mise à jour par la Préfecture de Police.

Pour faire face à une situation de crise, le ministère de l'intérieur **s'est doté de la direction de planification de la sécurité nationale (décret 2008-682 du 9 juillet 2008), devenue direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale en août 2010 (décret 2010-973 du 27 août 2010), qui assure la mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale.**

Cette direction répond aux préconisations du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale qui a consacré le rôle central du ministère de l'intérieur dans la réponse aux crises. Ses missions sont multiples :

- l'élaboration, l'actualisation et le suivi des plans qui relèvent de la responsabilité directe du ministre de l'intérieur ;
- l'élaboration des instructions en vue de l'application territoriale des plans gouvernementaux et le suivi de leur mise en œuvre ;
- l'animation du dispositif territorial d'intelligence et de sécurité économiques ;

- le suivi de l'application des procédures de protection du secret de la défense nationale ;
- la définition de la politique de sécurité des systèmes d'information du ministère.

Partant du principe que c'est sur les préfets que repose ensuite la mise en œuvre opérationnelle des plans, sa mission est aussi d'assurer l'élaboration des instructions en vue de l'application de l'ensemble des plans sur le territoire et de s'assurer du suivi de leur mise en œuvre.

Pour cela, la DPSN s'appuie sur les zones de défense qui constituent l'échelon territorial. En renforçant par un pilotage national le cadre zonal, la direction s'attache parallèlement à mieux structurer l'action de l'Etat sur le territoire afin d'assurer l'unité et l'efficacité de la chaîne de commandement dans la gestion des crises.

Dans ce cadre, la DPSN est également chargée de développer la coopération civilo-militaire à partir du constat fait par le Livre blanc qu'il faut préparer, en amont de la crise, les dispositifs civils et les forces militaires à agir ensemble notamment dans les situations de grandes catastrophes. Ceci suppose de rapprocher les dispositifs de planification et développer, par exemple, une politique d'exercice commune.

3. Les activités d'importance vitale

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, la France a engagé une réflexion sur la notion d'infrastructure critique afin de moderniser la protection des points et des réseaux sensibles.

Cette réflexion a abouti au décret du 23 février 2006 relatif à la sécurité des activités d'importance vitale qui sont définies comme « *un ensemble d'activités, essentielles et difficilement substituables ou remplaçables, concourant à un même objectif ou visant à produire et à distribuer des biens ou des services indispensables* ».

Le code de la défense indique qu'« *un secteur d'activités d'importance vitale est constitué d'activités concourant à un même objectif. Ces activités ont soit trait, de manière difficilement substituable ou remplaçable, à la production et la distribution de biens ou de services indispensables, ou bien peuvent présenter un danger grave pour la population.*

Ces biens ou services doivent être indispensables :

- *à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ;*
- *ou à l'exercice de l'autorité de l'Etat ;*
- *ou au fonctionnement de l'économie ;*

- ou au maintien du potentiel de défense ;
- ou à la sécurité de la nation. »¹

L'arrêté du Premier ministre du 2 juin 2006, modifié par arrêté du 3 juillet 2008, fixe la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désigne les ministres coordonnateurs desdits secteurs.

La liste des secteurs d'importance vitale peut être modifiée par arrêté du Premier ministre, après avis de la commission interministérielle de défense et de sécurité. Environ 250 opérateurs d'importance vitale notamment dans les domaines des réseaux de communication ou de transport, dans celui de l'énergie, de l'eau et des installations dangereuses ont été jusqu'à aujourd'hui répertoriés.

Ainsi, les installations qui contribuent de façon essentielle à la préservation du potentiel de guerre et économique, de la sécurité et de la capacité de survie de la nation, ou dont la destruction ou l'avarie peut présenter un danger grave pour la population, doivent à la fois être protégées contre toute menace et maintenues impérativement en activité pendant la durée de la crise.

Ce dispositif invite ces opérateurs à prévoir des plans de continuité d'activité qui comprennent la planification d'une organisation en temps de crise permettant le fonctionnement en mode dégradé et des astreintes pour les personnes indispensables à leur bon fonctionnement.

Ces astreintes peuvent avoir une incidence sur la mobilisation des réserves lors d'une crise. Comme M. Francis DELON², Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, l'a fait observer devant la mission, ce dispositif doit être articulé avec tout dispositif qui permettrait de mobiliser des réservistes, car on risque de trouver parmi les personnels d'astreinte des réservistes.

II. DES FORCES D'ACTIVE DES ARMÉES, DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DE SECOURS CALIBRÉS POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES

En cas de crise majeure, la réponse des pouvoirs publics repose d'abord sur les forces d'active composées de professionnels entraînés toute l'année à faire face à ce type de situation.

Comme l'ont souligné de nombreux intervenants devant la mission, **le dispositif français de sécurité et de secours est aujourd'hui conçu pour pouvoir fonctionner sans les réserves.** C'est notamment une différence majeure avec le dispositif américain analysé plus loin.

¹ (Article R. 1332-2 du code de la défense).

² Cf *Audition de M. Francis DELON, Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale le 6 juillet 2010, annexe 1 page 318*

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

A. LES ARMÉES SONT CALIBRÉES POUR FAIRE FACE À DES CRISES MAJEURES TANT SUR LE TERRITOIRE NATIONAL QUE SUR DES THÉÂTRES EXTÉRIEURS

1. Le format des armées permet de faire face à des crises majeures

Au plan militaire, l'engagement de la France dans un conflit majeur à l'extérieur du territoire avec 30 000 hommes, parallèlement au maintien d'une capacité autonome de réaction d'urgence de 5 000 hommes et au renforcement des postures permanentes de sûreté et de sauvegarde du territoire national, avec le contrat protection de 10 000 hommes, constitue l'option d'engagement la plus « dimensionnante » pour les armées.

Le Livre blanc indique notamment que les armées devront « ... être capables de projeter en 6 mois, une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 hommes, une force aérienne de 70 avions, une force navale et aéronavale de combat, pour une durée d'un an, suivie d'une action de stabilisation ».

Le format humain des armées, et notamment de l'armée de terre, permet en théorie de satisfaire ce contrat maximal. En effet, le vivier des forces terrestres opérationnelles devrait s'élever, à terme, à 88 000 hommes, constituant ainsi la ressource humaine disponible, qualifiée et projetable nécessaire aux engagements décrits précédemment.

De la même manière, les effectifs envisagés pour la marine nationale et l'armée de l'air leur permettront de faire face à cette option maximale.

La montée en puissance d'une projection aussi massive ou d'une projection simultanée dans plusieurs théâtres d'opération prendrait néanmoins des mois et ne manquerait pas de susciter toutes sortes de difficultés logistiques dans le contexte actuel de transformation et de réorganisation des armées.

S'agissant plus particulièrement de la réalisation du contrat protection sur le territoire national, le volume de 10 000 hommes serait atteint progressivement en l'espace de quelques jours.

La nature de la crise, ses délais de déclenchement et d'évolution conditionnent les modalités de montée en puissance du dispositif de 10 000 hommes.

En cas de mise en œuvre du contrat opérationnel de protection, les armées seraient prioritairement engagées dans des actions orientées vers des missions de sécurisation complétées par des actions plus spécialisées mettant en œuvre des moyens particuliers.

L'inventaire des capacités pouvant être mises en œuvre comprend non seulement les dispositifs terrestres de sécurisation mentionnés dans le Livre blanc, mais également les moyens spécialisés des armées (génie, nucléaire-radiologique-biologique-chimique (NRBC), circulation, transport, transmissions, renseignement, logistique). Le suivi de la disponibilité des capacités est assuré par les armées et le CPCO.

2. Des capacités en alerte suffisante pour répondre immédiatement à des crises majeures

La réactivité des armées à un événement soudain repose sur la présence de forces en veille.

Le dispositif d'alerte des armées repose en premier lieu sur un échelon d'urgence national capable de réagir sous très court préavis. Constitué de modules des trois armées, ce dispositif est articulé autour d'un ensemble de combat comprenant des capacités terrestres (GUÉPARD), d'un volume pouvant atteindre 5 000 hommes, des capacités aériennes (RAPACE), navales (TARPON) et interarmées.

Il peut être projeté de manière graduelle, entre 12 heures et 9 jours, intégralement ou partiellement. Destiné prioritairement à l'intervention extérieure, il peut aussi être engagé sur le territoire national. Il est régénéré par les armées autant que de besoin sur ordre du CPCO.

A cet échelon d'urgence s'ajoute le dispositif de protection du territoire national. La contribution des armées s'articule essentiellement autour des dispositifs suivants :

- la posture permanente de sûreté et sauvegarde maritime, comprenant un dispositif permanent de surveillance et de contrôle des approches maritimes susceptible d'être renforcé de capacités d'assistance et d'intervention ;

- la posture permanente de sûreté arienne, comprenant un dispositif permanent de surveillance et de contrôle des approches aériennes et disposant d'une capacité d'intervention d'aéronefs rapides et lents ;

- la contribution des forces armées à la sauvegarde terrestre, comprenant un dispositif de renforcement des forces de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, comme Vigipirate, susceptible d'être complété par une capacité de renfort terrestre pouvant monter jusqu'à 10 000 hommes, capacité correspondant au contrat de protection.

Ces postures mobilisent en permanence des effectifs nombreux comme l'illustre le tableau suivant :

MISSIONS INTERIEURES	MOYENS MIS EN ŒUVRE En 2009
Vigipirate terrestre	Armée de terre : 539 hommes/jour en moyenne Armée de l'air : 180 hommes/jour en moyenne Marine : 20 hommes/jour en moyenne
Vigipirate : renforcement posture de sûreté aérienne (surcoût)	Armée de l'air : 217 hommes/jour en moyenne
Vigipirate : renforcement surveillance des approches maritimes (surcoût)	Marine : 214 hommes/jour en moyenne
Campagne feux de forêt (protocole Héphaïstos) (du 29 juin au 18 septembre)	Armée de terre : 176 hommes/jour en moyenne Armée de l'air : 35 hommes/jour en moyenne Marine : 19 hommes/jour en moyenne Moyens : 196 heures de vol (2 HM2+ 1 HL) – 849 638 km parcourus en VLTT. 230 hommes/jour sur 60 jours.
Protection CELM de Biscarosse	Armée de terre : 200 hommes/jour sur 20 jours
Protection du centre spatial guyanais (CSG)	Armée de terre et Armée de l'air : 20 H/J sur un an en moyenne.
Lutte contre l'orpaillage illégal (Guyane) (mission HARPIE)	732 hommes/jour en moyenne
Lutte contre l'immigration clandestine en Guyane (en dehors des opérations menées pendant HARPIE)	Armée de terre : 115 hommes/jours au total
Lutte contre l'immigration clandestine (mission AEM de la marine)	Marine : 3 274 heures de mer et 46 heures de vol
Lutte contre le narcotrafic (mission AEM de la marine)	Marine : 3 429 heures de mer et 416 heures de vol
Lutte contre la pollution maritime (mission AEM de la marine)	Marine : 601 heures de mer et 53 heures de vol

Source : ministère de la défense

En outre, au titre de son engagement au sein de l'OTAN et de l'UE, la France participe également aux tours d'alerte de ces deux organisations, en sus de la contribution effective de ses forces armées aux opérations en cours.

Il s'agit, au titre de l'Alliance, de la contribution à la NATO Response Force (NRF), et au titre de l'UE, au Battle Group 1 500 (BG 1500). Ces alertes ne sont pas permanentes mais sont réparties entre les nations membres pour des périodes de temps limitées selon un calendrier préalablement décidé conjointement.

Afin de ne pas devoir faire assumer aux forces la contrainte de l'empilement d'alertes hétérogènes, la prise des alertes multinationales s'adosse autant que faire se peut au dispositif d'alerte national.

Néanmoins, en cas de placement en double alerte, la disponibilité permanente de notre échelon d'urgence est garantie par la désignation d'unités de 2^{ème} rang destinées à le régénérer en cas d'engagement.

B. LES FORCES DE POLICE, DE SECURITÉ CIVILE ET DE SECOURS SONT EN MESURE DE GÉRER DES ÉVÉNEMENTS MAJEURS

Pour les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, agissant au titre de la fonction stratégique de protection, la totalité du personnel est appelée à intervenir en cas de crise extrême, sur l'ensemble du territoire national.

Tout ou une partie de ces moyens peuvent être projetés en renfort au profit d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer. Concernant l'outre-mer, le dispositif d'intervention d'urgence s'appuie sur les moyens permanents de sécurité et de protection civile et peut être renforcé à bref délai par les unités militaires locales ou régionales.

Quant à l'engagement des moyens, il se fait au niveau départemental. Les renforts ou des répartitions entre départements sont du ressort du préfet de zone de défense, qui peut également obtenir des renforts nationaux.

1. Des effectifs de police suffisants pour assurer l'ordre public en liaison avec la gendarmerie

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de janvier 1995 a énoncé les missions prioritaires de la police nationale, confirmées par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure d'août 2002 :

- la sécurité et la paix publiques, consistant à veiller à l'exécution des lois, à assurer la protection des personnes et des biens, à prévenir les troubles à l'ordre public et à la tranquillité publique ainsi que la délinquance ;

- la police judiciaire, ayant pour objet, sous la direction, le contrôle et la surveillance de l'autorité judiciaire, de rechercher et de constater les

infractions pénales, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et leurs complices, de les arrêter et de les déférer aux autorités judiciaires compétentes ;

- le renseignement et l'information, permettant d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale.

A noter que du milieu du XX^e siècle à 1984, la Police nationale a également participé à l'aide médicale urgente avec sa composante police-secours, tâche maintenant dévolue aux sapeurs-pompiers. Toutefois, les CRS participent toujours aux secours en montagne et à la surveillance des plages.

S'agissant des effectifs, au 1^{er} avril 2008, la Police nationale employait 145 699 personnes. Il existe deux types de fonctionnaires travaillant dans la Police nationale :

- les actifs (ceux communément appelés « policiers » : ils étaient au nombre de 128 006 le 1^{er} septembre 2008 (soit 89 % des effectifs totaux de la Police nationale) ;

- les personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie, rapportés au nombre d'habitants, situent la France dans la moyenne des pays européens. Avec 369 policiers et gendarmes pour 100.000 habitant, elle atteint un taux comparable à ceux de la Belgique (362), de l'Espagne (361), de la Grèce (390), de l'Italie (349) ou du Portugal (350), mais supérieur à la Grande-Bretagne (245) ou aux Pays-Bas (270).

2. La police municipale constitue un renfort ponctuel

La Police municipale est aujourd'hui officiellement reconnue par le ministère de l'intérieur comme la troisième composante des forces de l'ordre à côté de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Une police municipale est un ensemble de fonctionnaires et d'agents publics placés sous l'autorité directe d'un maire et qui contribuent à assurer les fonctions de police dont est responsable l'élu local.

En effet, le maire, en France, est chargé d'importants pouvoirs de police administrative, au sens de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il a pour tâche d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ; c'est une fonction administrative, que l'on appelle aussi « pouvoir de police du maire ». Pour mettre en œuvre cette responsabilité, les communes peuvent créer des services appropriés et embaucher deux types d'agents : les policiers municipaux, dont les fonctions et le statut sont développés dans cet article, et les gardes champêtres, dont l'emploi est plus souvent créé en milieu rural.

Actuellement, on compte en France environ 18 000 policiers municipaux.

3. La sécurité civile et la protection de la population

Au niveau national, la Direction de la Sécurité civile (DSC), rattachée au ministère de l'intérieur, est la structure centrale responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse des accidents de la vie courante ou des catastrophes majeures.

Placée sous l'autorité d'un préfet, la DSC compte dans ses rangs 2 500 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites. Au quotidien, ils soutiennent l'action locale des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfectures et des mairies. Dans les situations d'urgences, cette mosaïque de personnels et de compétences agit de concert avec les autres ministères notamment ceux de la Défense, de la Santé, de l'environnement et des Transports pour mobiliser les experts et les matériels spécialisés.

Pour faire face aux catastrophes ou aux interruptions éventuelles de la vie nationale, la sous-direction de la gestion des risques de la DSC s'applique à maîtriser les trois phases de la crise : la préparation, la réponse et le retour d'expérience.

Dans ces domaines, la sous-direction de la gestion des risques anime et soutient le travail des représentants de l'Etat dans les zones de défense et dans les départements. Elle assiste le directeur de la sécurité civile dans sa mission de membre du comité exécutif du conseil national de la Sécurité civile.

En relation avec de très nombreux organismes, cette sous-direction analyse le risque quelle que soit son origine (naturelle, technologique, nucléaire, pollution marine...). Elle assure, en propre, la prévention et les réglementations en matière d'incendie.

Elle définit également le cadre de la planification des secours. Elle s'investit dans l'information et la sensibilisation des populations aux risques et menaces, y compris les systèmes d'alerte. Active dans la politique nationale d'exercices de sécurité civile, elle organise le retour d'expérience et contribue à assurer la formation à la gestion des risques et des opérations.

Enfin, elle assure la veille de Sécurité civile en liaison avec les états-majors de zones de défense, les autres centres opérationnels nationaux et le centre d'information et de suivi de la commission européenne. Pour cela, elle met en œuvre en permanence le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et sur décision du ministre, la cellule interministérielle de suivi des crises (CISC). C'est également elle qui assure l'information du Gouvernement et qui répond aux demandes de renforts des préfets de zone ou des Etats étrangers en mobilisant les moyens appropriés, publics ou privés.

Le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises a pour mission quotidienne de recueillir et d'analyser les informations ayant trait à la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement. Il renseigne, dans son domaine de compétence, le cabinet du ministre de l'Intérieur de toute situation justifiant de mesures d'urgence et peut répondre à toute demande d'expertise formulée notamment par les autorités préfectorales. Il met en oeuvre les moyens nationaux d'assistance et de secours aux populations, en France au profit des départements et des zones de défense, comme à l'étranger dans le cadre de l'action humanitaire.

a) Les forces de sécurité civile

A l'échelon national, le ministre de l'intérieur dispose des services opérationnels de la DSC. Ils interviennent sur l'ensemble du territoire français et contribuent aux actions internationales de secours.

Les forces de sécurité civile remplissent de nombreuses missions :

- les formations militaires de la Sécurité civile renforcent les sapeurs-pompiers territoriaux lorsque les circonstances exigent un appui ou une préparation particulière face aux risques. Ces sapeurs-sauveteurs appartiennent à l'arme du génie de l'armée de terre. Ils sont notamment compétents dans les domaines des feux de forêts, des risques technologiques et de la recherche de personnes ensevelies. Basés à Nogent-le-Rotrou (28), Corte (2B), Brignoles (83), les 1 500 hommes et femmes des unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC) participent également aux actions internationales de secours ;

- les 40 hélicoptères de la Sécurité civile sont mis en œuvre par 210 pilotes et mécaniciens sauveteurs. Ils portent secours chaque année à 10 000 personnes. Ils sont implantés dans 21 bases en métropole et 1 en Guadeloupe ;

- l'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts est assuré par les avions de la base de Marignane. La Sécurité civile dispose ainsi d'une flotte de 25 bombardiers d'eau (Canadair, Tracker et Dash 8) et de 3 avions de liaison et d'investigation. Les bombardiers d'eau effectuent, en moyenne, 10 000 heures de vol et 18 000 largages par an ;

- répartis dans 20 centres et 6 antennes en métropole et outre-mer, les 307 démineurs ont trois missions principales : la neutralisation et la destruction des munitions des deux derniers conflits mondiaux ; la détection, la neutralisation et la destruction des objets suspects ; la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations.

Concernant les sapeurs-pompiers professionnels, ils sont, au niveau territorial, recrutés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ils sont ensuite placés sous l'autorité du préfet dans le domaine opérationnel et sous l'autorité du président du conseil d'administration du SDIS pour la gestion administrative et financière. Constitués sous forme d'établissements publics, les services départementaux d'incendie et de secours

(SDIS) sont aujourd'hui sous la responsabilité des conseils généraux qui ont une part prépondérante dans les conseils d'administration et dans les budgets.

En outre, les sapeurs-pompier professionnels sont affectés principalement dans les grandes agglomérations ou dans les centres de secours fortement sollicités. De plus, ils assurent l'ossature des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Quant aux sapeurs-pompier volontaires, ce sont des citoyens qui ont choisi de conserver une disponibilité suffisante pour répondre immédiatement à toute alarme émise par le centre de secours dont ils dépendent. Ils suivent régulièrement des formations et peuvent assurer tous les types de missions incombant aux services d'incendie et de secours. 54 % des volontaires ont moins de 35 ans. Ils perçoivent une indemnité sous forme de vacations horaires ainsi qu'une « prestation de retraite » lorsqu'ils ont accompli au moins vingt ans de service.

Dans les villes d'une certaine importance, les corps sont en général mixtes volontaires/professionnels, avec une présence permanente de professionnels renforcés par des volontaires qui effectuent des gardes les soirs et week-ends, ou sont appelés en renfort pour les interventions lourdes. Certaines grandes villes ont opté pour des corps 100 % professionnels. Dans les communes rurales à faible densité de population, les corps sont souvent composés à 100 % de volontaires.

A Paris et Marseille, les pompier sont des militaires. Il s'agit de la Brigade de sapeurs-pompier de Paris (BSPP, 8 000 personnes) et du bataillon de marins pompier de Marseille (BMPM, 2 400 personnes). Ces sapeurs et marins pompier sont des militaires (relevant du ministère de la défense pour l'administration) mis à disposition du ministère de l'intérieur et de la direction de la sécurité civile (DSC).

Pour les sapeurs-pompier de Paris, sous l'autorité du préfet de police, ils défendent Paris et la petite couronne : Hauts-de-Seine (92), Val-de-Marne (94) et Seine-Saint-Denis (93).

Quant aux marins-pompier de Marseille, selon les directives de son maire, ils défendent la ville de Marseille. Leurs compétences s'étendent aussi au grand port maritime de Marseille, à l'aéroport Marseille-Provence et à la zone industrielle de l'étang de Berre (Fos, Lavera, Port de Bouc), le reste du département des Bouches-du-Rhône étant à la charge des sapeurs-pompier civils du SDIS-13 (Bouches-du-Rhône).

S'agissant des effectifs, en 2009, on comptait 249 000 sapeurs-pompier dont 39 200 professionnels (16 %), 197 800 volontaires (79 %) et 12 000 militaires (5 %).

Les sapeurs-pompier volontaires représentent exactement 79 % des effectifs des corps de sapeurs-pompier et 96 % des effectifs du service de santé et de secours médical. Les effectifs des volontaires sont cependant en

constante diminution depuis 2004, passant de 207 583 à 197 800 en 2009 (personnels SSSM inclus).

La part des volontaires dans les corps de sapeurs-pompier départementaux varie, selon la catégorie des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de 76 % pour les SDIS de catégorie 1 à 93 % pour ceux de catégorie 5, la moyenne étant de 84 % pour l'ensemble des SDIS. La population des sapeurs-pompier volontaires a pour principale caractéristique une moyenne d'âge de 33 ans environ (38 ans pour les professionnels).

Les sapeurs-pompier volontaires constituent donc la très grande majorité des effectifs des corps de sapeurs-pompier en France, plus particulièrement en zone rurale ou semi-rurale (SDIS de catégories 3, 4 et 5). Ils sont peu hiérarchisés, plutôt jeunes et assez peu féminisés.

La part des volontaires dans le dispositif de la sécurité civile en France est de près de 80 % : ils assurent plus de 50 % des interventions, 80 % dans les zones à caractère rural.

Sur l'ensemble des crises à caractère civil, les sapeurs-pompier sont devenus des techniciens du risque au premier rang de la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Cette notion de protection est toutefois très vaste : elle comprend aussi bien les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes et leur évacuation vers les hôpitaux que la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours, la prévention, la lutte contre les incendies, ainsi que la prévention et l'évaluation des risques en matière de sécurité civile.

b) Les autres acteurs du secours

La professionnalisation des services d'incendie et de secours (SDIS) et le développement des services d'aide médicale d'urgence (SAMU) au cours des trente dernières années ont permis en France de disposer de services de secours publics disponibles au quotidien et capables de faire face à la majorité des demandes de secours.

Toutefois, les moyens matériels des pouvoirs publics ne suffisent pas toujours à faire face aux situations d'urgence, tant à cause du volume des équipements nécessaires que de la spécificité de certains besoins. Le concours des moyens humains et matériels des associations de sécurité civile s'avère être en l'occurrence d'une richesse toute particulière.

Outre la création d'une réserve communale de sécurité civile par les conseils municipaux, la loi de modernisation de la sécurité civile reconnaît aussi pour la première fois la capacité des associations à intervenir en appui des pouvoirs publics dans le cadre d'une procédure d'agrément visant à garantir leur qualification.

C'est ainsi que l'article 35 de la loi crée un agrément pour les associations qui concourent à la sécurité civile. Seules les associations qui en

disposent pourront être intégrées aux dispositifs mis en place par les pouvoirs publics. C'est également le cas pour les interventions à l'étranger.

Pour être totalement intégrées au système de secours, les associations devront conventionner avec les pouvoirs publics et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Le conventionnement annuel est proposé pour définir avec précision les circonstances, les modalités de leurs interventions et leur intégration dans les plans de secours. La convention pourra notamment prévoir l'information immédiate de certaines associations en cas d'alerte dans leur domaine de compétence. Cela permettra à des associations effectuant des secours en milieu particulier d'intervenir le plus rapidement possible.

Quant au potentiel humain des grandes associations de secouristes partenaires des pouvoirs publics, il représente plus de 200 000 bénévoles dont plus de 50 000 équipiers-secouristes. Ces équipiers-secouristes sont spécialisés dans les secours à personnes en état de détresse physique ou morale, et sont immédiatement disponibles. Ils disposent des connaissances nécessaires pour être admis au sein des équipes structurées, hiérarchisées et dotées d'un matériel adapté leur permettant ainsi de participer aux secours organisés sous le contrôle des autorités publiques.

En effet, aux cotés des traditionnelles " Croix rouge française " et " Fédération nationale de protection civile ", d'autres associations se sont développées. Elles sont susceptibles d'apporter un renfort de qualité aux moyens engagés par les secours publics.

On notera en particulier :

- la Fédération des secouristes français Croix blanche (la plus ancienne des associations de secouristes de France, fondée à la fin du XIX^e siècle et reconnue dès l'origine d'utilité publique) ;

- la Fédération française de sauvetage et de secourisme ;

- la Société nationale de sauvetage en mer (issue de la fusion de la Société nationale de sauvetage aux naufragés et des Hospitaliers sauveteurs bretons) plus orientée sur la surveillance et le sauvetage sur les plages et en mer ;

- les œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte ;

- les autres associations issues pour la plupart de l'Union nationale de protection civile créée en 1933 sous le titre de l'Union des premiers secours, qui s'est considérablement investie au cours de la dernière guerre mondiale dans la défense passive, à Paris et dans sa région, et qui comprend en son sein de nombreux anciens cadres civils et militaires des services publics et privés en charge de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

Plus récemment, d'autres sauveteurs se sont réunis en associations nationales pour répondre à des risques plus spécifiques, tels sont les membres de Spéléo Secours, de la Fédération nationale des radios transmetteurs au

service de la sécurité civile (spécialisée non seulement dans les liaisons radios, mais aussi dans la recherche de balises de détresse.)

Les associations, dites expertes, comme le Conseil national de la protection civile, l'Association pour l'étude de la neige et des avalanches, les pisteurs-secouristes, les équipes cynotechniques de recherches en avalanches, en décombres, etc. sont également disponibles pour toutes les catastrophes.

A ces acteurs occasionnels du secours, il faut aujourd'hui ajouter les 10.000 jeunes du service civique fondé par la loi du 10 mars 2010, qui, selon M. Martin Hirsh, président de l'Agence pour le service civique, entendu par la mission, pourraient constituer à terme un vivier de volontaires susceptibles d'être mobilisés en cas d'événement majeur, pourvu qu'un dispositif soit prévu à cet effet.

Le service civique permet à des jeunes de 16 à 25 ans de vivre une expérience formatrice et valorisante sur une période de 6 à 12 mois, pour une durée représentant au moins 24 heures hebdomadaires dans une mission d'intérêt général reconnu prioritaire pour la Nation au sein d'une structure agréée. Le Service Civique unifie sous un statut homogène, lisible et simple, quelques-uns des principaux anciens dispositifs de volontariats que sont le volontariat associatif, le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, le volontariat civil à l'aide technique, le volontariat de prévention, sécurité et défense civile.

TROISIÈME PARTIE : LES FORCES D'ACTIVE DOIVENT CEPENDANT POUVOIR COMPTER SUR LE RENFORT DES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES

Malgré l'importance des moyens permanents dont dispose la France pour faire face à des crises majeures, de facto les dispositifs de gestion de crise intègrent le recours à des réserves qui viennent ainsi localement démultiplier les moyens humains de l'Etat.

Pour prolonger et amplifier la capacité de l'Etat à faire face à des crises majeures, les pouvoirs publics doivent donc pouvoir compter sur un dispositif de réserve militaire et civile, aujourd'hui en cours de mutation, dans le cas où les capacités des forces d'active viendraient à être ponctuellement ou durablement saturées.

Ces réserves doivent notamment permettre aux forces d'active de tenir dans la durée. La mission estime que c'est là que leur contribution peut être la plus importante.

Alors que les armées avec la fin de la conscription ont dû profondément remanier le format et les modalités de gestion des réserves, émergent depuis quelques années de nouveaux dispositifs de réserve civile.

Avant d'étudier les missions de ces réserves lors du déroulement de ces crises, la mission a souhaité faire un bilan de l'état de développement de ces différentes réserves.

I. UNE RÉSERVE MILITAIRE PROFONDÉMENT REMANIÉE

L'évolution du contexte géostratégique des missions confiées aux forces armées françaises a entraîné une refonte majeure de l'appareil de défense, caractérisée en particulier par la professionnalisation des forces et la suspension du service national obligatoire.

Auparavant, le système des réserves reposait sur l'appartenance de tous les anciens appelés âgés de moins de trente-cinq ans à la réserve, il s'agissait d'une réserve de masse (environ trois millions de réservistes pour l'ensemble des armées en 1993).

C'est dans ce cadre que se situe la profonde rénovation de la réserve militaire, concrétisée par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 modifiée par la loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense et disposant de la mutation en profondeur de la réserve militaire.

D'une réserve de masse, corollaire de la conscription, destinée à la défense du territoire national, la France est passée à une réserve d'emploi, plus

disponible, plus réactive, mieux formée et totalement intégrée aux forces d'active. La réserve d'emploi créée en 1999 est aujourd'hui un complément nécessaire à des unités d'active aux effectifs resserrés.

En effet, les réserves renforcent dans la vie quotidienne des armées les effectifs de l'active lors de périodes pendant lesquelles l'activité devient plus intense, qu'il s'agisse de manœuvres ou d'opérations réelles, en France comme à l'étranger.

A. DE LA RÉSERVE DE MASSE À LA RÉSERVE D'EMPLOI INTÉGRÉE AUX FORCES D'ACTIVES

Avec la refonte du dispositif de réserve suite à la professionnalisation des armées, on a assisté à un changement majeur du périmètre, du contenu et des fonctions de la réserve militaire. On ne saurait toutefois bien comprendre le fonctionnement actuel des réserves et le chemin parcouru si on ignore le passé des réserves militaires profondément ancrées dans la tradition républicaine.

1. Une mutation profonde

La réserve militaire reste aujourd'hui marquée par une tradition républicaine qui identifie la réserve à la mobilisation générale de la nation en arme, une tradition qui remonte à avant la révolution, lorsque les armées royales pouvaient rappeler le ban et l'arrière-ban. Encore aujourd'hui dans la majorité des esprits la réserve reste l'arrière-ban sur lequel les armées doivent pouvoir compter en cas de conflit terrestre imposant des effectifs nombreux à l'image de la guerre de 1914.

L'acte de naissance d'un dispositif moderne de réserve militaire tel que la France l'a connu jusque récemment date de 1872, soit deux ans après la défaite de la guerre de 1870, guerre pendant laquelle l'absence d'une réserve correctement instruite et équipée s'est faite cruellement sentir.

a) La réserve de masse : un dispositif ancré dans la tradition républicaine

Historiquement le premier corps de réservistes voit le jour sous le consulat, puis une garde nationale composée de centaines de milliers de volontaires a été utilisée à de nombreuses reprises par Napoléon Ier.

Après la fin du premier Empire, l'absence de conflit majeur explique l'insuffisance des engagements volontaires. Les réserves tombent alors en désuétude et l'appel par tirage au sort, institué par les lois Gouvion-Saint Cyr du 18 mars 1818 et Soult du 21 mars 1832, permet de satisfaire les besoins des armées.

C'est donc après la chute du Second Empire que sont institués, par la loi du 27 juillet 1872, les principes fondamentaux des réserves sous la forme qui a perduré jusqu'en 1999.

A l'issue du service national dans l'armée d'active, qui dure alors cinq ans, chaque citoyen doit servir quatre ans dans la réserve de l'armée d'active, puis cinq ans dans l'armée territoriale et enfin six ans dans la réserve de l'armée territoriale. Chaque armée gère ses réserves de manière distincte et indépendante.

Les réserves ont pour objectif principal la défense du territoire national contre les invasions étrangères. 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 en Europe occidentale disparaît en raison d'une baisse de la natalité plus importante que dans les pays voisins et, surtout, du fait de l'unité allemande scellée en 1871. Le contexte exige en conséquence d'augmenter la masse des effectifs.

Depuis lors, différentes lois ont modifié le texte fondateur du 27 juillet 1872, mais ses principes n'ont jamais été remis en cause. La loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée a porté à vingt-cinq ans la durée des obligations militaires ; celle du 21 mars 1905 a exclu toute dispense dans un souci d'égalité et a ramené la durée du service militaire à deux ans dans l'armée d'active. A la veille de la première guerre mondiale, la loi du 7 août 1913 a porté la totalité des obligations militaires à vingt-huit années.

La loi du 1^{er} avril 1923 a réduit le service militaire actif à dix-huit mois et a légèrement modifié le système des réserves. Cette loi a également remplacé l'appellation de « réserve de l'armée d'active » par celle de « disponibilité », et a supprimé l'« armée territoriale » en la remplaçant par une première réserve pour les réservistes âgés de moins de quarante ans et une deuxième réserve pour les autres.

La stabilité du cadre symbolique et juridique de l'emploi des réserves depuis la dernière guerre mondiale explique la présence dans la mémoire collective de cet héritage qui a forgé des concepts, et la pratique d'avant 1999 qui était une armée prête à la mobilisation générale avec des unités de réserve dérivées des unités d'active jusqu'au niveau de la division. L'armée d'active était ainsi doublée d'une armée de réserve avec des équipements propres. Cette armée de réserve qu'on a pu appeler « l'armée fantôme » comportait avant la réforme de 1999 trois millions de soldats.

Alors que la nature des risques, le rôle des armées, les modalités des conflits ont été profondément bouleversés, cet héritage a une forte prégnance sur la vie du réserviste d'aujourd'hui et sur son image dans l'opinion publique.

b) La réserve d'emploi : une conséquence de la professionnalisation des armées

La suspension du titre II (articles L. 1 à L. 159) du code du service national par la loi n° 97-1019 portant réforme du service national aurait eu pour effet, sans autre intervention du législateur, de mettre fin à toute obligation relative à la réserve puisque le système alors en vigueur reposait sur l'obligation faite aux hommes âgés de moins de trente-cinq ans d'appartenir à la réserve à l'issue de leur service national.

La professionnalisation des armées met fin à deux siècles de réserve de masse fondée sur l'obligation de servir la nation.

Conscient de ce problème depuis la décision prise en 1996 par le Président de la République de supprimer le service national, le Parlement a adopté, cette même année 1996, une loi de programmation militaire¹ fixant les grandes orientations en matière de réserves.

La loi de programmation militaire de 1996 dispose que « les effectifs des réserves sont fixés à 100 000 hommes à l'échéance de 2002 » (article 3). Restait à définir la nouvelle organisation des réserves militaires.

La loi du 22 octobre 1999 puis la loi du 18 avril 2006 ont créé une réserve dite « opérationnelle » composée de deux niveaux.

Une réserve de premier niveau regroupant des volontaires civils ou d'anciens militaires, ayant signé un engagement et qui reçoivent chacun une affectation en fonction des besoins des armées.

Une réserve de second niveau plaçant sous un régime de disponibilité, pendant cinq ans, les anciens militaires non volontaires pour la réserve. Ces militaires « disponibles », dont l'aptitude est supposée être vérifiée régulièrement, peuvent être appelés en renfort par voie de décret si le nombre des réservistes volontaires s'avère insuffisant et si les circonstances l'exigent, disposition qui n'a, pour l'instant, jamais été appliquée.

A côté de cette réserve opérationnelle, a été créée une **réserve « citoyenne »**, dont les effectifs ne font pas l'objet d'objectifs chiffrés et dans laquelle sont admis les réservistes non affectés dans la réserve opérationnelle.

Cette réserve avait initialement été conçue pour jouer un rôle de vivier pour la réserve opérationnelle, et pour entretenir l'esprit de défense, ainsi que renforcer le lien entre la Nation et son armée. Cette réserve est cependant, par essence, différente de la réserve de premier niveau puisqu'elle n'a strictement aucun caractère opérationnel, même au titre de la défense civile ou passive, et a, avant tout, un rôle de relais et de réseau au sein de la société civile.

¹ Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

2. Une réserve intégrée aux forces actives

Sur ces fondements, la réserve militaire fait aujourd'hui partie intégrante des armées, tant sur le plan des missions qui lui sont assignées que de son statut.

La situation des réservistes est, en outre, variable selon le type de réserve à laquelle ils appartiennent.

a) Les mobilisables, les disponibles et les réservistes citoyens

La réserve opérationnelle de premier niveau est la principale composante de la réserve militaire. Elle est composée de personnes issues de la société civile et d'anciens militaires d'active ou du contingent qui ont souscrit à un **engagement à servir dans la réserve (ESR)**.

Les « réservistes sous ESR » sont intégrés dans des unités d'active dans lesquelles ils font des périodes d'activité. Ils apportent aux forces armées le complément militaire nécessaire à l'exécution de certaines missions. Ils se voient confier les mêmes responsabilités que les militaires de l'active, à compétences égales, sur le territoire national et en opérations extérieures.

C'est cette réserve opérationnelle de premier niveau que le Livre blanc de la défense nationale et Sécurité nationale de 2008 préconise de développer afin de constituer un dispositif interministériel de renfort opérationnel pour la gestion des crises.

Le Livre blanc note en effet que « *Dans l'effort de recrutement, il conviendra donc de distinguer les anciens militaires d'active, tenus d'y servir cinq années après la fin de leur engagement, des réservistes issus de la société civile, qui doivent entreprendre une démarche volontaire pour les rejoindre. L'effort prioritaire sera entrepris au profit des seconds* »¹.

(1) Les mobilisables sous ESR, le cœur de la réserve militaire

Les volontaires ayant souscrit un ESR s'engagent pour une durée de 1 à 5 ans.

La réserve opérationnelle est accessible à tout candidat, homme ou femme, avec ou sans passé militaire, qui remplit les conditions suivantes : être de nationalité française ou ancien militaire engagé à titre étranger volontaire pour servir comme réserviste dans la Légion étrangère, âgé d'au moins 17 ans et reconnu médicalement apte.

Il doit en outre avoir rempli ses obligations au regard du service national, c'est-à-dire pour les jeunes nés après le 31 décembre 1978, avoir été recensé et avoir participé à la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) et ne pas avoir été condamné, soit à la perte des droits civiques ou à

¹ Livre blanc *Défense et Sécurité nationale*, quatrième partie « la dynamique de la réforme », chapitre 14 intitulé « des professionnels au service de l'action ».

l'interdiction d'exercer un emploi public, soit à une peine criminelle, soit à la destitution ou à la perte de grade.

La limite d'âge est fixée à 50 ans pour les militaires du rang. Elle est égale à celle des militaires d'active augmentée de cinq ans pour les officiers et les sous-officiers.

Le choix de l'armée, de la spécialité et de la durée de l'engagement dépend du volontaire en accord avec l'autorité militaire compétente sur le lieu du futur emploi.

L'engagement est concrétisé par un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) qui précise notamment l'unité d'affectation et la durée de l'engagement souscrit pour une durée d'un à cinq ans renouvelable¹. Les réservistes sont affectés individuellement dans les états-majors, les unités ou les services, conformément à un plan d'emploi arrêté par les états-majors et directions concernés, en fonction de leurs compétences militaires ou civiles.

Les activités effectuées au titre de l'ESR sont déterminées par entente directe entre l'autorité militaire d'emploi et le réserviste. L'article R. 4221-5 du code de la défense précise que ces activités font l'objet d'un programme prévisionnel daté et signé par le réserviste et l'autorité d'emploi, et annexé à l'acte d'engagement.



XIII raid d'évaluation de réservistes du service de santé des armées à Restefond; Barcelonnette²

Le programme prévisionnel doit en théorie être actualisé chaque année, au plus tard dans le mois qui suit la date anniversaire de la signature du

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

² © ADC Bruno BIASUTTO / DICOD

contrat. Le programme peut faire l'objet de modifications en cours d'année par accord entre les parties prenantes. Ces modifications sont signées par les parties.

Le nombre prévisionnel de jours d'activité annuel, y compris, le cas échéant, les permissions et les prolongations, doit impérativement figurer dans le programme prévisionnel. S'agissant de la planification des périodes d'activité, celle-ci doit être la plus précise possible en fonction de la nature des missions et du cadre d'emploi, tout en considérant qu'un volant de jours d'activité peut être dévolu à l'exécution de missions non prévisibles.

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

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

Elle est au maximum de 30 jours par an, mais peut être prolongée jusqu'à 60 jours notamment pour répondre aux besoins des armées. Les activités peuvent être portées à 60 jours, par simple modification du programme prévisionnel d'activités pour l'encadrement des périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense, ou encore lorsque le réserviste a suivi une formation militaire initiale du réserviste dans l'année en cours.

En dehors de ces cas, le nombre de réservistes susceptibles de voir porter leurs activités à 60 jours par année civile pour des missions dont la nature exige une durée supérieure à 30 jours, est contingenté. Ce contingent doit être déterminé chaque année pour chaque armée et formation rattachée sans pouvoir toutefois excéder 15 % de l'effectif réalisé au 1^{er} janvier de l'année en cours.

Les activités peuvent être portées à 150 jours par année civile, par décision de l'autorité militaire pour des missions liées à l'emploi des forces et à 210 jours par année civile, sur autorisation préalable du chef d'état-major des armées (CEMA) si l'emploi tenu par le réserviste présente un intérêt de portée nationale ou internationale.

Les droits du réserviste, comme ceux de son employeur, sont garantis par la loi.

Les activités réalisées au titre de la réserve ne peuvent porter préjudice à la vie professionnelle et sociale du réserviste. Le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail est suspendu pendant la période en cause. Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison d'absences liées à un engagement à servir dans la réserve.

En contrepartie, le réserviste qui, dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, accomplit une mission pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. Ce délai peut être réduit à 15 jours dans le cas où le réserviste aurait souscrit une clause de réactivité.

Lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, l'employeur a la possibilité d'opposer un refus, toutefois sous réserve de motiver et de notifier sa décision à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité militaire. Autrement dit, la durée de la mobilisation opposable à l'employeur est de 5 jours.

(2) Les disponibles

Le second niveau regroupe les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité, dans la limite de 5 ans après la fin du service actif, qui, n'ayant pas souscrit d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle, sont rappelables uniquement par décret en conseil des ministres en application des articles 2 et 6 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959¹ autrement dit dans le cas d'une mobilisation générale.

b) La réserve citoyenne

Composée de volontaires agréés auprès d'autorités militaires en raison de leurs compétences, de leurs expériences ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale, les réservistes citoyens ne sont pas à priori les plus concernés par la gestion opérationnelle des crises.

La réserve citoyenne a pour objet d'entretenir l'esprit de défense, de renforcer le lien entre la Nation et les forces armées, et constitue donc un relais au sein de la société.

L'appartenance à la réserve citoyenne s'inscrit dans le parcours citoyen qui permet à tout Français et à toute Française de contribuer à la défense de la Nation.

En s'inspirant de l'organisation des réserves en plusieurs compartiments successifs, la loi de 1999 avait assigné à la réserve citoyenne, outre l'entretien de « l'esprit de défense » et le renforcement du « lien entre la Nation et ses forces armées », la fourniture des « renforts nécessaires à la réserve opérationnelle. » Dans le même sens, les anciens militaires d'active disponibles étaient considérés comme appartenant à la réserve citoyenne, sauf

¹ Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense : Article 2 « Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article précédent. En cas de menace, ces mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde définie à l'article 3, soit des dispositions particulières prévues à l'article 6. » Article 6 : « En cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article précédent »

lorsqu'ils recevaient une affectation obligatoire et étaient versés dans la réserve opérationnelle.

Cette notion d'une réserve citoyenne, « réserve » de la réserve opérationnelle, a été abandonnée par le législateur en 2006, lors de la réforme législative. Le code de la défense dispose à présent seulement 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 ».

La réforme de 2006 a conduit à ne plus compter les anciens militaires disponibles dans la réserve citoyenne, pour les comptabiliser uniquement dans la réserve opérationnelle, et ceci qu'ils aient ou non reçu une affectation.

c) Un renfort au cœur des forces actives

La nouveauté instituée depuis 1999 est l'idée d'une réserve entièrement intégrée aux forces actives. Placés au cœur des unités d'active, les réservistes militaires doivent pouvoir servir les armées sans que sur le terrain on puisse les distinguer de leurs collègues.

Cette intégration, parfois jugée encore insuffisante par les réservistes eux-mêmes, est néanmoins une particularité essentielle pour comprendre les modalités d'emploi de la réserve militaire. Les forces de réserves ne sont pas employées en tant que tel. Elles font partie, au même titre que les actifs, des ressources auxquelles les armées ont recours pour produire, selon l'expression consacrée, les effets souhaités. Les réservistes sont affectés à des unités d'active qui, lorsqu'elles sont mobilisées, peuvent le cas échéant recourir à ces derniers pour renforcer leurs effectifs.

Il reste que si, dans le dispositif français, la réserve militaire ne remplit aucune mission qui ne soit pas une de celles des armées, il est vrai qu'elle n'effectue pas, contrairement aux dispositifs anglo-saxons, tout le panel des missions des armées.

(1) Des militaires à part entière

Dans l'exercice de ses activités, le réserviste est considéré comme un militaire à part entière.

L'article R. 4211-1 du code de la défense précise que les réservistes « appartiennent » à une armée ou formation rattachée. L'article R. 4221-1 du code de la défense dispose pour sa part que « *le contrat d'engagement à servir dans la réserve est souscrit au titre du contrôle général des armées, d'une armée ou d'une formation rattachée* ».

Plus généralement, un militaire, qu'il soit d'active ou de réserve, relève du ministère de la défense et ne devrait donc être affecté, en principe, que dans les services du ministère de la défense.¹

Le réserviste porte un uniforme identique à celui de son collègue d'active, sans aucun signe distinctif de la réserve².

Il perçoit, au prorata du nombre de jours passés sous les drapeaux, la même solde que les militaires d'active du même grade.

Cette égalité en droit se traduit dans les faits par de légères différences liées aux primes –certaines formations et qualifications qui conduisent à obtention de primes étant de fait moins accessibles aux réservistes à l'exception du Diplôme de l'Ecole supérieure des officiers de réserve spécialistes d'état-major (ESORSEM)–, aux évolutions d'échelon, nécessairement plus lentes chez les réservistes compte tenu de leur durée d'activité et au fait que les périodes d'activité morcelées ne comprennent pas les jours chômés payés.

Les rémunérations journalières nettes des réservistes opérationnels en 2007 s'évaluent, selon les grades, de 41 à 156 euros³. Le coût moyen à la journée des rémunérations et charges sociales d'un réserviste varie selon les armées de 28 à 130 euros⁴.

Ces variations s'expliquent en particulier par le fait que les réservistes issus des forces d'active sont très notablement « plus chers » que le réserviste issu du civil car ils conservent leurs primes et leurs échelons.

(2) Des missions de renfort des forces actives

Si les armées ont l'habitude de dire que les réservistes effectuent des missions aussi variées que les militaires actifs, la situation apparaît assez variable selon les postes et les individus.

La mission a pu constater que les réservistes et militaires d'active partageaient le même quotidien, qu'ils concouraient aux mêmes objectifs opérationnels, et qu'ils exerçaient parfois les mêmes fonctions. C'est en particulier le cas dans les états-majors de crise au sein des zones de défense, comme l'illustrent les témoignages des réservistes de l'Etat-major

¹ Deux dérogations existent : la première afin de permettre aux réservistes de servir auprès d'une entreprise qui participe au soutien des forces armées ou accompagne des opérations d'exportation relevant du domaine de la défense et la seconde afin d'admettre à servir des réservistes, dans l'intérêt de la défense, auprès d'une administration de l'Etat, d'un établissement public administratif, d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'une organisation internationale.

² Mis à part, la Médaille des Services Militaires Volontaires, instituée par le décret du 13 mars 1975 modifié par le décret 2004-3 du 2 janvier 2004, destinée à récompenser les services accomplis dans les « réserves »

³ Pour des réservistes affectés en province, célibataires et sans enfants à charge, hors éventuelles indemnités de déplacement, de repas ou de frais de mission.

⁴ La gendarmerie, qui recrute en priorité des réservistes du rang, affiche le coût journalier moyen le plus bas, soit 80 euros hors pension. Ce coût est de 100 euros hors pension pour les autres armées et 130 euros pour les services.

Interministériel de Zone de Défense et de Sécurité Sud-Ouest en annexe¹ ou la situation des 1 500 gendarmes réservistes qui, selon le Général de division Guy CROUVIZIER², délégué aux réserves de la Gendarmerie nationale, sont opérationnels sur le terrain chaque jour, sans que le public puisse savoir s'ils sont des militaires d'active ou de réserve. Le rôle des réservistes, comme la mission a pu le constater, est, de plus, très variable selon les armées.

Cette intégration a à l'évidence des limites. Comme l'a indiqué à la mission l'Amiral de LASTIC³, délégué aux réserves de la marine nationale « *la mise en œuvre de matériels modernes était une affaire de spécialistes, la complexité de ces matériels empêche le plus souvent que leur mise en œuvre soit confiée à des réservistes par nature « intermittents »* ».

Au-delà de la diversité des situations et les différents témoignages recueillis, on peut considérer que la réserve militaire apporte son renfort dans quatre domaines d'emploi principaux.

- (a) Un renfort intérimaire et programmé pour contribuer à la continuité de la mission des forces armées dans des périodes de pic d'activités

Les réservistes sont appelés à renforcer les capacités opérationnelles des forces armées, et dans ce cadre, mènent des missions identiques aux personnels d'active.

Dans la gendarmerie, les réservistes apportent en particulier du renfort lors des périodes de week-ends, de vacances ou de grandes manifestations sportives.. Les réservistes de l'armée de l'air remplacent quotidiennement sur les bases aériennes les personnels partis en mission extérieure.

Dans l'armée de terre, les réservistes participent aux opérations extérieures (210 projections en complément individuel) et aux missions intérieures (1060 réservistes ont participé aux plans Vigipirate en 2009). A l'été 2010, deux sections d'une trentaine de réservistes chacune ont été projetés pendant un mois respectivement au Sénégal et aux Gabon.

Dans la marine, chaque été, lorsque le trafic maritime croît avec le développement saisonnier de la navigation de plaisance, des réservistes sont employés comme guetteur de la flotte de la Marine nationale dans les unités spécialisées, le long du littoral dans les sémaphores et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage de France et d'outre-mer. Sous le contrôle d'un officier des affaires maritimes, ils assurent la surveillance de la navigation et reçoivent et transmettent les appels de détresse.

¹ Cf Visite de travail sur l'emploi des réserves dans un scénario de crise à l'hôtel de commandement de l'officier général de la zone de défense Sud-OUEST le 19 mai 2010, annexe 1 page 277

² Cf Audition du Général de division Guy CROUVIZIER, Délégué aux réserves de la Gendarmerie nationale le 10 mars 2010, annexe 1 page 257

³ Cf Audition de l'Amiral de LASTIC, Délégué aux réserves de la marine nationale le 24 mars 2010, annexe 1 page 264

De même, les réservistes apportent un concours régulier aux militaires d'active de toutes les armées pour accueillir et encadrer 800 000 jeunes par an lors des Journées d'Appel à la Préparation de la Défense (JAPD).

En termes de fonction opérationnelle, les réserves apportent un renfort essentiel à la fonction de protection du territoire qui est au cœur de la mission des armées. La contribution des armées aux missions de sécurité, intérieure, civile et économique, vient en effet d'être réaffirmée dans le Livre blanc par le biais du nouveau contrat opérationnel de 10 000 hommes. En effet, si le rôle traditionnel et particulier des armées dans la protection et la sauvegarde des façades maritimes et aérienne a été pérennisé, l'engagement potentiel de 10 000 hommes des forces armées sur le territoire national en complément des forces de sécurité dans des crises de grande ampleur est une donnée nouvelle.

Or, si la réactivité nécessaire à ce type d'engagement va initialement impliquer des forces d'active, seul l'engagement de la réserve opérationnelle permettra, en complément ou en relève des forces d'active, de disposer dans la durée des états-majors territoriaux et des forces nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Comme l'a souligné M. Francis DELON, Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité Nationale devant la mission : « *la réalisation du contrat opérationnel sur le territoire national fixé par le Livre blanc nécessiterait l'engagement de nombreux réservistes opérationnels* ». L'engagement progressif de la réserve opérationnelle permettra, en particulier en accroissant la disponibilité des unités d'active, l'accomplissement des autres missions des armées que la mission protection.

(b) Un apport de compétences et d'expertise dans des spécialités peu communes

Les réservistes permettent également d'apporter des expertises complémentaires dans des domaines spécifiques peu représentés au sein des armées.

Ainsi le Groupement interarmées des actions civilo-militaires (GIACM) dispose d'un vivier de 359 réservistes et d'une base de données recensant des spécialistes de haut niveau. Parmi ces réservistes, 83 sont identifiés comme d'éminents experts, spécialistes de l'administration, issus du corps préfectoral, ingénieurs ou économistes, spécialistes de développement agricole.

Les autres réservistes sont destinés pour l'essentiel à l'armement de postes OPEX. Ainsi pour le vice-amiral Bernard ROGEL, sous chef Opérations à l'état-major des armées entendu par la mission : « *la majorité des réservistes en opérations extérieure sont employés au sein d'états-majors dans des domaines spécifiques* ». Le GIACM a envoyé, en 2009, 25 réservistes en OPEX, auxquels s'est ajouté un réserviste chargé d'un projet de radio grand public en Afghanistan.

Ces réservistes apportent leurs expériences et leurs compétences pour contribuer à améliorer l'adduction d'eau ou encore contribuer à la traduction et à la communication dans les langues rares pour échanger avec les populations locales.

Au sein du ministère de la défense, des réservistes juristes ou cadres de gestion sont couramment employés au titre de leur compétence pour étudier des questions ponctuelles ou apporter un éclairage neuf sur un sujet.

(c) Un relais de l'institution militaire auprès de la société civile

Tous les réservistes ont vocation à être des relais d'information et de sensibilisation dans leurs activités quotidiennes, auprès des personnes qu'ils fréquentent dans le cadre de leur travail ou de leurs loisirs. C'est une dimension importante de la réserve qui, outre les services qu'elle rend aux armées, a également pour mission de faire passer des messages de l'institution militaire auprès de la population. Elle a ainsi parmi ses missions celle d'entretenir au sein de la société un esprit de défense, et de légitimer auprès des citoyens l'existence d'une condition militaire particulière.

La réserve, par son enracinement dans la société civile et par son intime connaissance du monde de la défense, est censée constituer une passerelle entre les armées et la société civile, au moment même où la disparition de la conscription a pu contribuer à affaiblir ce lien. Dans la société contemporaine française, cette condition militaire faite notamment de restriction de droits politiques et syndicaux ne va pas de soi et constitue en Europe une singularité que les pouvoirs publics entendent maintenir.

Cet aspect des choses peut par ailleurs se traduire par des actions concrètes, comme l'action des associations de réservistes, les actions particulières des « réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté », chargés de tisser des liens entre la défense et les jeunes, les concours divers apportés par les réservistes aux enseignants à l'occasion du parcours citoyen dans le cadre du protocole « Education nationale – Défense ».

Le quatrième domaine d'emploi des réservistes est celui qui fait l'objet de la mission : la contribution à la gestion de crise qui fait l'objet du prochain chapitre.

d) Des institutions spécifiques

Intégrés aux forces actives, les réservistes disposent cependant de formations et d'institutions particulières qui sont indissociables de « l'univers de la réserve ».

(1) La formation militaire initiale du réserviste

Il existe deux types de formation : la « formation militaire initiale des réservistes » (FMIR) dispensée aux réservistes sous ESR, et la « préparation militaire d'initiation et de perfectionnement à la défense nationale » (PMIPDN) qui englobe l'ensemble des formations initiales dispensées aux volontaires issus de la société civile.

En 2008, 13 226 stagiaires ont été formés, volume en nette augmentation par rapport à l'exercice 2007 (9 536 stagiaires formés)¹.

Chaque armée, la gendarmerie ou formation rattachée, adapte ce dispositif de formation à ses besoins particuliers.

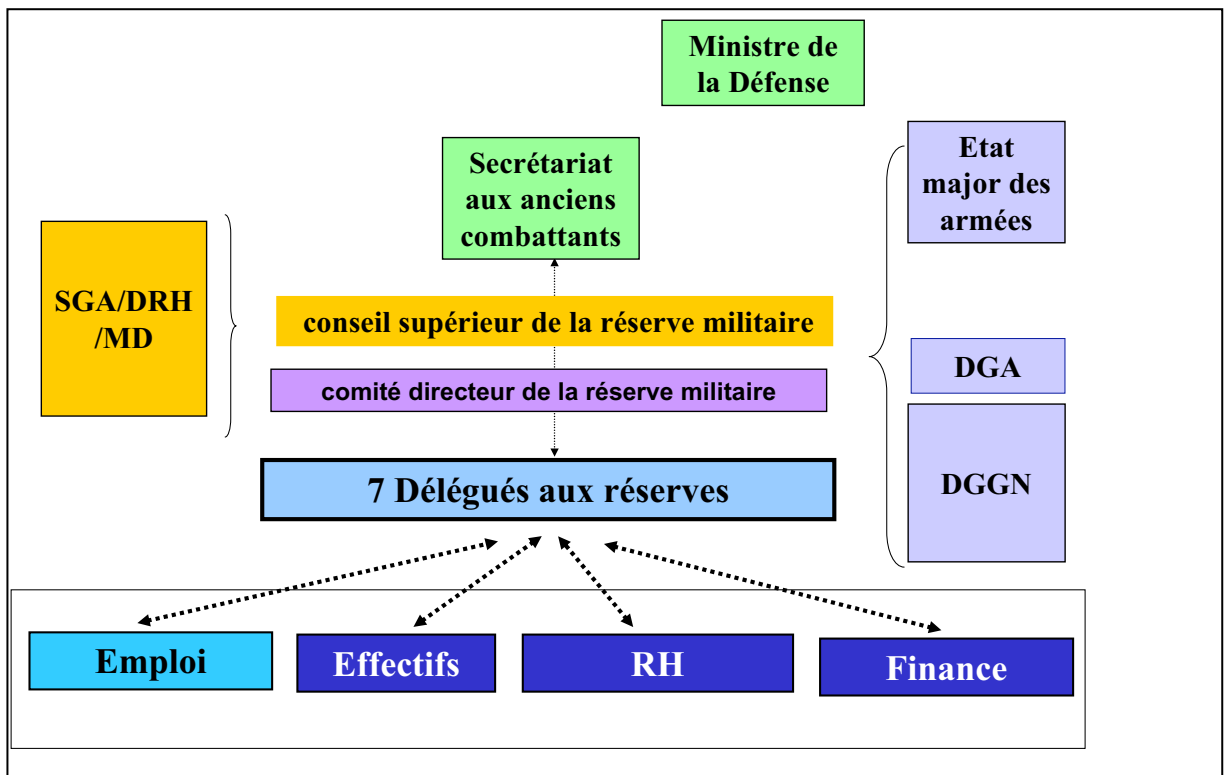
De fait, il n'existe pas de modèle standardisé d'organisation de la FMIR ou des PMIPDN, ni dans leur contenu (à l'exception d'un tronc commun minimum) ni dans sa durée.

L'empirisme l'a jusqu'à présent emporté sans que soit acceptée une intégration plus poussée au cursus de formation des officiers de réserve. D'autres pays, confrontés aux mêmes défis que la France, ont mis en place des dispositifs spécifiques. Au Canada, par exemple, la formation équivalente au Collège interarmées de défense (CID) a été profondément réformée et intègre dans une même promotion réserve et active.

(2) La fonction de délégué aux réserves

Une fonction de délégué aux réserves a été créée dans chaque armée et formation rattachée. Cette fonction est exercée par un officier général ou supérieur. Cette gouvernance des réserves est aujourd'hui en évolution du fait de l'interarmisation.

Gouvernance des Réserves



Source : MINDEF

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, page 7

(3) Un conseil supérieur de la réserve militaire

Les réserves militaires disposent également d'une institution « représentative ». Un conseil supérieur de la réserve militaire, présidé par le ministre de la défense, est chargé d'émettre des avis et des recommandations concernant les réserves dans le domaine politique, d'orienter et de coordonner la réserve opérationnelle et d'animer la réserve citoyenne.

Des représentants du Parlement, de l'administration, des employeurs et des professions libérales, des salariés et agents publics et des réservistes y siègent aux côtés de personnalités qualifiées. Il est doté d'un secrétariat général permanent rattaché au cabinet du ministre de la défense et placé sous l'autorité d'un officier général.

Le secrétaire général préside le Conseil restreint, le Comité de Liaison Réserve Entreprise (CLRE) et participe au groupe de pilotage de la réserve. Il siège au comité directeur de la réserve

Le conseil participe à la réflexion sur le rôle des réserves dans le cadre de la réforme de la défense et de la professionnalisation des armées, à la promotion de l'esprit de défense et au développement du lien entre la nation et ses forces armées, et favorise le partenariat entre les forces armées, les réservistes salariés et leurs employeurs civils. Il présente chaque année au parlement un rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire

(4) Le comité directeur de la réserve militaire

Le comité directeur de la réserve militaire est quant à lui l'instance ministérielle de gouvernance de la réserve militaire.

Il a pour mission d'examiner toute question et de préparer toutes les orientations et les décisions dans les domaines du format, de la politique d'emploi, des missions et de l'administration de la réserve militaire. Plus particulièrement, il peut examiner toute question générale concernant le budget, les effectifs, le recrutement, la gestion du personnel, la formation, la gestion des compétences, la mise en cohérence des procédures, la simplification et l'harmonisation des actes administratifs, l'examen de l'application des textes généraux et de gestion.

Le comité directeur de la réserve militaire est présidé par le ministre chargé de la réserve militaire ou son représentant. Il est composé du secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire ou son représentant, du chef d'état-major des armées ou son représentant, du délégué général pour l'armement ou son représentant, du secrétaire général pour l'administration ou son représentant, du directeur général de la gendarmerie nationale ou de son représentant.

Le comité directeur est assisté par un groupe de pilotage de la réserve militaire chargé de mettre en œuvre et de piloter les actions décidées par le ministre chargé de la réserve militaire sur proposition du comité directeur.

(5) La Journée Nationale du Réserviste (JNR)

La loi du 22 octobre 1999, modifiée, portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, a instauré une journée nationale du réserviste qui se déroule à des dates variables avec un succès inégal selon les régions.

En 2008, 92 manifestations dans 64 villes ont été réalisées sur l'ensemble du territoire, au lieu de 110 manifestations réalisées dans 92 villes en 2007.

Ces journées sont notamment l'objet d'une grande implication des associations de réservistes.

(6) Les associations de réservistes

En application des dispositions de la loi les associations de réservistes et d'anciens militaires, ainsi que celles dont les activités contribuent à la promotion de la défense, peuvent se voir attribuer la qualité de « partenaire de la réserve citoyenne ».

Cette distinction, qui permet de reconnaître de manière particulière le rôle des associations de réservistes et d'anciens réservistes, est délivrée pour une période renouvelable de trois années par arrêté du ministre de la défense. Elle est subordonnée à l'agrément de la candidature par le secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire et à la signature par le représentant légal de l'association d'une charte d'adhésion aux principes et missions de la réserve citoyenne.

En 2008, six associations se sont vu attribuer la qualité de partenaire de la réserve citoyenne, portant leur nombre à 21.

Les associations de réservistes participent aux travaux du Conseil supérieur de la réserve militaire.

Ce réseau d'associations développe par ailleurs des échanges de bonnes pratiques entre les différentes réserves militaires européennes au sein de la confédération interalliée des officiers de réserve.

3. Un engagement volontaire et par nature fragile

La mission a constaté qu'une des spécificités et des contraintes majeures de la réserve en tant qu'outil de défense réside dans le caractère volontaire de cet engagement.

La création en 1999 d'une réserve fondée sur le volontariat a été un profond bouleversement pour les armées qui ont été contraintes d'attirer vers elles des réservistes qui ne sont plus tenus de participer à aucune réserve et qui parfois n'ont jamais été en contact avec l'institution militaire.

Or le caractère volontaire de cette participation constitue à l'évidence la difficulté majeure de l'utilisation des réserves en cas de crise.

a) *Un engagement volontaire*

Si le volontariat est une contrainte pour constituer une réserve de plusieurs dizaines de milliers de réservistes, c'est aussi une force. Car c'est l'assurance d'avoir des réservistes motivés qui viennent spontanément proposer leurs services aux armées.

(1) Le volontariat : force et faiblesse des réserves

Plusieurs motivations sont à l'origine de cet engagement volontaire. Il y a l'intérêt pour la chose militaire, le souhait de contribuer à la défense de la patrie, le goût pour l'action ou l'aventure.

Une étude sur les motifs du non-renouvellement des contrats ESR effectuée à la demande du CSRM en juin 2009 confirme sur la base de nombreux entretiens que l'engagement du réserviste résulte avant tout d'un intérêt pour le cadre militaire. C'est une volonté de servir son pays, « d'être sous les drapeaux », de mettre ses compétences au service de l'armée et de prendre sa part à la défense du pays.

Sur le terrain les réservistes rencontrés par la mission ont confirmé les conclusions de cette étude. Ainsi les réservistes du CPCO ont-ils fait part à la mission de leur enthousiasme à participer de façon très opérationnelle à la gestion de crises qui font « la une » des journaux, un des intéressés disant qu'il avait au CPCO des missions plus importantes que dans le civil où il exerçait des fonctions d'informaticien.

Cet engagement peut s'accompagner dans le même temps de la recherche de bénéfices matériels ou symboliques.

L'activité de réserviste peut en effet constituer pour un salarié ou un retraité un complément intéressant de rémunération bénéficiant, de surcroît, d'une exonération fiscale. Pour les officiers et les sous-officiers à la retraite, la réserve constitue un complément de retraite appréciable. Pour un réserviste issu de la société civile en revanche, les vingt jours d'activité moyenne annuelle, rapportent en moyenne entre 820 à 3 120 euros par an.

Rarement la recherche d'un complément de rémunération constitue en soi le seul motif de présence dans la réserve. Le niveau de rémunération est en effet en deçà de nombreuses activités saisonnières ou intérimaires. En outre, les réservistes n'ont pas la garantie d'être employés.

Dans un certain nombre de cas, les périodes d'activité quand elles se traduisent par une interruption de revenu dans l'activité civile conduisent même à une perte de revenu. C'est le cas par exemple des médecins réservistes du service de santé des armées qui sont rémunérés 150 euros par jour, soit moins de sept consultations de généraliste. C'est pourquoi le Médecin-Chef des services Luc GUILLOU¹, délégué aux réserves du service de santé des armées a observé devant la mission que « *pour cette catégorie comme pour*

¹ Cf Audition du Médecin-Chef des services Luc GUILLOU, Délégué aux réserves du service de santé des armées le 16 mars 2010, annexe 1 page 260

d'autres, servir dans la réserve de ce service permet de partager une aventure humaine au service du pays et de rompre avec le quotidien et la routine ».

Comme le souligne l'étude précitée : *« la solde n'est pas un élément déterminant dans la décision de s'engager ».*

Engagement au profit de la collectivité, la réserve peut aussi être un moyen d'obtenir en retour une valorisation que constitue notamment l'accès à des honneurs militaires et aux grades.

L'ensemble de ces motivations constitue généralement un tout qui conduit certains citoyens, à un moment de leur vie, à préférer ce type d'engagement à d'autres activités domestiques, sportives, associatives ou professionnelles.

Le choix de s'engager dans la réserve implique en effet nécessairement un arbitrage dans l'allocation du temps avec la vie familiale, les obligations professionnelles et d'autres activités.

Dans ce contexte, l'attachement aux forces armées, le patriotisme, le goût de l'aventure ou de la camaraderie, l'ensemble des motivations des réservistes doivent être mis en perspective avec la contrainte qu'impliquent une vingtaine de jours d'activité par an dans une société qui valorise de façon croissante la réussite individuelle, professionnelle et familiale.

L'ensemble forme donc un équilibre assez fragile pour lequel le renforcement éventuel des contraintes dans l'intérêt des services des armées se heurte à la nécessité de ne pas dissuader les volontaires de s'engager.

Le volontariat impose aux gestionnaires des réserves non seulement un recrutement continu alors même que la fin du service national ne permet plus de mettre en contact les armées avec une classe d'âge, mais également une fidélisation des réservistes qui peuvent à tout moment rompre leur contrat.

(2) Un renfort qui doit constamment être fidélisé

Le volontariat fait de la réserve une institution qui doit constamment assurer son attractivité. C'est pourquoi le taux de fidélisation est un souci omniprésent pour les gestionnaires des réserves.

La mission a pris conscience au fil de ses auditions que pour faire des réserves un outil permanent des armées permettant de faire face aux crises, il faut alors prendre en compte cet impératif de fidélisation. D'autant plus qu'il détermine également la qualité des prestations des réservistes au service des armées. En effet, les réservistes et notamment ceux de plus en plus nombreux issus de la société civile mettent des années à être formés.

Un fort « turnover » signifie inévitablement une diminution de la qualification des réservistes. Comme le souligne le bureau ressources humaines de l'état-major des armées dans une présentation faite à la mission *« la difficulté réside dans la fidélisation des volontaires, déjà engagés et en partie formés, et non dans leur recrutement. Clairement, ici, se pose la question de la qualité de l'emploi du volontaire et de l'adéquation de sa*

formation avec la mission confiée ainsi que de celle de la prise en compte de la variabilité, au moins sur le moyen terme, de sa disponibilité ».

En 2008, ce sont 8 145 réservistes sous ESR qui ont été recrutés (nouveaux contrats) par l'ensemble des armées et formations rattachées. Mais dans le même temps, 6 151 contrats ont pris fin¹, parmi lesquels 42 % résultent d'une décision d'arrêt d'activité prise par les réservistes².

En 2009, on a assisté à 8484 cessations d'activité dont 63 % correspondent à une décision d'arrêt d'activité prise par les réservistes. 70 % des réservistes qui mettent fin à leur contrat ont une ancienneté inférieure à 5 ans.

Ces données démontrent à la fois la grande capacité des forces armées à recruter des volontaires pour la réserve opérationnelle et l'importance primordiale de les fidéliser.

En 2007, l'armée de terre a observé une non-reconduction des ESR, par un non renouvellement à l'échéance du contrat ou par résiliation en cours d'engagement à hauteur d'environ 10 % du total des réservistes. Cela révèle une difficulté importante à fidéliser les volontaires qui a justifié que les armées mandatent le Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense pour étudier les motifs de non-renouvellement des contrats ESR³.

Il ressort de cette étude comme des travaux précédents sur le sujet que les motifs d'insatisfaction des volontaires qui quittent la réserve sont multiples. Le principal motif est le sentiment de ne pas être suffisamment utile. Comme l'a souligné lors de son audition le délégué aux réserves du service de santé des armées le Médecin-Chef des services Luc GUILLOU : *« C'est l'emploi qui apporte au réserviste un sentiment d'utilité ».*

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

Viennent ensuite d'autres motifs d'insatisfaction. L'insuffisance ou le caractère peu valorisant des activités proposées, une gestion administrative lourde, les délais de paiement de la solde et l'avancement sont autant de raisons qui expliquent la non-reconduction.

On observe que ce sont les réservistes sans passé militaire, c'est-à-dire ceux qui constituent de manière croissante le recrutement clé de la réserve, qui manifestent le plus de mécontentement.

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, page 5.

² En outre, un nombre non négligeable d'entre eux ont rejoint l'armée active (7 %) ou la réserve citoyenne (3 %).

³ Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, *Étude sur les motifs de non renouvellement des contrats ESR. Juin 2009.*

(a) S'assurer le bon emploi des réservistes

La mission constate qu'après un taux assez élevé de 22 jours par an de recours aux réserves en 2002, les armées et les services l'ont fait décroître jusqu'à environ 19 jours par an, de 2003 à 2005.

En 2007, le taux d'activité était de 22,7 jours. En 2008 cependant, la moyenne a baissé à 19,8 jours pour se stabiliser à ce niveau en 2009.

Ces chiffres constituent cependant des moyennes représentant des situations assez contrastées.

En raison des contraintes budgétaires, une part non négligeable des réservistes est appelée chaque année pour seulement quelques jours : cinq jours d'activité ou moins. 9 % des réservistes ne sont jamais sollicités au cours de l'année. De l'autre côté, 17 % des réservistes sont employés de 31 à 60 jours, 9 % de 61 à 150 jours.

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

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

La mission s'interroge sur l'utilité de recruter des gens pour ne pas les utiliser. Elle constate que les 9 % d'ESR qui n'ont pas effectué de journée en 2009 représente plus de 3 000 réservistes.

Elle s'interroge sur la pertinence des programmes d'activité qui prévoient moins de 5 jours d'activité au regard des coûts de gestion des réservistes qui ne sont pas entièrement proportionnels à la durée des activités.

La mission se demande s'il ne serait pas plus pertinent de réduire le rythme de la montée en puissance des effectifs pour accroître la durée moyenne des activités. Cette mesure pourrait passer par une réduction de la proportion des contrats de faible durée. Elle permettrait de dégager des marges de manœuvre pour étoffer les programmes d'activité qui prévoient entre 20 et 30 jours, de façon à ce que la situation soit plus satisfaisante pour les réservistes motivés et le retour sur investissement en termes de formation et de coût plus élevé pour les armées.

Une telle mesure pourrait s'accompagner d'une plus grande souplesse de gestion permettant à des réservistes d'interrompre et de reprendre plus facilement leur engagement avec une prise en compte des années de suspension du contrat et la conservation de l'ancienneté par pluriannualisation

¹ Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense pour étudier les motifs de non renouvellement des contrats ESR, juin 2009.

de l'activité afin de ne pas accroître par la suppression des contrats « courts » la rigidité du système par rapport à une vie active instable et exigeante.

(b) L'insuffisante prise en compte des compétences

Le type d'emploi et la nature des tâches confiées au réserviste est également de nature à influencer la fidélisation des réservistes.

En 2003, l'aspect qui motivait le plus les candidats pour entrer dans la réserve était « la possibilité de participer à des missions humanitaires (en France et à l'étranger) ». Or plus de 80 % du temps d'emploi du réserviste est consacré à l'activité militaire normale. Loin des idées reçues anciennes, la plus grande partie des tâches effectuées par les réservistes ne consiste pas à suivre une formation propre à la réserve. En ce qui concerne les années 2005 à 2007, environ 7,5 % des activités se déroulent dans le cadre d'opérations extérieures, si l'on exclut la réserve de gendarmerie¹. En 2009, les OPEX représentaient 4,1 % des activités volontaires sous ESR. De fait, il y a souvent, en particulier chez les réservistes issus du civil, une différence entre les attentes et la réalité des tâches.

Dans les enquêtes menées auprès de réservistes, de nombreuses réponses soulignent le fait que les réservistes ont le sentiment que leurs compétences réelles sont insuffisamment prises en compte, notamment lors du choix de l'affectation. Un officier de la marine de réserve a ainsi déclaré à la mission dans la même perspective : « *Bien que les volontaires E.S.R. remplissent des fiches de renseignements très détaillées sur leurs compétences et leurs acquis, il semble que ces éléments ne soient guère pris en considération pour les propositions de postes* ».

Beaucoup de réservistes suggèrent l'installation d'un outil informatique de gestion des compétences applicable à toutes les unités. Un officier de réserve de l'armée de terre a ajouté à ce propos : « *Vous pourriez mieux nous employer si vous chargiez une base de compétences à partir des curriculum vitae de chaque réserviste* ».

De fait, **il semble que nombre de diplômes et de compétences opérationnelles des réservistes ne sont pas recensés et, le cas échéant, pas utilisés.** La fiche interarmées de synthèse pour la gestion prévue dans le programme « Concerto » et bientôt intégrée au système général de paiement de la solde dit « Louvois » ne prévoit quasiment pas de place pour les diplômes civils et aucune pour la fonction/ responsabilité civile exercée.

Certes, les armées ne peuvent pas toujours proposer des emplois correspondant à leurs compétences civiles, mais il conviendrait d'optimiser les ressources ainsi mises à disposition des armées.

Cette observation rejoint celle relative à la faible utilisation du dispositif relatif aux spécialistes prévu par l'article L 4221-3 du code de la défense qui permet aux armées de recruter dans la réserve opérationnelle

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, page 10

« des spécialistes volontaires pour exercer des fonctions déterminées correspondant à leur qualification professionnelle civile, sans formation militaire spécifique. ».

Ce constat, sans doute à approfondir, contraste avec les objectifs du Livre blanc qui appelle de ses vœux *« la constitution d'une réserve, si nécessaire moins nombreuse, mais plus spécialisée, mieux formée et mieux intégrée dans le dispositif militaire »*. Il invoque également *« l'accroissement sensible de l'emploi des forces et les besoins qui s'expriment régulièrement dans certaines spécialités »* pour justifier un effort significatif. Il précise que l'effort prioritaire de recrutement doit être entrepris au profit des réservistes issus de la société civile plutôt qu'issus des anciens militaires d'active. Il demande que *« leur emploi dans des fonctions où leur expertise spécialisée peut être mise à la disposition d'un commandement de haut niveau [soit] encouragé »*. Il indique, en outre, que *« Afin de renforcer les capacités de haut niveau de la réserve, des mesures incitatives devront aussi être prises pour les cadres supérieurs exerçant des responsabilités dans le civil »*.

(c) Le niveau de rémunération

La gestion du vivier des réservistes a conduit les armées à essayer d'offrir une rémunération suffisamment attractive tout en minimisant les coûts d'un dispositif dont le budget a été, dès les années 2000, très contraint et très en deçà des objectifs fixés.

Longtemps l'avancement d'échelon et les primes des réservistes ont été moindres que ceux des actifs, si bien que, partant des mêmes barèmes, réservistes et actifs n'aboutissaient pas aux mêmes rémunérations. Or dans certains corps de réserves spécialisés comme le service de santé ou des essences, la concurrence d'activités intérimaires beaucoup mieux rémunérées était et reste particulièrement problématique.

En ce qui concerne l'avancement d'échelon, la règle fixée par le décret de 2000 était différente selon qu'il s'agissait de grade ou d'échelon dans le grade. Les anciennetés dans le grade, prises en compte pour l'avancement de grade, étaient décomptées depuis la date d'accès au grade. En revanche, pour déterminer l'ancienneté prise en compte dans les avancements d'échelon, il n'était tenu compte que de la durée des services militaires et du temps passé dans le dernier échelon.

La conséquence était que le réserviste pouvait avancer en grade, mais presque jamais en échelon : une fois nommé ou promu dans son grade, il y restait au premier échelon.

Sur ce point, l'avancement d'échelon a été théoriquement facilité par le décret du 5 octobre 2007 qui assouplit la mesure de l'ancienneté pour l'avancement d'échelon pour les réservistes opérationnels. La nouvelle règle dispose que trente jours de service équivalent à une année d'ancienneté lorsque ce total de jours de services est atteint dans une année ou lorsqu'ils sont répartis sur au plus trente-six mois consécutifs.

En revanche, aucun dispositif de prime n'a abouti. En 2003, la mise en œuvre de la disposition légale prévoyant une prime de fidélité n'a pas été complète lors de l'exécution de la loi de programmation militaire. Les crédits programmés en 2003 et 2004 n'ont pu être dégagés. Un concept de prime alternatif (prime de réactivité et fidélisation) n'a pas non plus abouti.

La disposition de l'article L 4251-1 du code de la défense reste donc non appliquée, alors qu'il y aurait sans doute là un levier intéressant pour favoriser la fidélisation des réservistes.

(d) La lourdeur de la gestion administrative de la réserve

La lourdeur des procédures administratives de la réserve opérationnelle, en particulier pour le recrutement et le versement de la rémunération, est connue de longue date, ainsi que ses effets démotivants qui perdurent.

Le plan d'action du ministère de la défense de 2004 avait dressé la liste des dossiers les plus saillants : alléger les procédures de contrôle médical, simplifier les ordres de route et de convocation, raccourcir les délais de nomination, d'affectation, de paiement des soldes et d'indemnités, instaurer une période probatoire dans le contrat initial, harmoniser la procédure de signature de l'engagement à servir dans la réserve.

La plupart de ces actions, si elles ont été accomplies, ne l'ont pas été suffisamment pour produire les résultats attendus : par exemple en 2007, 28 % des réservistes interrogés faisaient état de délais de paiement trop longs. En 2007, le décret modificatif de la réglementation de la réserve a quelque peu simplifié les engagements sans vraiment régler le problème de la complexité des procédures de liquidation.

Le plan d'action de 2008, qui devait réduire les délais, mentionne l'objectif de porter les délais de 3 mois à 45 jours, c'est dire combien les réservistes sont payés avec retard et selon une procédure complexe qui implique notamment de multiples bulletins de solde, voire dans certains cas un bulletin par journée d'activité¹.

D'après les personnes auditionnées, les blocages constatés pourraient être levés afin de rendre la paye des réservistes plus rapide et moins complexe.

La mission constate que, les points bloquants étant semble-t-il maintenant bien identifiés, il y aurait là un moyen important d'améliorer le quotidien des réservistes. Elle s'étonne que des améliorations n'aient toujours pas été apportées au problème des retards de paiement des soldes.

¹ C'est le cas le plus fréquent, notamment en raison du fait que les week-ends ne sont pas soldés, même dans le cas d'une activité d'un mois d'affilée. Idem pour les virements sur les comptes bancaires des réservistes qui sont aussi nombreux que les bulletins.

(e) L'attribution des grades et de l'avancement

L'attribution des grades et de l'avancement constitue également un point délicat de la gestion des réservistes qui, bien que collaborateurs occasionnels des armées, souhaitent « faire une carrière » dans la réserve.

Pour des réservistes opérationnels qui détiennent une forte compétence ou de fortes responsabilités d'encadrement dans le civil, le principe de nomination au premier grade d'officier ne peut que diminuer l'attrait de la réserve. Un dirigeant d'entreprise sans passé militaire, qui entre comme aspirant ou sous-lieutenant de réserve, se voit confronté à la totalité des officiers supérieurs en grade. Il expérimente un décalage excessif avec sa vie civile. Les données de 2007 sur l'armée de terre illustrent que la démotivation pour la réserve frappe préférentiellement les grades subalternes des officiers et des sous-officiers.

On constate également, comme il a été indiqué à propos de la prise en compte des compétences des réservistes, une utilisation réduite de la dérogation des spécialistes. En effet, la loi de 1999 comporte une dérogation à la nomination au bas de l'échelle des grades. Pour recruter des « *spécialistes volontaires pour exercer des fonctions déterminées correspondant à leur qualification professionnelle civile, sans formation militaire spécifique* », le grade dans lequel ce spécialiste était nommé est conféré librement par arrêté du ministre chargé des armées, et ne donne pas droit à l'exercice du commandement hors le cadre de la fonction exercée¹.

Globalement, cette possibilité de déroger au principe de nomination au premier grade a été peu utilisée entre 2006 et 2008, en regard du volume de la réserve : quelques dizaines de décisions chaque année pour un total d'environ 30 000 réservistes opérationnels, dont un tiers ne détenant pas de grade militaire antérieur. Le principe de nomination au premier grade, un principe fondamental dans les armées depuis 1870, est resté, de très loin, l'unique règle suivie par les employeurs de réservistes.

Pour 18 245 réservistes opérationnels en 2007, on compte 7 264 agents sans passé militaire. Parmi ceux-ci, une faible proportion (40 agents) est commandant ou lieutenant-colonel (recrutement par la voie de spécialiste), aucun n'est colonel. La quasi-totalité des 2 387 officiers supérieurs de la réserve sont donc des anciens militaires professionnels ou appelés. Aucun des réservistes sans passé militaire n'est sous-officier supérieur, 26 d'entre eux sont sergents-chefs, 1 024 sont au premier grade de sous-officier (sergents).

b) Un engagement peu contraignant

Dans une réserve opérationnelle ouverte aux personnes issues de la société civile, la capacité d'engagement des réservistes, de même que leur disponibilité, réactivité et capacité de mobilisation en situation de crise, repose

¹ Article 9 de la loi, codifié L4221-3 du code de la défense

très largement sur la qualité de la relation triangulaire entre l'employeur civil, le salarié réserviste et la réserve.

(1) Un contrat hybride

L'ESR est un engagement entre le réserviste et les armées qui a cela de particulier qu'il a des conséquences pour un tiers qui n'est pas partie prenante au contrat : l'employeur. Ce dernier est concerné à double titre : une fois son contrat signé et à condition d'avoir déposé un préavis d'un mois, le réserviste peut s'absenter de son poste de travail au titre de la réserve 5 jours ouvrés par an (au-delà, il doit être autorisé par son employeur¹), il bénéficie lors de son activité de réserviste des prestations de sécurité sociale liées à son emploi. L'ESR, contrat bipartite, est en fait tripartite.

Dans la pratique, comme l'ont souligné MM. Xavier GUILHOU² et Loïck VIAOUËT du Comité Liaison Défense du MEDEF devant la mission, **« les chefs d'entreprise ignorent cette situation parce que les salariés ne préviennent pas leur employeur de leur appartenance aux réserves et font leurs jours d'activité sur leurs congés ».**

¹ Article L.4221-1 : « le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est souscrit (...) en vue :

- d'apporter un renfort temporaire aux forces armées, en particulier pour la protection du territoire national et dans le cadre des opérations conduites en dehors du territoire national ;
- de participer aux actions civilo-militaires, destinées à faciliter l'interaction des forces opérationnelles avec leur environnement civil (...).

Art. L. 4221-4. Le réserviste qui accomplit son engagement à servir dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail doit **prévenir l'employeur de son absence un mois au moins avant** le début de celle-ci. Lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent **cinq jours par année civile**, le réserviste doit en outre obtenir l'accord de son employeur, sous réserve des dispositions de l'article L. 4221-5. 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 qui suivent la réception de la demande.

Lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de la défense peut, par arrêté pris dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, faire appel, sous un préavis de quinze jours, aux réservistes qui ont souscrit un contrat comportant la clause de réactivité prévue à l'article L. 4221-1. Ce délai peut être réduit avec l'accord de l'employeur. Des mesures tendant à faciliter, au-delà des obligations prévues par le présent livre, l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve peuvent résulter du contrat de travail, de clauses particulières de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle ayant reçu l'accord de l'employeur, des conventions ou accords collectifs de travail, ou des conventions conclues entre l'employeur et le ministre de la défense.

Article L. 4221-6 : « la durée des activités à accomplir au titre de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est déterminée selon des modalités fixées par décret, (...), dans la limite de trente jours par année civile (...). **Cette limite peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, dans la limite, par année civile, de soixante jours pour répondre aux besoins des armées, de cent cinquante jours en cas de nécessité liée à l'emploi des forces et de deux cent dix jours pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale ».**

² Cf Audition de M. Xavier GUILHOU, Président du Comité de Liaison Défense du MEDEF, en présence de M. Loïck VIAOUËT, Directeur général de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie rhodanienne et du Colonel Bernard HUARTE, Secrétaire général Comité de Liaison «Défense-MEDEF» Le 13 octobre 2010, annexe 1 page 326

La loi prévoit qu'à son retour le réserviste retrouve le poste qu'il a quitté et ne peut faire l'objet de sanction dans son emploi civil en raison des absences liées à son activité dans la réserve.

Le caractère hybride du contrat se retrouve également au regard du droit du travail : le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve pendant son temps de travail est suspendu ; toutefois, cette période de suspension est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droit aux prestations sociales.

En matière de protection sociale, en cas de dommage lié à ses activités dans la réserve, le réserviste, ou le cas échéant ses ayants droits, se voient octroyer une réparation calculée selon les règles communes à l'ensemble de la communauté militaire. Mais il bénéficie toutefois des prestations de l'assurance-maladie, maternité, invalidité, et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

La situation semble toutefois moins claire pour les contrats collectifs de prévoyance complémentaires souscrits par les entreprises dont certains prévoient en particulier depuis le 11 septembre 2001 des exclusions spécifiques pour les situations de guerre. L'obligation faite aux employeurs de maintenir les couvertures de prévoyance complémentaires à leurs salariés réservistes est remplie, dès lors que les cotisations à ces contrats continuent d'être versées normalement. Le fait que les contrats prévoient des exclusions du risque de guerre n'engage pas les entreprises.

Le mémento guide relatif à la « Protection sociale du réserviste titulaire d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle¹ », édité par le Conseil supérieur de la réserve militaire, conseille aux réservistes de faire le point sur leurs contrats d'assurance souscrits à titre personnel ou dans le cadre de l'entreprise, et à souscrire le cas échéant des contrats auprès d'organismes spécialisés tel que le groupe AGPM (association générale de prévoyance militaire) ou le GMPA (groupement militaire de prévoyance des armées).

De ce fait les réservistes sont placés dans la même situation que les militaires d'actif qui assument seuls leur protection sociale complémentaire, généralement auprès de l'un de ces deux organismes. Enfin, au-delà des salariés du privé ou des fonctionnaires, la réserve militaire concerne également les indépendants, notamment les professionnels de santé, qui eux aussi devront avoir recours à ces couvertures spécifiques.

La mission s'interroge sur cette situation qui n'est pas propice à l'engagement des réservistes pour des opérations extérieures ou en cas de catastrophes naturelles.

L'obligation de contracter une couverture complémentaire à sa charge, qui est la règle pour les militaires d'active, semble, pour quelques

¹ Protection sociale du réserviste titulaire d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, CSRM.

jours d'activité par an, particulièrement lourde pour un engagement volontaire au profit de la communauté nationale.

(2) Un cadre juridique fondé sur un double volontariat

Le code de la défense ne prévoit pas de sanction si le réserviste ne répond pas à l'appel des armées. A l'occasion d'une activité programmée, le réserviste peut donc toujours refuser la veille de se présenter puisqu'il n'existe aucun dispositif de sanction s'il méconnaît les engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'ESR.

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

L'ESR n'est donc pas un contrat d'engagement au sens militaire, ni même un contrat tout court avec de véritables obligations réciproques. De ce double volontariat naît un dialogue avec les autorités militaires. Comme l'a souligné un réserviste auditionné : *« la réserve est un dialogue par lequel l'armée dit je t'emploie si je veux et à laquelle le réserviste répond je viens si je veux ».*

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

(3) Des réservistes discrets voire « clandestins ».

Si, dans ce dialogue, l'accord nécessaire des employeurs au-delà de 5 jours semble faire des entreprises des éléments centraux du bon fonctionnement des réserves, on a indiqué à la mission qu'un grand nombre de réservistes salariés accomplissent leur engagement sur leur temps de congé et de fin de semaine, sans se déclarer réservistes auprès de leur employeur.

Les réservistes seraient ainsi discrets sur leur engagement citoyen pour ne pas effrayer leur employeur sur leur disponibilité au service de leur entreprise. Cette observation très unanimement reprise par l'ensemble des personnes auditionnées qui estiment volontiers que 80 % des réservistes ne se déclarent pas, est en contradiction avec les études d'opinion portées à la connaissance de la mission.

Ainsi une étude du S.G.A. en 2005 indique que 87 % des employeurs de réservistes en 2004 connaissait l'engagement de ceux-ci. L'étude pour le compte du CSRM sur les motifs de non-renouvellement des contrats ESR de juin 2009 indique également que 80 % des réservistes font connaître à leur employeur leur activité militaire.

La mission constate, quoi qu'il en soit, que même en l'absence de dissimulation des réservistes, le fait que nombre de périodes de réserves soient prises sur les congés facilite sans doute l'acceptation par les employeurs de ce qui est une sujétion.

En instaurant un droit d'absence pour le salarié avec obligation de réintégration à son poste, la réserve fait peser une nouvelle obligation sur les employeurs publics et privés. Mais, force est de constater qu'aucun cas de conflit du travail entre employeur et réserviste au sujet d'absences pour réserve n'a été porté à la connaissance des organisations patronales ou du ministère de la défense.

Les cas de désaccord isolés de la part de l'employeur, qui doivent inévitablement exister même si leur survenue n'est pas signalée au niveau national, ne semblent pas avoir eu pour conséquence de handicaper le recrutement et la convocation des réservistes opérationnels.

Il est vrai que contrairement au service militaire antérieur qui, en principe, enlevait à l'activité civile la totalité d'une classe d'âge d'hommes français pendant douze mois, soit près de 250 000 hommes, la nouvelle réserve a mobilisé 18 000 salariés pendant 21 jours en moyenne, en 2008. Ceci représente une fraction infime de la force de travail salariée nationale, de l'ordre de 0,01 %.

(4) Les tentatives pour faire des entreprises des partenaires

Au-delà de l'application du code de la défense, des mesures tendant à faciliter l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve peuvent résulter du contrat de travail, de clauses particulières de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle ayant reçu l'accord préalable de l'employeur, des conventions ou accords collectifs de travail, ou des conventions conclues entre l'employeur et le ministre chargé des armées.

Le ministère de la défense a naturellement cherché à faciliter cet engagement à travers le développement de conventions de partenariat avec les entreprises. Dans ce cadre, les entreprises qui acceptent de mettre en œuvre des dispositions plus favorables que celles prévues par la loi matérialisent cette adhésion par la signature d'une convention de soutien à la politique de la réserve militaire.

Ces conventions ont pour objectif, en premier lieu, de faciliter la disponibilité et la réactivité des membres de l'entreprise titulaires d'un ESR, en second lieu d'améliorer les conditions de rémunération des réservistes pendant leurs activités militaires par le maintien de tout ou partie de leur salaire. Il s'agit troisièmement, de resserrer les liens entre l'entreprise et les forces armées par l'intermédiaire de ses réservistes et du référent défense désigné dans l'entreprise, interlocuteur direct du CSRM. Le dernier objectif de la convention est de mettre en place le socle d'un partenariat durable entre la défense et l'entreprise permettant le développement d'autres domaines ou formes de coopération.

Signer une convention de soutien à la politique de réserve, c'est pour l'entreprise affirmer son civisme. L'entreprise reçoit par ailleurs la qualité de « partenaire de la réserve » et le logo qui lui est associé. Celui-ci peut être utilisé par l'entreprise sur ses documents et supports pendant la durée de la convention.

L'entreprise reçoit aussi d'autres avantages comme l'assimilation de certaines périodes de réserve à la formation professionnelle continue de l'entreprise et la récupération des coûts salariaux correspondants, ou encore jusqu'à l'année dernière l'accès au crédit d'impôt réserve militaire prévoyant la récupération d'une partie des rémunérations des salariés réservistes, ainsi qu'un stage sur l'intelligence économique. Ces procédures semblent cependant très peu utilisées en raison de leur complexité.

Le partenariat avec les entreprises poursuit sa montée en puissance. 25 correspondants régionaux entreprise-défense sont opérationnels, 270 conventions de soutien à la politique de la réserve militaire ont été signées¹.

Par exemple, le 6 octobre 2009, Dassault aviation et Thales ont signé les deux premières conventions cadre pour permettre le placement sous statut de réserviste de leur personnel qui participe au soutien direct des forces françaises projetées. La société Défense Conseil international a signé en décembre 2009 une convention. EADS, SAGEM, SODEXO sont en phase finale de rédaction de ces conventions.

La loi du 18 avril 2006 a instauré par ailleurs une clause de réactivité. Insérée dans le contrat d'engagement à servir dans la réserve, cette clause permet de rappeler les réservistes par arrêté ministériel lorsque les circonstances l'exigent, dans un délai de 15 jours. Pour les réservistes qui exercent une activité civile à titre principal, l'insertion de cette clause est soumise à l'accord préalable de l'employeur. Elle devient caduque dès lors que le réserviste change d'employeur. Le délai de 15 jours peut être réduit avec l'accord de l'employeur.

On peut relever que certaines conventions Etat-employeur, comme celle signée par l'Oréal, aménagent le délai de préavis à « mi-chemin » de la clause de réactivité (quinze jours de préavis, pour des absences allant jusqu'à dix jours).

En outre, il faut souligner que des travaux ont été lancés pour mettre en œuvre un nouveau type de convention qui autorise des réservistes opérationnels à servir auprès d'une entreprise qui participe au soutien des forces armées ou accompagne des opérations d'exportation relevant du domaine de la défense².

On constate évidemment que certaines entreprises présentent de manière avérée un terrain plus favorable aux absences de leurs salariés pour

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2009, page 1

² Article L 4221-7 du code de la défense

réserve opérationnelle. Ce sont les très grandes entreprises, où l'absence d'un réserviste quelques jours peut avoir moins de conséquences négatives immédiates que dans les petites entreprises et ce sont les entreprises dont l'activité est particulièrement proche des marchés du ministère de la défense qui connaissent mieux la réserve et font un lien entre leur bonne volonté à l'égard de la réserve et leur activité.

On constate également le rôle essentiel de la personnalité des chefs d'entreprise dont certains sont par conviction particulièrement favorables aux salariés réservistes alors que d'autres y sont réticents. Sans doute l'équation personnelle du chef d'entreprise ou du responsable hiérarchique direct joue-t-elle un rôle aussi important que la taille de l'entreprise.

*

La mission constate que le cadre juridique de l'exercice des réserves ne semble guère utilisé par la majorité des réservistes qui ne souhaitent pas informer leur employeur et critiqué par une partie des employeurs qui le connaissent parce qu'ils les engagent sans qu'ils soient partie au contrat. Elle observe que ce contrat offre aux armées et aux réservistes peu de garanties sur leurs engagements réciproques.

Cette situation ne lui semble pas très satisfaisante tant il lui apparaît que la transparence sur les engagements de chacun est importante pour la performance d'une force d'appoint en temps de crise.

La mission estime qu'il serait utile que s'engage, au-delà des besoins liés à la gestion de crise, une réflexion sur le cadre juridique du contrat de réserviste.

B. UN FORMAT CALIBRÉ POUR LA GESTION DE CRISE MAIS UNE MONTÉE EN PUISSANCE FREINÉE PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. Un format formellement établi en fonction d'un scénario de crise

De 2002 à 2007, la montée en puissance du recrutement des réservistes opérationnels a nécessité un montant annuel croissant de crédits de rémunérations et charges sociales, hors pensions, passant de 47 millions d'euros en 2002 à 77 millions en 2008. L'évolution de ces crédits n'a cependant pas permis d'atteindre les objectifs fixés par les différentes lois de programmation, même si les effectifs de la réserve opérationnelle ont triplé depuis 1998.

a) Une montée en puissance rapide

La loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002, avait déterminé un nouveau format de 100 000 hommes à l'échéance de 2002 toutes armées comprises (50 000 hors gendarmerie).

A l'époque, cet objectif paraissait modeste comparé aux 500 000 réservistes du plan réserve 2000 adopté en 1992.

Au moment de la préparation de la loi de programmation militaire pour la période 2003-2008, la cible de 50 000 réservistes opérationnels hors gendarmerie en 2002 est apparue impossible à atteindre. À la fin de l'année 2002, seulement 20 510 réservistes étaient en effet sous contrat.

La loi de programmation 2003-2008 a reporté la cible de 50 000 agents à 2008¹ avec une activité moyenne de vingt-sept jours par an et par réserviste.

En janvier 2004, le ministre de la défense a approuvé un document intitulé « Plan d'action pour la réserve militaire » qui substitue à la cible donnée par la loi de programmation pour 2003-2008 une troisième cible légèrement supérieure (54 050 réservistes opérationnels), mais à atteindre en 2012. Un objectif intermédiaire est fixé pour 2008 : 40 470 réservistes opérationnels, soit 75 % de la cible de 2012.

Par anticipation des restrictions budgétaires, des mesures ont été prises dès 2008 de réduction des cibles annuelles de recrutement, de ralentissement de la montée en puissance des jours d'activité (25 jours en moyenne en 2011 au lieu de 27 jours) et d'accélération du repyramidage par diminution de la part des officiers et augmentation de celle des militaires du rang.

Le 29 octobre 2009 a été fixé aux armées un nouveau calendrier de montée en puissance prévoyant, en 2015, un effectif de 40 500 réservistes (hors gendarmerie) ou de 80 500 (gendarmerie comprise) employés 25 jours par an en moyenne.

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

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

Source : DRHMD

Le format de la réserve opérationnelle a plusieurs fois été réduit et l'échéance retardée sans que l'on comprenne à quelle logique ces évolutions répondent.

¹ Il s'agit d'une cible propre à la réserve hors gendarmerie. La gendarmerie n'était astreinte en 2008 qu'à une réserve de 32 000 réservistes, 64 % du contingent définitif de 50 000, prévu, lui, pour 2015 au plus tard. Ainsi, le ministère s'est vu fixer, pour la réserve totale, un objectif intermédiaire de 82 000 réservistes en 2008, et 100 000 en 2015.

En 2009, il est décidé de diminuer le format des réserves militaires pour 2015 de 25 % par rapport à celui défini en 2003 pour 2008.

On pourrait penser que cette évolution résulte d'une estimation d'un besoin en renfort des armées qui devrait diminuer d'un quart de 2008 à 2015. Cette hypothèse n'est toutefois pas aisément compréhensible si on la rapproche de l'évolution des effectifs des armées.

En effet, la prise en compte des nouveaux contrats opérationnels assignés aux armées, d'une part, et l'effort de réduction des soutiens et de l'administration, d'autre part, conduira à ramener l'effectif global des armées de 271 000, civils et militaires, en 2008, à 225 000 en 2014-2015 soit une déflation de 20 % des effectifs.

La mission, lors de ses auditions, n'a pas entendu qu'il y ait une relation univoque entre les effectifs de l'active et celui de la réserve.

D'un côté, la professionnalisation des armées va dans le sens d'une réduction du personnel d'active chargé de gérer et d'encadrer les réservistes et d'une plus forte spécialisation des postes qui va à l'encontre de l'utilisation de réservistes forcément moins formés.

Comme l'a souligné général HAMET¹, délégué aux réserves opérationnelles de l'Armée de l'air, lors de son audition par la mission : *« étant donné le contexte de réduction du format de l'armée d'active et des ses implantations, on réduit aussi les capacités d'accueil, de formation et d'encadrement des réservistes. Sans s'inscrire dans un processus homothétique, l'évolution du format de la réserve a un lien avec celle du format de l'active. »*

Si, dans cette perspective, déflation des effectifs de l'active et de la réserve vont de pair, d'un autre côté, nombre de personnes auditionnées ont indiqué que la réduction des effectifs avait conduit les armées à réduire les postes dont l'utilité à temps plein n'était pas avérée pour les confier à des réservistes.

L'amiral Bernard Rogel, sous chef Opérations à l'état-major des armées, a ainsi indiqué à la mission que *« la réduction du format des armées conduisait naturellement à se concentrer sur le cœur de métier et ne permettait plus d'engager à temps plein des experts dans certains domaines particuliers. Dans ce contexte, la réserve est une forme d'externalisation qui permet d'avoir à disposition des compétences très diverses pour des périodes allant de 1 à 2 mois. »*. La diminution du format des armées irait alors dans le sens d'un accroissement des besoins en réservistes.

Quoi qu'il en soit, la mission a eu le sentiment que la définition du format correspondait avant tout à une estimation des cibles possibles compte tenu des capacités de recrutement et du budget, et non pas à une estimation des besoins.

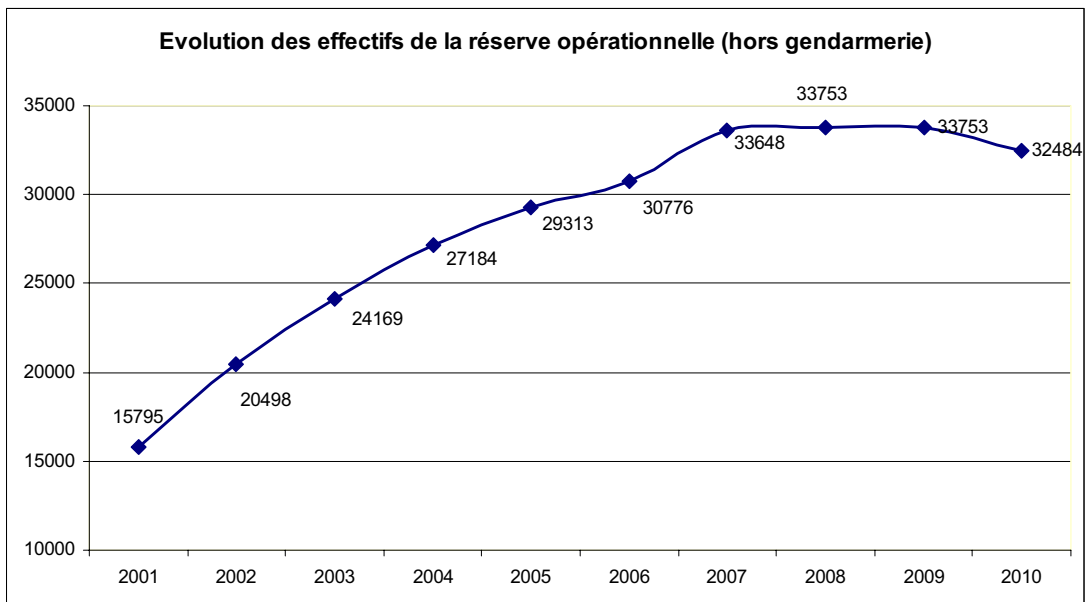
¹ Cf Audition du général HAMET, Délégué aux réserves opérationnelles de l'Armée de l'air le 7 avril 2010, annexe 1 page 270

La mission n'a pas eu connaissance de travaux intégrant une estimation approfondie des besoins qualitatifs et quantitatifs des armées aussi bien pour ses activités quotidiennes qu'en temps de crise.

Certes, le format adopté en 2009 correspond formellement à une réflexion sur un scénario d'engagement maximal évoqué précédemment avec un engagement majeur aux côtés de nos alliés (30 000 hommes, 70 avions), un besoin de garantir l'intégrité du territoire national nécessitant 10 000 hommes.

Mais le résultat de 40 000 réservistes pour 25 jours par an relève avant tout d'un scénario budgétaire : un surcoût identifié après ajout des cotisations sociales de 48,2 millions d'euros issus des retours catégoriels sur la LPM réserve, soit 15 millions d'euros et d'un abondement supplémentaire de 34 millions d'euros à financer sur 6 ans.

En 1994, le Livre blanc sur la défense soulignait que : « *Hier, les réserves représentaient, dans le cadre de la mobilisation générale, le concept lointain de la Nation en armes, tel un ultime rempart contre une agression majeure. Demain, s'affirmera le rôle accru, dès le temps de crise, d'une réserve plus réduite, plus disponible, mieux instruite, accordant la priorité aux cadres volontaires, véritables professionnels à temps partiel... Dans ce cadre il revient désormais aux armées d'instruire et d'administrer les seuls personnels correspondant à leurs besoins... soit , au total, environ 450 000 à 500 000 hommes* ».



Source : données du CRSM

En 2008, le dernier Livre blanc reprend les mêmes termes : « *La professionnalisation et les réductions de format des armées rendent plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve, si nécessaire moins nombreuse, mais plus spécialisée, mieux formée et mieux intégrée dans le dispositif militaire* » dont il est déduit un format de 40 000 hommes hors gendarmerie.

Entre ces deux dates, le format souhaité des réserves a changé de nombreuses fois sans que la mission comprenne les déterminants de ces changements.

La mission constate que les armées éprouvent des difficultés à déterminer le format adéquat des réserves. Cette situation résulte sans doute de la difficulté à formaliser de façon approfondie le besoin des armées en termes de renfort dans un contexte de profonde transformation de leur mode de fonctionnement.

Elle observe, en outre, que le format en termes d'effectifs n'est qu'un des paramètres à prendre en compte.

b) Un niveau d'activité ajusté en fonction des contraintes budgétaires

Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire nécessairement limitée, trois variables peuvent, en effet, être utilisées par les armées : le nombre de réservistes, leur durée d'activité et l'évolution de la pyramide des effectifs.

Le choix retenu jusqu'en 2007 a privilégié l'augmentation des effectifs compensée par l'effort de repyramidage et par le maintien de l'activité annuelle des réservistes à un niveau inférieur aux 25 jours jugés souhaitables.

En 2009, l'activité réalisée représente une moyenne de 19,71 jours par réserviste, dont 21 jours pour les armées et les services rattachés, et 18,21 jours pour la gendarmerie.

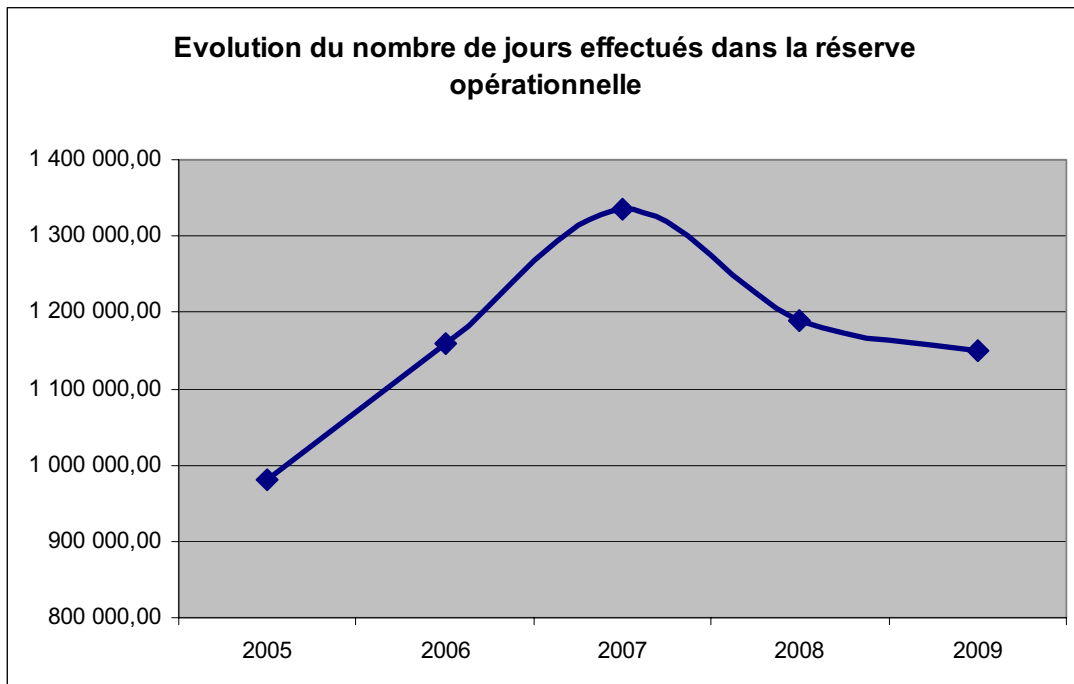
En volume, cela représente 1 149 150 journées effectuées par le corps de réserve militaire.

**Durée annuelle moyenne en jours d'activité réalisés,
(y compris la gendarmerie)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Réalisée	18,34	19,21	19,05	20,19	21,74	22,69	19,77	19,71

Source CSRM

Le tableau ci-dessus indique que, à l'exception de l'année 2004, la durée annuelle a augmenté chaque année pour stagner à partir de 2008. Elle a sensiblement moins augmenté que prévu dans les cibles. Le plan d'action ministériel prévoyait qu'elle s'accroisse de deux jours par an, à partir de 2004. Son rythme a été moitié moindre, avec un accroissement compris selon les années entre 0,95 et 1,55 jour par an. En 2009, la durée moyenne était ainsi de 19,7 jours au lieu de 27 prévus, soit un écart de 37 %.



Source : données du CSRM

L'évolution du nombre de jours effectués dans la réserve opérationnelle, qui synthétise l'évolution des effectifs et de la durée moyenne, montre une nette diminution ces deux dernières années de l'activité, qui laisse entrevoir de vraies difficultés à atteindre le seuil des 2 millions de jours qui correspondent au format des 40 000 réservistes pour les armées, 40 000 pour la gendarmerie à 25 jours par an.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait recruter chaque année 1 600 nouveaux réservistes et faire passer l'activité à 25 jours par an. En 2009, le nombre de réservistes a diminué de 1 800 et le nombre de jours a stagné à 21 jours.

Si cette tendance se poursuit, le seuil des 1,8 million de journées en 2015 sera hors de portée. Or ce seuil, qui correspond à 78 500 volontaires employés en moyenne 23,5 jours par an, est le seuil en dessous duquel les travaux sur le format des réserves estimaient qu'elles ne permettraient « ni une inscription dans la durée, ni une participation des armées et services aux tâches de soutien général et aux missions relevant du maintien du lien armées-nation »¹.

Il convient de s'interroger sur les causes de la diminution des recrutements depuis 2008. La mission comprend que les à-coups budgétaires sur le niveau de l'activité aient pu décourager certains réservistes, en particulier dans l'armée de terre.

¹ *Évolution de la réserve opérationnelle, rapport final du CEMA au secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, 8 juillet 2009.*

Sans doute la réorganisation des bases de défense a-t-elle également un impact sur les recrutements et la fidélisation, nombre de réservistes étant dans une logique de proximité.

Il reste à faire la part de ces différents facteurs pour en tirer les conséquences et inverser la tendance.

c) Une composition qui s'est modifiée avec la fin du service militaire

La réserve a vu ces dernières années sa composition se modifier profondément en raison, d'une part, des efforts de repyramidage des gestionnaires des réserves en faveur des militaires du rang et, d'autre part, en raison de la fin du service national.

(1) Une surreprésentation des officiers en voie de diminution.

En 2009, les officiers représentaient 28 % des réservistes opérationnels, hors gendarmerie, contre 16 % dans les effectifs des armées d'active. Les sous-officiers constituaient 36,8 % des réservistes contre 46 % dans les effectifs des armées d'active et la part des militaires de rang s'élevait à 42 %¹ des réservistes contre 38 % dans les armées d'active.

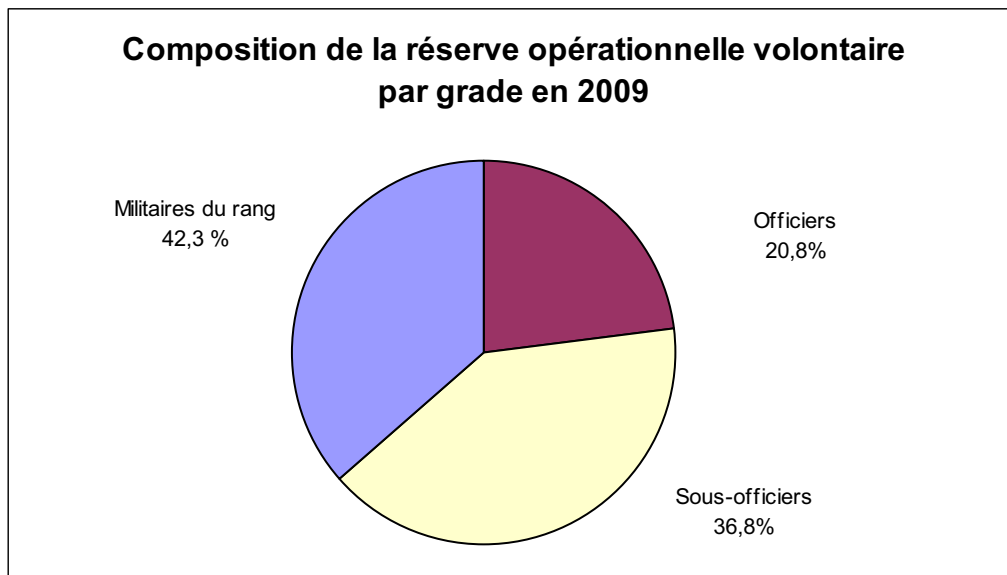
La composition des réserves entre les trois catégories d'officiers, de sous-officiers et de militaires du rang traduit traditionnellement une surreprésentation des officiers par rapport aux besoins des armées. Ainsi en 2002, les officiers représentaient 31 % des effectifs des réservistes, contre moins de 20 % dans les effectifs des armées d'active. Cette situation se traduisait naturellement par un coût moyen de la journée du réserviste excessif.

C'est pourquoi, dans les années récentes, un effort de repyramidage a été mis en œuvre.

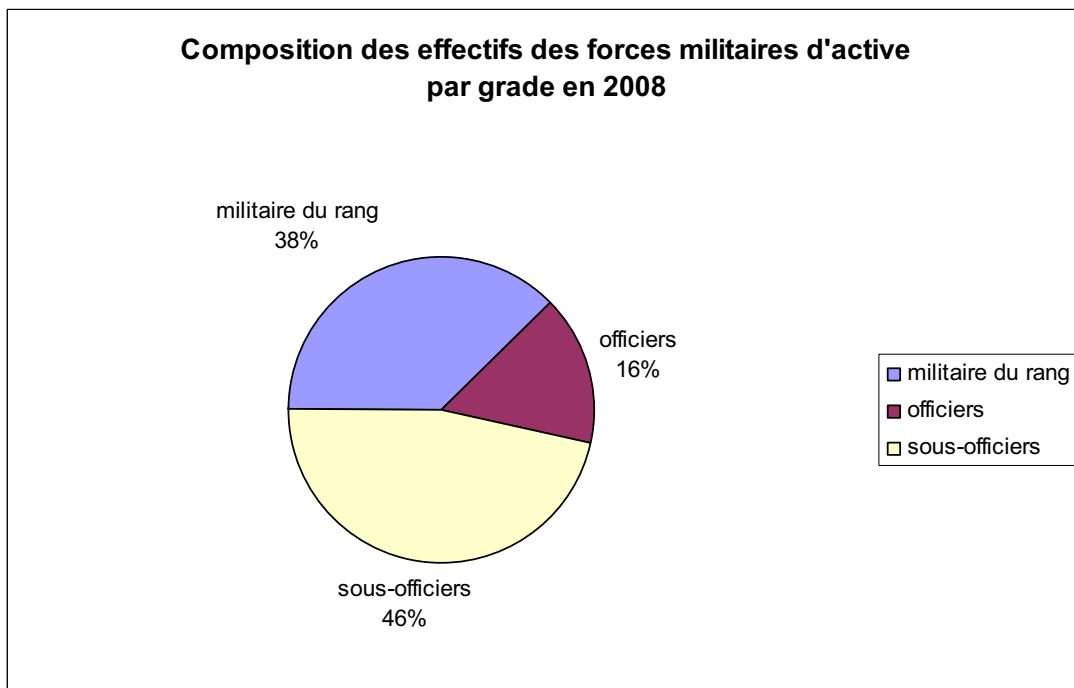
La part des militaires du rang a ainsi augmenté, passant de 28 % en 2002 à 42 % en 2009. La proportion des sous-officiers est passée de 41 % en 2002 à 36,8 % de l'effectif en 2009. Celle des officiers est passée de 31 % en 2002 à 20,8 % de l'effectif en 2009.

L'effort de repyramidage a atteint ces objectifs en 2009 grâce à la diminution des effectifs de 1 818 volontaires en 2009, qui a permis d'atteindre une répartition par grade plus comparable à celle de l'armée d'active, comme l'illustrent les graphiques suivants.

¹ CSRM



Source : CSRM



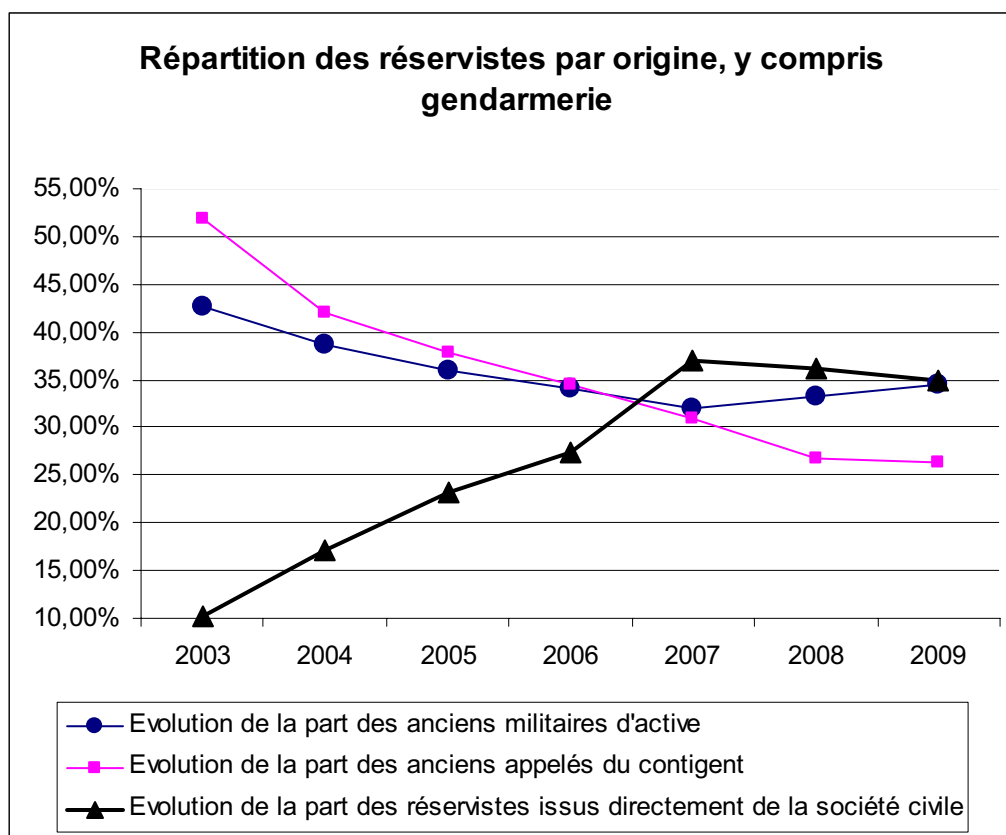
Source : Ministère de la défense

- (2) Une augmentation de la part des réservistes issus directement de la société civile qui impose un effort accru de formation et de fidélisation

La fin du service militaire marque la fin d'une source de recrutement majeure de la réserve. Les anciens appelés constituaient en 2002 plus de la moitié des réservistes. C'est la fin d'un rendez-vous entre une classe d'âge et l'armée, c'est aussi la fin du recrutement de personnes ayant eu une formation de 10 ou 12 mois au sein des armées.

Ces réservistes ayant déjà passé une année sous les drapeaux sont progressivement remplacés par des réservistes issus directement de la société civile dont la proportion au sein de la réserve est passée entre 2003 et 2009 de moins de 10 % à plus de 35 %¹, la part des appelés du contingent poursuivant sa décroissance naturelle de 53 % à 26,4 %.

Dans ce contexte, la proportion des volontaires issus de l'armée d'active reste relativement stable entre 30 et 40 %. La proportion des réservistes sous ESR issus d'un volontariat dans les armées et formations rattachées s'élève à 4 %.



Source : MINDEF

Cette modification de sa composition constitue un défi important pour la réserve. Elle impose un surcroît de formation pour une population qui n'a parfois jamais eu d'activité militaire.

Le Général de division Guy CROUVIZIER, délégué aux réserves de la Gendarmerie nationale a ainsi souligné devant la mission que, si les réservistes de la gendarmerie avaient un taux d'activité relativement faible, cette situation devrait à l'avenir changer en raison de l'évolution des réservistes, composés de façon croissante de jeunes sans formation militaire

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2009, pages 6-7.

initiale du fait de la fin de la conscription. Il a estimé qu'en conséquence, l'effort de formation devra être accru et a indiqué que, pour cette raison, et du fait des restrictions budgétaires, le choix en 2010 a été de réduire les effectifs à 24 000 pour augmenter la durée d'activité.

Elle impose également un effort particulier d'accompagnement et d'intégration pour des personnes qui découvrent les spécificités de la condition militaire.

L'étude sur les motifs de non-renouvellement des contrats ESR, effectuée en 2009 par le centre d'étude en sciences sociales de la défense (C2SD), a montré que les différences de perception et de comportement étaient assez fortes entre les réservistes anciens d'active et les réservistes issus de la société civile : « *Les réservistes anciens d'active rencontrent moins de difficultés que les réservistes issus du civil, en termes de missions effectuées, d'intégration à l'unité d'affectation. De plus, ils semblent être moins touchés par le manque de suivi administratif* »¹.

Cette étude constate que près de 70 % des réservistes mettant fin à leur contrat sont issus de la société civile et ont une ancienneté inférieure à 5 ans. Le fait que le non-renouvellement des ESR touche des personnes ayant une ancienneté inférieure à 5 ans souligne par ailleurs le défi en matière de formation auquel sont confrontés les gestionnaires des réserves.

Cinq années de réserves à raison d'une vingtaine de jours d'activité par an dont une proportion nécessairement réduite de formation –en moyenne seulement 15 % du temps est consacré à des actions de formation– signifient que ces personnes ont bénéficié, en tout et pour tout, au maximum, de quelques dizaines de jours de formation. Il y a là une différence très nette avec les anciens militaires d'active.

C'est sans doute une problématique qui existait auparavant et qui est en partie liée à l'âge des réservistes. En effet, une grande partie du recrutement se fait, à un âge assez jeune, avant que ces personnes ne fondent un foyer ou ne rentrent dans la vie active. D'ailleurs, ce phénomène touche également les forces d'active qui peinent à fidéliser leurs militaires du rang au-delà de 5-6 ans.

La conjonction de ces deux événements conduit une partie des volontaires à abandonner au bout de quelques années la réserve, qui est devenue une activité plus difficilement compatible avec leur vie familiale et professionnelle.

Cette situation, qui induit un fort « turnover » et donc un problème de qualification des réservistes, est accentuée par l'arrivée de volontaires qui n'ont jamais eu de contact avec des activités militaires et dont les difficultés d'intégration sont plus sensibles.

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

La mission estime que la modification de la composition de la réserve militaire est un défi majeur auquel est confrontée la réserve et qui impose de repenser les procédures de recrutement et de formation des réservistes.

2. Un budget contraint pour un coût global mal évalué

a) Un budget contraint

Les dépenses de la réserve opérationnelle qu'il est possible d'identifier sans ambiguïté sont les dépenses salariales.

En 2008, les crédits affectés à la réserve militaire au titre des rémunérations et charges sociales (RCS) hors pensions et en incluant la réserve de la gendarmerie ont atteint le montant de 123,16 millions d'euros, soit un montant identique à 2007. Sans la réserve de la gendarmerie, ce montant n'atteint plus que 77,01 millions d'euros.

Pour 2011, le projet de loi de finances prévoit 88,5 millions d'euros en rémunérations et charges sociales pour les réserves militaires hors gendarmerie.

De 2002 à 2008, les dépenses salariales hors pensions hors gendarmerie sont passées de 47 à 88 millions d'euros, ce qui correspond à la croissance de l'effectif des réservistes recrutés d'environ 20 000 à 32 000.

Dépenses de rémunérations et cotisations sociales de 2002 à 2005, hors gendarmerie

en M€	2002	2003	2004	2005
Rémunération (chapitres 31-31, 31-32, 37-01 et 37-02 des globalisations)	42,55	49,33	57,64	56,45
Estimation cotisations sociales (chapitre 33-90)	4,47	5,25	6,11	6,34
Total général	47,02	54,58	63,75	62,79

Source services payeurs : restitution ex post du fonds d'avance. S.G.A.-DAF

**Dépenses de rémunérations et cotisations sociales
de 2006 à 2010, hors gendarmerie**

en M€	2006	2007	2008	2009	2010 prévisions
Total rémunération d'activité	56,67	71,45	68,65	71,54	78,67
Estimation globale cotisations et contributions sociales	6,79	8,70	8,36	8,02	9,66
Total rémunérations et charges sociales hors pensions	63,46	80,15	77,01	79,56	88,33
Estimation contribution CAS	38,50	49,66	50,86	48,54	53,00
Total général	101,96	129,81	127,86	128,10	141,33

Source : S.G.A./DAF

Ce budget est toutefois resté très en deçà des prévisions en raison de plusieurs contraintes, ce qui explique la révision à la baisse des cibles.

Depuis l'exercice budgétaire de 2004, l'augmentation limitée à 15 millions d'euros du budget RCS de la réserve est à l'origine du cumul progressif de petits retards, devenus désormais plus significatifs. Ils correspondent à un décalage d'environ deux ans par rapport à la montée en puissance planifiée. Aussi, en 2008, ce décalage atteint 72 millions d'euros par rapport aux prévisions du plan ministériel (195,3 millions d'euros pour 2008, gendarmerie comprise).

Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire parmi les trois variables qui peuvent être utilisées par les armées (le nombre de réservistes, leur durée d'activité et l'évolution de la pyramide des effectifs), le choix retenu jusqu'en 2007 a privilégié l'augmentation des effectifs compensée par l'effort de repyramidage et par le maintien de l'activité annuelle des réservistes à un niveau inférieur aux 25 jours jugés souhaitables.

Depuis lors, avec l'alourdissement de la contrainte budgétaire, la progression des effectifs de la réserve ralentit, situation qui devrait se prolonger jusqu'en 2012.

Ainsi, par anticipation, des mesures de modération ont été prises dès 2008 : réduction des cibles annuelles de recrutement ; ralentissement de la montée en puissance des jours d'activité (25 jours en moyenne en 2011 au lieu de 27 jours) ; accélération du repyramidage par diminution de la part des officiers et augmentation de celle des militaires du rang.

Enfin, l'écart entre le budget planifié et le budget inscrit en loi de finances est d'ailleurs de plus en plus important. Adossés aux crédits RCS, 29,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement supplémentaires, comme en 2007, complètent la dotation dédiée à la réserve militaire, la portant à 152,85 millions d'euros en 2008. Cela ne représente que 50 % du budget qui avait été prévu¹.

¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, page 13

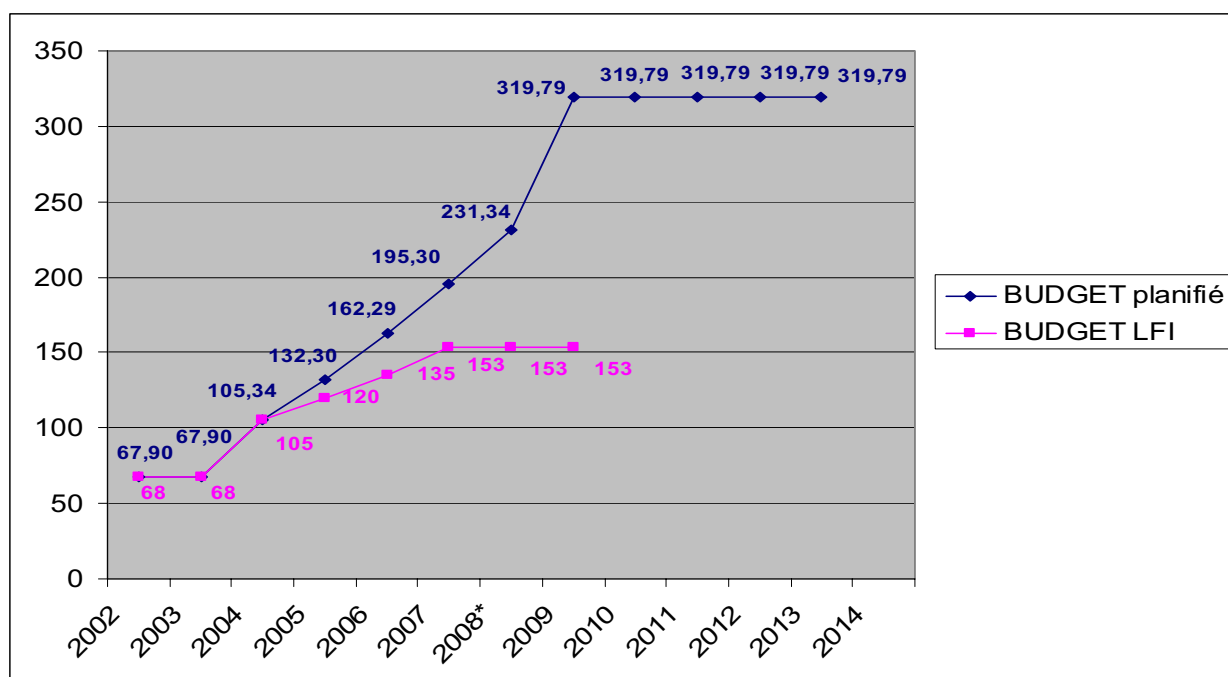
Pour atteindre l'objectif 2015, un effort financier soutenu a été programmé.

Ainsi un budget réserve, hors gendarmerie de 75,9 millions d'euros figure dans la programmation budgétaire triennale des années 2009, 2010, 2011.

En outre, la réserve opérationnelle est évoquée dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2009-2014 sans toutefois être budgétée.

Pour atteindre les objectifs fixés par le nouveau contrat, une augmentation de 3,5 % à compter de 2012 est nécessaire (87,1 millions d'euros en 2015). Il est à craindre que les exigences liées au rétablissement des comptes publics ne permettent pas d'atteindre ces prévisions budgétaires.

Évolution du budget des réserves, incluant les crédits RCS et les crédits de fonctionnement supplémentaires



Source : EMA

b) Une réserve dont le coût global n'est pas évalué

Au-delà des dépenses salariales et sociales, pour évaluer le coût global des réserves, il faut intégrer les coûts de gestion et de fonctionnement de la réserve.

Pour gérer ses volontaires, le ministère de la défense engage des moyens humains et matériels. Ces moyens ont un coût parmi lesquels il faut notamment compter les traitements des délégués aux réserves, de leurs collaborateurs, le coût de fonctionnement du conseil supérieur de la réserve militaire, du comité directeur de la réserve militaire, du comité de pilotage et le traitement de l'ensemble du personnel qui sur le terrain gère le quotidien des réserves.

La gestion d'une main-d'œuvre intérimaire telle que la réserve qui effectue une succession de périodes courtes induit nécessairement des coûts proportionnellement plus élevés qu'une main-d'œuvre permanente.

Le souci de bonne gestion voudrait qu'on puisse mesurer ces coûts et les mettre en regard des bénéfices du dispositif qui permet aux armées d'avoir des renforts ponctuels, d'entretenir un vivier éventuellement mobilisable et de maintenir au sein de la population un lien avec l'institution militaire.

Atteindre ces objectifs a naturellement un prix pour la collectivité et pour le budget de la défense qu'il convient d'apprécier par rapport à d'autres modes d'organisation, ne serait-ce que pour comprendre comment en améliorer l'efficience.

Or, il s'avère difficile de calculer les coûts complets car si les coûts globaux du ministère de la défense sont connus avec précision, il est plus compliqué de distinguer les coûts de l'active de ceux de la réserve. Néanmoins, la détermination des coûts totaux n'est pas impossible, comme l'ont souligné les observations de la Cour des comptes sur les crédits de la réserve militaire.

La cour souligne, à cet égard, que la connaissance des coûts complets apporterait des avantages décisifs en termes de maîtrise du format cible et de qualité de gestion des crédits de la réserve : En premier lieu, cette information améliorerait le processus de budgétisation et d'exécution subséquente par les gestionnaires. La pratique actuelle qui se polarise sur les seuls coûts salariaux conduit structurellement à des à-coups en gestion, parce que les coûts non salariaux ne sont pas de faible montant. Comme la réserve est une forme d'organisation des armées visant à être plus économe pour l'Etat, elle ne peut être correctement dimensionnée si ses coûts ne sont pas appréhendés avec précision. Le principe fondateur d'une armée avec réserve reste d'atteindre un effectif potentiel de militaires en dépensant une certaine somme, inférieure à celle nécessaire à solder la totalité de l'effectif à temps complet. Le choix entre l'entretien de troupes d'active, ou l'entretien de troupes de réserve, et l'équilibre entre ces deux types de militaires ne peut être rationnel qu'en connaissant, entre autres, la comparaison des coûts complets.

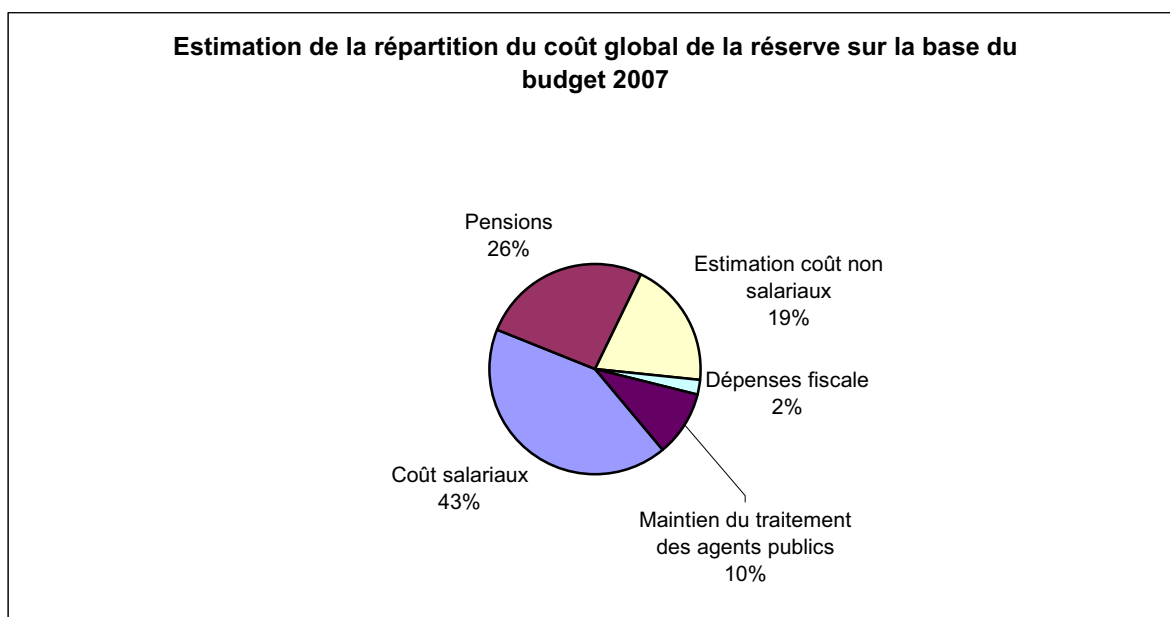
Les trois armées ont tenté, en 2006 et 2007, de retrouver ces coûts non salariaux. La diversité des méthodes suivies n'aboutit pas à des résultats similaires. Mais il ressort des deux estimations les plus approfondies (armée de terre et armée de l'air) que les dépenses non salariales peuvent ajouter entre 36 et 61 % de coûts. Le coût complet d'un réserviste, pension comprise, peut ainsi atteindre près de 200 euros par jour, alors que les budgets et les planifications tablent ordinairement sur un coût moitié moindre. Traduits dans les montants de l'exercice 2007, ces coûts non salariaux pourraient être compris entre 25 et 50 millions d'euros.

A ces coûts, il faut, selon la Cour des comptes, ajouter les dépenses fiscales en faveur de la réserve. Selon le dernier rapport de la Cour des comptes sur la réserve, l'exonération fiscale des rémunérations des réservistes

dont la base légale est par ailleurs contestée par la Cour serait de l'ordre de quatre millions d'euros en 2007.

A cette dépense s'ajoute le coût du maintien du traitement des agents publics. Les lois et règlements disposent depuis 1999 que lorsqu'un agent public des trois fonctions publiques est réserviste opérationnel, son traitement continue d'être versé pendant son absence pour activité militaire par son employeur permanent. L'agent public perçoit donc son traitement normal en plus de la solde militaire qui lui revient en raison de son activité. Cette disposition occasionne une dépense publique que la cour estime à 19 millions d'euros, au maximum.

Il faudrait donc ajouter aux 123,16 millions d'euros de crédits affectés à la réserve militaire au titre des rémunérations et charges sociales, près de 50 millions d'euros de contribution au compte d'affectation spéciale des pensions, entre 25 et 50 millions d'euros de coûts non salariaux, 4 millions de dépense fiscale, et 19 millions liés au maintien du traitement des agents publics. Si on prend l'hypothèse médiane, 37 millions en matière de coûts non salariaux, le coût global est de 190 millions d'euros, ce qui représente plus du double de la somme votée chaque année au titre de la réserve.



Source : Sénat et Cour des comptes

La méconnaissance des coûts complets empêche toute budgétisation exacte. Elle a pu conduire, en gestion, à des décisions de baisse des convocations de réservistes en cours d'année faute d'avoir prévu les dépenses non salariales qui étaient nécessitées par l'emploi du réserviste.

Elle ne permet pas non plus de réfléchir en pleine connaissance de cause au dimensionnement de la réserve par rapport à l'active ou par rapport au recours à des solutions alternatives comme par exemple des entreprises

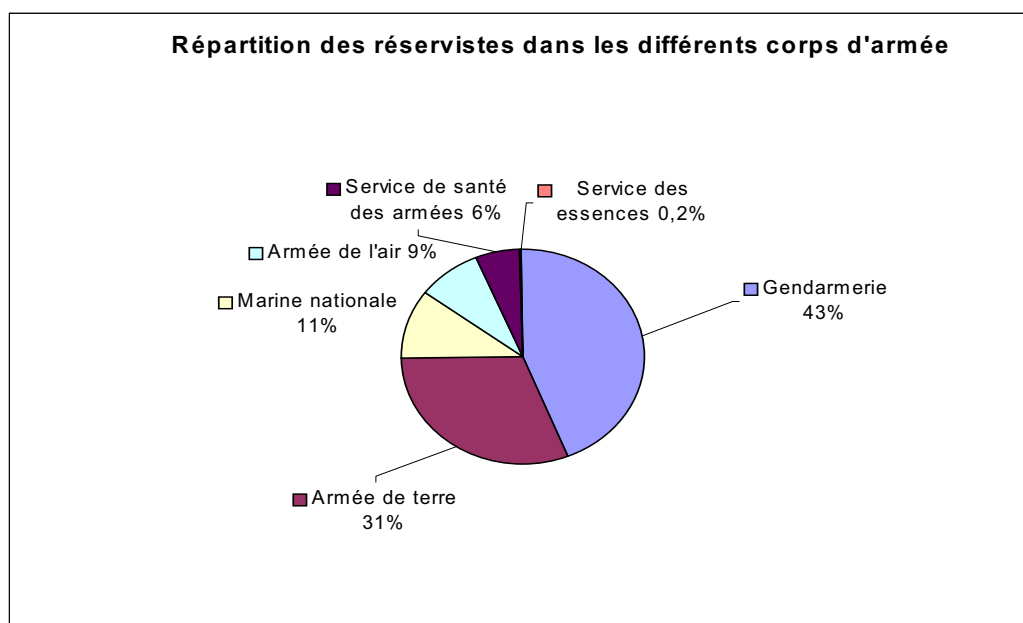
militaires et de sécurité privées, faute de précisions sur la différence des coûts par personnel ou par équivalent temps plein.

La mission estime que la difficulté à définir un format des réserves à partir d'un besoin bien identifié cumulé à l'absence d'estimation de leur coût réel rend le pilotage de la politique des réserves particulièrement difficile.

C. DES MISSIONS DIFFÉRENTES SELON LES DIFFÉRENTES ARMÉES ET SERVICES

Sans rentrer dans les détails, la mission s'est rendu compte lors de ces visites de terrain que ce tableau général des forces de réserves ne serait pas fidèle à la réalité s'il n'était pas complété par une description des différentes missions des réserves au sein de chaque arme. En effet, chacune des armées de terre, mer et air, la gendarmerie, le service de santé des armées, le service des essences et la direction générale pour l'armement gère sa réserve opérationnelle avec des différences assez sensibles.

Source : CSRM



1. La réserve de la gendarmerie

La réserve de la gendarmerie est la première des réserves militaires, elle représente 43 % des effectifs globaux. Si son statut militaire n'a pas changé depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, son emploi est aujourd'hui sous la responsabilité de ce ministère.

Avec 26 000 réservistes, la réserve complète quotidiennement le dispositif de sécurité que la gendarmerie met en place. Engagés sur tout le spectre des missions confiées à l'institution par l'Etat, les réservistes

opérationnels constituent aujourd'hui un élément incontournable et irremplaçable, nécessaire à la réalisation de sa performance.

Que ce soit dans le cadre de la gendarmerie départementale, mobile, ou de la garde républicaine, les personnels de la réserve opérationnelle effectuent les mêmes missions que leurs homologues de l'active, à savoir : la surveillance du territoire, la lutte contre la délinquance, la défense de points sensibles, etc. Ils sont appelés en renfort des unités existantes ou constituées en unités de réservistes. Les réservistes renforcent les unités de gendarmerie départementale dans les missions de surveillance générale ou de police de la route, de jour comme de nuit.

La réserve opérationnelle apparaît comme un outil incontournable d'adaptation, favorisant, selon une expression du Général de division Guy CROUVIZIER, délégué aux réserves, devant la mission, « *une gendarmerie à géométrie variable* » qui fait coïncider au mieux ses effectifs avec ses engagements opérationnels.

Ainsi, au cours des mois de juillet et d'août 2009, les réservistes ont été mobilisés à hauteur de 60 538 jours d'emploi, soit près de 1 000 réservistes par jour. Les réservistes de la gendarmerie mobile, avec 3 637 militaires, constituent également un renfort non négligeable pour cette subdivision d'arme. La gendarmerie disposera à terme de 46 Escadrons de Réserve de Gendarmerie Mobile (ERGM) d'un effectif total de 150 réservistes. Sur le Tour de France, en 2009, un ERGM issu de la Force de gendarmerie mobile d'Île-de-France, et un ERGM de la région PACA, ont été déployés plusieurs jours sur le parcours situé en Rhône-Alpes.

70 % des réservistes sont sur le terrain pour renforcer les effectifs, notamment les week-ends, lors des grandes manifestations et pendant les augmentations saisonnières de population, l'été. Lors du sommet de l'OTAN de 2009 à Strasbourg, ce sont 130 gendarmes mobiles de réserve qui ont été intégrés au dispositif de sécurité

Fin 2009, une priorité a été accordée à la lutte contre la délinquance et au renforcement des effectifs sur les zones d'affluence saisonnière. Les gendarmes réservistes sont utilisés de façon accrue sur les littoraux touristiques pour faire face aux augmentations brusques de population dans les zones concernées. Des redéploiements ont été effectués pour mieux assurer ces deux missions.

Cette présence des réservistes sur le terrain impose une grande responsabilité dans la formation militaire initiale et continue des réservistes qui sont placés en présence du public. La formation des officiers de réserve s'inscrit dans un véritable cursus d'une exigence propre à la gendarmerie.

La Préparation Militaire de Gendarmerie (PMG) (12 jours) est la formation qui permet d'acquérir les rudiments du métier de gendarme pour participer à un service d'ordre (événement sportif), effectuer des patrouilles de surveillance et aider les personnes en détresse (montagne littorale, accidents

de la circulation). La PMG peut permettre d'entrer dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie.

En outre, il existe la Préparation Militaire Supérieure de Gendarmerie (PMSG) (27 jours). C'est cette préparation qu'il faut suivre afin de pouvoir être admis dans le corps des officiers de réserve. Pour cela, il faut remplir les mêmes conditions que la PMG, mais détenir aussi le baccalauréat, ou alors, avoir obtenu des résultats remarquables lors de la PMG.

La gendarmerie organise la formation initiale de ses réservistes avec des formations complémentaires aux différents niveaux de grades, et en particulier une formation d'agent de police judiciaire adjoint aux officiers, sous-officiers et militaires du rang. Elle dispense également au sein des unités d'affectation une formation continue (tir, intervention professionnelle).

Une des spécificités de la réserve de la gendarmerie réside dans les compétences des réservistes en matière de police judiciaire. Si l'usage des armes n'est reconnu que dans le cadre de la légitime défense, les réservistes disposent, dans le domaine de la police judiciaire, de la compétence d'Agent de Police Judiciaire (APJ) pour les anciens militaires d'active et de celle d'Agent de Police Judiciaire Adjoint (APJA) pour les autres réservistes, après une formation spécifique et une prestation de serment. La formation d'APJA (Agent de Police Judiciaire Adjoint) se déroule sur plus d'une centaine d'heures sanctionnées par un examen et concrétisée par la prestation de serment.

Réserve militaire la plus importante en effectif, la réserve de la gendarmerie, ne connaît, selon ses gestionnaires, aucune difficulté de recrutement. Il arrive même aux recruteurs de refuser de prendre des volontaires.

La composition de la réserve de la gendarmerie par grade a une répartition plus homogène que les autres forces armées, et en particulier une proportion importante de militaires du rang. Cette situation s'explique par les besoins de la gendarmerie qui a recours aux réservistes pour renforcer les gendarmes sur le terrain. C'est pourquoi la gendarmerie n'a aucune difficulté à atteindre les objectifs de pyramidage fixés. Cela explique également que le coût moyen des réservistes de la gendarmerie soit moins élevé que celui des autres forces armées. En 2008, il y avait 14 761 militaires de rang, 9 936 sous-officiers et 1 675 officiers.

En ce qui concerne l'origine des gendarmes réservistes, on observe une forte proportion de retraités gendarmes qui sont volontaires pour être réservistes afin, notamment, de compléter leur retraite. La gendarmerie accueille volontiers ces retraités qui sont formés mais veille à préserver un équilibre entre les jeunes recrues issues de la société civile et les anciens gendarmes, et cela pour des raisons de coût mais aussi pour ouvrir le corps à la société civile et ainsi entretenir le lien armée-nation. En 2008, 37 % des volontaires ayant souscrit un ESR étaient issus de la société civile, 29 % du contingent, 25 % de l'active, et 8 % étaient des volontaires.

2. La réserve opérationnelle de l'armée de terre

La réserve opérationnelle de l'armée de terre se veut d'abord une réserve d'emploi, intégrée aux formations d'active, dont elle renforce, en permanence, les capacités opérationnelles, sur le territoire national mais également à l'étranger.

a) Missions et spécificités de la réserve de l'armée de terre

La réserve opérationnelle de l'armée de terre permet de faire face à la simultanéité et la durée des opérations, aux pics d'activité et à un besoin d'expertise opérationnelle particulière.



Patrouille Vigipirate en octobre 2006 sous la tour Eiffel du 2^o Régiment Etranger Parachutistes.¹

Ses missions s'inscrivent prioritairement dans le cadre de la protection du territoire national.

Comme l'a souligné le général d'armée Elrick IRASTORZA, chef d'état-major de l'armée de terre, l'emploi de la réserve opérationnelle repose sur le principe selon lequel pour remplir une mission équivalente à celle de l'active, un réserviste doit justifier d'un niveau de préparation opérationnelle équivalent. Associé au critère de disponibilité, cet impératif amène à privilégier l'emploi du réserviste pour des missions de protection, sur le territoire national, ce qui n'exclut pas malgré tout leur emploi en OPEX ou à l'étranger, soit en individuel, soit en unités constituées.

¹ © Dominique VIOLA/DICOD

Les missions qui peuvent être confiées aux réservistes de la réserve opérationnelle de l'armée de terre sont en premier lieu celles qui s'inscrivent dans le cadre du concours apporté par les armées aux autorités civiles.

Il s'agit essentiellement des missions intérieures (MISSINT) dont la plus notable est la participation au plan Vigipirate. La participation des réserves représente en moyenne 10 % des effectifs totaux engagés par l'armée de terre à ces missions.

Participation des réservistes à des missions intérieures (MISSINT)

Effectif des réservistes	2008	2009
MISSINT	1 741	1 655
Hors Vigipirate ⁵⁰	766	728
Vigipirate	975	927
TOTAL	2 065	1 864

Source : MINDEF

Il faut aussi mentionner la contribution au plan Héphaïstos (plan de lutte contre les feux de forêt), et aux actions de secours effectuées en cas de catastrophe naturelle.

A ces missions intérieures permanentes s'ajoutent les missions qui pourraient leur être dévolues dans le cadre du contrat opérationnel PROTECTION. Il s'agirait alors d'assurer la sécurisation de points sensibles, la protection de communications et de participer à des actions de contrôle de l'accès au territoire et de défense NRBC (Nucléaire, Radiologique, Bactériologique, Chimique).

En parallèle de ces missions effectuées sur le territoire national, les missions confiées aux réservistes sont également celles effectuées dans le cadre des interventions militaires à l'extérieur, qu'il s'agisse d'une opération extérieure (OPEX) ou de missions dites de courte durée (MCD), en compléments individuels et/ou en unités constituées.

Les réserves ne représentent toutefois, dans les opérations extérieures (OPEX) et dans les missions de courte durée (MCD), que 1 % de l'effectif total des forces terrestres engagées.

En effet, la projection de réservistes en OPEX et MCD nécessite une disponibilité importante induite par les délais de préparation opérationnelle et par l'exécution proprement dite de la mission, comprise entre 151 et 210 jours d'activité en fonction du déploiement.

⁵⁰ Notamment HEPHAISTOS, plan de lutte contre les incendies de forêt

Effectifs des réservistes en OPEX et MCD

Effectif des réservistes	2008	2009	2010
OPEX	256	135	112
Afghanistan	25	19	17
Bosnie	9	1	0
Kosovo	96	36	26
Liban	16	16	21
RCA	7	7	1
RCI	76	31	16
Tchad	27	22	9
Divers	0	3	22
MCD	68	74	97
Cameroun	2	0	0
Djibouti	4	3	1
Gabon	8	1	32
Guadeloupe	1	2	2
Guyane	20	28	19
Martinique	4	2	4
Mayotte	2	2	1
Nouvelle Calédonie	5	3	7
Papeete	1	0	0
Polynésie	8	9	1
Réunion	6	21	2
Sénégal	7	3	28

Source : MINDEF

Un des objectifs de l'armée de terre réside dans l'accroissement de l'engagement collectif de ses réservistes, en unités constituées, en priorité sur le territoire national, notamment dans la mission VIGIPIRATE, mais aussi en OPEX et en MCD.

Ainsi, durant l'été 2010, deux sections dites Proterre d'environ trente hommes chacune, rattachées à des unités d'active, ont été projetées, l'une au Sénégal, l'autre au Gabon. Mais ces dispositions, qui visent à améliorer la capacité de projection des unités de réserve tout en favorisant leur fidélisation, restent encore expérimentales. Compte tenu des contraintes liées à la projection en opération extérieure, notamment pour ce qui concerne la préparation opérationnelle, ces chiffres ont vocation à rester limités.

**Nombre de sections PROTERRE de l'armée de terre
projetées à l'extérieur depuis 2007**

Année	2007	2008	2009	2010 (au 01/08/10)	Prévision 2011
Nombre de sections PROTERRE	1	2	0	2	2
Nombre total de personnes projetées	217	324	209	209	300

Source : MINDEF

En parallèle de leur participation aux missions opérationnelles, tant au sein des états-majors qu'au sein des corps, en qualité de compléments individuels ou en tant qu'unités constituées, les réservistes de l'armée de terre participent également aux activités de préparation opérationnelle des forces.

Ils sont ainsi associés aux exercices majeurs des régiments organisés autour de leur cœur de métier, notamment pour renforcer leurs postes de commandement, et sont également sollicités à l'occasion des Journées d'Appel à la Préparation de défense (JAPD).

b) Les effectifs de la réserve de l'armée de terre

L'effectif cible en 2008 s'élevait à 18 500 réservistes opérationnels ayant souscrit à l'ESR. En réalité, on compte 18 348 réservistes ayant souscrit à l'ESR en 2008.

En ce qui concerne la répartition par catégorie de personnel, il y a 7 760 militaires de rang, 5 596 sous-officiers et 4 992 officiers.

Les effectifs à atteindre pour 2011 sont de 28 000 réservistes répartis en 6 000 officiers, 8 500 sous-officiers et 13 500 militaires du rang.

34 % des volontaires ayant souscrit à l'ESR sont issus de l'active, 32 % de la société civile, et 32 % du contingent.

Les réservistes opérationnels sont affectés soit au titre de complément individuel, notamment en état-major, soit au sein d'unités de réserve organiques (UIR, USR).

Par exemple, dans le canal du Mozambique, les autorités militaires utilisent également une unité de réserve pour assurer une présence permanente dans les îles éparses revendiquées par Madagascar. Ainsi une compagnie de réserve, issue de l'île de la Réunion vient renforcer la compagnie d'infanterie de l'armée de terre affectée à cette mission.

A terme, les 24 000 réservistes de l'armée de terre qui constituent la cible 2015 devraient se répartir comme suit :

- 24 unités spécialisées de réserve (USR) destinées à fournir un complément de capacité opérationnelle dans les fonctions Agencement de

l'espace terrestre, Appui feux, Logistique, Maintenance, Renseignement et Défense NRBC ;

- 54 unités d'intervention de réserve (UIR) destinées prioritairement à la sécurisation des secteurs d'activité d'importance vitale sur le territoire national ou bien à fournir un complément opérationnel pour lutter contre l'atomisation des unités élémentaires d'active ;

- 7 000 compléments individuels (CI) opérationnels destinés à servir au sein des états-majors et des formations.

3. La réserve opérationnelle de la marine nationale

La réserve opérationnelle de la marine nationale soutient le personnel d'active dans ses missions de dissuasion, de prévention, de projection et de sauvegarde maritime. Ces missions visent à assurer la défense du territoire et des intérêts français en mer ou à partir de la mer.

Les réservistes opérationnels de la marine sont affectés individuellement aux forces d'active et permettent de disposer d'expertises que la marine ne détient pas en nombre suffisant, de faire face aux pics d'activité et de renforcer les effectifs déployés. Ils assurent également la présence de la marine hors de ses deux principaux lieux d'implantation, Brest et Toulon, pour sensibiliser nos compatriotes aux enjeux maritimes, et contribuer au recrutement et à son rayonnement.

En cas de crise, les opérations intérieures ou extérieures nécessitent du personnel qualifié et disponible sous bref préavis, et font donc plutôt appel, au moins initialement, à du personnel d'active. Ce personnel est généralement prélevé dans la structure organique, l'affaiblissant au moment où le taux d'activité des forces nécessite au contraire de la renforcer.

Aussi, l'emploi de la réserve est, selon l'Amiral de LASTIC, délégué aux réserves de la marine nationale, indispensable à toute opération de grande ampleur pour :

- assurer le renforcement des postures de sûreté et en particulier la protection des points sensibles et des unités ;

- assurer le renforcement de la sauvegarde maritime, incluant les actions de surveillance du littoral et le contrôle naval ;

- remplir des fonctions opérationnelles en état-major, en complément du personnel d'active ;

- renforcer durablement les soutiens spécialisés ;

- assurer la continuité du fonctionnement des structures organiques ou opérationnelles.

En revanche, la complexité des équipements embarqués impose une formation et un entraînement régulier, peu compatibles avec l'emploi des

réservistes, si bien que très peu d'entre eux servent à bord de bâtiments de surface ou de sous-marins.

Hors temps de crise, la réserve opérationnelle permet :

- d'absorber les surcharges d'activité, dans tous les domaines, et permet ainsi une meilleure optimisation des forces ;

- d'apporter des compétences spécifiques ou critiques, pour des expertises dont les compétences sont peu représentées dans la marine (juristes, linguistes, spécialistes des communications ou des technologies nouvelles, etc...);

- d'assurer le remplacement du personnel des unités opérationnelles qui s'avérerait temporairement indisponible ;

- d'assurer le gardiennage des unités opérationnelles au port base permettant ainsi d'augmenter leur taux de disponibilité opérationnelle.

La réserve opérationnelle comprend :

- les réservistes ayant souscrit un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) (environ 6 400) ;

- les anciens militaires, soumis à l'obligation de disponibilité pendant les cinq années suivant la fin de leur lien au service, dont le rappel peut être décidé par décret en conseil des ministres (environ 14 000). Environ la moitié d'entre eux sont volontaires pour la réserve.

La Marine peut compter en outre sur un vivier d'environ 7 000 anciens réservistes, volontaires pour souscrire un ESR.

A l'horizon 2015, l'objectif est d'atteindre l'effectif de 7 500 réservistes sous ESR.

Cette montée en puissance est prévue selon le rythme suivant :

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jours d'activité	136 500	140 700	151 800	156 200	160 600	172 500	187 500
Nombre d'ESR	6 500	6 700	6 900	7 100	7 300	7 500	7 500
Moyenne (jours)	21	21	22	22	22	23	25

Source : EMA

Les travaux effectués dans le prolongement du Livre blanc sur la défense et la sécurité de 2008 se traduisent par un renforcement de la « fonction protection », ce qui suppose une augmentation sensible des recrutements de fusiliers marins de réserve.

Une des spécificités de la marine est de disposer d'environ trois volontaires pour un poste. C'est pourquoi, elle applique une politique de mobilité fonctionnelle des réservistes sur leurs emplois.

Comme l'a souligné l'Amiral de LASTIC, la Marine possède un vivier conséquent d'anciens réservistes et de candidats à la réserve. Cela

permet de créer une « mobilité fonctionnelle », et d'organiser une « gestion dynamique par flux ». En effet, au bout de quelques années dans la réserve, l'individu peut être amené à suspendre ses activités de réserviste en raison de contraintes diverses (expatriations, événements familiaux, phase professionnelle exigeante...) et à les reprendre.

Cette politique permet d'offrir régulièrement des nouveaux postes aux réservistes et favorise une progression harmonieuse dans l'acquisition de responsabilités. Libérer régulièrement les postes permet en particulier aux réservistes de faire une pause dans leur cursus et de pouvoir retrouver ensuite un ESR.

La politique de mobilité a également pour objet de maintenir une juste adéquation entre le niveau des emplois et le grade des réservistes affectés. Une logique de souplesse dans l'emploi comme dans la gestion est apparue primordiale pour un bon déroulement de cette politique de mobilité.

Les priorités de gestion des réservistes visent actuellement à développer le recrutement en minimisant les coûts de fonctionnement de la réserve de la marine grâce à :

- l'emploi prioritaire des réservistes dans leur domaine de compétence afin de minimiser les coûts de formation ;
- la priorité donnée, à compétences égales, aux candidats de proximité pour minimiser les frais de déplacement.

En 2008, 56 % des volontaires ayant souscrit à l'ESR sont issus de l'active, 34 % de la société civile, et 7 % du contingent⁵¹. Une des faiblesses de la réserve opérationnelle volontaire semble être ce recours trop important aux réservistes issus de l'armée d'active.

La politique de recrutement vise donc à ne plus augmenter le vivier mais à le rajeunir, et augmenter la proportion de réservistes sans passé militaire. Il s'agit de compenser le départ des réservistes issus de l'active ou du service national par des jeunes sans expérience militaire préalable. Le recrutement dans la réserve se fait ainsi prioritairement par la voie des préparations militaires (élémentaire et supérieure).

Les Préparations Militaires Marines (PMM) ont une mission de formation mais aussi de recrutement. Chaque année, 2 000 jeunes gens suivent cette formation et les deux tiers s'engagent dans l'active ou dans la réserve.

Une autre singularité de la réserve de la Marine est l'existence d'un fichier unique permettant d'identifier les volontaires de la réserve opérationnelle, les disponibles, et leur expérience militaire. Il est ainsi possible de rapidement identifier les réservistes correspondant aux besoins de la situation.

⁵¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, pages 4-31-32

4. Les réservistes opérationnels de l'armée de l'air

Au sein de l'armée de l'air, les réservistes opérationnels sont intégrés sur les bases aériennes, dans les unités et dans les états-majors, d'une part, et au sein des structures de commandement interarmées, d'autre part. Les réservistes participent également à des actions de rayonnement, localement ou au niveau national.

L'armée de l'air s'appuie ainsi sur la réserve militaire pour renforcer son dispositif (dans des missions de dissuasion, de protection de la population et de service public ou des opérations extérieures) et entretenir l'esprit de défense. La réserve opérationnelle a vocation à s'intégrer aux unités projetées en opération et à être disponible pour remplir des missions sur le territoire national.

Les périodes d'activités sont réparties entre une formation militaire de base sanctionnée par un certificat d'aptitude à l'emploi de réserviste et une phase d'adaptation au sein d'une unité de l'armée de l'air. La formation militaire de base est constituée de modules d'enseignement portant sur les compétences essentielles du combattant. Ces modules permettent d'aborder l'étude de la topographie, du combat et sont complétés par des activités sportives.

La phase d'adaptation en unité permet de découvrir le personnel de l'armée de l'air. Le réserviste suit alors les travaux des professionnels et rédige un compte rendu de ses activités. Durant la formation, le réserviste reçoit l'attestation de formation aux premiers secours.

Le principe d'intégration des réservistes aux forces d'active conduit à un emploi au sein de structures de commandement, sur les bases aériennes, dans les unités opérationnelles et les services interministériels, pour assurer un renfort de compétence ou d'effectifs. Ce renfort individuel permet de faire face aux pics d'activité programmés ou non, de disposer de l'expertise particulière d'un spécialiste, de remplacer un personnel d'active en mission ou en opération extérieure, et de dispenser des actions de formation ou d'information.

Comme l'a souligné, le général HAMET, Délégué aux réserves opérationnelles de l'Armée de l'air lors de son audition⁵², le nouveau cadre fixé par le Livre blanc et la révision générale des politiques publiques ont conduit à réorienter le champ d'action de la réserve opérationnelle vers la participation aux structures de commandement, aux fonctions renseignement et systèmes d'information et de communication et à la protection des sites en situation de crise.

Les actions de rationalisation, d'harmonisation ou d'externalisation conduisent également à une révision des implantations, à un resserrement du dispositif et à une évolution des modes de fonctionnement. Ces changements ont un impact sur le format d'active et sur celui de la réserve qui lui apporte

⁵² Cf Annexe 1 page 269

un renfort, et ont pour conséquence une réduction des capacités d'accueil d'encadrement et de formation des réservistes. La réserve est de plus en plus tournée vers l'opérationnel avec de plus fortes exigences de formation pour délivrer la certification opérationnelle individuelle à nombre de réservistes.

Dans ce cadre, la priorité d'emploi de réserviste dans l'armée de l'air va à la protection des sites qui comprend le renforcement de la protection terrestre des emprises de l'armée de l'air, la protection sol-air des bases aériennes et l'emploi des personnels sécurité-incendie dans l'application de mesures d'urgence ainsi que l'armement des états-majors, notamment pour le renfort de structures dédiées à l'engagement d'une force aérienne, à la réalisation d'exercices majeurs ou à l'armement de cellules de crise.

Viennent ensuite le renforcement de la fonction renseignement, l'appui aux actions de formation aérienne des équipages, la contribution à l'entraînement des forces aux mesures actives de sûreté aérienne ainsi que les tâches d'encadrement et technico-logistiques dans le domaine de la maintenance des aéronefs et des systèmes d'information.

La contribution de la réserve de l'air aux missions des organismes externes à l'armée de l'air est estimée à 500 ESR, ramenés à 360 en mode dégradé. La réforme des armées en cours va conduire à une évolution des effectifs de réserve employés en interarmées. Leur montée en puissance sera dictée par la mise en place effective des nouvelles structures. L'effectif cible en 2008 s'élevait à 6 150 réservistes opérationnels ayant souscrit à l'ESR. En réalité, on compte 5 362 réservistes ayant souscrit à l'ESR en 2008⁵³. L'objectif fixé par le ministère de la défense est de 8 250 contrats d'ici à 2012.

En ce qui concerne la répartition par catégorie de personnel, il y a 1 681 militaires de rang, 2 302 sous-officiers et 1 379 officiers.

53 % des volontaires ayant souscrit à l'ESR sont issus de la société civile, et une proportion similaire (21 et 24 %) est issue de l'active et du contingent⁵⁴. L'active moyenne par réserviste est de 25 jours par an⁵⁵.

5. Service de santé des armées

La réserve du service de santé des armées accueille des professionnels de spécialité médicale, paramédicale et administrative. Elle apporte des capacités complémentaires au fonctionnement du service.

La réserve du service de santé des armées intervient notamment pour renforcer les services médicaux et les établissements des armées en métropole ainsi que pour contribuer au soutien des forces françaises projetées en opérations extérieures (OPEX).

⁵³ Au total, l'armée de l'air compte environ 65 800 personnes dont 57 400 militaires et 8 400 civils.

⁵⁴ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, pages 4-31-32

⁵⁵ Site du ministère de la défense, rubrique armée de l'air et réserve

La réserve opérationnelle compte actuellement 3 700 personnes, dont 1 300 médecins, 250 pharmaciens, 250 chirurgiens-dentistes, 310 personnes pour les services techniques et administratifs et 90 vétérinaires.

L'objectif pour 2012 a été revu à la baisse : de 5 020 à 4 100 réservistes. Le service de santé des armées d'active compte au total 16 000 hommes, dont 10 000 militaires et 6 000 civils pour des ressources financières qui s'élèvent à 1,5 milliard d'euros⁵⁶.

En ce qui concerne la répartition catégorielle de la réserve du service de santé des armées, on compte 1 200 infirmiers (sous-officiers) et 300 brancardiers (militaires du rang).

Plus de 52 % des volontaires ayant souscrit un CESR sont issus de la société civile, un peu moins de 30 % du contingent, et un peu moins de 18 % de l'active⁵⁷.

En 2009, le taux d'activité annuel moyen s'élevait à 19,6 jours par réserviste et par année civile, ce qui est inférieur à la moyenne de la réserve militaire dans sa globalité, hors gendarmerie. La cible pour 2012, en termes d'activité, est de 28 jours ouverts par an et par réserviste, soit 96 000 journées ouvrées si l'on considère la cible d'effectifs.

En 2009, l'activité de la réserve du service de santé des armées s'élevait, en volume, à 80 000 journées, nombre qui a doublé par rapport à celui de 2005.

Les réservistes sont principalement employés au sein des services médicaux d'unité, à hauteur de 50 % des effectifs de la réserve, en opérations extérieures⁵⁸, à hauteur de 20 %, et dans les hôpitaux pour plus de 15 %.

Le service de santé, qui avait subi en 2005 le contrecoup de sa réorganisation régionale, reste légèrement en deçà de ses objectifs de recrutement.

Ce service est en partie confronté à un problème d'attractivité des rémunérations pour le personnel paramédical issu du civil. Comme l'a souligné le Médecin-Chef des services Luc GUILLOU⁵⁹, délégué aux réserves du service de santé des armées, entendu par la mission : « *servir dans la réserve de ce service constitue une période de variété dans la vie professionnelle parfois routinière d'un professionnel de santé. L'aventure humaine (amitié, camaraderie, expérience) et le patriotisme sont à l'origine des motivations pour s'engager dans la réserve. Ces facteurs sont plus importants que la rémunération, car la réserve militaire n'est pas du tout concurrentielle sur le plan des rémunérations.* »

⁵⁶ Site du ministère de la défense, rubrique SSA et réserve

⁵⁷ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, pages 4-31-32

⁵⁸ En 2007, 113 réservistes du service de santé des armées ont participé à une opération extérieure

⁵⁹ Cf. Audition du Médecin-Chef des services Luc GUILLOU, Délégué aux réserves du service de santé des armées le 16 mars 2010 annexe 1 page 260

De toutes les réserves, la réserve du service de santé des armées est la plus touchée par le phénomène de double, voire de triple appartenance de ses membres à d'autres réserves ou services d'urgence. Cette situation peut s'avérer particulièrement dommageable en cas de crise. En effet, les médecins, dentistes, pharmaciens, infirmiers ou vétérinaires qui la composent peuvent servir dans d'autres réserves, notamment sanitaire ou d'autres services d'urgence.

Afin de maintenir le nombre de réservistes et d'assurer le recrutement, les directions régionales du service de santé des armées (DRSSA) jouent un rôle primordial. Il en existe actuellement six sur le territoire national, dont le périmètre de responsabilité se superpose à celui des zones de défense. Elles effectuent un travail de sensibilisation et d'information auprès des facultés de médecine, des écoles de pharmacie, de chirurgie dentaire et des instituts de formations en soins infirmiers.

Les DRSSA assurent par ailleurs l'administration des réservistes qui leur sont rattachés, déterminent leur affectation et pilotent leur emploi. Lorsqu'elles ne disposent pas de la ressource nécessaire pour satisfaire aux besoins locaux, elles font appel (directement ou par l'intermédiaire de la direction centrale du service de santé des armées) aux ressources des régions voisines pour venir compléter le dispositif. Depuis 2005, les directions régionales sont interarmées et gèrent de ce fait le personnel d'active et de réserve du service de santé mis en place dans les forces des trois armées et de la Gendarmerie nationale. En cas d'événement grave touchant le domaine civil, le directeur régional serait l'interlocuteur du général commandant la zone de défense pour fournir les renforts militaires en moyens de santé demandés par le préfet de zone.

Afin de contribuer au recrutement de réservistes et de contractuels, des cours de médecine militaire ont été mis en place dans une dizaine de facultés. Des visites d'unités et d'établissements du service de santé sont également organisées par le Service de santé des armées à destination des étudiants. De plus, le bouche-à-oreille s'avère être un vecteur de recrutement puissant.

Environ 900 nouveaux réservistes sont ainsi recrutés chaque année par le service de santé des armées, ce qui permet de remplir les objectifs d'effectifs du ministère, et de compenser les départs du fait de la limite d'âge supérieure. La courbe du recrutement demeure donc ascendante.

Toutefois, le niveau du recrutement et de la fidélisation des réservistes demeure précaire. Dans le secteur de la santé, la réserve militaire n'est pas concurrentielle sur le plan des rémunérations avec tous les autres emplois civils de remplacement que pourraient effectuer les réservistes. Ce sont l'esprit de service, un réel patriotisme, et le goût d'une expérience humaine en rupture avec le quotidien qui conduisent ces professionnels de la santé à participer à la réserve.

Les activités dans le cadre de la réserve sont programmées de gré à gré entre le réserviste et son organisme militaire d'emploi. Ainsi, lors de l'établissement du plan prévisionnel d'activité annuelle, couplé avec une affectation dans une unité, le réserviste indique ses *desiderata* en ce qui concerne son rythme d'activité au sein de la réserve. Ce plan prévisionnel d'activité annuelle est considéré comme un contrat d'objectifs sans valeur contractuelle et il est validé lors d'un entretien annuel systématique.

Les réservistes ont ainsi besoin de disposer d'un préavis suffisant afin de pouvoir organiser leurs absences pour des activités de réserve. En effet, si la loi oblige l'employeur à libérer le réserviste seulement 5 jours par an, le praticien libéral est son propre patron. Il doit trouver et financer des remplaçants pour assurer pendant ses absences le fonctionnement de son cabinet. Ces situations sont lourdes et coûteuses à assumer.

6. Direction Générale pour l'Armement (DGA)

Maître d'ouvrage des programmes d'armement, la DGA est responsable de la conception, de l'acquisition et de l'évaluation des systèmes qui équipent les forces armées. Il s'agit aussi de préparer l'avenir, anticiper les menaces et les risques, préparer les capacités technologiques et industrielles. Enfin la DGA contribue à promouvoir les exportations d'armement.

Dans ce cadre, la réserve citoyenne de la DGA a pour vocation d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien avec le secteur civil. La réserve opérationnelle de la DGA permet de répondre à trois besoins : remplir le contrat opérationnel vis-à-vis des forces en matière de conduite des opérations d'armement (et fourniture d'équipements aux forces armées) ; faire face aux exigences spécifiques liées à des situations de tensions ou de crise ; assurer la prise en charge de certaines activités de communication internationale ou nationale.

La DGA compte 13 000 personnes environ. La réserve opérationnelle compte, en 2009, 117 personnes.

Un peu moins de la moitié des volontaires ayant souscrit à l'ESR sont issus de l'active, et l'autre moitié est issue de la société civile.

7. Service des Essences des Armées (SEA)

Il faut souligner qu'il existe au sein du SEA des engagés volontaires, qui sont des militaires spécialistes pétroliers. Ils doivent avitailler et ravitailler en carburant l'ensemble des armées françaises ou étrangères, en temps de paix comme en temps de crise ou lors d'opérations extérieures.

L'effectif cible en 2008 s'élevait à 100 réservistes opérationnels ayant souscrit à l'ESR. En réalité, on compte 90 réservistes ayant souscrit à l'ESR

en 2008⁶⁰. Les effectifs sont inférieurs aux effectifs de 2001 à 2003 et 2006-2007.

En ce qui concerne la répartition par catégorie de personnel, il y a 14 militaires du rang, 35 sous-officiers et 41 officiers.

Le Service des Essences ne voit pas ses effectifs issus de l'active ou du contingent baisser. La raison réside dans le recrutement qui est quasi exclusivement réalisé en interne compte tenu de la spécificité des profils recherchés. Plus de 77 % des volontaires ayant souscrit à l'ESR sont issus de l'active⁶¹.

D. UNE RÉSERVE CITOYENNE À LA CROISÉE DES CHEMINS

La réserve citoyenne accueille les Français volontaires pour servir en qualité de réserviste citoyen au sein d'une armée ou d'une formation rattachée. Ces volontaires font l'objet d'un agrément délivré par l'autorité militaire habilitée. L'agrément est une condition préalable à l'intégration dans la réserve citoyenne. Il ne préjuge pas de la fréquence ni des conditions de la participation du réserviste citoyen à des activités définies ou agréées par l'autorité militaire.

À ce titre, l'autorité de rattachement d'un réserviste citoyen désignée pour une activité définie peut être différente de l'autorité d'agrément. Par ailleurs, un réserviste citoyen peut souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle dès lors que sa demande de retrait d'agrément est effective. En effet, l'agrément dans la réserve citoyenne et l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle (ESR) sont exclusifs l'un de l'autre.

Les réservistes citoyens sont recrutés parmi : les anciens militaires de carrière ou sous contrat au terme de leurs obligations au titre de la disponibilité, les anciens militaires du service national, les anciens réservistes opérationnels, à l'issue de leur engagement à servir dans la réserve, les jeunes gens ayant suivi avec succès une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, les membres de la société civile, sans expérience militaire préalable.

La réserve citoyenne a essentiellement pour objet d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la Nation et ses forces armées. Les activités qui s'y rattachent peuvent s'inscrire dans une démarche interarmées ou dans le cadre d'un projet particulier propre à une armée ou une formation rattachée. Ces activités sont définies ou agréées par l'autorité militaire, ponctuellement ou annuellement, dans le cadre d'un plan d'activité.

Les réservistes citoyens peuvent manifester leur soutien aux armées de différentes manières, notamment dans les domaines suivants : actions visant à renforcer l'esprit de défense, aide au recrutement de l'active et de la réserve,

⁶⁰ Au total, 2 400 personnes dont 1 400 militaires travaillent actuellement au SEA

⁶¹ Rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2008, pages 4-31-32

aide à la reconversion et au reclassement des anciens militaires, actions d'information au profit de la défense, communication et relations publiques au profit des forces armées, sensibilisation et information des décideurs civils sur les questions de défense, participation au recueil de l'information ouverte, contribution au devoir de mémoire, actions au profit de la jeunesse conduites dans le cadre de la défense, participation à des actions de sensibilisation et d'information sur l'intelligence économique, voire à des missions de conseil juridique, technique ou stratégique.

Il appartient au contrôle général des armées, à chaque état-major d'armée, direction, délégation ou service de préciser les conditions dans lesquelles les membres de sa réserve citoyenne peuvent participer à des activités agréées ou définies par l'autorité militaire, de désigner l'autorité militaire chargée de définir, d'approuver et d'organiser les activités des membres de la réserve citoyenne.

En vue de faciliter les rencontres et les échanges entre monde civil et monde militaire, une structure dédiée aux Carrefours de la défense est mise sur pied dans chaque département. Cette structure informelle réunit, autour du délégué militaire départemental et à son initiative, des réservistes citoyens ou d'anciens réservistes admis à l'honorariat de leur grade, représentatifs du tissu local de la réserve militaire, volontaires pour animer et développer les relations entre les forces armées et la société civile. Ces carrefours constituent des points d'ancrage essentiels pour les activités de la réserve citoyenne et des associations de réservistes. Ils doivent permettre d'organiser et de conduire, de manière concertée, des actions adaptées aux spécificités locales et faciliter ainsi la coordination, par le délégué militaire départemental, des activités à caractère interarmées de la réserve citoyenne.

Les activités de la réserve citoyenne peuvent s'inscrire dans une démarche conduite au sein de réseaux fonctionnels, à l'image de celui constitué par « les réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté » (RLJC) dont l'action s'exerce au profit de la jeunesse. Ces réseaux sont constitués en tant que de besoin pour faciliter le dialogue avec des milieux spécifiques susceptibles, par la place qu'ils tiennent dans la Nation, de relayer efficacement et durablement les messages au profit de la Défense. Ils peuvent concerner, par exemple, le monde de l'éducation (référénts éducation nationale, chefs d'établissement, enseignants), le monde de l'entreprise (chefs d'entreprise, organisations socioprofessionnelles, référénts défense des entreprises, correspondants régionaux entreprise-défense), les élus locaux (correspondants défense des municipalités), le monde associatif non politique.

Dès leur admission dans la réserve citoyenne, les volontaires issus directement de la société civile reçoivent une information sur la défense, ses buts, son organisation, les cursus proposés par les forces armées (périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, volontariat dans l'active et la réserve opérationnelle, carrières militaires), l'acquisition de connaissances sur les armées, la gendarmerie et les services, en privilégiant l'armée ou la formation rattachée d'appartenance. Les

réservistes citoyens peuvent se voir confier un mandat particulier par l'autorité militaire, recevoir des compléments d'information sur la Défense et être récompensés pour leur action au sein de la réserve.

Pour éviter une trop grande disparité de traitement entre les membres de la réserve citoyenne, un socle de règles communes aux armées et formations rattachées est mis en place en matière de gestion et d'administration. Ces règles peuvent être complétées, en tant que de besoin, par chaque armée ou formation rattachée. À cet effet, les armées et formations rattachées désignent, chacune pour ce qui la concerne, les autorités responsables de la gestion de leur réserve citoyenne.

L'admission des volontaires dans la réserve citoyenne est subordonnée à l'agrément délivré par l'autorité militaire. Cet agrément est donné en fonction des priorités retenues par chaque armée ou formation rattachée quant aux activités de sa réserve citoyenne, de considérations propres à la personnalité du volontaire (motivation, capacité de rayonnement, compétence et expérience utiles à la défense). L'information initiale sur la défense dispensée au moment de l'agrément doit être prolongée par une information continue afin de crédibiliser l'action des réservistes citoyens dans leur environnement.

Cette information peut prendre différentes formes : conférences ou exposés, participation aux activités de l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) ou du centre des hautes études de l'armement (CHEAr), journées d'information, possibilités d'accès à des centres d'information et de documentation militaire de défense, diffusion d'informations spécialisées, création de sites internet accessibles par le portail Défense, etc.

En revanche, l'information et le maintien à niveau des connaissances de la réserve citoyenne ne sauraient en aucun cas prendre la forme d'une préparation opérationnelle, exclusivement réservée à la réserve opérationnelle.

Les volontaires anciens militaires d'active ou de la réserve opérationnelle sont admis dans la réserve citoyenne avec le grade qu'ils détiennent. Ils peuvent se voir attribuer un grade honorifique supérieur au titre de la réserve citoyenne. Les volontaires issus directement de la société civile sont agréés en qualité d'officiers, de sous-officiers ou d'officiers mariniers, de militaires du rang ou de matelots de la réserve citoyenne. Un grade leur est attribué à titre honorifique.

L'attribution du dernier grade du corps des officiers supérieurs doit être exceptionnelle. Elle est réservée à la décision du chef du contrôle général des armées, des chefs d'état-major d'armée, du délégué général pour l'armement, du directeur général de la gendarmerie nationale, du directeur central du service de santé des armées et du directeur central du service des essences des armées.

La mention ou le port des insignes du grade dans la réserve citoyenne doit être accompagné par l'indication formelle et visible de l'appartenance à cette composante de la réserve militaire. Les conditions et modalités du port de l'uniforme par les volontaires de la réserve citoyenne sont fixées un arrêté du 14 décembre 2007.

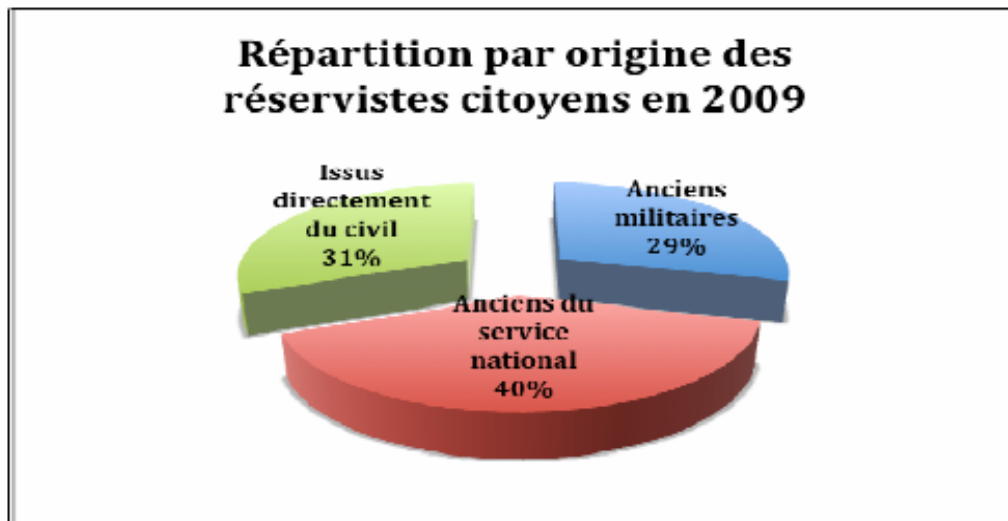
Les activités, définies ou agréées, exercées dans la réserve citoyenne ouvrent droit à l'attribution de récompenses dans les conditions fixées par des textes particuliers.

Fin 2002, le conseil supérieur enregistré dans la réserve citoyenne (hors gendarmerie), outre 11 840 anciens militaires disponibles, 32 797 réservistes citoyens volontaires répartis ainsi : 28 615 dans la marine (87 % du total), 2 094 dans l'armée de terre, 317 dans l'armée de l'air, 1 771 dans le service de santé, un dans les essences. La réserve citoyenne volontaire de la marine était ainsi largement supérieure en effectifs à toutes les autres réserves citoyennes et même à la réserve opérationnelle volontaire de la marine.

En 2007, après la réforme législative éliminant les disponibles de la réserve citoyenne, les réservistes citoyens étaient à un volume plus bas de 14 588 réservistes, soit la moitié des effectifs de 2002. La marine continuait à compter 85 % des effectifs totaux de la réserve citoyenne.

Enfin, en 2008, la réserve citoyenne a décliné à 1 949 réservistes agréés, la marine ayant radicalement comprimé ses réservistes à un effectif de 333, soit 17 % du total. La marine explique que, là où les autres gestionnaires conçoivent leur réserve citoyenne comme un outil d'influence devant rassembler des élites (parlementaires, hauts fonctionnaires, décideurs économiques...), et donc d'effectif réduit par ce fait, elle considérait que la réserve citoyenne devait rassembler tous ceux qui sont attachés à l'armée sans vouloir ou pouvoir la servir dans l'active ou la réserve opérationnelle. Ce qui explique des volumes d'effectifs essentiellement différents.

Au 31 décembre 2009, le nombre de réservistes citoyens agréés est de 2 536 volontaires. Ce chiffre est en augmentation de 12,41 % comparativement à 2008 (2 256). La proportion des réservistes citoyens issus directement de la société civile reste identique à celle observée l'année passée avec un taux de 31 %.



Source : CSRM

Indépendamment des effectifs nombreux de la marine, la plupart des gestionnaires de réserve ont tendu à attribuer des grades d'officiers supérieurs dans la réserve citoyenne à un petit nombre de personnes influentes.

Ainsi, dans les 628 réservistes citoyens de l'armée de l'air à fin 2007, 118 détenaient le grade honorifique maximum de colonel, accordé directement par le chef d'état-major, et constituaient un réseau d'influence présent dans tous les milieux administratifs, politiques, médiatiques ou économiques (Ader).

Bien qu'appartenant à la réserve militaire, le réserviste citoyen n'a pas été placé sous statut militaire pendant ses activités : l'article L.4211-5 du code de la défense ne donne explicitement la qualité de militaire qu'au réserviste opérationnel (volontaire ou soumis à l'obligation de disponibilité). Les activités accomplies dans le cadre de la réserve citoyenne s'effectuent sous un statut hybride souvent assimilé à celui de collaborateur bénévole du service public⁶². En conséquence, le réserviste citoyen ne peut recevoir d'affectation dans une unité militaire. Toutefois, il est rattaché à une formation pour les opérations d'ordre administratif le concernant et pour apporter une aide à cette formation dans les domaines d'activité propres à la réserve citoyenne.

Cette relative ambiguïté a posé un problème de principe à des gestionnaires des réserves.

Le 15 octobre 2004, l'instruction de l'armée de terre 3799/DEF/EMAT/DRAT/CM a explicitement restreint l'autorisation de porter un uniforme militaire aux seuls réservistes citoyens anciens militaires d'active ou de la réserve opérationnelle. Dès lors, les réservistes citoyens de l'armée de terre non anciens militaires ont perdu cette faculté. D'autres gestionnaires ont maintenu des dispositions contraires.

⁶² Question écrite n° 10964 de Mme Muriel Marland-Militello (Union pour un Mouvement Populaire - Alpes-Maritimes) publiée au JO le 27/01/2003 page 442.

En décembre 2007, l'arrêté ministériel du 14 décembre tranche la question à plus haut niveau. Aux termes de l'arrêté, les réservistes citoyens peuvent être autorisés « à titre exceptionnel » à porter « la tenue spécifique de la réserve citoyenne lors de prises d'armes, de cérémonies militaires ou de rencontres officielles ». Cette tenue de la réserve citoyenne reste à définir par chaque gestionnaire de réserve. Cependant, les réservistes citoyens anciens de l'active ou de la réserve opérationnelle restent autorisés à porter leur uniforme antérieur.

Quant au grade, la réglementation de la réserve citoyenne souligne que le grade conféré à un réserviste citoyen l'est à titre honorifique. En particulier le port des insignes correspondants ne permet pas d'occuper un emploi militaire, d'exercer le commandement ni de conserver ce grade en cas d'admission dans l'active ou la réserve opérationnelle.

On voit par là que la réserve citoyenne, partie intégrante de la réserve militaire, n'est pas entièrement considérée comme une composante militaire. Le seul volontariat de ses membres ne leur donne pas accès aux attributs les plus distinctifs de la condition militaire, c'est chacun des gestionnaires de réserve qui décide d'autoriser le port d'une tenue distincte (pour les réservistes citoyens non anciens militaires) qu'il aura définie. Depuis la fixation de ce principe en décembre 2007, aucun gestionnaire de réserve n'a défini cette tenue de réserviste citoyen ni fixé les conditions autorisant son port.

Cette situation traduit un malaise interne. Selon l'armée de terre, l'ambiguïté du statut, qui permet à certains réservistes citoyens de trouver satisfaction dans un grade ou une tenue jugés prestigieux quoiqu'honorifiques, provoque par contrecoup incompréhension, voire malaise chez certains réservistes opérationnels – pour qui l'attribution de grade suit des principes différents.

Tout en constatant que les réservistes citoyens méritaient « *une vraie reconnaissance* », Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a déclaré que la réserve citoyenne pâtissait « *d'un manque de visibilité et de clarté des objectifs qui lui sont assignés. L'appellation de réserve ne correspond pas à la vocation de ce corps citoyen, dès lors qu'il n'a pas pour objectif de participer à des opérations en tant que renfort opérationnel* ».

Il a envisagé que « *la mise en place d'un volontariat de la sécurité nationale correspondrait mieux à la réalité et aux besoins tout en prenant en compte le désir d'engagement.* » Les missions qui seraient assignées à ce volontariat seraient proches de celles confiées à la réserve citoyenne, à ceci près qu'elles couvriraient le champ de la défense et de la sécurité nationale.

De façon générale, la réserve citoyenne est aujourd'hui conçue comme un outil d'influence et de réseau devant rassembler des élites (parlementaires, hauts fonctionnaires, décideurs économiques...). Un des exemples les plus aboutis de cet usage est le réseau ADER composé de 118 colonels de réserve de l'armée de l'air nommés à ce grade directement par

le chef d'état-major dont l'objet est de constituer un réseau d'influence présent dans tous les milieux administratifs, politiques, médiatiques ou économiques.

Disponibles pour toute tâche entretenant l'esprit de défense et le lien entre la Nation et ses armées, les réservistes citoyens ont également été appelés à apporter aux armées un concours concret dans des domaines spécialisés.

Un certain nombre d'entre eux effectuent individuellement des missions de conseils ou d'expertises auprès des états-majors.

Le Livre blanc rejoint l'appréciation largement partagée par les personnes auditionnées considérant que le concept de réserve citoyenne doit être revu et affiné pour donner son plein essor à ce dispositif qui permet que le volontariat de certains et leur attachement aux armées s'expriment sous la forme d'une collaboration bénévole au service public.

Cette réserve répond à la nécessité d'impliquer ceux de nos concitoyens qui entendent assumer leur rôle dans la sécurité de la nation et tient compte des impératifs budgétaires car, bénévole, elle ne pèse pas sur les finances publiques. Elle donne aussi toute leur place aux femmes.

La mission estime qu'il faut étendre son champ d'application et ouvrir son recrutement, jusqu'ici trop élitiste. Elle doit être davantage complémentaire des réserves opérationnelles et se développer sur deux axes essentiels : les opérations à l'international et les missions d'ordre civique. Le domaine international est l'un de ceux qui pourraient le plus bénéficier de la réserve citoyenne : les affectations d'officiers d'active coûtent cher.

Or il existe un vivier de Français implantés à l'étranger qui accepteraient volontiers de contribuer à l'action de la France en lui apportant leur expertise tant dans les domaines de défense que dans le cadre d'une veille économique, commerciale et stratégique au sein de la réserve citoyenne.

Le deuxième type d'actions doit porter sur la construction d'un sentiment d'appartenance à la nation et à ses valeurs, en développant le brassage social et l'intégration. Le danger n'est plus celui d'une invasion étrangère ; il est plus pernicieux, car lié à une désagrégation du lien social qui porte en germe l'insécurité à l'intérieur même de nos frontières.

L'objectif de la réserve citoyenne doit aller au-delà du renforcement du lien armées-nation et doit s'intégrer dans un vrai parcours citoyen initié à l'école. Une plus grande ouverture de la réserve citoyenne, une meilleure connaissance de ses enjeux, un fonctionnement dynamisé permettraient sans doute de susciter nombre d'engagements spontanés, tant il est vrai que les Français restent profondément attachés à l'avenir de leur pays.

*

La mission constate, à travers tous ces exemples issus des différentes réserves des armées et des services du ministère de la défense, **qu'en dépit des difficultés** que la mission a relevées, des incertitudes qui pèsent sur les réserves, sur leur format et sur les besoins auxquels elles répondent, sur la

nature du contrat d'engagement et sur la fidélisation des volontaires, **les réserves sont devenues des éléments indispensables du quotidien des armées.** Cette situation illustre le succès de la logique de pleine intégration des réserves dans les forces actives.

Cette intégration dans le quotidien des armées est un élément essentiel de qualité de la contribution que peuvent apporter les réserves en temps de crise. La formation des réservistes pendant leur période d'activité à des postes donnés, leur pleine intégration dans une chaîne de commandement sont des éléments essentiels pour qu'en cas d'événement majeur leur contribution soit pleinement efficace.

La réserve militaire n'est plus une armée de bonne volonté, mobilisable pour les grands jours, mais bien une réserve professionnalisée. C'est d'ailleurs cette réussite là qui a incité les autres ministères à développer leurs réserves en s'inspirant du modèle militaire.

II. L'ÉMERGENCE DE RÉSERVES CIVILES

A. LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE NATIONALE EN DÉVELOPPEMENT

Cette réserve, évoquée dès la préparation de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure⁶³, dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001, a été créée par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure⁶⁴. Elle a vu son régime précisé et complété par la loi du 18 avril 2006⁶⁵ et la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance⁶⁶ qui crée le service volontaire citoyen de la police nationale.

1. Une réserve civile de la police nationale inspirée de celle de la gendarmerie

a) L'organisation de la réserve civile de la police nationale

La réserve civile de la police nationale était constituée, jusqu'à fin 2010, exclusivement d'anciens fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service. Elle est destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité.

⁶³ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

⁶⁴ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure

⁶⁵ Loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense

⁶⁶ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

(1) Les missions de la réserve civile de la police nationale

L'emploi des réservistes se distribue entre la sécurité et la paix publiques, à hauteur de 29 %, la police judiciaire et le concours à la justice pour près de 27 %, le commandement et les ressources humains et logistiques pour 18 %, l'ordre public et la protection de la souveraineté pour plus de 14 %, les polices des étrangers et sûreté des transports internationaux pour plus de 6 % et enfin la police routière à hauteur de 5 %⁶⁷.

Des réservistes sont également affectés à la direction de la formation et dans les autres directions ou services centraux ainsi qu'au sein des secrétariats généraux pour l'administration de la police et des préfetures. A titre d'illustration, les 6 réservistes de la police nationale présents dans le département du Vaucluse se consacrent au soutien judiciaire et opérationnel, aux contrôles de vitesse, au service d'ordre du festival d'Avignon, des grands rassemblements et des visites officielles, à l'établissement des votes par procuration et au renfort de la police des audiences de la cour d'assises.

Le suivi de la réserve civile de la police nationale est confié au niveau central à la mission nationale pour la réserve civile, service rattaché à la sous-direction des ressources humaines de la direction administrative de la police nationale. Pour chaque zone de défense, la gestion de la réserve est assurée par le préfet de zone⁶⁸ qui dispose de crédits déconcentrés et pourvoit à l'affectation de chaque réserviste dans un service par décision individuelle.

(2) Une réserve statutaire

Dans la limite de 5 ans, à compter de la fin de leur lien avec le service, les retraités de la police nationale sont tenus à une obligation de disponibilité, comme les anciens militaires, qui ne peut excéder l'âge de 60 ans. Pendant cette période de 5 ans, ils sont tenus de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre chargé de la sécurité intérieure, dans la limite de 90 jours par an, en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public.

Comme l'a souligné le Commandant échelon fonctionnel Martine DELAPORTE⁶⁹, Chef de la mission nationale pour la réserve civile à la Direction de l'administration de la Police nationale « *La réserve ainsi constituée est semblable dans son principe à la réserve opérationnelle de deuxième niveau de la gendarmerie dont elle s'inspire* ».

⁶⁷ La répartition de l'emploi des réservistes contractuels en 2008 : la sécurité publique à hauteur de 59 %, la police de l'air et des frontières pour près de 8 %, le service de sécurité du ministère de l'intérieur pour 7 %, la préfecture de police pour 6 %, la police judiciaire pour plus de 3,5 %, le renseignement intérieur pour près de 3 %, les compagnies républicaines de sécurité pour 2,5 %.

⁶⁸ Décret n° 2003-1395 du 31 décembre 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale

⁶⁹ Cf Audition du Commandant échelon fonctionnel Martine DELAPORTE, Chef de la mission nationale pour la réserve civile à la Direction de l'administration de la Police nationale et du Commandant de police Catherine DUPUY-DEMADRE de la Direction générale de la Police nationale Le 7 juillet 2010, annexe 1 page 322

(3) Une réserve contractuelle

La possibilité est également offerte à ces mêmes jeunes retraités de la police de faire acte de candidature pour servir en qualité de volontaire dans la réserve civile de la police nationale. L'engagement est d'une durée minimum d'un an, renouvelable dans la double limite de 5 ans à compter de la fin du lien avec le service actif et de l'âge de 65 ans. Cette réserve est appelée « contractuelle ».

Les réservistes dits « volontaires » apportent leur soutien aux forces de sécurité intérieure, effectuent des missions de solidarité et des missions de police judiciaire, dans la limite de 150 jours par année civile⁷⁰. Les tâches de soutien dont ils sont chargés ont en général un caractère périphérique. Par exemple, une fonction de délégué à la cohésion de la population et de la police a été expérimentée en 2008 dans 12 quartiers de la Seine-Saint-Denis et confiée à des réservistes contractuels dans le cadre du plan de cohésion pour la Seine-Saint-Denis. Le but était d'équilibrer le manque d'expérience et la jeunesse des policiers affectés dans les secteurs difficiles, et ainsi de constituer des relais facilement accessibles aux habitants et aux commerçants.

(4) La réserve de la police nationale en passe de s'ouvrir à la société civile, sur le modèle de la réserve opérationnelle militaire

Dans l'annexe au projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure intitulée « Rapport sur les objectifs et moyens de la LOPPSI 2009-2013 », l'ouverture de la réserve de la police nationale à la société civile est inscrite dans les objectifs de la LOPPSI II. Aussi un amendement du Gouvernement a-t-il créé l'article 37 quater qui élargit l'accès à la réserve civile afin de poursuivre sa montée en puissance dans la police nationale.

Ainsi la future réserve de police aura vocation à accueillir aussi bien des jeunes intéressés par une expérience valorisante que des spécialistes sur des fonctions correspondant à leurs compétences dont la police serait déficitaire.

Les articles 4-3 à 4-5 du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, et enregistré au Sénat le 16 février 2010, délivrent les conditions qui permettent de devenir volontaire civil dans la réserve de la police. L'article 4-4 pose une différence entre les volontaires et les retraités des corps actifs : « *les réservistes volontaires ne peuvent assurer, à l'exclusion de toute mission de police judiciaire et de toute mission à l'étranger, que des missions élémentaires d'exécution à la demande des fonctionnaires sous l'autorité desquels ils sont placés, ou des missions de spécialiste correspondant à leur qualification professionnelle.* ».

⁷⁰ Cette durée peut être portée à 210 jours par année civile pour l'accomplissement de missions relevant du domaine de la coopération internationale, sur décision du ministre chargé de la sécurité intérieure ; loi n°2006-449 du 18 avril 2006 - art. 26 JORF 19 avril 2006

Selon Mme Martine DELAPORTE, l'objectif principal est ainsi « *d'ouvrir la réserve à de nouveaux viviers, à des personnes issues de la société civile peu qualifiées comme à des experts, et ainsi favoriser une diversification des profils et compétences des réservistes de la police nationale* ».

b) Le statut du réserviste de la police nationale

Les réservistes volontaires souscrivent un contrat d'engagement d'une durée d'un an, renouvelable tacitement dans la limite de cinq ans. Ce contrat définit leurs obligations de disponibilité et de formation, et leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Pour les réservistes volontaires autres que les retraités des corps actifs de la police, la durée maximale d'affectation ne pourrait excéder 90 jours par an.

Les réservistes disposent d'une formation pour des missions d'un format comparable à celles qui sont confiées aux réservistes de la gendarmerie. La définition de ces missions prendrait en compte les spécificités de leur environnement et l'organisation des services. Enfin la formation des réservistes devrait leur permettre d'acquérir la qualification d'agent de police judiciaire adjoint.

(1) La rémunération

Les indemnités journalières de réserve s'étagent, selon le grade détenu par le réserviste au moment de son départ à la retraite, de 75 à 162 euros. Ces montants bruts, calculés à l'origine sur la base du trentième du traitement moyen par grade, ne sont pas indexés sur les traitements des personnels actifs. Ils sont restés inchangés depuis l'année 2004⁷¹. Les réservistes perçoivent également des frais de mission⁷² le cas échéant.

(2) Le réserviste salarié et son entreprise

La période de travail au titre de la réserve civile de la police nationale est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droit aux prestations familiales dans l'entreprise.

Le réserviste qui exerce une activité salariée doit solliciter l'accord de son employeur civil au-delà d'une durée d'activité dans la réserve supérieure à 10 jours ouvrés par année civile. L'accord de l'employeur doit être demandé avec un préavis de deux mois, au lieu d'un mois pour la réserve militaire⁷³.

Ces divergences croisées des règles applicables pour la réserve civile de la police nationale d'un côté, et la réserve militaire de l'autre, dont la

⁷¹ Arrêté du 13 mai 2004

⁷² Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat

⁷³ Décret n° 2003-1395 du 31 décembre 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale

justification n'apparaît pas clairement, pourraient susciter la perplexité des employeurs civils.

De même que pour la réserve militaire, le contrat de travail du réserviste policier est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre de la réserve civile de la police nationale. Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du réserviste en raison des absences résultant du service de la réserve civile.

A la différence du ministère de la défense, le ministère de l'intérieur ne s'est pas jusqu'alors trouvé en situation de devoir nouer des relations partenariales avec les organisations représentatives du patronat sur la question des réservistes salariés.

(3) Le statut du réserviste au sein de la police nationale

A la différence de la réserve militaire où les réservistes opérationnels sont assimilés à des réservistes d'active, les réservistes (contractuels et statutaires) de la police nationale se voient attribuer une carte professionnelle de réserviste. Ils sont conduits, lorsque leur mission l'exige, à porter l'uniforme et les insignes du grade qu'ils avaient lors de la cessation de leur lien avec le service⁷⁴ et à détenir une arme de service. Dans l'accomplissement de leurs missions, les réservistes disposent de toutes les prérogatives liées aux fonctions qu'ils exercent, dans certaines limites, en matière de police judiciaire.

(4) La protection sociale du réserviste

En cas d'accident, de maladie, d'incapacité permanente ou de décès imputables au service, les réservistes (contractuels et statutaires) ou leurs ayants droit reçoivent réparation intégrale des dommages subis selon les règles de la responsabilité administrative. Des secours pécuniaires exceptionnels, immédiats ou éventuels selon le cas, peuvent être versés au conjoint ou aux enfants en cas de décès.

c) L'état de la réserve civile de la police nationale

(1) La montée en puissance relative des effectifs de la réserve de la police nationale

L'effectif des réservistes ayant signé un contrat d'engagement à servir dans la réserve contractuelle et employés à ce titre s'élevait à 3 321 personnes au 31 décembre 2009. Toujours à la fin de l'année 2009, 6 785 anciens policiers étaient recensés au titre de la réserve statutaire.

L'attractivité de la réserve contractuelle est allée croissant depuis sa création. Le nombre de candidats a ainsi plus que doublé, passant de 2 100 candidats en juin 2003 à près de 4 600 en 2008, et 5 164 au 31 décembre 2009.

⁷⁴ Ils se distinguent de leurs collègues policiers d'active par le port d'un insigne spécifique

En 2008, la structure par corps de la réserve contractuelle s'équilibre entre une quarantaine de commissaires de police, 400 officiers et près de 1 700 gradés et gardiens.

(2) L'activité de la réserve de la police nationale

L'activité de la réserve s'est élevée à 102 995 journées en 2009, en stagnation par rapport à l'année précédente⁷⁵, pour une durée moyenne d'emploi de 46 jours par réserviste et dans le cadre de plus de 9 000 missions.

Les pics d'emplois des réservistes, qui peuvent mobiliser aujourd'hui plus de 1 000 policiers, correspondent aux événements et aux dispositifs particuliers : violences urbaines en novembre 2005, élections présidentielles et législatives en mai et juin 2007, élections municipales en février et mars 2008. De même, chaque année en période estivale, le dispositif des renforts saisonniers fait appel, comme dans la gendarmerie, à de nombreux réservistes.

(3) Budget alloué au corps de réserve de la police nationale

Les crédits inscrits en loi de finances pour la réserve civile de la police nationale s'élevaient, en 2004, à 3 millions d'euros, et sont à hauteur de 10 millions en 2009. Les demandes en provenance des directions et services d'emploi s'élèvent à 14 millions d'euros. En 2010, les crédits alloués à la réserve de la police ne devraient pas augmenter de façon notable.

Dispositif de création récente, la réserve de la police semble prendre son essor. Elle devra relever le défi de son ouverture à la société civile dont on a vu, avec les réserves militaires, combien elle supposait un effort d'acculturation et de formation de la part de volontaires qui n'auront aucune expérience de la police.

Cette réserve est en outre complétée par un service volontaire citoyen.

2. Un service volontaire citoyen de la police nationale qui ressemble à la réserve citoyenne des armées

Créé par la loi du 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, ce service volontaire citoyen institue ce qui pourrait apparaître comme une réserve citoyenne de la police nationale.

a) Rapprocher la police nationale des citoyens

Le service volontaire citoyen de la police nationale est destiné, « dans le but de renforcer le lien entre la nation et la police nationale, à accomplir des

⁷⁵ Cette activité est en revanche bien supérieure à celle de 2007 qui représentait 68 000 journées, dont 57 3000 vacations au titre des actions locales avec une durée moyenne d'emploi de 45 jours (44 en 2009) et 10 700 vacations au titre d'actions centralisées consommatrices d'une durée moyenne d'emploi de 60 jours par réserviste (65 en 2009).

missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi, à l'exclusion de toutes prérogatives de puissance publique»⁷⁶. Concrètement, comme le souligne le député Philippe Houillon dans son rapport sur le projet de loi sur la prévention de la délinquance, « *ces missions pourraient prendre la forme d'actions de soutien et de renforcement de l'autorité parentale, d'accueil et de suivi des victimes, de prévention, de médiation et d'explication de la loi dans le cadre des structures scolaires. En aucun cas, les volontaires ne disposeront de pouvoir de police administrative ou judiciaire* ».

La police nationale manquait d'un dispositif lui permettant d'associer des citoyens extérieurs à l'institution policière à certaines missions sociales de médiation.

Le service volontaire citoyen de la police nationale vise à favoriser le rapprochement entre la police nationale et la population, en ouvrant l'institution à la société civile à travers une activité de volontariat

b) Les conditions de recrutement

Il est composé de volontaires admis à ce service par l'autorité administrative.

Pour être admis au titre du service volontaire citoyen de la police nationale, le candidat doit remplir les conditions suivantes :

- être de nationalité française, ressortissant d'un Etat membre de l'Union Européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou résider régulièrement en France depuis au moins 5 ans et satisfaire à la condition d'intégration républicaine⁷⁷ ;

- être âgé d'au moins 17 ans, ce qui est également l'âge minimum pour devenir « cadet de la République ». Associer des jeunes à des missions de prévention est en effet primordial afin de resserrer les liens entre la police nationale et une catégorie d'âge parfois hostile à l'autorité ;

- remplir des conditions d'aptitude correspondant aux missions du service volontaire citoyen ;

- le volontaire a vocation à être exemplaire, l'autorité administrative souhaite donc réserver cette mission à des citoyens irréprochables. Le recrutement sera ainsi fermé aux personnes condamnées à une sanction pénale grave inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

c) Le statut du volontaire du service volontaire citoyen

Le volontaire agréé souscrit à un engagement d'une durée de 1 à 5 ans, renouvelable, qui lui confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

⁷⁶ Loi du 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

⁷⁷ Condition définie à l'article L. 314.2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

S'il accomplit ses missions pendant son temps de travail, il doit, lorsque leur durée dépasse 10 jours ouvrés par année civile, obtenir l'accord de son employeur dans les conditions prévues pour le réserviste volontaire.

Le volontaire bénéficie d'un régime d'indemnisation calqué sur celui des réservistes de la police nationale.

Des dispositions permettent de protéger la carrière du volontaire. Dans le cas où le volontaire citoyen, tout comme le réserviste volontaire dit « contractuel », exerce une activité salariée, son contrat de travail est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre du service volontaire citoyen. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congé payés et de droits aux prestations sociales. Le volontaire du service volontaire citoyen de la police nationale bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès⁷⁸, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service volontaire citoyen.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un volontaire du service citoyen, en raison de ses absences liées à ses missions.

Le statut de volontaire du service volontaire citoyen est ainsi proche de celui de réserviste contractuel même si sa mission diffère.

B. LES RÉSERVES COMMUNALES DE SÉCURITÉ CIVILE ENCORE EMBRYONNAIRES

1. Des réserves de sécurité civile à l'initiative des communes

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a créé un nouvel outil de mobilisation civique, les réserves communales de sécurité civile⁷⁹. Elle apporte un élément de réponse à la difficulté de mobilisation des personnels nécessaires à la gestion des crises civiles et au traitement de leurs effets. La possibilité pour les collectivités territoriales de former une réserve communale est insérée dans une nouvelle section au sein du chapitre relatif aux services d'incendie et secours du code général des collectivités territoriales.

a) Les missions des réserves communales de sécurité civile

En situation de catastrophe naturelle ou de crise civile, le maire est responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations sinistrées.

⁷⁸ Dans les conditions visées à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale

⁷⁹ Création codifiée aux articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales

Les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.

Les réserves communales ont vocation, en situation de crise et après la crise, à apporter un soutien et une assistance aux populations.

Ainsi la ville d'Avignon a créé, en juillet 2005, une réserve communale pour les îles Barthelasse et Piot, situées dans un champ d'expansion du Rhône et peuplées d'un millier d'habitants régulièrement touchés par des inondations. Cette réserve communale compte 14 personnes, chacune en charge d'un secteur géographique. Ces réservistes, habitants de l'île, ont une connaissance parfaite du terrain et des résidents. Ils ont pour rôle d'informer et de sensibiliser la population face au risque d'inondation, de tenir une carte localisant précisément les résidents et un fichier de données sur l'identité, la situation familiale et les problèmes de mobilité des personnes. En période de crue, ils guident les secours, participent aux évacuations, à la mise en place et la tenue des structures d'accueil. Cette réserve s'inscrit dans le cadre du plan communal de sauvegarde de la ville.

Lors de son audition devant la mission, le préfet Gabriel Aubert⁸⁰ a également cité le cas de Valréas, commune confrontée à des risques d'inondation récurrents. La conclusion tirée à la suite des différentes inondations, notamment celle de 1993, était la nécessité d'une section de réservistes communaux capables d'aider la commune à faire face aux conséquences de ces inondations. La réserve communale a donc été créée en 2005 pour mieux organiser la solidarité en cas de crise majeure.

Les objectifs de celle-ci sont multiples : l'aide technique pour le transport et le nettoyage, l'assistance aux personnes, le transport de denrées, mais également l'aide administrative. Ces réserves nécessitent donc, comme a insisté M. Gabriel Aubert, aussi bien du matériel que du personnel qualifié dans les travaux manuels et administratifs. Il a indiqué qu'au sein de cette réserve une section de « déménageurs » avait été créée pour notamment transporter des meubles.

La réserve communale de Therouane a été créée avec les membres de l'ancien centre de première intervention dissous. Cette nouvelle entité est ainsi devenue un outil local complémentaire aux moyens de secours publics. Elle a en charge l'épuisement des caves en cas d'inondation, la destruction des nids de guêpes, ou encore le salage des chemins communaux.

De nombreux Comités Communaux Feux de Forêts ont également rejoint les rangs des réserves communales de sécurité civile, notamment dans le Var où l'on peut citer parmi les 26 communes qui se sont engagées en ce

⁸⁰ Cf Audition du Préfet honoraire Gabriel AUBERT le 8 juin 2010, annexe 1 page 308

sens la commune de Ollières, petite commune de moins de 600 habitants et la ville de Toulon avec plus de 166 000 habitants.

La réserve communale de la ville de Paris, dont la population s'élève à presque 2,2 millions d'habitants, installée depuis le 28 janvier 2009, forte de 80 membres, tous retraités, est attachée à la direction de la protection et de la prévention de la ville de Paris, et coordonnée par un ancien préfet. Cette réserve est périodiquement engagée dans le cadre de missions de soutien aux populations et aux sinistrés, ainsi que lors d'opérations d'hébergement, elle participe régulièrement à des opérations de solidarité.

b) Les modalités d'organisation et de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile

La commune, sur délibération du conseil municipal, peut instituer une réserve communale de sécurité civile, placée sous l'autorité du maire.

Il s'agit donc d'une volonté de la commune et non pas une obligation prévue par la loi.

Toutefois, la gestion de la réserve communale peut être confiée, dans des conditions déterminées par convention, au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale. Elles sont, en outre, mises en œuvre par décision motivée de l'autorité de police compétente.

La charge des frais de fonctionnement des réserves communales incombe à la commune, cependant une convention peut fixer les modalités de participation au financement de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre et du conseil général.

Toutefois, la vocation première de la réserve communale consiste à organiser les bonnes volontés locales et à aider le maire et les fonctionnaires communaux dans l'accomplissement de leurs missions en cas de crise, et non à constituer une charge nouvelle. D'une manière générale, la création d'une réserve de sécurité civile ne doit pas conduire à l'achat de matériel lourd, d'équipement ou de tenue spécifique nécessitant un engagement financier important.

c) La réserve de sécurité civile dans le cadre du Plan Communal de Sauvegarde

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, par son article 13, crée le Plan Communal de Sauvegarde. Son dispositif est précisé par le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005.

Outil utile au maire dans son rôle d'acteur majeur de la gestion d'un événement de sécurité civile, ce nouveau plan s'intègre dans l'organisation générale des secours. Organisant la réponse de proximité en prenant en compte l'accompagnement et le soutien aux populations ainsi que l'appui aux services de secours, le Plan Communal de Sauvegarde est le maillon local de

l'organisation de la sécurité civile. Les réserves communales de sécurité civile ont vocation à être intégrées dans ce type de dispositif.

On observe que 10 510 communes en 2009 sont concernées par ce type de plan. Seulement 1 076 ont été mis en place (soit environ 1 sur 10), dont 258 (plus d'1 sur 5) ont été conduits par des communes qui n'étaient pas obligées de le faire. En effet, le Plan Communal de Sauvegarde est obligatoire pour les communes qui s'inscrivent dans un plan particulier d'intervention ou un plan de prévention de risques naturels, approuvés par le préfet de département.

2. Des réservistes bénévoles

a) Une activité contractuelle et bénévole

Contrairement aux autres réserves, la réserve civile ne rémunère pas ses membres qui exercent cette activité à titre bénévole.

(1) L'engagement à servir dans la réserve communale de sécurité civile

Les réserves communales de sécurité civile sont composées, sur la base du bénévolat, des personnes ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues.

L'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée de 1 à 5 ans renouvelable. Un contrat conclu entre l'autorité de gestion (la commune ou l'intercommunalité) et le réserviste concrétise cet engagement.

Les personnes ayant souscrit à un engagement à servir dans la réserve de sécurité civile sont tenues de répondre aux ordres d'appel individuel et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignées. Les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs mobilisés au titre de la réserve militaire sont dégagés de cette obligation à servir dans la réserve communale.

La durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile ne peut excéder 15 jours ouvrables par année civile.

(2) Une reconnaissance minimale

La loi présente enfin un cadre d'exigence minimale sur le plan de la reconnaissance de la personne en tant que réserviste communal : un simple élément visuel distinctif est prévu.

b) Le réserviste salarié et son employeur

Une convention conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve peut préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation les mieux à même de concilier les impératifs de la réserve avec la bonne marche de l'entreprise ou du service.

Les réservistes qui ne bénéficient pas, en qualité de fonctionnaire, d'une mise en congé avec traitement, au titre de la réserve de sécurité civile, peuvent percevoir une indemnité compensatrice.

c) La protection sociale du réserviste

Pendant sa période d'activité dans la réserve de sécurité civile, le réserviste bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit sont en droit d'obtenir de l'autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du dommage subi.

3. Un développement encore limité

a) La timide montée en puissance des effectifs de la réserve communale de sécurité civile

Au 19 août 2009, 245 réserves communales étaient recensées et 306 étaient en projet. Au total, on compte 2 109 réservistes communaux de sécurité civile. On compte en moyenne 22 réservistes par réserve communale.

Selon M. Jean BENET⁸¹, sous directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours au ministère de l'intérieur, ces communes représentent 3 millions de personnes. Toutefois, si l'on ne compte pas Paris, on tombe à moins de 1,5 million de personnes concernées.

On observe que la réserve communale de sécurité civile est souvent composée des élus du conseil municipal. Cela illustre sans doute la difficulté pour ce dispositif de mobiliser l'ensemble des citoyens. Or, ce n'est pas une situation optimale puisque les conseillers municipaux sont déjà largement sollicités, en raison de leur fonction, en cas de crise.

b) Pourtant, une activité qui concerne beaucoup de communes et de citoyens

On est donc loin des 10 000 communes concernées par un plan communal de sauvegarde, c'est-à-dire potentiellement exposées à des catastrophes naturelles. Or c'était là la cible : constituer dans les communes particulièrement exposées des forces d'appoint pour aider les services de secours et les services communaux à faire face aux conséquences d'une inondation, d'une tempête ou d'un incendie.

Sans doute la cible était elle en réalité plus limitée. Puisque certaines réserves communales sont créées par une intercommunalité et que leurs

⁸¹ Cf Audition de M. Jean BENET, sous directeur des sapeurs pompiers et des acteurs du secours en présence du colonel Pierre LAVILLAUREIX, le 6 juillet 2010, annexe 1 page 315

missions touchent des communes proches géographiquement, le corps de réserve communale devrait concerner environ 4 000 communes de taille variable.

Paris a créé une réserve communale. Pour le reste, il s'agit de communes plus réduites, comme Toulon (166 000 habitants), Issy-les-Moulineaux (62 000 habitants) ou Rueil-Malmaison (78 000 habitants) et Vénissieux (57 000 habitants).

c) Un budget variable

Il existe deux types de dispositifs budgétaires concernant les réserves communales :

- cadre minimal (fourniture de brassards) ;
- cadre élargi (création d'un service de réserve communale comme c'est le cas à Rueil-Malmaison).

4. Une réserve qui a du mal à trouver sa place

Le bilan des réserves communales apparaît donc mitigé en raison du faible nombre de réserves créées. On a longtemps imputé ces débuts timides à la jeunesse du dispositif. Mais force est de constater, 6 ans après leur création par la loi, que le dispositif n'a toujours pas pris pleinement la place qui lui revient dans le cadre de la protection civile.

Dans de nombreux départements, constat est fait d'une totale absence ou d'une présence exceptionnelle de la mise en place de réserves communales de sécurité.

Comment expliquer cette situation ?

La faiblesse des moyens humains et techniques dans les petites communes, ainsi que la tendance de certains élus à considérer que la sécurité est de la seule responsabilité de l'Etat, peuvent en partie expliquer ce manque de succès du dispositif, malgré les actions de sensibilisation conduites par les préfets.

La deuxième raison tient, semble-t-il, à la définition du champ de compétence de la réserve communale.

Le Préfet honoraire Gabriel Aubert, auteur du rapport «*Les réserves de sécurité nationale* », rendu en avril 2009, sur la question des réserves civiles et militaires, a évoqué devant la mission, en premier lieu, la doctrine d'emploi de ces réserves.

Il a fait remarquer qu'une des difficultés que rencontraient les mairies pour animer ces réserves était qu'elles étaient uniquement conçues comme des outils de gestion de crise et n'avaient pas d'activité entre les périodes de crise. Elles sont, aux termes de la loi, dédiées exclusivement aux interventions en situation de crise. « *Cette spécificité peut-être démotivante, les réservistes*

étant placés en situation d'attente d'une hypothétique catastrophe, sans pouvoir exercer une activité régulière au titre de la réserve comme le font les réservistes militaires, gendarmes ou policiers. » a-t-il souligné.

Il a indiqué que si, de manière générale, ces réserves se créaient dans les communes les plus exposées aux risques, les catastrophes n'étaient heureusement pas si fréquentes à l'échelle d'une même commune. Il a souligné que cette ambiance d'attente, qu'il a comparée à celle des militaires du « désert des tartares » de Dino Buzzati, n'était pas propice à la fidélisation et à l'efficacité opérationnelle des réservistes.

Il serait, de ce point de vue, souhaitable que les réserves communales puissent intervenir au-delà des frontières de leur propre commune afin de mutualiser les efforts entre communes et d'accroître l'activité de ces réserves qui devraient également pouvoir avoir une activité régulière, ne serait-ce que de formation.

La troisième raison est le caractère bénévole de l'activité des réservistes communaux. Le préfet Jean AMBROGGIANI, auteur d'un rapport sur l'effort de mise en cohérence des réserves civiles et militaires, remis à Mme Bernadette MALGORN, Secrétaire général du ministère de l'intérieur, souligne ainsi que le caractère bénévole du réserviste communal est un frein à son recrutement : *« La transposition du concept de réserve issu du monde militaire à la société civile n'a rien de spontané et nécessite une appropriation culturelle que ne facilite pas entre autre le recours au bénévolat, dès lors que les autres formes de réserve et le service civil volontaire bénéficient d'une rémunération »*⁸².

La quatrième raison est liée à l'articulation entre les réserves communales et les pompiers volontaires. Si la vocation de chacun est assez clairement établie, les pompiers se concentrant sur les secours, ils sont en concurrence pour recruter localement des volontaires. Or nombre de communes connaissent aujourd'hui des difficultés pour recruter et fidéliser les pompiers volontaires, en particulier dans les zones rurales.

Comme l'a souligné M. Jean BENET, sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours au ministère de l'intérieur, devant la mission, *« ces difficultés reflètent un problème sociétal plus profond illustrant les difficultés des jeunes générations à s'engager dans la durée. Les anciens sapeurs-pompiers étaient volontaires pour une durée de vingt ans en moyenne contre 7 à 8 ans en moyenne actuellement. »*

Dès lors, certains maires hésitent à créer des réserves communales de peur de fragiliser le recrutement des SDIC, qui eux-mêmes freinent la constitution de ces réserves. Ainsi certains interlocuteurs ont indiqué qu'on sentait *« les préfetures soucieuses de ne pas gêner les SDIC par une politique trop volontariste de mise en œuvre ou de promotion des réserves*

⁸² *« Effort de mise en cohérence des réserves civiles et militaires », rapport du Préfet Jean Ambroggiani remis à Mme Bernadette Malgorn, Secrétaire général du ministère de l'intérieur 2009.*

communales. ». Il est d'ailleurs significatif que, dans les documents sur les réserves communales émanant des préfetures à l'adresse des élus locaux, il soit dit que : « *la réserve communale doit agir dans le seul champ des compétences communales. Elle ne doit pas se substituer ou concurrencer les services publics de secours et d'urgence ou les associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide.* »⁸³

S'agissant enfin de l'accompagnement de l'Etat, la mission a le sentiment, partagé par de nombreux interlocuteurs, qu'il n'y a pas eu de volonté suffisamment forte pour faire avancer ce dispositif. Les maires dotés d'une réserve expriment le sentiment que ces réserves n'ont pas bénéficié d'un accompagnement significatif de l'Etat.

A l'inverse, l'administration du ministère de l'intérieur semble considérer que ces réserves pourront être intégrées dans la planification des crises et recevoir une aide des pouvoirs publics quand elles auront fait leurs preuves. Ainsi, dans une réponse à un questionnaire de la mission, le Directeur de la Planification de Sécurité Nationale, Haut Fonctionnaire de Défense Adjoint, le Préfet Yann JOUNOT, a estimé que « *Ces réserves sont de création récente. Lorsqu'elles pourront être recensées de façon fiable, identifiées et, le cas échéant, qu'elles auront montré leur utilité, elles seront intégrées dans les différentes planifications (plans communaux de sauvegarde, planifications départementales ou zonales) et deviendront un outil nécessaire de la gestion de crise majeure* »⁸⁴.

C. UN CORPS DE RÉSERVE CIVILE SANITAIRE QUI COMMENCE À SE DÉVELOPPER

C'est la loi du 5 mars 2007, relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, qui crée la réserve sanitaire. Elle a été insérée dans le code de la santé publique au titre III du livre I^{er} de la troisième partie. Le dispositif ainsi créé doit permettre de doter les pouvoirs publics d'une capacité de réponse accrue et adaptée à la nature de chaque crise sanitaire. De plus, la réserve sanitaire s'appuie essentiellement sur deux principes, corollaires l'un de l'autre : la participation de volontaires, d'une part, la mise en place d'un statut financier et juridique très protecteur en leur faveur, d'autre part.

1. Un renfort sanitaire en réponse à des situations exceptionnelles

Lors de l'épidémie de chikungunya à La Réunion et à Mayotte, une mobilisation d'envergure de médecins, d'infirmiers, de logisticiens et de permanenciers des services d'aide médicale urgente (SAMU) s'est organisée

⁸³ *Les réserves communales de sécurité civile, document de la DSC*

⁸⁴ *Réponses en complément de l'audition du Haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, par les deux rapporteurs de la mission sur le rôle des réserves dans la gestion de crise, le 31 mars 2010.*

afin de renforcer les personnels de santé sur place. De la même façon, au cours de l'été 2006, les étudiants en médecine et en soins infirmiers ainsi que les médecins retraités ont répondu présents à l'appel lancé par le ministre de la santé et des solidarités pour venir renforcer le SAMU et les services d'urgence dans les départements placés en alerte canicule.

Si ces initiatives se sont révélées très positives, il était cependant nécessaire de leur donner un cadre juridique solide et de s'assurer que des moyens humains pourraient rapidement être mobilisés dans l'éventualité d'une crise sanitaire dont la prise en charge excéderait les moyens ordinaires du système de santé, en particulier dans le cas d'une attaque bioterroriste ou d'une pandémie grippale. C'est pourquoi la loi du 5 mars 2007 prévoit la création d'un corps de réserve sanitaire qui pourra être mobilisé à tout moment.

La réserve sanitaire doit permettre de répondre à des situations exceptionnelles, constitutives de menaces sanitaires graves ou porteuses d'un risque majeur de désorganisation du système de soins. Elle n'a vocation à intervenir qu'en situation de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves, sur le territoire national ou à l'étranger, lorsque les moyens habituels du système sanitaire ou des services chargés d'une mission de sécurité civile ne suffisent pas.

En aucun cas, elle ne se substitue aux moyens de premières interventions. Elle a pour objet de renforcer la capacité de réponse de l'Etat aux crises sanitaires majeures, tant sur le plan humain que logistique et administratif.

A titre d'exemple, il convient d'évoquer la mission de renfort aux CHU de Fort de France et de Pointe-à-Pitre ainsi que les interventions sur le théâtre de catastrophe en Haïti⁸⁵, qui a duré du 15 janvier 2010 au 26 février, pour un total de 30 jours d'opérations. 78 personnes réparties dans 7 équipes d'intervention ont participé à cette mission. Depuis le 25 février 2010, deux réservistes sanitaires effectuent une mission d'expertise et d'évaluation de l'état psychique des enfants en cours d'adoption⁸⁶.

La loi met également en place un établissement public à caractère administratif, l'EPRUS (Etablissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires), chargé de son administration et, plus largement, de la gestion des moyens de lutte contre les risques sanitaires exceptionnels⁸⁷.

Cet établissement public apporte un soutien logistique et administratif au ministère de la santé, qui conserve cependant un rôle prééminent dans la gestion des crises de grande ampleur. Ainsi l'EPRUS n'a pas pour mission d'assurer la coordination du dispositif d'alerte, non plus que la gestion des crises ou la définition de la politique d'emploi de la réserve, même s'il peut y apporter sa contribution.

⁸⁵ Arrêté de mobilisation de la Réserve Sanitaire du 27/01/2010

⁸⁶ Art. 3135-1 du code de la santé

⁸⁷ Art. L3135-1 du code de la santé

Le directeur général de l'EPRUS a cependant pour mission de prendre, au nom de l'Etat, les actes nécessaires à l'accomplissement des missions que le ministre de la santé lui aura confiées. En particulier, en cas de survenue d'une situation de catastrophe, d'urgence ou de menaces sanitaires graves à laquelle le système sanitaire ne peut faire face, le directeur général de l'EPRUS détermine l'affectation des réservistes, sur proposition du préfet de la zone de défense ou du département concerné.

L'EPRUS est également chargé d'organiser les actions de prévention et de gestion des risques sanitaires exceptionnels, comme la constitution de stocks de produits nécessaires à la protection de la population en cas de menace sanitaire grave, ou encore la fabrication et la distribution de médicaments et de dispositifs médicaux afin de répondre à des besoins non satisfaits.

2. Deux réserves qui correspondent à des logiques différentes

a) Le volontariat

La réserve sanitaire est composée de volontaires appelés à intervenir en cas de menace sanitaire de grande ampleur. Le volontariat du réserviste est véritablement un concept auquel la Santé reste attachée.

La réserve est mobilisée par un arrêté conjoint des ministres de la santé et de l'intérieur. En outre, le texte de loi prévoit qu'après leur mobilisation par un arrêté motivé du ministre chargé de la santé⁸⁸, les réservistes seront affectés dans des établissements de santé publics ou privés ou auprès de professionnels libéraux, en remplacement ou en renfort, par le directeur général de l'établissement public, à partir des besoins exprimés par les préfets de la zone de défense ou du département concerné.

Elle est constituée de volontaires qui souscrivent un engagement de trois ans auprès de l'EPRUS. Il appartient aux volontaires d'adresser une lettre de candidature au préfet de leur département de résidence et de compléter leur dossier en ligne à partir du site de l'EPRUS. Le préfet de département est informé, en retour, par le directeur général de l'EPRUS, des contrats conclus dans son département. Le préfet de zone est informé, régulièrement, de l'état consolidé des effectifs de la réserve dans sa zone de compétence afin de définir des actions de communication en faveur d'une augmentation des engagements.

Complémentaire avec les autres corps de réserve existants, la réserve sanitaire permet ainsi de mettre à la disposition du système de santé des renforts entraînés et structurés, que ce soit dans les cabinets libéraux ou dans les établissements de santé publics ou privés

⁸⁸ Cet arrêté précise le nombre de réservistes mobilisés, la durée de leur mobilisation ainsi que le département ou la zone de défense dans lequel ils sont affectés ou l'autorité auprès de laquelle ils sont placés en cas de missions internationales.

b) Deux types de réserve

Le corps de réserve sanitaire comprend deux branches distinctes, avec des compositions et des objectifs différents.

En premier lieu, **la réserve d'intervention**, hautement opérationnelle, est mobilisable dans des délais très courts pour faire face à des événements sanitaires graves sur le territoire national ou à l'étranger.

La « réserve sanitaire d'intervention » constitue moins une réserve à proprement parler, c'est à dire un gisement de ressources supplémentaires qui d'ordinaire exerceraient d'autres activités, qu'un cadre d'emploi pour des missions spécifiques liées à des situations d'urgence sanitaire, le plus souvent en dehors du territoire national.

Cette réserve a principalement été déployée dans des situations d'interventions internationales. Elle est constituée de professionnels de santé généralement en activité avec un niveau d'expertise élevé. Toutefois, la réserve d'intervention représente une possibilité de disposer de professionnels de santé supplémentaires, étudiants ou retraités. Les effectifs de cette réserve sont de l'ordre de 232 réservistes dont 30 % de médecins, 48 % de soignants et 30 % d'autres catégories. Par « autres catégories » on entend par exemple : aide soignant (13 %), pharmacien (11 %), vétérinaire (6 %).

Pays	Villes	Type de crise	Type de mission	Début de l'opération	Nombre de jour de mission	Moyens humains engagés
THAILANDE	Bangkok	Séisme	Rapatriement des ressortissants français	01/12/2008	3 j	4 réservistes
PALESTINE	Bande de Gaza	Conflit armée	Action humanitaire française	18/01/2009	8 j	14 réservistes
INDE	Bombay	Attentat	Rapatriement des ressortissants français	27/11/10	3 j	1 réserviste
FRANCE, Polynésie Française	Papeete	Pandémie grippale	Renfort dans les CHU	26/08/2009	15 j	10 réservistes
FRANCE, Polynésie Française	Wallis	Pandémie grippale	Renfort dans les CHU	26/08/2009	18 j	5 réservistes
France	Territoire national et département d'outre mer	Pandémie grippale	Centre de vaccination : médecins et infirmiers retraités et sans emploi	depuis janvier 2010		
HAITI	Port au Prince	Séisme	Renfort aux CHU de Fort de France et de Pointe à Pitre + interventions sur théâtre de catastrophe en Haïti	15/01/2010	30 j	7 équipes (78 personnes)
HAITI	Port au Prince	séisme	Mission d'évaluation et d'expertise de l'état psychique des enfants en cours d'adoption	25/02/2010		2 réservistes

Source : EPRUS

En second lieu, **la réserve de renfort** est destinée à faire face à des crises sanitaires majeures comme une pandémie grippale ou aux conséquences sanitaires d'un événement de longue durée, prioritairement sur le territoire national.

Si le système sanitaire appuyé par la réserve d'intervention ne parvient plus à faire face à ses obligations, la réserve de renfort sera alors mobilisée, ses membres étant soumis à des contraintes moins lourdes en termes de disponibilité.

Elle est principalement constituée de professionnels de santé retraités depuis moins de 5 ans, d'étudiants des filières médicales ou paramédicales en majorité ou d'autres professionnels dont la liste est définie par un arrêté. Concrètement, cette réserve comprend 160 réservistes de renfort dont 45 % de médecins, 25 % de soignants, et 30 % d'autres catégories.

L'appel à l'une ou l'autre réserve est lié aux caractéristiques de la situation de catastrophe, d'urgence ou de la menace sanitaire.

3. Un statut juridique et financier protecteur

L'importance des obligations personnelles mais aussi des risques qu'implique la participation à la réserve sanitaire doit avoir pour contrepartie celle des droits et de la protection accordés aux volontaires. Il s'agit là d'une condition essentielle au bon fonctionnement de la réserve et incontestablement l'un des éléments majeurs du texte de loi.

En effet, les volontaires ne doivent pas subir de préjudice, notamment financier, du fait de leur participation à la réserve, qui serait non seulement discriminatoire, mais risquerait également de les dissuader de s'y engager. Il est également impératif de donner aux réservistes toute la reconnaissance qui leur est due en raison de leur action décisive au service de la nation.

Pour les réservistes salariés, agents publics contractuels, fonctionnaires d'Etat, territoriaux ou hospitaliers, le texte de loi prévoit qu'ils bénéficient du maintien de leur rémunération pendant les périodes d'emploi et de formation pour lesquelles ils sont appelés, l'établissement procédant ensuite au remboursement à l'employeur des rémunérations et cotisations correspondant à ces périodes.

S'agissant des professionnels de santé exerçant à titre libéral, le texte prévoit que la rémunération sera assimilée à un revenu tiré de leur activité professionnelle libérale.

Ainsi, quel que soit son mode d'exercice professionnel, le réserviste bénéficie d'une totale continuité de ses droits en matière de protection sociale mais aussi d'avancement, d'ancienneté et de congés payés. Il s'agit là d'un dispositif très favorable, en particulier par rapport aux salariés participant à la réserve opérationnelle militaire, pour lesquels, du fait de la suspension de leur contrat de travail, les périodes d'emploi dans la réserve ne sont pas prises en

compte pour le versement d'éventuelles indemnités journalières, pour l'ouverture des droits à pension ou encore en matière de prestation de chômage.

Sur le plan financier, un mécanisme de mise à disposition des réservistes fonctionnaires, agents publics contractuels ou salariés permet le maintien de leur rémunération par leur employeur.

L'EPRUS rembourse ensuite l'employeur à partir du nombre de jours travaillés figurant dans l'ordre de mission.

Les professionnels de santé indépendants sont, pour leur part, directement payés par l'EPRUS, leur rémunération est alors équivalente à la rémunération annuelle de la profession, selon la base des chiffres donnés par la CNAMTS mis à jour annuellement.

En conséquence, le réserviste jouit, quel que soit son secteur professionnel d'origine, d'une totale continuité de ses droits en matière de protection sociale et, le cas échéant, d'ancienneté, d'avancement et de congés payés, grâce au maintien dans son régime habituel.

Enfin, tous les frais engagés dans le cadre d'une mission sont remboursés sur la base des textes applicables aux fonctionnaires en déplacement.

En outre, le dispositif de la réserve sanitaire permet une mobilisation immédiate, avec un maximum de garanties. En exécutant les procédures en amont de la crise, il limite l'engagement des réservistes à 45 jours par an et permet un gain et une valorisation de leurs compétences par les formations qu'il offre.

Ce statut favorable est complété par la protection de l'Etat au réserviste en cas de mise en cause de la responsabilité civile ou pénale de celui-ci à l'occasion de son activité dans la réserve sanitaire⁸⁹.

De même, l'EPRUS indemnise le réserviste, ou ses ayants droit, pour les dommages subis dans ce cadre, en cas de décès⁹⁰ notamment.

L'article R.3135-3 du décret n° 2007-1273 du 27 août 2007 prévoit, en outre, la mise en place de formations nécessaires et d'organisations appropriées pour maintenir en permanence la capacité opérationnelle de la réserve sanitaire.

Dans ce contexte réglementaire, un certain nombre de démarches ont été initiées :

- l'élaboration du référentiel de compétences de la réserve sanitaire d'intervention et de renfort. Ces référentiels ont fait l'objet d'une validation du comité consultatif de l'EPRUS ;

⁸⁹ Art. L3131-3 du code de la santé

⁹⁰ Art. L3131-4 du code de la santé

- le recensement de l'ensemble des programmes de formation existants au niveau des Centres d'Enseignement aux Soins d'Urgences (CESU) et des universités dans le domaine de l'urgence sanitaire.

Une articulation du programme de formation en cinq modules a été pensée. Ce dispositif doit proposer aux volontaires réservistes des supports pédagogiques adaptés à leurs futures missions. Dans un souci de cohérence, l'abréviation de l'établissement EPRUS a été retenue :

Le module E traite des aspects administratif, juridique, organisationnel de la réserve sanitaire, le module P des conditions de préparation d'une mission, le module R des possibles réponses en termes de compétences à mobiliser. Le module U aborde l'aspect de l'urgence d'une mission de la réserve sanitaire et le module S les spécificités sanitaires auxquelles les réservistes devront répondre.

En termes d'organisation, la mise en place d'une plateforme d'enseignement à distance permet aux volontaires réservistes d'accéder au contenu de formation. Cette plateforme permet une souplesse d'utilisation pour les réservistes et une économie sur les coûts de déplacement pour l'établissement.

Néanmoins, des formations par regroupement (formation initiale et continue) sont également organisées, en complément de cette solution, afin de favoriser les échanges et ainsi développer l'esprit d'appartenance à la réserve sanitaire. Dans cet ordre d'idée, douze réservistes ont participé à l'exercice de 2010 du Diplôme universitaire « *d'expertise dans la gestion des interventions d'urgence sanitaire* », sous l'égide de l'université Paris 12, en particulier l'UFR de médecine de Créteil.

Les premières formations se sont déroulées dans le contexte de la pandémie grippale et ont permis de former 48 médecins réservistes, retraités ou en activité hors première ligne, à l'aide à la régulation médicale des appels au SAMU – CENTRE 15, en situation de crise sanitaire dans huit villes de France (Pontoise, Amiens, Angers, Metz, Bordeaux, Nancy, Nantes, Lyon).

En ce qui concerne le matériel d'équipement et de protection des réservistes, à ce jour, l'EPRUS s'est doté de moyens modernes et performants, tant sur le plan médical que de la communication. L'EPRUS s'est notamment doté de paquetages qui permettent aux réservistes une autonomie de 24 heures.

Afin d'assurer la gestion des télécommunications, l'EPRUS s'est porté acquéreur de téléphones satellites, de téléphones GSM ainsi que d'ordinateurs portables durcis.

A titre d'exemple, la mission à Haïti, évoquée plus haut, qui avait débuté le 1^{er} janvier et s'était achevée le 26 février, a engagé des moyens matériels conséquents : téléphone satellite, paquetage, ordinateur, téléphone GSM.

4. La difficile montée en puissance des effectifs et un problème de positionnement

Le recrutement des professionnels de santé pour constituer la réserve sanitaire a débuté en décembre 2008. Au 16 février 2010, soit 13 mois après le lancement de la campagne de recrutement, la réserve sanitaire est constituée de 232 réservistes d'intervention et 160 réservistes de renfort, **soit un total de 392 personnes engagées.**

Depuis 2008, les équipes de la réserve sanitaire ont cherché à développer des campagnes de communication et de sensibilisation, ainsi que des améliorations pratiques du système d'inscription efficaces pour optimiser le recrutement et assurer la montée en puissance des effectifs.

En termes de communication, dès le mois d'avril 2009, les actions de communication vers les professionnels de santé, les étudiants et les retraités ont été menées afin de sensibiliser ces catégories à la réserve sanitaire. L'équipe de la réserve sanitaire a participé aux salons et congrès professionnels des pharmaciens, des médecins et infirmiers urgentistes. De nombreux contacts avec la presse spécialisée ont permis la diffusion d'articles dans « Le Généraliste », « le Quotidien du Médecin », « La Revue Soins », « Le moniteur des pharmacies », les revues des étudiants en médecine, en pharmacie et en soins infirmiers, et les différentes revues ordinaires.

En juin 2009, la présentation de la réserve sanitaire a été faite lors des assemblées générales des associations des étudiants en médecine et en pharmacie et s'est poursuivie, à la rentrée de septembre, par la diffusion de plus de 46 000 dossiers d'information et d'affiches dans l'ensemble des facultés de pharmacie, de médecine, de sages-femmes et dans les instituts de formation en soins infirmiers.

Les médecins retraités ont été ciblés via un courrier relayé par le conseil national de l'ordre des médecins et 11 300 dépliants ont été envoyés aux médecins ayant cessé d'exercer depuis moins de 5 ans.

En termes de législation, la simplification des examens médicaux nécessaires à l'engagement dans la réserve sanitaire, intervenue le 20 août 2009 dernier par arrêté, ainsi que l'augmentation du délai entre la cessation d'activité et l'entrée dans la réserve sanitaire, en date du 30 décembre 2009, sont autant de leviers récents qui devraient favoriser l'engagement des citoyens dans la réserve sanitaire.

En termes de technologie, la mise en œuvre du système de gestion en ligne des candidatures est opérationnelle depuis le 1^{er} février 2010 et permet à chaque réserviste de s'inscrire et de gérer son dossier via internet. Cette autonomie doit permettre au réserviste de réaliser son engagement plus rapidement et plus facilement.

Les résultats apparaissent cependant modestes, tant au regard du nombre de médecins en France, qui est de l'ordre de 200 000 généralistes et spécialistes confondus, que des objectifs initiaux (500 réservistes d'intervention et 1 000 réservistes de renfort).

Comme l'a souligné M. Cédric FONTAINE⁹¹, responsable de la Formation à l'Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS) devant la mission : « *Il faut sans doute mettre cela sur le compte de la jeunesse du dispositif et du peu de moyens en communication utilisés pour promouvoir ce dispositif* »

L'épisode de la grippe H1N1 n'a paradoxalement pas favorisé le développement des réserves sanitaires. Alors que cette épidémie et la campagne de vaccination qui l'a suivie semblaient le type de situation pour laquelle cette réserve avait été conçue, le dispositif n'a pas été utilisé en tant que tel, les préfetures ayant recours, face aux besoins considérables liés à la mise en place des centres de vaccination, à des réquisitions.

Le positionnement de la réserve sanitaire d'intervention n'est également pas facilité par l'existence d'autres dispositifs d'intervention sanitaire à l'étranger que cela soit à travers des associations telles que Médecins du monde ou Médecins sans frontières ou des organismes tels que le SAMU mondial créé pour faciliter les missions internationales des SAMU de France par la circulaire n° 93-17 du 3 mars 1993.

La mission constate que ce dispositif encore très jeune a du mal à s'imposer comme l'interlocuteur privilégié, pour ce qui est des renforts de soignants, que ce soit dans le cadre d'une crise sur le territoire national ou dans le cadre d'intervention à l'étranger. Sans doute faut-il attendre la montée en puissance des effectifs pour voir si les difficultés rencontrées tiennent à la conception même de cette réserve ou aux moyens limités qui sont consacrés à son développement.

D. UNE RÉSERVE PÉNITENTIAIRE EN COURS DE FORMATION

Les articles 17 à 21 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ont créé une réserve civile pénitentiaire 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.

Ce dispositif a été institué au vu des résultats de l'expérimentation du recrutement de personnels de surveillance retraités afin d'assurer la sécurisation des juridictions lancée en 2006. Cette expérimentation avait eu lieu dans un contexte spécifique d'agression, en 2005, d'une greffière. Pour répondre aux inquiétudes, le Garde des Sceaux avait alors décidé de recruter

⁹¹ Cf Audition de M. Cédric FONTAINE, Pôle réserve sanitaire, Responsable de la Formation, Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS) Le 2 juin 2010, annexe 1 page 305

des jeunes retraités du personnel pénitentiaire pour accomplir des vacations en tant qu'agent de sûreté dans les bâtiments du Ministère de la Justice, les tribunaux plus précisément.

Ces retraités étaient recrutés par les cours d'appel sur la base d'un contrat de vacation (15 euros/heure brut), parallèlement au recrutement de réservistes de la police nationale ou au recours à des sociétés privées.

La réserve ainsi créée par la loi est constituée de personnels dégagés de leur lien avec le service sur la base du volontariat. Dans la limite de 150 jours par an, le réserviste devrait effectuer les missions qui lui sont assignées par son autorité de gestion : la direction interrégionale des services pénitentiaires dans le ressort de laquelle il a son domicile.

Cette réserve n'a pour l'instant pas d'existence effective, le décret d'application n'étant pas encore adopté.

Dans l'esprit du législateur, la réserve civile pénitentiaire devrait être prioritairement affectée à la sécurisation des 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation relevant de la direction de l'administration pénitentiaire et des tribunaux relevant de la direction des services judiciaires, le coût en étant supporté par le programme employeur. Les réservistes pénitentiaires ont vocation à se substituer pour partie aux réservistes de la police nationale et aux agents de sécurité des sociétés prestataires.

Le garde des sceaux, ministre de la justice pourrait faire appel à des réservistes pour effectuer également des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale. Les réservistes pourraient également être chargés d'assister les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exercice de leurs fonctions de probation.

La réserve est exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire. Les réservistes sont soumis au code de déontologie du service public pénitentiaire. Les volontaires doivent remplir des conditions d'aptitude fixées par décret. Ceux dont la candidature a été acceptée souscrivent un engagement contractuel d'une durée minimale d'un an renouvelable. Ils apportent leur soutien aux services relevant du ministère de la justice, dans la limite de cent cinquante jours par an.

Ils participent, à leur demande ou à celle de l'administration, aux actions de formation ou de perfectionnement assurées par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, les services déconcentrés ou tout autre organisme public ou privé de formation.

Le réserviste exerçant des fonctions salariées qui effectue les missions au titre de la réserve civile pénitentiaire pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail, ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre de la justice.

Dans le cas où le réserviste exerce une activité salariée, son contrat de travail est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre de la réserve civile pénitentiaire. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de la présente section.

Pendant la période d'activité dans la réserve, l'intéressé bénéficie, pour lui-même et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions prévues à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Cette réserve suscite les réticences de nombreux syndicats du personnel pénitentiaire qui craignent que sa mise en œuvre ne conduise à terme à réduire les effectifs des agents titulaires. Cette hostilité a vraisemblablement contribué à ralentir la mise en place du dispositif.

III. D'AUTRES FORMES DE VOLONTARIAT CONCOURENT À LA SÉCURITÉ NATIONALE

On l'a constaté dans le chapitre relatif aux forces de protection civile, il existe d'autres formes de volontariat que les réserves qui contribuent à la sécurité nationale, au premier chef desquelles les sapeurs-pompiers volontaires, qui représentent près de 80 % des effectifs des corps de sapeurs-pompiers et dont le statut est très proche des réservistes.

De même, aux côtés des services d'incendie et de secours (SDIS) et des services d'aide médicale d'urgence (SAMU), les associations de sécurité civile effectuent un travail considérable.

Mais il existe également d'autres formes de volontariat qui pourraient éventuellement être sollicitées en cas de crise majeure.

La disparition du service militaire a en effet entraîné la disparition corollaire des services civils en coopération. Mais, compte tenu des besoins et de la réussite de ces coopérants, une solution pour valoriser un engagement volontaire à l'étranger a été mise en place avec les volontariats internationaux.

De même, la suspension du service national n'a pas été générale puisque les territoires ultramarins en ont maintenu une forme originale avec le service militaire adapté (SMA). Créé en 1961 dans trois départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Guyane), il a pour mission d'éduquer, de former, d'insérer, d'intervenir et de développer.

L'article premier de l'arrêté du 30 septembre 1991 portant mission et organisation du SMA indique qu'il s'agit d'une « forme du service militaire » ayant pour but « de dispenser aux appelés la formation militaire, civique et morale nécessaire à tout combattant ». Il vise également à préparer les volontaires à une meilleure insertion sociale en leur proposant une formation professionnelle adaptée. Il cherche enfin à les « faire participer à la mise en valeur des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer, ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, des plans de protection, des plans de secours et des plans d'aides au service public ».

Créé en août 2005, le dispositif « défense deuxième chance » cherche également à insérer durablement des jeunes de 18 à 21 ans en situation d'échec scolaire, professionnel et en voie de marginalisation sociale.

IV. DES DISPOSITIFS DE RÉSERVES HÉTÉROGÈNES QUI DÉPENDENT DE LA FIDÉLISATION DES RÉSERVISTES

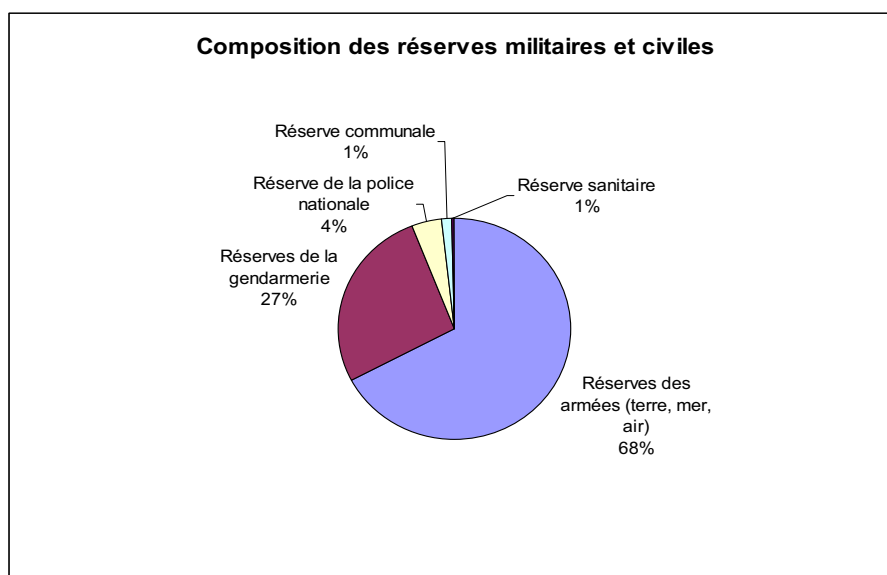
De ce panorama des différentes réserves, la mission constate tout d'abord l'existence de principes communs à l'ensemble des réserves.

A. DES PRINCIPES D'ORGANISATION ET DE GESTION COMMUNS

Les réservistes militaires et civils ont en commun d'être un personnel de renfort composé d'anciens professionnels et, de façon croissante, de personnes étrangères à la profession qui s'engagent de façon volontaire à servir une profession dite d'intérêt général pendant quelques dizaines de jours par an et qui reçoivent en contrepartie une protection juridique, une formation et une rémunération.

Ces principes communs sont largement hérités de la réserve militaire dont le poids numérique et historique est prépondérant.

La réserve militaire, gendarmerie incluse, représente 95 % des réserves et a servi de modèle à l'élaboration des textes régissant les autres réserves.



Source : Sénat

Dans ce paysage des réserves, on observe cependant deux cas singuliers : la réserve sanitaire d'intervention et les pompiers volontaires.

La réserve sanitaire, dans sa composante d'intervention, n'a en commun avec les autres réserves que le nom, car il s'agit avant tout d'un cadre d'emploi de professionnels de santé pour des interventions en dehors de leur fonction courante. Il ne s'agit pas de recourir à des personnes qui ont une autre profession pour venir renforcer les effectifs de soignants, mais d'utiliser des soignants dans un cadre d'emploi qui n'est pas leur cadre usuel d'emploi et en particulier de les employer à l'étranger. Ce n'est pas le cas de la réserve de renfort de la réserve sanitaire qui est composée de professionnels de la santé retraités ou d'élèves en médecine.

Les pompiers volontaires n'ont quant à eux pas le titre de réservistes mais en partagent les caractéristiques. Il s'agit de fait d'une réserve de protection civile forte de plus de 180 000 hommes exerçant des professions très diverses mais suffisamment disponibles et réactifs pour assurer plus de 50 % des interventions voire 80 % dans les zones à caractère rural.

La mission a ensuite **constaté une évolution convergente des réserves d'anciens professionnels vers des réserves ouvertes sur la société civile.**

Cette évolution présente plusieurs avantages. Elle permet d'accroître les viviers de recrutement à un public nécessairement plus large. Elle permet de « démocratiser » les réserves afin de limiter le poids des anciens gradés et de renforcer les effectifs des réservistes moins gradés susceptibles d'être affectés à des tâches qui ne nécessitent pas de qualifications particulières. Elle permet enfin de diversifier l'origine des réservistes pour recruter des compétences, des profils et une expertise dont les forces d'active ne disposent

pas. Elle permet enfin de réduire le coût des réserves qui rémunère les anciens gradés à un niveau en rapport avec leur grade.

Cette évolution impose cependant un effort accru de formation. Dans les armées, le service national ayant été suspendu, le recrutement de jeunes n'ayant aucune expérience militaire impose de consacrer une part significative de la vingtaine de jours de réserve à la formation. Dans la police, la prochaine ouverture de la réserve à la société civile exigera également la mise en place d'un parcours de formation.

L'intensification de l'effort de formation des réservistes issus de la société civile entraînera inévitablement un renchérissement du coût de fonctionnement des réserves.

La mission a également constaté que le bon fonctionnement des réserves supposait une activité régulière. La régularité et le niveau d'activité des réservistes dans l'année sont d'abord une garantie de leur bon entraînement. C'est ensuite une condition nécessaire pour garantir la motivation et la fidélisation des réservistes. Tous les gestionnaires rencontrés par la mission ont été unanimes : en deçà d'un certain nombre de jours par an, les réservistes se sentent sous-utilisés et perdent le sens de leur engagement pour finir par l'abandonner.

Cette observation permet sans doute aussi de mieux comprendre les difficultés que rencontrent la réserve sanitaire et la réserve communale à trouver leur juste place. Car il s'agit de réserves qui n'ont pas d'activité régulière mais dont la vocation est d'être mobilisée en cas de crise. Or l'expérience des autres réserves montre qu'il est difficile de mobiliser des réservistes dans la seule perspective d'attendre la crise sans entretenir une activité tout au long de l'année.

B. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ENCORE HÉTÉROGÈNES

Au-delà de ces tendances de fonds, la mission constate que les différents ministères concernés se sont dotés au fil du temps de réserves en fonction de leurs besoins particuliers. Ce processus qui n'a pas été coordonné aboutit à une sédimentation de textes spécifiques.

On recense des volontariats encadrés au sein de corps constitués (réserve militaire opérationnelle, réserve de la police, réserve sanitaire) et **des volontariats individuels avec encadrement ad hoc** (réserves communales de sécurité civile, réserve militaire citoyenne).

La plupart des réserves sont rémunérées mais d'autres non (réserve communale en particulier). La majorité est dotée d'un statut professionnel spécifique (réserves opérationnelles militaires et civiles), mais certains réservistes n'ont que le statut de collaborateur occasionnel du service public (réserve citoyenne des armées, réserves communales notamment).

Des réserves citoyennes ont été mises en place dans les armées, gendarmerie comprise, mais ce n'est pas encore le cas au sein de la police nationale dans laquelle le service volontaire citoyen de la police nationale joue un rôle analogue à certaines réserves citoyennes.

Enfin, dans les différentes composantes de la réserve, le réserviste est, selon les cas, régi par le code du service national, le code de la sécurité sociale, le code de la santé publique, le code général des collectivités territoriales, etc.

Cette diversité se retrouve aussi bien au niveau des rémunérations, que de l'assujettissement à l'impôt.

Les réservistes militaires touchent entre 41 à 156 euros par jour contre 75,15 à 165,52 euros par jour pour les réservistes de la police et rien pour les membres des réserves communales. Les sommes touchées dans le cadre des réserves de l'armée et de la police ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas pour les activités menées dans le cadre de la réserve sanitaire.

On retrouve également des différences au niveau des préavis donnés par les réservistes à leur employeur pour effectuer des périodes de réserves. Il est de 30 jours pour les réservistes des armées et de dix jours pour la réserve de la police. La durée de la période de réserve à partir de laquelle il faut l'accord de l'employeur est de 5 jours dans la réserve de l'armée et de dix jours dans la police.

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

C. UN PAYSAGE DES RÉSERVES PEU LISIBLE POUR LES CITOYENS ET LES EMPLOYEURS

Cette hétérogénéité peut surprendre. Elle s'explique, certes par l'histoire. Chaque réserve a développé son identité, sa culture propre et une image particulière.

Les réserves procèdent jusqu'à présent d'une vision exclusivement sectorielle de leur intervention, alors même qu'on pourrait penser que la gestion de crise grave nécessite de plus en plus la mise en commun de moyens multiples.

Faut-il pour autant penser avec le préfet Jean AMBROGGIANI, auteur d'un rapport sur l'effort de mise en cohérence des réserves civiles et militaires remis à Mme Bernadette MALGORN, Secrétaire général du ministère de l'intérieur, que « *cet émiettement révèle un défaut de vision globale de la participation volontaire du citoyen à un effort national de défense et de sécurité.* » et que « *Cet agrégat inconstitué de réserves si différenciées en statuts, modes d'enrôlement, formation, rémunération, protection sociale et juridique, justifiées par les spécificités de chacune d'elles (missions, publics recrutés, technicité etc....), se révèle dans l'ensemble générateur d'une trop grande hétérogénéité* »⁹² ?

La mission s'est interrogée sur les inconvénients de cette situation et sur les avantages qu'il y aurait à créer un corps unique de réservistes polyvalents.

Elle a constaté que les réservistes étaient autant, sinon plus, attirés par des métiers que par l'idée d'un volontariat en général. Les réservistes de l'armée, comme il a été souligné, viennent acquérir ou prolonger une expérience militaire. Dès lors, la bonne gestion des réservistes, une attention soutenue à leur recrutement, à leur discipline, au moral, à leurs attentes très diverses et à leur fidélisation relèvent d'une logique de métier. Il ne lui est pas paru, à ce stade de la réflexion, anormal que les réserves soient ainsi spécialisées.

Il lui semble en revanche plus contestable que de très nombreuses catégories de réservistes se superposent avec des statuts différents et cela pour plusieurs raisons.

Ces différences de statuts sont tout d'abord peu compréhensibles par le public susceptible d'être intéressé et les employeurs susceptibles d'être concernés⁹³.

Ces différences empêchent ensuite d'avoir une vision globale du dispositif et un cadre de référence et d'expression claire permettant de communiquer au grand public sur l'utilité des réserves.

La mission a été frappée de constater le peu de notoriété des réserves. Pour beaucoup de nos concitoyens, les réserves ont disparu avec la fin du service national. En définitive, peu de gens semblent en connaître l'existence. Comme l'a souligné M. Xavier GUILHOU, président du comité de liaison défense du Medef lors de son audition : « *quand ils en connaissent l'existence, le sens et la vocation de ces réserves ne sont plus clairs dans l'esprit des Français en général et des chefs d'entreprise en particulier.* »

L'hétérogénéité des différents dispositifs participe ainsi à une méconnaissance et un manque d'intérêt pour les réserves en général de la part

⁹² Effort de mise en cohérence des réserves civiles et militaires, rapport du Préfet Jean Ambroggiani remis à Mme Bernadette Malgorn, Secrétaire général du ministère de l'intérieur, 2009 (page 12).

⁹³ Cf Pour plus de détails sur les différences statutaires entre les réserves, voir l'annexe 2, page 304, la comparaison des réserves civiles et militaires

du public alors que, dans le même temps, il existe chez nos concitoyens une disponibilité, une volonté de s'engager au service de la protection de la collectivité en cas de crise.

Il est enfin peu compréhensible pour les employeurs de penser que si un de leurs salariés est réserviste dans l'armée, il a droit à 5 jours par an, mais que si c'est dans la police c'est dix jours et que, dans les deux cas, les préavis pour le prévenir sont différents.

D. DES DISPOSITIFS QUI DÉPENDENT DE LA FIDÉLISATION DES VOLONTAIRES

La dernière observation qui s'est imposée à la mission est la relative fragilité de ces réserves qui reposent sur le volontariat et donc sur la nécessité de fidéliser des volontaires qui peuvent à tout moment rompre leur engagement.

L'engagement dans les réserves militaires comme civiles a toujours été fondé sur des valeurs républicaines et communautaires fortes : don de soi, engagement désintéressé au profit de la communauté, volonté de rendre service, primauté de l'intérêt collectif sur l'intérêt personnel.

Dans une société qui demande un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle et dans leur vie familiale, l'engagement citoyen impose à chacun des arbitrages délicats.

Or force est de constater que ces arbitrages au quotidien se font aujourd'hui dans un contexte qui n'est pas favorable au volontariat. Comme le souligne Luc Ferry dans un rapport sur l'engagement volontaire dans les sapeurs-pompiers : *« Notre société connaît une crise profonde de l'engagement au profit de la communauté, alors que dans le même temps l'individu, ses intérêts personnels ou ceux de son entourage proche, deviennent des valeurs dominantes, des moteurs des comportements. »*⁹⁴

Dans les générations de l'après-guerre, les engagements étaient le plus souvent portés par une référence à un groupe d'appartenance, par l'attachement à des valeurs partagées et transmises de génération en génération. Ce type d'engagement se fait plus rare et moins durable, les sociologues parlent **d'engagement « à éclipses »**, **d'engagement « à la carte »**.

L'implication des jeunes se fait par des engagements de courte durée facilement remis en question. Or la réserve a besoin de durée tant pour la formation initiale que pour l'acquisition de l'expérience, le maintien du savoir-faire et le travail en équipe qu'elle implique.

La situation du marché du travail, en particulier pour les jeunes, explique très largement ce comportement.

⁹⁴ Rapport de la commission « ambition volontariat », président de la commission, M. Luc Ferry 15 septembre 2009

Dans la logique de ces fortes évolutions sociétales, le poids de la famille devient également important. Face aux évolutions et aux fragilisations que connaissent les cellules familiales (travail des deux conjoints, importance attachée à la réussite scolaire des enfants, acquisition d'un logement, divorces, familles monoparentales ou recomposées, garde alternée des enfants...), chacun donne dorénavant une très haute priorité à sa vie familiale.

Les volontaires qui s'engagent dans les réserves ne font bien sûr pas exception à cette tendance, mais à la problématique de devoir concilier vie professionnelle et vie personnelle, s'ajoute pour eux celle de devoir aussi répondre aux impératifs de leur engagement volontaire au profit de la communauté.

Si le poids de la famille joue assez peu au moment de l'engagement, compte tenu de l'époque où il intervient le plus généralement, il devient ensuite au fil des ans et de l'installation dans la vie, une véritable contrainte qui pèse lourd au moment du renouvellement de l'engagement.

Enfin l'engagement dans les réserves comme d'ailleurs chez les sapeurs-pompiers trouvait ses racines dans l'attachement à sa commune ou à sa région, dans la mobilisation au profit de ses concitoyens les plus proches, ceux que l'on côtoyait quotidiennement. Même dans l'armée, le recrutement des réservistes se fait de façon locale à partir des régiments et des bases militaires souvent par le bouche-à-oreille.

Depuis une trentaine d'années, cette appartenance communautaire n'a plus le même poids ; face à des modes de vie différents, à une mobilité plus grande, la commune a aujourd'hui beaucoup moins de réalité. En outre, pour la réserve militaire, la réorganisation en cours des bases de défenses bouleverse la géographie des régiments au risque de perdre de nombreux réservistes.

A ces difficultés s'ajoutent celles qui vont naître de la concurrence entre les réserves. La mission a pu constater que toutes les réserves recrutaient un peu dans un même vivier de gens qui veulent s'engager au service de la collectivité. Il est même vraisemblable qu'à terme certaines réserves soient en concurrence, comme c'est déjà le cas entre les réserves communales et les sapeurs-pompiers volontaires.

*

L'analyse des modes de fonctionnement des différentes réserves et de leur rôle respectif permet de se faire une idée assez fidèle de leur contribution potentielle à des scénarios de crise majeure.

*

QUATRIÈME PARTIE : CES RÉSERVES PEUVENT CONSTITUER UN RENFORT UTILE À LA BONNE GESTION DES CRISES

Comme le souligne le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : « *Dans les organismes chargés de la gestion des crises, au niveau central ou dans les zones de défense, dans la gendarmerie nationale ou dans les unités, du fait du départ des unités en opérations extérieures, la réserve opérationnelle représente un atout important pour la sécurité de demain* ».

Conflits, tempêtes, populations sinistrées à la suite d'une catastrophe, les réservistes sont engagés sur le territoire national ou lors d'opérations extérieures (OPEX) des armées ou de missions de secours humanitaires comme à Haïti. Ils contribuent à la mise sur pied et à la constitution des forces, en particulier dans les états-majors et dans la chaîne du soutien dont les besoins en effectifs dépassent les capacités de l'active. Dans les armées, les réservistes facilitent la mise sur pied des unités d'active dont elles viennent assumer les missions permanentes.

Si leur manque de réactivité immédiate limite leur emploi dans les unités partant en premier, les réserves contribuent, en y participant, à la fluidité des relèves, notamment dans les états-majors opérationnels.

Les réserves constituent également un réservoir d'expertises spécifiques qui contribue à la réalisation des missions.

I. AU DÉCLENCHEMENT DE LA CRISE, UN RÔLE LIMITÉ MAIS NÉCESSAIRE DANS L'ARMEMENT DES ÉTATS-MAJORS DE CRISE

A. UN RÔLE LIMITÉ DANS LES PREMIÈRES HEURES DE CRISES

Lorsqu'il s'agit d'engager, aussi bien en Europe qu'à l'extérieur du continent, des forces capables d'intervenir en premier, parfois dans des délais très réduits, pour imposer une supériorité sur un théâtre, dans un cadre national ou multinational, il faut disposer d'unités présentant un haut niveau de préparation opérationnelle, constituer des groupements de forces adaptés à l'opération envisagée, les projeter rapidement à plusieurs milliers de kilomètres.

Le dispositif d'alerte des armées prévoit de pouvoir à tout moment projeter tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, un échelon d'urgence national comprenant des capacités terrestres, d'un volume pouvant atteindre 5 000 hommes au bout de 9 jours, ainsi que des capacités aériennes et navales.

Dans ce cadre, les réservistes jouent nécessairement un rôle limité car leur manque de réactivité immédiate limite leur emploi dans les unités partant en premier.

Le même constat peut être dressé s'agissant des opérations de secours en cas d'événement majeur sur le territoire national. Le Centre de traitement de l'alerte (CTA), les CODIS (Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours), les Centres opérationnels de zone (COZ), le Centre opérationnel de gestion interministériel des crises (COGIC), peuvent compter sur les effectifs de garde des SDIC prêts à intervenir 24 heures sur 24.

Constitué d'un centre opérationnel de veille permanente (24h/24), d'un centre de crise, activé en cas de besoin, le COGIC permet la mise en place d'un dispositif pouvant accueillir une trentaine de cadres, d'un centre de transmissions qui gère l'ensemble des moyens de communication de la direction et d'un centre de documentation. En cas de besoin, chaque ministère y est représenté, ainsi que les grands opérateurs nationaux comme E.D.F ou France- télécom.

Dès lors, les réservistes sont naturellement voués à jouer un rôle limité dans la réponse immédiate aux crises.

La mission a pu constater que le recours aux réservistes n'est en conséquence ni mentionné dans la planification militaire de crise, ni dans la déclinaison des différents plans ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile).

B. UN RÔLE IMPORTANT DANS L'ARMEMENT DES ÉTATS-MAJORS DE CRISE

La mission a en revanche constaté que les officiers généraux de zone de défense (OGZD) utilisent très largement les réservistes pour adapter les effectifs des états-majors interarmées de zone de défense (EMIAZD) aux besoins dans des délais parfois très courts.

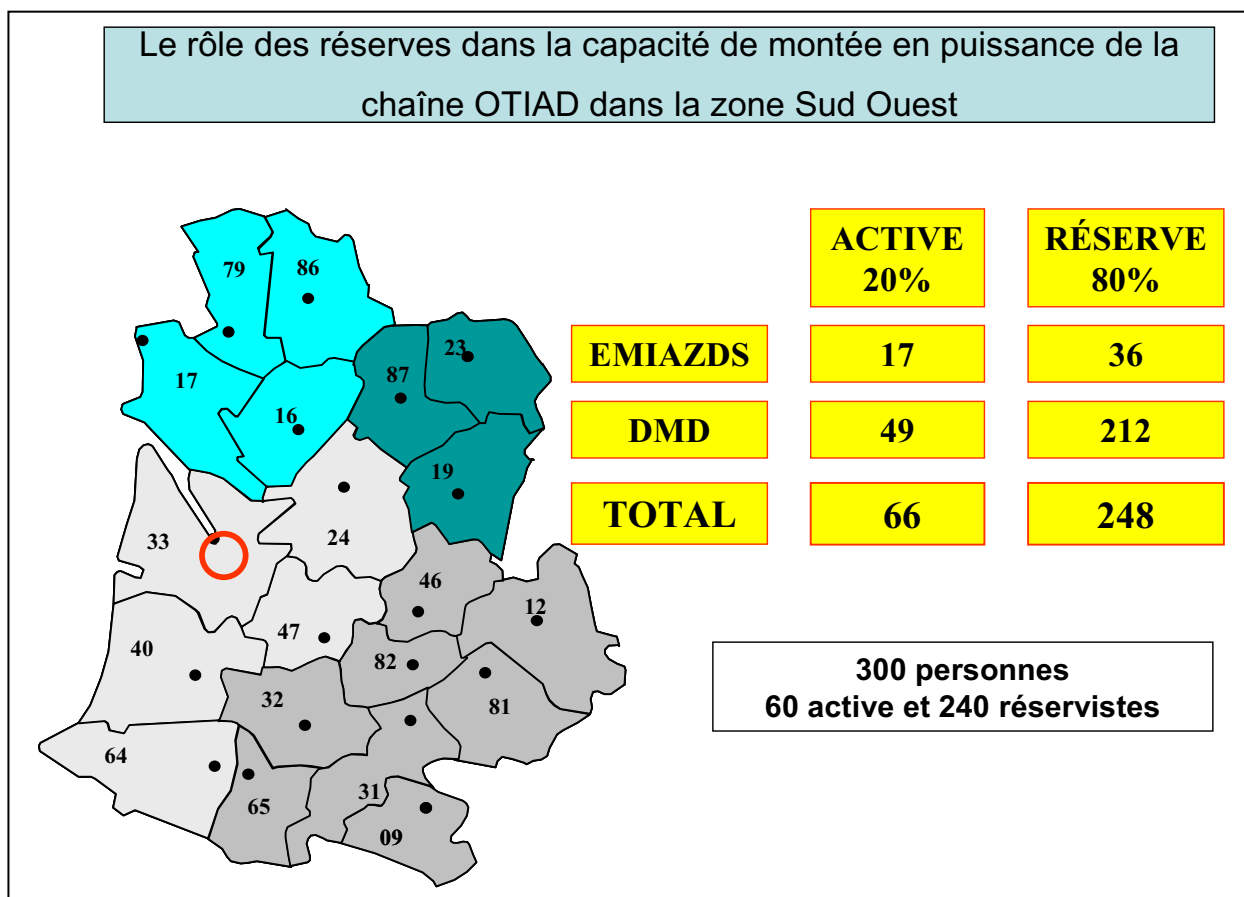
1. La contribution des réservistes à l'armement des états-majors des zones de défense

Lors de sa visite à la zone de défense sud-ouest, la mission a constaté que plus de la moitié des effectifs de l'état-major interarmées de zone de défense (EMIAZD) et des délégations militaires départementales (DMD) était composée de réservistes.

Ces officiers de réserve formés aux techniques d'état-major contribuent, lors de leur période de réserve, au fonctionnement de l'EMIAZD, aux exercices et à la formalisation des procédures opérationnelles et peuvent être mobilisés dans des délais très courts en cas d'événements majeurs.

Selon le vice-amiral Bernard ROGEL, sous-chef Opérations à l'état-major des armées : « les réservistes composent 75 % des effectifs militaires des états-majors de la chaîne OTIAD ».

Loin d'être cantonnés à des tâches subalternes, ces officiers de réserve assurent des fonctions essentielles dans ces états-majors, comme l'a confirmé le Général PICHOT DE CAMPFLEURY, officier général de la Zone de défense Sud.



Source : ZDSO

Lors de sa visite de la zone sud-ouest, la mission a rencontré des exemples types des réservistes qui permettent aux EMIAZD de remplir leur fonction.

La mission a ainsi rencontré un lieutenant-colonel de réserve, ancien officier de carrière de l'armée de l'air, affecté à l'état-major interarmées de zone de défense Sud-ouest qui a assuré la fonction d'officier de liaison auprès de la Préfecture de Zone sud-ouest de Bordeaux à l'occasion de la tempête Klaus, en janvier 2009, de la tempête Xynthia, en février-mars 2010, et du nuage de poussière dû au volcan islandais en avril 2010.

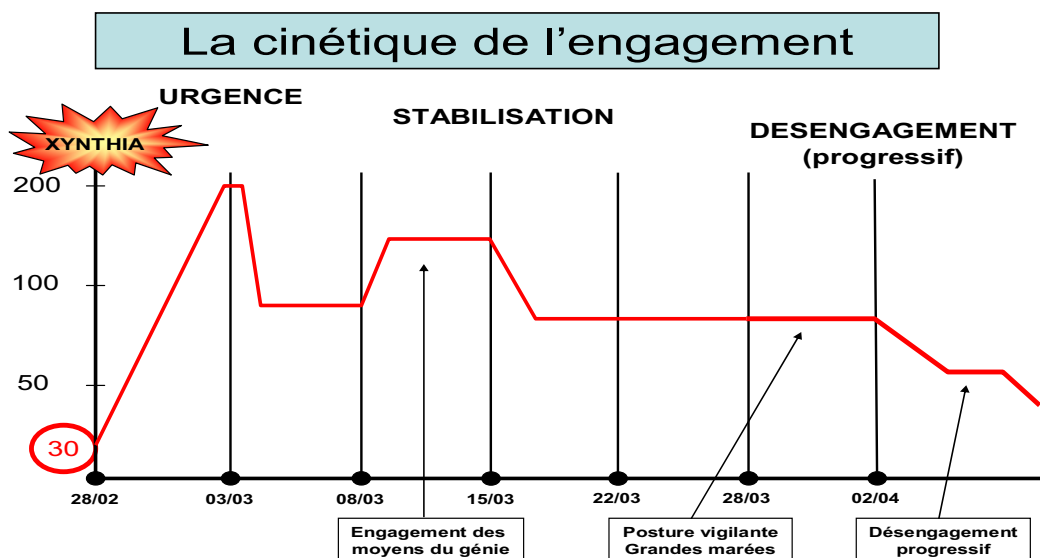
En dehors de ces périodes, ce lieutenant-colonel participe à différents groupes de travail destinés à harmoniser les procédures opérationnelles des délégations militaires départementales en Zone de Défense Sud Ouest, à élaborer une aide à la gestion de crise ou à créer un catalogue des savoir-faire

et de l'instruction des réservistes. Responsable de l'animation des exercices réalisés par l'EMIAZD au profit des DMD, il participe régulièrement aux exercices de l'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZDS).

Ce lieutenant-colonel est, en cas de crise, mobilisable en quelques heures. Il n'est pas un cas isolé. Globalement, il a été dit que les réservistes des EMIAZD sont particulièrement disponibles et rallient l'état-major parfois dans des délais plus brefs que les officiers d'active.

C'est également le cas d'un autre officier rencontré par la mission : un colonel de réserve, âgé de 58 ans, ancien officier d'active à la retraite, conseiller municipal chargé de la sécurité dans sa commune, entré dans la réserve en janvier 2004, et réserviste sans interruption jusqu'à aujourd'hui. Il est disponible en cas de besoin avec un préavis téléphonique de 24 à 48 heures. En gestion de crise, il assiste le chef de la « division plans et conduite des opérations », il assure le recueil et l'analyse des demandes de concours des armées par les représentants de l'Etat (recherche et choix des moyens, proposition de solutions), il contribue à la préparation des ordres de l'état-major et à la conduite des opérations. Il a ainsi participé aux opérations en vue de la visite du Pape Jean-Paul II à Lourdes en 2004, à l'encadrement des manifestations des pacifistes « Non au M 51 », à la gestion des tempêtes Klaus et Xynthia.

Ces deux exemples illustrent la disponibilité de certains réservistes et expliquent comment les EMIAZD arrivent à accroître leurs effectifs en fonction du niveau de la crise. La cinétique de l'engagement des effectifs de l'EMIAZD de la zone sud-ouest lors de la crise liée à la tempête Xynthia montre comment la chaîne OTIAD peut passer de 30 membres à 200 en 5 jours puis se stabiliser à une centaine pendant un mois.



Parmi les apports de ces réservistes, il faut ajouter à cette grande disponibilité, une bonne connaissance du terrain liée à leur implantation locale. Dans les états-majors, les réservistes habitent généralement à proximité dans le département. De ce fait ils connaissent la région et les contraintes du terrain en cas d'intervention d'urgence, comme ce fut le cas pour Xynthia.

2. Les réservistes du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)

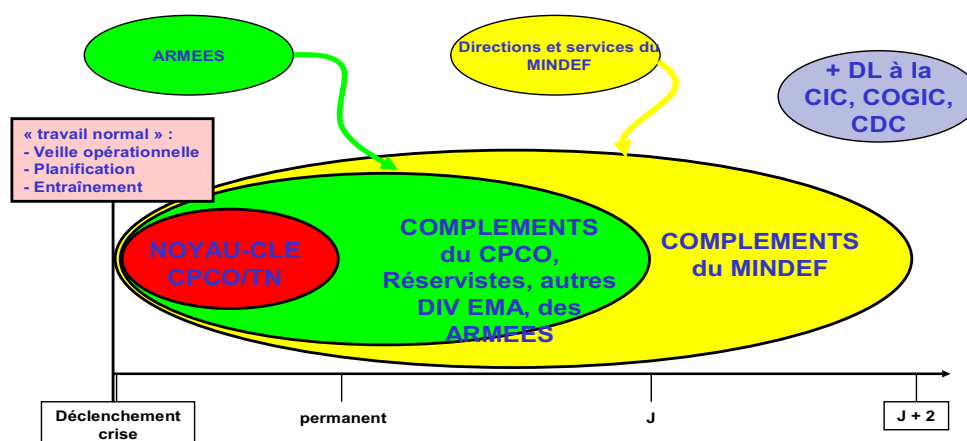
Au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'état-major des armées, sur un effectif total de 200 personnes, une soixantaine de réservistes sont employés pour une durée de un à deux mois, essentiellement en conduite d'opérations. Parmi eux, une trentaine forme le vivier réserve du CPCO⁹⁵.

Ces réservistes permettent de donner de la souplesse à la gestion des effectifs des états-majors de crise. Leur présence permet de renforcer la capacité du CPCO à maintenir des cellules de crise dans la durée, à pallier les absences, les permissions. Elle permet de compléter les cellules de crise, de relever ou compléter le personnel d'active. Les réservistes permettent ainsi de faire face à la simultanéité des opérations et aux pics d'activité, mais apportent aussi une expertise particulière dans des domaines variés.

Le général de brigade Didier CASTRES, commandant le CPCO, qui a reçu la mission, a jugé que les réservistes étaient « *indispensables au fonctionnement quotidien du CPCO* ». Il a estimé que « *identifiés pour leurs connaissances, expériences et compétences spécifiques, ces réservistes sont à même d'assurer l'intérim des chefs ou adjoints de bureau* ».

⁹⁵ Cf fiche « Une logique de renforcement au juste besoin », audition du CPCO - 11 mai 2010 - Voir annexe page 277

Schéma de montée en puissance des effectifs du CPCO



Source : CPCO

De fait, comme l'illustre le schéma ci-dessus, les réservistes sont des éléments importants de l'armement du CPCO en temps de crise.

La mission constate qu'au déclenchement d'une crise, dans la pratique, les armées utilisent déjà des réservistes en nombre limité clairement identifiés et formés aux techniques d'état-major.

II. UN RENFORT IMPORTANT POUR GÉRER LES CRISES DANS LA DURÉE

Passé les premiers jours d'une crise, les forces d'active des armées, de la protection civile et des secours ayant été sollicitées de façon continue pendant plusieurs journées d'affilée, les pouvoirs publics, si l'événement l'impose, peuvent prévoir d'installer un dispositif dans la durée.

A l'issue des nombreuses auditions qu'elle a effectuées, la mission estime que l'emploi principal des réserves en temps de crise se situe là, dans ce renfort des forces d'active, pour leur permettre de tenir dans la durée.

S'agissant de la réserve militaire, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a indiqué, comme il a été dit, que les armées devaient pouvoir être en mesure de déployer en six mois 30 000 hommes à l'extérieur, 5000 hommes dans le cadre d'une opération nationale et 10 000 hommes sur le territoire national. Il a semblé à la mission que la capacité des armées à maintenir ce dispositif dans la durée était incertaine.

Car, si ces contrats opérationnels ont été établis dans le cadre de la refonte du format des armées, ils n'ont pas pris en compte les réductions budgétaires supplémentaires qui seront imposées au ministère de la défense dans le cadre de sa contribution à la réduction des déficits publics. Dès lors, la contribution des réserves au maintien dans la durée n'en sera que plus importante.

Il faut en outre noter que la tension sur les effectifs des armées ne concerne pas seulement les scénarios les plus « dimensionnants » mais également les scénarios de dispersion des armées dans de multiples opérations sur un nombre important de théâtres à l'étranger.

De l'avis des personnes consultées, en cas de crise majeure, ou pire encore de crises multiples qui s'installeraient dans la durée, la nécessité de relever les effectifs tous les quatre mois conduirait inévitablement à recourir de façon croissante aux réservistes.

C'est pourquoi la mission a interrogé les délégués aux réserves des différentes armées pour savoir à quelles fonctions, à quels emplois seraient consacrés les réservistes. A cette question, la mission a eu la surprise de constater qu'il n'existait pas de réponse bien établie qui ait fait l'objet, au sein des états-majors, d'une réflexion interarmées.

Il ressort toutefois des consultations sur l'hypothèse H3, que les différentes armées ont à l'esprit des scénarios d'emploi assez proches.

Dans l'armée de terre, les 24 000 réservistes pourraient se voir confier sur le territoire national, dans le même contexte que le personnel d'active, des missions de protection : sécurisation des points sensibles, protection des communications, contrôle de l'accès au territoire, participation à la défense NRBC. Ils pourraient également être affectés dans les Missions intérieures (MISSINT) (Vigipirate, Héphaïstos, etc.) ou comme compléments individuels renforts d'état-major ainsi qu'au sein du soutien général au fonctionnement quotidien de l'armée de terre.

Dans la marine, l'emploi des quelque 6 400 réservistes pourrait également être nécessaire à toute opération de grande ampleur pour :

- assurer le renforcement des postures de sûreté et en particulier de la protection des points sensibles et des unités ; de nombreux emplois de fusiliers marins qui en temps de paix sont convoqués pour un petit nombre de jours d'entraînement, mais qui seraient rappelés pour des durées significatives en situation de crise. Ils seraient employés pour assurer les surveillances statique et dynamique par moyens terrestres ou nautiques des sites de la marine ou des sites interarmées dont la protection est confiée à la marine ;

- assurer le renforcement de la sauvegarde maritime, incluant les actions de surveillance du littoral et le contrôle naval, emplois de guetteurs sémaphoriques pour armer en catégorie 1 (veille permanente) les 13 sémaphores de catégorie 2, la mise en œuvre du contrôle naval est essentiellement assurée par des réservistes, ce dispositif renforce

considérablement la capacité de renseignement en mer et contribue à dissuader le piratage et le terrorisme maritime ;

- contribuer aux capacités de déploiement des forces ; le déploiement et le soutien des forces seront assurés, entre autres, par des cargos rouliers affrétés. Les réservistes de la marine marchande sont susceptibles d'être employés pour conduire ces navires dans les zones à risque ;

- remplir des fonctions opérationnelles en état-major, en complément du personnel d'active, les renforts état-major et les permanences opérationnelles sont assurés, entre autres, par des réservistes y compris au profit des préfets maritimes pour coordonner l'action de l'Etat en mer en cas de crise ;

- renforcer durablement les soutiens spécialisés ; assurer la continuité du fonctionnement des structures organiques ou opérationnelles sur lesquelles les marins sont susceptibles d'être déployés en renfort ou en relève.

Dans l'armée de l'air, les quelque 6 000 réservistes pourraient être amenés à renforcer les effectifs du personnel d'active et mis à disposition des unités, notamment en cas :

- d'activation des centres de commandements ;
- de permanence de commandement H24 au niveau de l'administration centrale ;
- de veille permanente assurée dans tous les PC, états-majors et centres opérationnels des commandements, directions et services ;
- de prises de postures d'alerte (dispersion sur la plate-forme, desserrement hors plate-forme) ;
- d'activation des terrains de complément ;
- de renforcement de la surveillance de l'espace aérien (emploi des SARAA ...) ;
- de renforcement des moyens de défense sol-air de l'armée de l'air (mise en œuvre du guet à vue...) ;
- de renforcement des dispositifs de protection des emprises militaires ;
- d'aide aux services publics ;
- de remplacement du personnel projeté en opération sur le théâtre national ;
- de remplacement du personnel d'active mis hors de combat ;
- de relève du personnel d'active pour permettre à celui-ci d'être affecté à des tâches pour lesquelles il est plus spécialement préparé ;
- de soutien d'une activité opérationnelle intense pendant quelques jours ;

- de constitution de bases support pour assurer la survie des unités.

Sur les théâtres extérieurs, dans un conflit de longue durée, une structure spécifique centralisée (CABA 117) dédiée aux personnels de réserve partant en OPEX permettrait de former un nombre croissant de réservistes.

Certes, aujourd'hui, l'engagement des réservistes dans les unités projetées reste limité

En 2008, 771 réservistes ont effectué 54 200 jours en opérations extérieures. Dans ce cadre, la durée moyenne d'activité de ces réservistes est nettement supérieure à celle des autres réservistes puisqu'elle est de 100 jours pour l'armée de terre, de 80 jours pour la marine et l'armée de l'air et de 45 jours pour le service de santé alors que la moyenne, pour l'ensemble des réservistes des armées hors gendarmerie, se situe à 21 jours.

On trouve ainsi, dans ces opérations, des réservistes spécialisés, en tant qu'interprètes en Afghanistan ou dans l'opération « Beryx » de secours aux populations d'Indonésie suite au Tsunami. De nombreux réservistes servent en tant qu'experts dans un domaine particulier (aéronautique, système d'information et de communication, protection, renseignement, etc.).

Des réservistes sont également employés dans les états-majors des opérations extérieures aux côtés des forces alliées, et dans le même contexte que le personnel d'active dans des opérations d'envergure nationale, voire internationale, au sein des forces françaises déployées.



Afghanistan, Vallée de Jegdaley. Opération Réginu⁹⁶.

⁹⁶ © ADJ Dominique DHE / SIRPA TERRE image

Ces réservistes, souvent recrutés pour des qualifications spécifiques qui viennent enrichir les compétences des armées, ne participent que rarement aux opérations de combat, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne.

On peut imaginer que, sur un engagement de longue durée, les armées puissent faire monter en puissance ce dispositif. La mission a cependant bien conscience que l'utilisation des réserves à grande échelle supposerait d'avoir levé un certain nombre d'obstacles.

Le premier d'entre eux est la disponibilité des réservistes sur la longue durée. En effet, la projection de réservistes en OPEX et MCD nécessite une disponibilité importante induite par les délais de préparation opérationnelle et par l'exécution proprement dite de la mission, comprise entre 151 et 210 jours d'activité en fonction du déploiement.

Peu de salariés peuvent ainsi s'absenter de leur entreprise plusieurs mois. Même pour des professions libérales, une absence de cette durée est forcément délicate. Ainsi le médecin-chef des services Luc GUILLOU, délégué aux réserves du service de santé des armées, a-t-il évoqué devant la mission l'exemple d'un médecin généraliste réserviste, parti en Bosnie, qui non seulement éprouva des difficultés pour payer son remplaçant dans la mesure où sa rémunération en tant que réserviste ne suffisait pas à couvrir cette dépense, mais qui dut attendre deux années avant de voir sa clientèle se reconstituer.

D'autres obstacles sont juridiques, nous les étudierons ci-après, ils concernent les conditions de mobilisation des réservistes et la durée de leur engagement, d'autres enfin concernent le cadre d'emploi de ces réservistes.

La montée en puissance du dispositif supposerait l'emploi collectif de réservistes en unités constituées auxquelles seraient confiées non seulement des tâches mais des missions.

Or cet emploi en unités constituées reste très marginal aujourd'hui et essentiellement cantonné aux missions Vigipirate. Aussi l'utilisation plus massive des réservistes conduirait sans doute inévitablement à des tâtonnements sur leur emploi.

Sans doute les armées gagneraient-elles à envisager ce scénario et à anticiper l'emploi des réservistes dans ce contexte pour cerner les besoins des armées et définir une doctrine d'emploi en conséquence.

III. UNE CONTRIBUTION ENCORE TROP LIMITÉE DANS LA GESTION DE « L'APRÈS CRISE »

Une troisième phase s'ouvre avec l'après-crise, la fin des combats pour ce qui est des OPEX ou la fin des interventions d'urgence et des secours, pour ce qui est des crises sur le territoire national. S'ouvre alors une phase de rétablissement, de retour à la normale, qui sollicite très fortement les pouvoirs

publics alors même que la mobilisation des autorités politiques comme de l'opinion publique s'estompe naturellement. Dans ces circonstances, les réserves peuvent constituer un renfort en nombre et en compétence.

A. LE RÔLE DES RÉSERVES DANS LES OPÉRATIONS CIVILO-MILITAIRES

Il est désormais établi que la résolution des crises nécessite une approche globale s'exerçant dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et du développement économique et social. Encore à l'état de concept, cette approche interministérielle nécessite d'être précisée puis déclinée en procédures acceptés de tous les acteurs potentiels de la résolution des crises, civils et militaires, institutionnels et non institutionnels. Elle fait toujours l'objet de travaux au sein de l'UE et de l'OTAN. Néanmoins, c'est déjà une réalité sur le terrain, comme l'attestent les opérations actuelles en Afghanistan.

Dans le triptyque de l'approche globale, le rôle des armées se limite par définition au volet sécuritaire, même si dans l'urgence des premiers jours d'un engagement, une force déployée peut être amenée à porter assistance en agissant au-delà du domaine spécifiquement militaire.

Néanmoins, du déclenchement des opérations jusqu'à la sortie de crise, les armées font face à la nécessité de faire accepter leur présence et leur action au sein des populations civiles auprès desquelles elles agissent, voire avec lesquelles elles interagissent. C'est l'objet des actions civilo-militaires (ACM), partie intégrante des opérations. Avec les ACM, les armées n'ont pas vocation à se substituer aux organisations civiles dont l'assistance aux populations est la vocation première (OI, ONG et OG). Mais elles agissent en coordination avec elles.

Les ACM ne relèvent pas à proprement parler de la sortie de crise. Elles sont un complément indispensable aux opérations spécifiquement militaires. Néanmoins leur rôle croît au fur et à mesure que se met en place la phase de stabilisation dont la réussite déterminera ou non le succès de l'opération.

La mise en œuvre des ACM exige un panel de compétences très large, susceptible d'être déployé pour des durées variables. Pour les armées, cela suppose de recruter des compétences au-delà du champ strictement militaire. Comme le souligne le Livre blanc : *« les forces déployées doivent, sans se substituer ou sans concurrencer les organisations civiles, disposer des moyens propres pour mener des actions civilo-militaires au profit des populations. Celles-ci concernent en particulier le domaine sanitaire et les investissements de proximité. À cette fin, les armées développeront leur savoir-faire dans ce domaine de l'action civilo-militaire, devenue indissociable de l'action militaire stricto sensu. »*

Dans ce contexte, le recours aux réservistes est une solution pertinente qui vient renforcer les effectifs des forces d'active. C'est à cet effet que le Groupement interarmées des actions civilo-militaires (GIACM) de Lyon dispose d'un vivier de 359 réservistes et d'une base de données recensant des spécialistes de haut niveau. Parmi ces réservistes, 83 sont identifiés comme d'éminents experts, spécialistes de l'administration, issus du corps préfectoral, ingénieurs ou économistes, spécialistes du développement agricole susceptibles de diriger des opérations civilo-militaires complexes.

B. PEU DE RENFORT POUR LES PHASES POSTÉRIEURES AUX CRISES

La mission a pu constater à la lecture des retours d'expérience des tempêtes Klaus et Xynthia que, dès que les secours sont intervenus, les pompiers partis, les projecteurs des médias détournés vers de nouveaux événements, de nombreuses opérations de déblayage et de soutien aux personnes étaient nécessaires.

Or, dans cette phase, les services publics sont débordés, les services de secours, qui ont donné toute leur force au moment de la crise, considèrent que cela ne relève plus du secours et de l'urgence. Dès lors, les victimes de ces catastrophes se trouvent démunies, sans assistance, pour dégager les chemins, vider les maisons inondées.

Certes, les bonnes volontés s'organisent. Mais elles sont parfois peu nombreuses par rapport aux besoins. Elles sont naturellement peu structurées, même si des leaders naturels s'imposent soit par leur charisme soit par leur fonction notamment élective. Elles sont peu formées pour des tâches qui nécessitent avant tout des physiques de « déménageurs », mais demandent parfois une expertise spécifique, notamment en matière d'élagage où les accidents sont fréquents.

La mission regrette qu'il n'y ait pas, pour cette phase-là, un mode d'organisation structuré qui permettrait de décupler les moyens des services publics pour rétablir la situation à la normale.



Déblaiement après inondation : intervention de la brigade franco-allemande à Dresde en Allemagne en 2002⁹⁷

Comme l'a souligné le préfet honoraire Gabriel AUBERT devant la mission : *« Lors de crises, les volontaires ne manquent pas à l'appel, le problème étant de gérer ces volontaires et de leur donner les moyens d'agir efficacement. Dans ces situations de crise, le maire est responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations. Or, il n'est pas toujours en mesure de répondre, faute de préparation et d'encadrement. Les réserves communales pourraient constituer à cet égard une réponse juridique et pratique adaptée ».*

L'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999, remise au Premier ministre, indique ainsi que *« les services déconcentrés de petite ou moyenne importance disposent de peu de marges de manœuvre, pour monter brusquement en puissance et traiter des phénomènes de masse. L'opportunité devrait donc être désormais automatiquement envisagée de mise à disposition de forces de renfort⁹⁸ ».*

Dans les collectivités locales particulièrement exposées aux risques naturels, ces renforts devraient venir des réserves communales de sécurité civile créées dans le cadre des plans communaux de sauvegarde. Comme l'a souligné M. Jean BENET, sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours au ministère de l'intérieur lors de son audition par la

97 © CCI Jean-Jacques CHATARD / SIRPA TERRE

98 Évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 - rapport complémentaire de la mission interministérielle - Janvier 2001 - Rapport au Premier Ministre

mission : « ces réserves présentent de nombreux intérêts au premier rang desquels la proximité des réservistes et leur connaissance du terrain d'intervention ».

Dans le temps, un juste équilibre est à trouver entre le recours à des moyens publics renforcés par les réserves et l'appel à des entreprises privées susceptibles d'intervenir dans les opérations de déblayage et de reconstruction. Mais dans la situation actuelle, les moyens publics pour venir en aide à la population après la crise sont encore très limités.

*

Une fois dressé ce tableau de la contribution que les réserves pourraient apporter et parfois apportent à la gestion des crises, la mission a constaté l'existence de nombreux freins à leur pleine participation.

*

**CINQUIÈME PARTIE :
LES CONDITIONS DE PARTICIPATION DES RÉSERVISTES
À LA GESTION DES CRISES MAJEURES
DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES**

I. DES EFFECTIFS DE RÉSERVISTES TRÈS THÉORIQUES

A. UN POTENTIEL CONSIDÉRABLE

L'ensemble de ces réserves, qu'elles soient militaires ou civiles, représente une ressource humaine très diverse, aux compétences multiples, prête à apporter des réponses en situation de crise. En comptant les différentes formes de réserves, on obtient les chiffres suivants :

- les réservistes du ministère de la défense : 107 084 réservistes dont 32 484 réservistes sous ESR et 74 000 réservistes dans la réserve de deuxième niveau ;

- les réservistes dépendant du ministère de l'intérieur : ceux de la gendarmerie nationale : 42 600 agents dont 25 800 réservistes sous ESR et 16 800 réservistes dans la réserve de deuxième niveau ; ceux de la police nationale : 6 800 pour la réserve statutaire, dont 3 200 au titre de la réserve contractuelle, 500 pour le service volontaire citoyen.

- les réserves communales de sécurité civile : environ 2 100 personnes ;

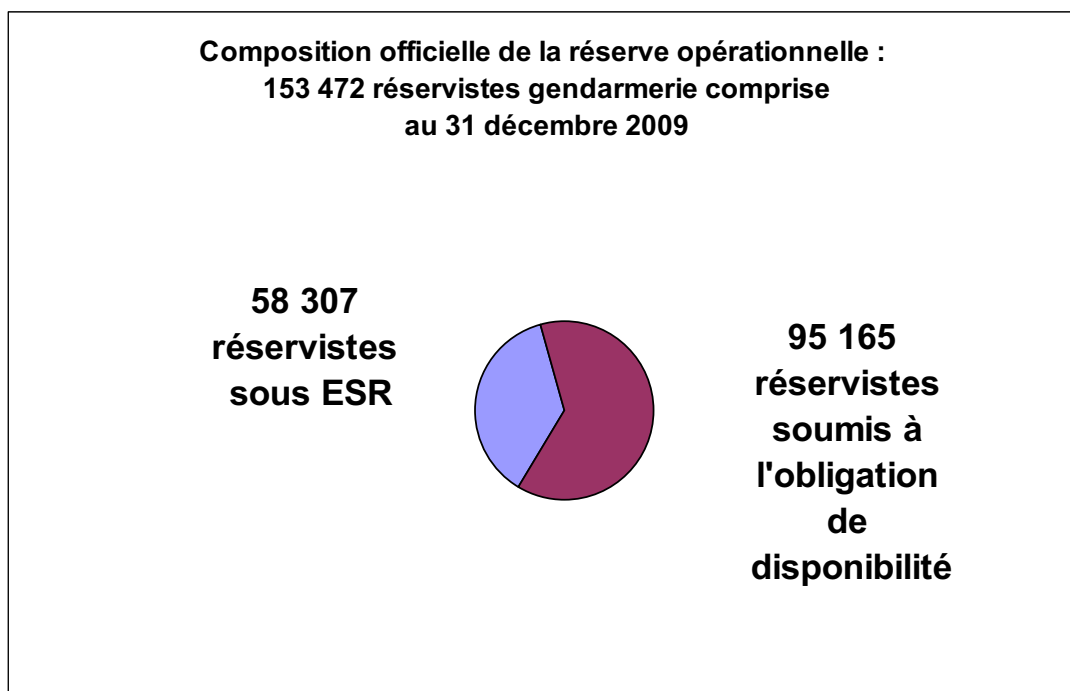
- la réserve sanitaire : environ 400 personnes.

Au total, les réserves militaires et civiles comprennent environ 150 000 réservistes dont 95 % sont des réservistes militaires.

Si on ajoute à ces réservistes l'ensemble des 200 000 sapeurs-pompier volontaires, ainsi que les 200 000 bénévoles des associations agréées de sécurité civile et les 10 000 volontaires du service civique qui pourraient aussi être considérés comme une ressource mobilisable en situation de crise majeure, le total des renforts serait de 560 000 personnes.

Autrement dit, les pouvoirs publics disposent en théorie d'un demi-million de volontaires susceptibles de porter renfort aux administrations d'Etat et aux armées pour rétablir la situation en cas de crise.

Dans cette masse, la réserve opérationnelle englobant les réservistes des armées et de la gendarmerie constitue l'essentiel des réservistes. Elle se compose, avec 58 307 réservistes sous ESR et 95 165 réservistes disponibles, de près de 70 % d'agents de la réserve de deuxième niveau.



Source : rapport d'évaluation au Parlement de l'état de la réserve militaire en 2009

En période de crise majeure, une mobilisation générale et simultanée de l'ensemble des réservistes devrait permettre au ministère de la défense de pouvoir compter théoriquement sur la présence des 115 466 réservistes (hors gendarmerie). Il s'agit en théorie d'un apport capacitaire considérable équivalent à 47 % des effectifs des actifs. Si on ne considère que les ESR, il s'agit d'un apport de 12 % des effectifs des actifs.

En cas d'événement majeur, une mobilisation maximale des réservistes sous ESR permettrait théoriquement d'accroître les effectifs des armées de 12 %.

Même avec un degré moindre de mobilisation ou dans le cadre d'une mobilisation locale sur une zone donnée, le renfort apporté aux forces armées peut être significatif.

Il faut noter qu'en période de fonctionnement ordinaire des armées, l'apport des réservistes est bien moindre. Le raisonnement doit, en effet, être tout autre. D'une part les disponibles sont, par construction, absents du fonctionnement ordinaire des armées. D'autre part, il serait assez théorique de mettre en regard les militaires d'active qui servent les armées toute l'année et les réservistes effectuant en moyenne 21 jours d'activités par an. Une mesure sans doute plus fidèle à la réalité est de calculer à partir du nombre total de journées effectuées le nombre d'emplois à temps plein que représentent les réservistes.

Sur la base de cette méthode, en prenant pour hypothèse que 10 ESR travaillant 21 jours par an (week-ends non compris) équivaut à un temps plein, on aboutit à l'idée que les réservistes représentent un renfort en effectif équivalent à 3 243 ETPT, soit 1,1 % des actifs⁹⁹.

Dans le fonctionnement quotidien des armées, les réserves représentent un apport moyen en effectif de l'ordre de 1%.

B. DES EFFECTIFS MILITAIRES LARGEMENT THÉORIQUES

Si on s'en tient aux seules réserves militaires, sans évoquer l'appartenance de certains réservistes militaires à d'autres réserves civiles ou à des services de sécurité ou de secours susceptibles d'être mobilisés, les chiffres annoncés sont en réalité assez trompeurs.

Les rapports au Parlement du Conseil Supérieur de la réserve militaire, comme de nombreux autres rapports, font l'erreur de présenter la réserve opérationnelle comme étant la somme soit des réservistes du niveau 1 et 2, soit des réservistes sous ESR et des disponibles.

Ainsi le dernier rapport d'évaluation de l'Etat de la réserve militaire en 2009 indique que « *Au 31 décembre 2009, le nombre de réservistes sous Engagement à Servir dans la Réserve (ESR) était de 58 307 volontaires dont la moyenne d'âge se situait autour de 38 ans. Si les besoins opérationnels l'exigeaient, ces volontaires peuvent être renforcés par 95 166 anciens militaires d'active assujettis aux obligations de disponibilité*¹⁰⁰ »

Or cette présentation occulte le fait qu'une partie importante des ESR sont des disponibles. Parmi les **34 % de réservistes sous ESR qui sont d'anciens militaires d'active**¹⁰¹, une partie de ces réservistes sont encore soumis à une obligation de disponibilité. D'après les informations collectées, seule la marine, la gendarmerie et l'armée de l'air semblent pouvoir déterminer les ESR signés par des disponibles. Dans l'armée de l'air, la proportion des ESR qui sont également des disponibles serait de 20 %. Il est en tout état de cause contestable de présenter ces chiffres comme pouvant s'additionner puisque cela conduit à compter deux fois les mêmes personnes.

Au-delà du problème statistique, la réserve de niveau 2 rassemblant les disponibles n'est pas opérationnelle en cas de crise. En effet, les pouvoirs publics ne disposent pas, en cas de rappel, sauf peut être dans la marine et la gendarmerie, de fichiers à jour de leurs coordonnées.

⁹⁹ Dans la pratique, la limite de ce raisonnement est qu'un certain nombre de réservistes apportent aux armées des compétences spécialisées extrêmement variées dont le ministère de la défense ne dispose pas ou n'a pas les moyens d'employer à temps plein. Dans ces cas, l'addition de spécialistes de la logistique de la langue afghane ou du droit de la mer pour faire un ETPT est quelque peu superficielle.

¹⁰⁰ Rapport au Parlement d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2009, page 4, chiffre comprenant la gendarmerie.

¹⁰¹ Rapport au Parlement d'évaluation de l'état de la réserve militaire en 2009, page 6, chiffre comprenant la gendarmerie.

Les disponibles sont, selon une expression utilisée devant la mission, « les oubliés de la réserve ». Cet oubli est d'ailleurs d'une certaine façon intégré dans la planification militaire puisque **aucun plan d'emploi des réservistes disponibles n'a été élaboré.**

Partis de l'institution militaire sans avoir choisi de demeurer dans une réserve opérationnelle ou une réserve citoyenne, la majorité de ses membres en sont professionnellement et affectivement détachés. Ainsi, ces anciens militaires n'apparaissent pas spontanément sensibles à leur obligation de disponibilité, ni même à leur obligation de notifier leurs changements d'adresse.

Malgré des efforts déployés dans la marine, l'armée de l'air¹⁰² et la gendarmerie, les administrations des armées n'ont, dans l'ensemble, pas entrepris de mesures permettant de localiser les disponibles. C'est pourquoi **le fichier des identités et des adresses de résidence, dont l'importance est cruciale pour mettre en œuvre un éventuel rappel des disponibles, est sans valeur, faute de tenue à jour.**¹⁰³

De même, si ces anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité peuvent théoriquement être convoqués, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans, dans la réalité, ces rappels ne semblent pas être pratiqués faute de moyens et de volonté.

Dans ces conditions, la mission souscrit à l'appréciation maintes fois répétée par les personnes auditionnées selon laquelle les disponibles sont une composante de la réserve opérationnelle « *peu fiable a priori* ». Comme le souligne le préfet Aubert « *les réservistes, soumis à l'obligation de disponibilité qui caractérise cette réserve nombreuse et dont l'expérience militaire des membres est encore fraîche, ne peuvent de fait être mobilisés* »¹⁰⁴.

La mission souligne que les armées se privent ainsi d'une ressource de qualité. Les disponibles sont des anciens militaires qui ont exercé à temps plein pendant plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années. Ils ont acquis pendant ces années une qualification qui est souvent sans commune mesure avec celle des réservistes issus de la société civile qui n'ont parfois comme bagages que quelques jours de formation.

¹⁰² Dans l'armée de l'air, l'instruction n° 487/DEF/EMAA/GMG/DRAA/CDT du 12 avril 2005, relative à la préparation du rappel du personnel soumis à l'obligation de disponibilité prévoit que « chaque base aérienne doit être en mesure de recenser le personnel soumis à disponibilité qui lui est affecté, pour :- le rappeler partiellement ou en totalité dans le cadre de la mise en application des articles 2 et 6 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959, - établir un répertoire de compétences auquel elle peut faire appel pour compléter ses effectif, soit de la réserve opérationnelle de premier niveau, soit de la réserve citoyenne. ».

¹⁰³ Dans la pratique, les anciens militaires touchant une pension seraient localisables du fait du versement de la pension. Ce n'est pas le cas du personnel ayant servi moins de 15 ans.

¹⁰⁴ Les réserves de sécurité nationale - Rapport sur la question des réserves civiles et militaires présenté par M. Gabriel Aubert, préfet. Avril 2009, page 44.

Ils présentent l'avantage d'avoir une palette de compétences militaires plus large que les réservistes issus directement de la société civile qui reçoivent le plus souvent une formation pour un type de métier spécifique.

Chaque année, le stock des disponibles est renouvelé par l'arrivée de nouveaux retraités des armées et le départ des agents ayant quitté les armées depuis plus de 5 ans. Les effectifs annuels de départs des armées est de l'ordre de 32 000 en 2009. Ces disponibles sont relativement jeunes puisque 57 % des militaires qui quittent l'armée ont moins de 50 ans, l'âge moyen des officiers lui est de 44 ans, celui des sous-officiers de 41 ans et celui des militaires du rang de seulement 25 ans¹⁰⁵. **Il s'agit donc d'un vivier non seulement qualifié mais relativement jeune.**

Aussi, en l'état actuel des choses, les armées peuvent avant tout compter sur les 58 307 réservistes sous ESR dont 32 484 sous la responsabilité du ministère de la défense et 25 823 réservistes de la gendarmerie. C'est là le cœur de la réserve militaire.

Aussi bien quantitativement que qualitativement, l'abandon d'une politique d'emploi de la réserve de deuxième niveau fragilise le potentiel des réserves en cas de crise majeure.

Tout au long des auditions, la mission a eu le sentiment que la hiérarchie militaire ne savait que faire des disponibles. Les armées n'abandonnent pas ce dispositif : l'obligation est toujours en vigueur. Elles ne se donnent pas ou n'ont pas les moyens de pouvoir l'utiliser, ne serait-ce qu'en recoupant les adresses de ces personnes, au moins avec celles des pensionnés qui ne représentent certes pas l'ensemble des disponibles mais néanmoins une part significative.

La mission a bien conscience que, d'une part, la gestion de ce vivier exige des moyens financiers et humains importants dans un contexte budgétaire difficile, et d'autre part, qu'il s'agit d'anciens militaires engagés dans une seconde carrière ou en cours de reconversion et donc, contrairement à leur dénomination, sans doute peu « disponibles ». Elle comprend que le recours aux disponibles peut aller à l'encontre de la politique de reconversion des anciens militaires à laquelle les armées consacrent, dans cette période de déflation des effectifs, des moyens considérables.

Dés lors, il convient de bien peser les avantages et les inconvénients de l'abandon ou du suivi des disponibles et d'en mesurer le bilan coût/avantage.

La mission a constaté que pour certaines personnes interrogées le maintien à jour des adresses et vérification de l'aptitude médicale est en soi une charge totalement démesurée et hors de portée par rapport aux services qu'elle est susceptible de rendre.

¹⁰⁵ Haut comité d'évaluation de la condition militaire, 15 janvier 2010, annexe 1 *Comportement de départ*

Les dispositions du code de la défense relatives aux disponibles

Art. L. 4231-1. Sont soumis à l'obligation de disponibilité :

1°. Les volontaires pendant la durée de validité de leur engagement dans la réserve opérationnelle ;

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

Art. L. 4231-2. Les anciens militaires mentionnés à l'article L. 4231-1 peuvent être convoqués, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans.

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

Art. L. 4231-4. En cas d'application de l'article L. 1111-2, l'appel ou le maintien en activité de tout ou partie des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité peut être décidé par décret en conseil des ministres.

Art. L. 4231-5. En cas de troubles graves ou de menaces de troubles graves à l'ordre public, le ministre de la défense peut être autorisé par décret à faire appel, pour une durée déterminée, à tout ou partie des réservistes de la gendarmerie nationale soumis à l'obligation de disponibilité.

La mission ne s'est pas sentie en mesure de trancher au regard des éléments en sa possession.

Elle s'interroge sur le fait de savoir si les armées ont besoin de ce dispositif, si elles peuvent se donner les moyens de le gérer, ou à l'inverse de s'en priver. Elle constate qu'en abandonnant de fait ce dispositif, les armées suggèrent qu'elles pourraient s'en passer.

La mission préconise de sortir de l'ambiguïté actuelle en répondant avant toute chose à la question du besoin : les armées ont-elles besoin des disponibles ?

Le jour où le Parlement se saisira à nouveau de la loi sur les réserves de 1999, il serait souhaitable de disposer d'éléments de réflexion qui permettent de répondre à cette question.

C. LES RÉSERVES DÉDIÉES À LA PROTECTION CIVILE ENCORE TROP EMBRYONNAIRES

La mission a constaté que les forces de protection civile ne bénéficiaient pas, à l'instar des forces armées, de réserves susceptibles de compléter leurs effectifs en cas de crise.

1. La faiblesse des réserves susceptibles de concourir à la protection civile

L'absence de renfort en matière de protection civile que la mission a constatée pour « l'après crise », est également vraie pendant le déroulement même des crises. Certes, le système des pompiers volontaires est, en lui-même, un dispositif proche des réserves. Les sapeurs-pompiers volontaires représentent en effet 79 % des effectifs des corps de sapeurs-pompiers.

Sans revenir sur les conclusions des très nombreux rapports élaborés après chaque catastrophe naturelle ou technologique dont les recommandations contribuent à améliorer le dispositif de prévention des risques, certains travaux « post crises » ont pointé, avec une particulière acuité, les insuffisances de l'actuelle organisation des secours.

Si, après la tempête de 1999, nombre de rapports ont rappelé l'importance de la mobilisation et l'efficacité des moyens d'intervention compte tenu de l'étendue de la catastrophe, ils ont aussi relevé un certain nombre de faiblesses préoccupantes en raison de l'accroissement des risques et de la vulnérabilité accrue des populations.

Alors que les intempéries sont intervenues dans un contexte de veille lié au passage à l'an 2000 et d'activité réduite, le rapport d'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999¹⁰⁶ a ainsi mis en lumière les limites de la mobilisation des moyens opérationnels en cas de crise majeure : **« L'État, s'il n'y veille pas assez, risque d'être trop dégarni quant à ses capacités propres d'intervention ».**

La situation depuis ne s'est guère améliorée. En effet, les moyens dont disposent encore, en propre, les pouvoirs publics ont été réduits : outre les difficultés de mobilisation de sapeurs-pompiers volontaires sur une longue période, les réformes engagées depuis plusieurs années tendent à réduire les effectifs militaires, le format des unités d'intervention de la sécurité civile et les réservistes susceptibles d'intervenir.

En comparaison avec l'Allemagne, la mission a été frappée par l'absence d'une grande force de protection des victimes des catastrophes naturelles. Il y a, en effet, en Allemagne 27 900 sapeurs-pompiers

¹⁰⁶ Rapport d'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 - rapport d'étape de la mission interministérielle présidée par M. Gilles Sanson.

professionnels et 1 035 900 sapeurs-pompiers bénévoles. Mais ces effectifs sont complétés par l'Agence fédérale de secours technique (THW) qui compte environ 82 000 bénévoles répartis sur 669 unités locales.

Ces unités permettent de compléter les effectifs des pompiers, de maintenir une aide aux victimes et de réparer les dégâts dans la durée. Ainsi lors de la crue de l'Oder en 1997, 7 200 bénévoles appartenant à plus de 392 unités locales ont été déployés pendant 54 jours. Ce dispositif a d'ailleurs bénéficié à la France puisqu'au début de l'année 2000, plus de 1 500 bénévoles participèrent à la réparation des dégâts causés par les tempêtes hivernales dans le nord de la France.

Avec près de 2 000 personnes dans les réserves communales de sécurité civile, la France est très loin d'avoir cette capacité de mobilisation.

2. La faiblesse de la réserve sanitaire par rapport aux besoins liés aux pandémies

La réserve sanitaire a avec la crise liée à la grippe A (H1N1) pu éprouver son utilité et son efficacité. D'une certaine façon, c'est la seule réserve qui a pu être confrontée à une crise majeure.

Alors que cette épidémie et la campagne de vaccination qui l'a suivie semblaient le type de situation pour laquelle cette réserve avait été conçue, le dispositif n'a pas été utilisé en tant que tel.

Il est vrai que les effectifs de cette réserve, 392 personnes, étaient sans commune mesure avec les besoins humains estimés en octobre 2009 à 8 000 médecins ou internes, 30 000 personnels paramédicaux et 30 000 personnels administratifs.

Dans le fait, le retour d'expérience remis au ministère de l'intérieur¹⁰⁷ en juin dernier a montré que le fonctionnement de plus de 1 000 centres de vaccination a nécessité beaucoup plus de personnels.

Il a conduit, du 12 novembre 2009 au 30 janvier 2010, à la réquisition de 369 486 personnels de santé (médecins libéraux, ceux du service de santé des armées, les médecins du travail ainsi que les personnels paramédicaux) et 297 158 administratifs.

Du coup les membres de cette réserve sanitaire n'ont pas été associés à la campagne de vaccination en tant que réservistes. L'EPRUS s'est, de ce fait, cantonné au rôle de liquidateur des indemnisations des quelque 11 000 professionnels retraités et sans emploi ayant participé à la campagne de vaccination A (H1N1).

¹⁰⁷ Retour d'expérience sur la gestion de la crise liée à la pandémie de grippe A(H1 N1), Direction de la planification de sécurité nationale. 22 juin 2010.

L'ensemble des volontaires ont été réquisitionnés par les préfets à titre individuel, jetant ainsi dans l'esprit des professionnels de la santé un doute sur l'utilité du dispositif.

Il est vrai qu'assurer la vaccination de masse de la quasi-totalité de la population sur une période relativement courte dans plus de 1 000 centres de vaccination spécialement créés a constitué une opération d'ampleur sans précédent. Il fallait agir dans l'urgence, afin de renforcer rapidement l'immunité de la population contre le nouveau virus grippal A(H1N1).

Ces facteurs ont justifié de recourir à des procédures d'exception telles que les mesures de réquisition, en l'espèce proportionnées aux nécessités de santé publique. La réquisition permet en effet à l'État de disposer sans délai de biens et de services, le cas échéant en volume important. En contrepartie, l'Etat pris entièrement à sa charge la responsabilité juridique de l'opération.

L'article L 3131-8 du code de la santé publique prévoit ainsi : « *Si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder aux réquisitions nécessaires de tous biens et services, et notamment requérir le service de tout professionnel de santé, quel que soit son mode d'exercice, et de tout établissement de santé ou établissement médico-social dans le cadre d'un dispositif dénommé plan blanc élargi* ». Le recours aux réquisitions permettait en outre d'uniformiser et de sécuriser le statut juridique des personnes intervenant dans le cadre de la campagne.

*

* *

Ces observations doivent évidemment prendre en compte la jeunesse des réserves civiles qui ont naturellement vocation à se développer plus avant dans les prochaines années. Elles soulignent néanmoins l'importance de l'enjeu.

Avec 5 % des effectifs des réserves, les réserves civiles sont encore très embryonnaires par rapport aux réserves militaires qui ne sont formées et entraînées que pour des missions militaires.

C'est pourquoi la mission insiste pour que le développement de ces réserves fasse l'objet d'une attention particulière.

Comme l'a observé de M. Francis DELON, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale devant la mission : « *L'accroissement du volume des réserves civiles, notamment par un élargissement des viviers de recrutement, pourrait renforcer l'implication de la population dans la politique de sécurité nationale et permettrait de disposer d'une réserve de sécurité nationale suffisante pour la gestion d'une crise majeure* ».

*

* *

II. UNE DISPONIBILITÉ RÉELLE NON VÉRIFIÉE

La majorité des réservistes militaires et civils ont une autre activité professionnelle et parfois d'autres engagements volontaires. Bien qu'ils s'engagent à donner une part de leur temps à la réserve, il est vraisemblable que, dans un contexte de crise, ces autres activités puissent les empêcher d'honorer le contrat de réservistes qu'ils ont signé.

Comme l'a souligné le Livre blanc : *«La multiplication des filières (armées, gendarmerie, police, santé, sécurité civile) fait craindre que les mêmes personnes soient recensées plusieurs fois, ce qui crée des risques lorsque la ressources est rare (spécialistes, personnel médical...)»*.

La mission a observé que c'était particulièrement le cas dans trois types de situation : lorsque les réservistes appartiennent à plusieurs réserves en même temps, lorsqu'ils exercent une activité professionnelle de sécurité ou de secours ou encore lorsqu'ils font partie d'un plan de continuité d'activité au sein d'organismes d'importance vitale. Dans ces cas, la disponibilité des réservistes en question est alors théorique.

Autrement dit, sans même évoquer la part des réservistes qui, lors d'une catastrophe, souhaiteront d'abord protéger leur famille et leurs proches, il existe une proportion significative de réservistes qui ne seront pas disponibles du fait de leur profession ou d'un autre engagement volontaire.

A. LA PRÉSENCE DE PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ OU DU SECOURS DANS LES RÉSERVES POSE LE PROBLÈME DE LEUR DISPONIBILITÉ EN CAS DE CRISE

Le réserviste opérationnel est destiné, le jour où les nécessités du pays le justifieront, à abandonner durablement son occupation permanente pour contribuer à la gestion de la crise.

Cette conséquence de l'engagement à servir dans la réserve ne paraît pas compatible avec certaines professions spécifiques. On n'imagine pas que, le jour où se produit dans une zone donnée une série d'attentats meurtriers ou une catastrophe naturelle majeure, les policiers appartenant à la réserve de la gendarmerie quittent leur poste au sein de la police nationale, un médecin urgentiste abandonne son service ou qu'un membre des cellules de crise d'EDF ou de France Télécom rejoigne son unité d'affectation en tant que réserviste.

Le fait que certains volontaires appartiennent à des professions directement mobilisées en cas d'urgence les conduirait à être sommés de se mobiliser par leur employeur et par le gestionnaire de la réserve à laquelle ils appartiennent. C'est donc une double injonction incompatible, à laquelle ils ne pourront répondre.

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

Comme le souligne le dernier rapport de la Cour des comptes sur les réserves, un policier ou un employé du réseau électrique, réserviste opérationnel, ne serait-il pas voué à répondre à une urgence portant sur des opérations de police ou d'approvisionnement électrique plutôt qu'à une demande concurrente des armées d'assurer du soutien de troupes déployées ? Ce serait contraire à son engagement de réserviste, mais peut-être optimal pour le pays.

Certains acteurs de la réserve militaire admettent que des réservistes opérationnels sont identifiés comme exerçant la profession de policier ou de pompier, dans le civil. Mais aucune recherche systématique prenant en compte la totalité du domaine de la sécurité nationale n'a été menée. Interrogée sur le point de savoir s'il y avait des réservistes parmi les sapeurs volontaires, la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur a indiqué qu'elle ne disposait pas de cette information.

Lors des auditions de la mission, il est apparu qu'un certain nombre de policiers étaient aussi réservistes dans la gendarmerie. Normalement, le code de la défense ne permet pas, à l'inverse, à un gendarme d'intégrer la réserve de la police nationale.

Cette double appartenance est jugée, en cas de crise, problématique, mais est, en revanche, appréciée en situation normale, ces policiers constituant des réservistes « de qualité » dans la mesure où leur formation les prédispose à l'exercice de la fonction de gendarme.

Dans le cadre d'un groupe de travail du SGDSN, il avait été demandé aux armées de recenser au cours de l'année 2010 les réservistes qui appartiendraient à d'autres réserves ou à des professions liées à la gestion de crise. Aucune statistique globale n'a pu être établie. **Seule la gendarmerie a pu établir un décompte précis de ces réservistes, les autres armes n'ont vraisemblablement pas une connaissance suffisante du profil de leurs réservistes pour établir une telle statistique.**

Si aucune statistique globale n'existe pour l'instant, les quelques sondages effectués donnent des résultats très variables. Ainsi, dans la réserve de l'armée de l'air, un sondage sur 100 réservistes laisse apparaître une proportion de 8 % de l'effectif appartenant à des métiers de la sécurité ou du secours.

Le préfet Aubert, dans son rapport sur la question des réserves civiles et militaires, note quant à lui que « *le groupement de la gendarmerie départementale de Seine-et-Marne affiche 26 % de réservistes professionnels de la sécurité exerçant à titre principal des fonctions de police, de sapeurs-pompiers, à la régie autonome des transports parisiens ou au sein de services de sécurité privée.* ». Les statistiques établies par la gendarmerie en 2010 font

état de 1 000 réservistes sur un effectif global de 26 000, ce qui ne représente que 3 % des effectifs.

Nombre de réservistes de la gendarmerie ayant des emplois liés à la gestion de crise

<i>Emplois</i>	
Agents de sécurité municipaux	34
Garde forestier ou champêtre	40
Médecins urgentistes	8
Personnel de la défense	1
Personnel des services pénitentiaires	54
Personnel des services sanitaires	20
Policiers municipaux	572
Policiers nationaux	178
Pompiers professionnels (exclusivement)	154
	1 061

Source : Gendarmerie

L'appartenance des réservistes aux forces de police nationale, à la gendarmerie, aux armées, aux forces de police municipale, aux sapeurs pompiers volontaires, à des services de sécurité privés et accessoirement aux associations agréées de sécurité civile, doit être identifiée et quantifiée.

Ce problème n'a pour l'instant pas été traité par les administrations concernées. Il n'a pas été identifié en 2006 lors de la révision de la loi de 1999 sur les réserves, si bien que rien n'oblige ni ne permet de collecter des informations qui permettraient de déceler des incompatibilités ou d'instaurer des restrictions d'emploi, voire d'engagement dans la réserve militaire. En outre, l'insuffisance des outils d'enregistrement du profil des réservistes opérationnels au sein des armées ne permet pas un suivi fin de ceux-ci.

Du fait de l'indépendance de gestion de chaque réserve opérationnelle, chaque autorité d'emploi dispose d'un système d'information qui ne communique pas avec les autres. Non seulement les dispositifs entre ministères ne communiquent pas entre eux, mais même au sein des armées, les dispositifs ne sont pas interconnectés. Ainsi la gendarmerie a son système d'information de gestion des ressources humaines *Agorh@*, l'armée de terre, du nom de *Concerto*, la marine du nom de *Rh@psodie*, le service de santé des armées intitulé *Arhmonie*. De plus, certaines armées centralisent la connaissance de leurs réservistes au niveau zonal, d'autres au niveau national. Une interconnexion des systèmes d'information de gestion des ressources humaines envisagée pour 2016 est de ce point de vue hautement souhaitable.

Certes, cette situation a vocation à évoluer avec le développement de systèmes d'information, mais le contenu de ces systèmes n'est lui-même pas forcément à jour, et de ce fait, les gestionnaires ne leur accordent qu'une

confiance limitée. Calqués sur les systèmes de gestion de masse de l'armée d'active, ils ne correspondent pas toujours au besoin d'un suivi de personnels temporaires de profils et de compétences plus diversifiés.

La plupart des réservistes opérationnels anciens appelés du contingent restent enregistrés dans le système à partir de leur grade et de leur « spécialité » acquise durant leur service national, qui remonte à de nombreuses années. L'exploitation de ces informations est presque impossible. Un système interarmées géré par le conseil supérieur de la réserve militaire entre 2006 et 2008 n'a pas été plus performant et son fonctionnement a été suspendu.

Les systèmes d'information des réserves ne permettent pour l'heure aucune étude sérieuse de l'ampleur du problème. Il conviendrait qu'une profonde amélioration soit apportée pour une connaissance statistique précise des professions et des obligations professionnelles civiles.

Sur cette base, une réflexion sur d'éventuelles incompatibilités, par exemple entre les professionnels de sécurité publique et de sécurité civile, et la réserve opérationnelle, devrait s'engager.

Cette réflexion appelle plusieurs niveaux de réponse.

On peut estimer qu'il est souhaitable, pour plus de clarté, de ne plus autoriser ce type de cumul d'activités de sécurité. On pourrait objecter à un régime strict d'incompatibilité qu'il porterait atteinte au principe de l'égalité d'accès aux réserves. Cette objection semble pouvoir être aisément écartée en soutenant que, paradoxalement, ces professionnels de la sécurité ne présentent pas les qualités requises pour remplir leurs fonctions au sein de la réserve. Ils sont en effet susceptibles d'être mobilisés deux fois lors d'une même crise au moment précis où l'on a le plus besoin d'eux. Au terme de son emploi dans une activité professionnelle de sécurité, le candidat redeviendrait éligible à l'accès à la réserve et pourrait apporter à celle-ci le bénéfice de son expérience acquise ailleurs.

A l'inverse, on peut juger qu'il ne faut pas se priver de ces volontaires par une mesure d'ordre général car les cas pratiques d'incompatibilité seront limités dans l'espace et dans le temps.

Sur un périmètre donné, une zone de défense par exemple, il y a, en cas de crise locale, une incompatibilité entre l'exercice dans la zone d'une profession de sécurité publique et de sécurité civile et l'appartenance à la réserve militaire opérationnelle de ladite zone. En revanche rien n'empêche un policier, un pompier, un médecin d'une autre zone, qui ne connaîtrait aucune difficulté, de venir dans le cadre de la réserve prêter main forte à des services de l'Etat en difficulté.

Il faut, en outre, concevoir le fonctionnement du dispositif dans le temps. Le scénario d'une crise nationale majeure associe des secours nationaux, a priori immédiats, à une intervention militaire extérieure qui serait organisée avec un délai de plusieurs mois résultant des questions de mobilisation, de logistique et des nécessités d'une coalition avec d'autres

alliés militaires. C'est d'une certaine façon ce qui s'est passé aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001.

Dans ce scénario, un professionnel de santé pourrait donc conjuguer, dans un premier temps, des secours d'urgence apportés à la population civile, et, dans un deuxième temps, un déploiement au sein de la réserve en appui des actions militaires. Ainsi, un engagement dans la réserve sanitaire –ou équivalent– peut être compatible avec la réserve opérationnelle du service de santé des armées, pourvu que ces deux engagements aient des effets dissociés dans le temps. Autrement dit, on peut envisager d'assortir l'engagement d'un réserviste dans plusieurs dispositifs de restrictions d'emploi de façon à déterminer clairement quelles doivent être ses priorités en cas de crise majeure, grâce à une connaissance maîtrisée des incompatibilités. Il faudrait cependant, pour cela, disposer d'une connaissance maîtrisée des engagements de chacun et des incompatibilités.

En édictant des règles strictes d'incompatibilité, on risque de priver les réserves de personnes effectivement disponibles.

B. LES CAS DE DOUBLE APPARTENANCE À DES RÉSERVES NE SONT PAS EXCEPTIONNELS

Ce qui est vrai pour les professionnels de la sécurité l'est tout autant pour les personnes qui appartiennent à plusieurs réserves.

La réserve du service de santé des armées est sans doute celle où la question se pose de façon patente. Par définition, les réservistes du service de santé sont des professionnels de santé civils. La possibilité d'une double réquisition, si une crise grave augmentait les besoins de santé de la population civile et des armées en action, est loin d'être théorique. À l'opposé des autres gestionnaires de réserve, il est connu et certain que ce problème affecterait la majeure partie de la réserve du service de santé si ce n'est sa totalité.

Outre les pouvoirs permanents de réquisition de professionnels de santé par le préfet, la réserve sanitaire civile instituée depuis mars 2007 recrute également des médecins dont certains appartiennent déjà à la réserve du service de santé des armées. L'objectif en effectifs de recruter 1 000 réservistes pour la réserve d'intervention et 20 000 pour la réserve de renfort ne peut que conduire à multiplier les cas de double, voire de triple appartenance.

L'article R3132-3 du code de la santé publique dispose seulement à propos de la réserve sanitaire que « *Si le réserviste appartient à la réserve opérationnelle..., il en est fait mention dans le contrat. S'il entre dans cette réserve ou ce service en cours de contrat, il en fait la déclaration* ». L'ÉPRUS, plus concrètement, affirme sur son site Internet que « *Les réservistes sanitaires mobilisés par ailleurs au titre de la réserve opérationnelle... ne pourront être mobilisés au titre de la réserve sanitaire.* »

Comme l'a souligné le médecin-chef des services Luc GUILLOU, délégué aux réserves du service de santé des armées, lors de son audition « *de toutes les réserves, la réserve du service de santé des armées est la plus touchée par le phénomène de double, voire de triple appartenance de ses membres à d'autres réserves ou services d'urgence. Cette situation peut s'avérer particulièrement dommageable en cas de crise. En effet, les médecins, dentistes, pharmaciens, infirmiers ou vétérinaires qui la composent peuvent servir dans d'autres réserves, notamment sanitaire et communale.* » Cependant, il a précisé qu'en droit, le réserviste qui serait employé dans plusieurs réserves devrait répondre prioritairement à l'appel de la réserve militaire, mais que, dans la pratique, il était difficile de savoir si la règle serait respectée.

Le risque d'une mobilisation ou réquisition multiple existe cependant. Interrogés sur ce point, les gestionnaires militaires et civils des réserves estiment que la solution ne saurait être l'interdiction pour les professionnels de santé de s'engager dans plusieurs réserves. Un régime d'incompatibilité constituerait une menace grave pour la réserve du service de santé des armées. Il semble contre-productif d'imposer des incompatibilités entre diverses formes de volontariat aux professionnels dont la bonne volonté pourrait baisser face à un cadre devenu trop rigide. Il apparaît cependant difficile d'en rester là. Cela reviendrait à décider de ne rien faire. Or le problème est bien qu'aujourd'hui rien ne garantit que les armées disposent de la ressource des réservistes du service de santé pour faire face à une crise.

En cas de crise soudaine sur le territoire national, cette situation pose la question de la disponibilité des réservistes en temps de crise. Cette situation ne se limite pas au seul service de santé des armées. L'ouverture de la réserve de la police à la société civile peut susciter le même type de difficultés.

C. LA MOBILISATION DE RÉSERVISTES PARTICIPANT À DES PLANS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ AU SEIN D'OPÉRATEURS D'INTÉRÊT VITAL EST ÉGALEMENT PROBLÉMATIQUE

Dans un contexte de crise, la réalité de la disponibilité de réservistes inclus dans des plans de continuité d'activité d'entreprises ou d'organismes qui concourent à la production et à la distribution de biens ou de services indispensables, ou qui, à l'inverse, peuvent présenter un danger grave pour la population, est également problématique.

Tout le sens du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale mis en place en 2006 et prévu par le code de la défense (notamment ses articles R. 1332-1 à 1332-42, pris sur le fondement de ses articles L. 1332-1 à 1332-7) est d'associer les opérateurs des secteurs indispensables à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie de la nation, à l'effort de vigilance, de prévention et de protection en cas de crise.

Il invite notamment ces opérateurs à un plan de sécurité qui comprend la planification d'une organisation en temps de crise permettant le fonctionnement en mode dégradé, et comporte les plans de continuité, les plans de reprise d'activité et les plans d'urgence. Si les plans ne concernent pas tous les salariés de ces opérateurs, le personnel concerné est cependant nombreux.

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

En l'état des travaux de mise en place du dispositif, 150 opérateurs d'importance vitale ont été désignés dans sept secteurs dont l'alimentation, la gestion de l'eau, l'énergie, la santé et les transports. Il s'agit notamment des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires, de transports aériens, des grands opérateurs de l'eau, de production, de transports et de distribution d'hydrocarbures, de télécommunication etc. La probabilité pour que des réservistes soient intégrés dans les plans de continuité de ces opérateurs n'est pas négligeable.

Si l'on prend l'exemple des réservistes du service des essences, on constate qu'ils sont pour la plupart d'anciens militaires reconvertis dans le transport de carburants pour des utilisateurs civils. Ils exercent une profession qui fait partie des plans de continuité d'opérateurs essentiels au bon fonctionnement du pays ou qui pourraient donner lieu à réquisition pour des besoins civils de rétablissement d'approvisionnement.

Mais là encore, le risque d'indisponibilité pour la réserve opérationnelle de ces engagés ne saurait être réduit par l'exclusion de la réserve opérationnelle des professionnels civils. Il conviendrait sans doute que puisse être adoptée une répartition planifiée au niveau de la zone entre, d'une part, les professionnels mobilisables par le service des essences des armées et, d'autre part, les personnes pouvant être réquisitionnées.

Plus généralement, la problématique du personnel susceptible d'être réquisitionné que ce soit par la réserve ou par les plans de continuité des opérateurs d'importance vitale doit être posée.

Elle doit être rapprochée de celle du service de défense prévu par le code de la défense.

Le service de défense constitue l'un des instruments prévus par le code de la défense dont dispose le gouvernement dans les situations où a été décrétée la mobilisation générale ou la mise en garde afin de maintenir à leur poste certaines catégories de personnes pour satisfaire les besoins de la défense et servir aux lieux et conditions qui leur sont assignés.

Dans l'esprit des rédacteurs, ce dispositif concerne le personnel des trois fonctions publiques et des entreprises publiques ou privées qui concourent à la continuité de l'action gouvernementale, à la protection des

populations et à l'accomplissement d'un certain nombre de tâches vitales pour la nation, telles que l'approvisionnement en produits et denrées de base.

Les dispositions codifiées dans le code de la défense aux articles L2151-1 à -6 sur le service de défense que le Gouvernement peut imposer, en particulier l'article L2151-4, prévoit que « *Lors de la mise en œuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense sont maintenus dans leur emploi habituel ou tenus de le rejoindre, s'ils ne sont pas appelés au titre de la réserve pour les besoins des forces armées* ».

On retrouve la dualité entre la participation à l'accomplissement d'un certain nombre de tâches vitales pour la nation et l'appel au titre de la réserve.

Ce texte, dans la pratique, n'est pas applicable faute de décret d'application, mais il répond, dans son esprit, à la nécessité de bien articuler dans le dispositif de gestion de crise la nécessaire continuité des services essentiels à la vie de la nation avec la mobilisation des réserves.

Une modernisation de ce dispositif, par ailleurs nécessaire pour donner une base légale à l'obligation de prévoir un plan de continuité d'action pour les opérateurs d'importance, devrait donc prendre en compte la question de la mobilisation des réservistes.

III. UNE RÉACTIVITÉ INSUFFISANTE

A. L'ORGANISATION ACTUELLE NE PERMET PAS UNE MOBILISATION RAPIDE DES RÉSERVISTES

Si, comme on l'a vu plus haut, la réserve militaire de deuxième niveau n'a pas été gérée dans la perspective d'une mobilisation immédiate faute d'un suivi correct des adresses, elle dispose néanmoins d'un cadre juridique permettant, en cas de mobilisation générale, leur rappel immédiat. A l'inverse, les gestionnaires de la réserve militaire de premier niveau qui effectuent un suivi précis des réservistes volontaires ne disposent pas de moyens juridiques permettant d'assurer une réactivité immédiate des réservistes engagés.

Dans les armées, le réserviste militaire sous ESR, qui accomplit une mission pendant son temps de travail, doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois.

Ce délai peut être réduit à 15 jours dans le cas où le réserviste aurait souscrit une clause de réactivité. Cette clause est prévue par l'article L. 4221-1 du code de la défense qui dispose que : "*le contrat (d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle) peut comporter, en outre, une clause de réactivité permettant à l'autorité compétente de faire appel aux réservistes dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 4221-4. Cette clause est soumise à l'accord de l'employeur. Ces missions peuvent s'exercer en dehors du territoire national* ».

Le jeu de cette clause de réactivité est cependant limité, car elle n'est que très rarement souscrite par les réservistes de la réserve opérationnelle dès lors qu'elle nécessite l'accord de l'employeur.

Dans la police, le réserviste qui exerce une activité salariée doit solliciter l'accord de son employeur civil au-delà d'une durée d'activité dans la réserve supérieure à 10 jours ouvrés par année civile. L'accord de l'employeur doit être demandé avec un préavis de deux mois.

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

La première est la bonne volonté des réservistes et de leur employeur. On a vu, lors de la tempête de 1999 et celle de Xynthia, des réservistes se porter immédiatement volontaires. En outre, un certain nombre de réservistes, en particulier dans les états-majors, sont des retraités, par définition plus disponibles. La seconde est que la vocation de la réserve est, comme il a été souligné, moins la réaction immédiate, qui relève des forces actives, que le renfort, dans un second temps, de ces forces actives afin de leur permettre de durer.

B. LE CONCOURS DES RÉSERVISTES NE PEUT ÊTRE QUE DE COURTE DURÉE

Une autre limite à l'emploi des réservistes en cas de crise est la durée de leurs concours.

Pour la réserve militaire, lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, l'employeur a la possibilité d'opposer un refus sous réserve de motiver et de notifier sa décision à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité militaire. Autrement dit, la durée de la mobilisation opposable à l'employeur est de 5 jours et, en tout état de cause, le réserviste peut toujours refuser de se présenter puisqu'il n'existe aucun dispositif de sanction autre que la notation ou le non-renouvellement du contrat, s'il méconnaît les engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'ESR.

Pour la réserve de la police, cette durée est de dix jours. Certes, les employeurs, en cas de crise majeure, pourraient faire preuve de bonne volonté. Mais, d'une part, la gestion du risque ne peut reposer que sur de la bonne volonté, d'autre part, il est probable qu'en cas de crise majeure les entreprises elles-mêmes aient un besoin impérieux de leur salarié.

Si l'accord de l'employeur est obtenu, d'autres dispositions viennent limiter la durée annuelle des activités dans la réserve opérationnelle. Cette durée est plafonnée dans la réserve militaire à 30 jours par an, mais peut être prolongée jusqu'à 60 jours, notamment pour répondre aux besoins des armées. Le nombre de réservistes susceptibles de voir porter leurs activités à 60 jours par année civile, pour des missions dont la nature exige une durée supérieure à

30 jours, est contingenté. Ce contingent doit être déterminé chaque année pour chaque armée et formation rattachée sans pouvoir toutefois excéder 15 % de l'effectif réalisé au 1er janvier de l'année en cours.

Les activités peuvent être portées à 150 jours par année civile, par décision de l'autorité militaire pour des missions liées à l'emploi des forces et à 210 jours par année civile, sur autorisation préalable du chef d'état-major des armées (CEMA) si l'emploi tenu par le réserviste présente un intérêt de portée nationale ou internationale.

Ces règles relativement complexes peuvent s'avérer des contraintes pour des crises qui durent ou pour les opérations à l'extérieur. Ainsi, en Afghanistan, la durée minimale d'envoi d'un militaire est de six mois, ce qui excède les 150 jours par année civile prévus. Pour ces missions de 6 mois, les armées se voient dans l'obligation de projeter leurs réservistes sur deux années calendaires ou d'avoir recours à la procédure d'autorisation exceptionnelle du chef d'état-major des armées de prolonger les activités de leurs réservistes au-delà de 150 jours, ce qui a été très rarement accepté.

C. LE RECENSEMENT DES RÉGIMES JURIDIQUES D'EXCEPTION FAIT APPARAÎTRE QU'ILS NE COMPORTENT AUCUNE DISPOSITION PRÉVOYANT LA MOBILISATION DES RÉSERVISTES

La mission s'est interrogée sur la possibilité de contourner les lacunes du dispositif juridique régissant les réserves en matière de mobilisation et de réactivité en ayant recours aux régimes juridiques d'exception. En situation de crise majeure, le droit français permet-il de réquisitionner les réservistes ?

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

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

L'état de siège est, quant à lui, prévu par l'article 36 de la Constitution et les articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du code de la défense. L'état de siège ne peut être déclaré, par décret en conseil des ministres, qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. Il relève de la compétence exclusive du Parlement de prolonger l'état de siège au-delà de 12 jours. Il ne peut être fait application simultanément des dispositions de l'état de siège et de l'état d'urgence.

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

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

Enfin, les mesures prises dans le cadre de l'application des pouvoirs exceptionnels prévue par l'article 16 de la constitution sont exigées par les circonstances et inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission.

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

Seule la mobilisation générale ou partielle permet la mobilisation des réservistes.

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

L'article L. 111-2 du code précité ajoute qu'en cas de menace, les mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde. Ces deux notions sont définies par l'article L. 2141-1 du même code.

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

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

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

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

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

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

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

Il existe, en outre, une disposition particulière pour la réserve de la gendarmerie. L'article L. 4231-5 dispose, en effet, que : *« en cas de troubles graves ou de menaces de troubles graves à l'ordre public, le ministre de la défense peut être autorisé par décret à faire appel, pour une durée déterminée, à tout ou partie des réservistes de la gendarmerie nationale soumis à l'obligation de disponibilité. »*

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

Or les décrets de mise en garde et de mobilisation sont des mesures particulièrement graves et fortes de conséquences. Ils ont avant tout été pensés contre un risque d'agression extérieure ou d'invasion contre le territoire national. Ils ont notamment pour effet la mise en œuvre immédiate de dispositions permettant au Gouvernement de répondre aux nécessités de la défense.

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

Il s'agit là d'un état d'exception attentatoire aux libertés publiques si peu conforme à l'esprit du temps que l'on imagine mal les autorités politiques s'en saisir en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie et même en cas de crise terroriste. Comme le souligne le Livre blanc, le recours à un dispositif tel que la mobilisation est devenu « improbable ».

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

Dès lors, il apparaît que les pouvoirs publics ne disposent pas d'un moyen collectif de mobilisation des réservistes.

IV. UN BESOIN ET UNE DOCTRINE D'EMPLOI QUI N'ONT PAS ÉTÉ CLAIREMENT DÉFINIS

La mission, au fil de son analyse, a pu constater que l'emploi des réserves en période de crise n'a finalement pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Aucune doctrine n'en définit l'usage, les limites et les conditions d'emploi.

L'absence de cadre juridique permettant la mobilisation des réservistes et leur emploi dans la durée explique sans doute l'absence de référence aux réserves dans la planification de crise ainsi que l'absence d'une doctrine d'emploi des réservistes. Cette lacune a pu à son tour légitimer l'absence de cadre juridique adapté.

La mission a découvert au fil de ses auditions qu'elle se posait des questions auxquelles ses interlocuteurs n'avaient pas de réponse préalable et concertée.

Cette situation découle, semble-t-il, de **l'absence de définition d'un besoin**. Les armées comme les forces de police ont pris l'habitude de penser les scénarios de crise sans les réserves.

C'est une des différences notables avec le système américain où les réserves : l'Armed Forces Reserve et les National Guards sont intégrés dans le dispositif de gestion de crise comme un des éléments de réponses des pouvoirs publics aux événements majeurs. Dans sa déclaration de l'état d'urgence du 14 septembre 2001 consécutive aux attaques terroristes, le Président des Etats-Unis a annoncé la mobilisation des réservistes disponibles en s'appuyant sur un cadre juridique lui permettant une mobilisation pouvant atteindre 1 000 000 d'hommes pour une période ne dépassant pas 24 mois.

En France, dans un contexte de profonde transformation des armées, les pouvoirs publics se sont peu souciés d'avoir un cadre juridique véritablement adapté à un événement majeur exigeant une mobilisation plus collective des réservistes.

L'absence de cadre juridique adapté rendant la présence des réservistes fiable explique, à son tour, que l'on ne trouve pas trace des réserves dans les publications interarmées (PIA) relatives aux concepts et doctrines d'organisation du commandement, de planification opérationnelle et d'emploi des forces, ni dans la famille des plans vigipirates, des plans blancs, ORSEC.

Comme l'a souligné le Préfet JOUNOT, directeur de la Planification de Sécurité Nationale dans une réponse à un questionnaire écrit de la mission à propos des réserves civiles : *« Ces réserves sont de création récente. Lorsqu'elles pourront être recensées de façon fiable, identifiées et, le cas échéant, qu'elles auront montré leur utilité, elles seront intégrées dans les différentes planifications (plans communaux de sauvegarde, planifications départementales ou zonales) et deviendront un outil nécessaire de la gestion de crise majeure. »*.

Sans doute cette absence de formalisation est-elle compréhensible pour les réserves civiles de faible effectif et de création récente, elle l'est moins concernant des armées qui dépensent chaque année un budget de près de 80 millions d'euros, voire le double si on intègre les coûts de gestion pour faire fonctionner ses réserves.

La mission a, en effet, été surprise de constater qu'il existait **peu d'éléments de doctrine militaire** qui 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, on l'a vu, 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.

Dans un contexte de révision générale des politiques publiques et de réduction des effectifs, une réflexion approfondie sur les besoins quantitatifs et qualitatifs auxquels doivent répondre les réserves civiles et militaires apparaît nécessaire à la mission.

V. UNE SITUATION QUI CONTRASTE AVEC CERTAINS DISPOSITIFS ÉTRANGERS

La mission a souhaité regarder comment d'autres pays avaient organisé leurs réserves. Elle a pour se faire envoyé un questionnaire à notre réseau diplomatique dont les réponses se trouvent en annexe.

Elle a constaté que naturellement chaque nation avait mis en place des dispositifs spécifiques qui répondent à des histoires et des institutions particulières.

La mission a cherché au-delà des spécificités nationales s'il n'y avait pas quelques enseignements à tirer des expériences de nos voisins d'outre-Atlantique et d'Europe.

A. AUX ETATS-UNIS

En mettant fin à la conscription dans les années 1970, les États-Unis ont fait le choix de forces armées uniquement composées de volontaires, militaires de carrière ou réservistes. Depuis la fin de la guerre du Vietnam et l'apparition du concept de « force totale », la réserve joue un rôle important au sein des forces armées. À la fin de la guerre froide, le recours à la réserve a encore augmenté du fait de la réduction du budget militaire et de la diminution de l'effectif des forces armées professionnelles, alors même que les États-Unis s'engageaient dans des opérations extérieures.

Actuellement, les membres de « la réserve disponible » représentent presque la moitié du potentiel militaire. La loi de 1994, plusieurs fois amendée, relative à l'emploi et au droit à la réintégration professionnelle des personnels en uniforme, dite loi USERRA, qui fait l'objet du titre 38 du code fédéral, offre un statut protecteur aux réservistes. Depuis 1972, une agence auprès du ministre délégué aux affaires de la réserve est chargée de promouvoir la coopération entre les réservistes et les employeurs civils.

1. Les réserves des forces militaires

Aux États-Unis, les réservistes peuvent servir dans le cadre de contrats fort divers, en termes de durée, de contraintes, de qualifications, etc.

On distingue Armed Forces Reserve et National Guards. La différence réside principalement dans la chaîne de commandement : l'Army Reserve, l'Air Force Reserve, la Navy Reserve et l'US Marine Corps Reserve sont subordonnés au gouvernement fédéral, tandis que la Army National Guard et la Air Force National Guard sont subordonnées au gouverneur de chaque Etat (sauf si elles sont mobilisées par le Président des États-Unis selon les moyens prescrits par la loi)

L'ensemble des forces de réserve, de niveau fédéral ou des Etats, compte 901 664 réservistes.

Suivant l'échelle de l'intervention nécessaire en cas de crise, les États-Unis appliquent la loi fédérale ou locale. Le code fédéral (titre 10, sous-titre E « Reserve Components », partie 2, chapitre 1209, paragraphes suivants : 12301, 12302, 12304) prévoit pour la réserve différents degrés de mobilisation. Ces degrés vont de la mobilisation générale en cas de guerre au simple appel individuel. Chaque paragraphe précise, en fonction de la gravité déclarée de la crise, les maxima de réservistes rappelables et les limites de durée.

L'article 12302 énonce ainsi que si le Président déclare l'état d'urgence, il peut ordonner la mobilisation d'un contingent de membres de la réserve disponible pouvant atteindre 1 000 000 d'hommes pour une période ne dépassant pas 24 mois.

Les armées américaines disposent ainsi d'une réserve opérationnelle et très disponible. Les réservistes représentent en effet près de 50 % des personnels déployés en OPEX. Les membres de la garde nationale et de la réserve peuvent être déployés en opération extérieure pour une période de 12 mois pendant la durée de leur contrat (5 ans).

Au 23 mars 2010, un total de 134 709 gardes nationaux et réservistes étaient en situation d'activité, soit potentiellement déployables sur un théâtre d'opération pour une durée de un an.

Aux États-Unis, la loi offre aux réservistes un statut particulièrement protecteur.

Ce statut résulte de l'adoption, en 1994, de la loi relative à l'emploi et au droit à la réintégration professionnelle des personnels en uniforme, qui octroie aux réservistes une triple protection : ceux-ci bénéficient du droit à la réintégration professionnelle, ils ne peuvent pas être licenciés pendant les quelques mois qui suivent leur réemploi, et toute discrimination fondée sur leur appartenance à la réserve est interdite.

La garantie du maintien de l'emploi civil est assurée selon des modalités qui dépendent de la durée de l'absence des intéressés. Ainsi, pour une absence d'une durée comprise entre 31 et 90 jours, le réserviste doit être réemployé en priorité dans le poste qui lui aurait été confié s'il avait été présent de manière continue, subsidiairement dans le poste qu'il occupait avant son départ et, à défaut, dans le poste le plus proche des deux postes précédents, mais en conservant l'ancienneté acquise avant son départ. L'employeur n'a pas la possibilité de lui confier un autre poste, même équivalent en termes d'ancienneté, de paye et de statut.

La protection contre un licenciement sans cause est également garantie selon des modalités qui dépendent de la durée de l'absence des intéressés : elle s'applique pendant un an après la réintégration si l'absence a été supérieure à 180 jours, et pendant six mois si l'absence a été comprise entre 31 et 180 jours. De plus, d'après le texte adopté en 1994, les employeurs sont tenus d'autoriser leurs salariés réservistes à s'absenter, que la cause de l'absence soit volontaire ou qu'elle fasse suite à un ordre de mobilisation. Il faut cependant que l'intéressé ou une autorité militaire informe préalablement l'employeur dans la mesure du possible.

2. Les forces de sécurité et de secours

Deux types de forces de sécurité et de défense civile sont à distinguer : celle relevant du gouvernement fédéral et celle relevant d'une juridiction locale (Etat, ville, county).

Les agences fédérales (FBI, etc...) ne disposent pas d'une réserve. Les dispositifs locaux (état et subordonné), c'est-à-dire les pompiers, la police et les secours médicaux d'urgence, disposent d'une réserve.

Les budgets, leur proportion par rapport au personnel d'active, ainsi que certaines modalités de leur formation ou de leur emploi, dépendent de la force qui les emploie. Chaque Etat, ville majeure et county dispose de sa propre force de police, voire de ses pompiers et de ses services médicaux d'urgence.

- la réserve de la police

Les polices locales des villes et des comtés ont une composante de réserve. Leur organisation est relativement similaire : la réserve sert à fournir des policiers supplémentaires lors d'événements majeurs ou de situations d'urgence ; dans certaines forces de police, ils participent aussi au travail d'enquête et de contrôle. Ils peuvent aussi renforcer les patrouilles.

- la réserve des pompiers

Le corps des pompiers est composé de 27 % de pompiers professionnels et de 73 % de pompiers volontaires, qui forment la réserve. Dans les villes majeures, ils suivent une formation courte : ils peuvent être appelés pour assurer la sécurité lors de manifestations importantes, peuvent avoir des permanences à effectuer (durant lesquelles ils effectuent le même travail que des pompiers volontaires). Dans certaines villes, les réservistes constituent 100 % des pompiers.

- Réserve médicale

Les EMS (Emergency Medical Service) sont l'équivalent du SAMU (les pompiers sont spécialisés dans les interventions liées à l'extinction de feu et les urgences médicales de moindre ampleur puisqu'ils ne comptent pas de médecins).

Contrairement aux réserves militaires, ils ne peuvent pas être mobilisés directement par le gouvernement. En revanche, ils peuvent participer à des opérations de sauvetage, de lutte contre les incendies, etc., en coopération avec les autorités fédérales.

C'est le Citizen Corps, organisation de volontaires civils, (qui intervient à échelle locale et dépend, à échelle nationale, du DHS (département de la sécurité intérieure),) qui est appelé lors d'une crise nationale dépassant les capacités normales des services de gestion de crise. Le Citizen Corps n'est utilisé qu'en cas de crise.

B. EN ALLEMAGNE

1. Les réserves des forces militaires

L'Allemagne compte environ 42 000 réservistes militaires sur une armée de 250 000 hommes. Tous les réservistes sont d'anciens militaires d'active volontaires ayant au minimum effectué leur service militaire (de 9 mois actuellement, ramenés à 6 mois avant la fin de 2010). Il n'existe pas de dispositif contraignant pour faciliter la réactivité des réservistes militaires. Leur disponibilité reste de l'ordre exclusif de la conciliation.

Pour ce qui est de la gestion d'une crise, la structure des Landeskommmandos qui maille le territoire et qui est armée principalement par des réservistes répondrait au besoin en cas de crise « majeure » si celle-ci reste dans des proportions limitées (catastrophe naturelle de faible ampleur, suite d'un attentat limité par exemple).

En Allemagne, la loi fondamentale allemande de 1949 qui décrit l'état de guerre ou de crise exclut aujourd'hui l'utilisation des forces armées dans des missions de sécurité intérieure de type Vigipirate.

2. Les forces de sécurité et de secours

Par contre, l'Allemagne compte environ 1,7 million de bénévoles servant dans les domaines de la protection civile et de la lutte contre les effets des sinistres majeurs.

Aux termes de l'article 70 de la Loi fondamentale, la lutte contre les dangers en cas de catastrophe ressortit aux Länder. Dans le cas d'une agression armée dirigée contre le territoire de la République fédérale ou dans le cas de l'imminence d'une menace équivalente (état de défense), la protection de la population civile (protection civile) relève de l'Etat fédéral. Cependant, il n'y a plus aujourd'hui de distinction marquée entre protection civile et protection contre les effets des catastrophes. Ceci signifie qu'Etat fédéral et Länder mutualisent leurs compétences et capacités au sein d'un système de protection de la population qui prend en compte toutes les sources possibles de sinistre. Ils sont conseillés dans cette tâche par la commission chargée de la protection au ministère fédéral de l'Intérieur.

L'Etat fédéral met des moyens à disposition des Länder pour que ceux-ci les intègrent dans leur dispositif du temps de paix de protection civile et de protection contre les effets en cas de catastrophe. En outre, l'Etat fédéral élargit et complète l'éventail des organes de protection contre les effets des sinistres majeurs des Länder par la mise en place de l'Agence fédérale de secours technique (THW).

- L'Agence fédérale de secours technique (THW)

L'Agence fédérale de secours technique (THW) compte environ 82 000 bénévoles, dont près de 15 000 Jeunes volontaires, et 860 employés. Il est situé à Bonn-Lengsdorf avec l'Office fédéral pour la protection des populations et la gestion des catastrophes (BBK).

Les huit formations régionales de la THW sont les interlocuteurs des autorités suprêmes des Länder. Sont intégrées dans les formations régionales 66 directions au total, lesquelles encadrent les unités locales. Le concept de l'Agence fédérale de secours technique prévoit en effet pour chaque Landkreis et pour chaque ville indépendante du Kreis au moins une unité locale. Actuellement, il en existe 669 sur le territoire allemand.

Il est possible d'intégrer l'Agence fédérale de secours technique pour y effectuer un service national de substitution. La durée d'engagement minimum est actuellement de six ans.

Les interventions majeures

- La crue de l'Oder en 1997, pendant laquelle 54 jours durant 7 200 bénévoles appartenant à plus de 392 unités locales ont été déployés, a été la première grande intervention effectuée après la réunification ;

- au début de l'année 2000, le déploiement de l'Agence fédérale de secours technique (THW) en France a été la plus grande intervention menée à

l'étranger. Plus de 1 500 bénévoles participèrent à la réparation des dégâts causés par les tempêtes hivernales ;

- la crue de l'Elbe en 2002 a été la plus grande intervention de l'histoire de l'Agence fédérale de secours technique (THW). 24 000 bénévoles y furent déployés avec leur matériel sur une durée de 1 750 000 heures ;

- inondations dans le sud de la France fin 2003 : 1 300 bénévoles luttèrent pendant près de 14 jours contre les flots – déployant des moyens permettant de pomper environ 670 mètres cube par minute ;

- crue de l'Elbe en 2006 ;

- intervention après le tsunami dans l'océan Indien en 2004 ;

- intervention après l'ouragan Katrina à la Nouvelle Orléans ;

- le groupement spécial SEEWA a aidé au traitement de l'eau au Sud Liban en 2006 ;

- L'Agence fédérale de secours technique (THW) a été sollicitée sur l'ensemble du territoire fédéral pour réparer les dégâts causés par la tempête Cyrille qui sévit les 18 et 19 janvier 2007. Près de la moitié de toutes les unités locales, soit environ 5 500 bénévoles, était déployée ;

- en 2009, soutien à l'Italie après le grave tremblement de terre en Italie ;

- depuis le 15 janvier 2010 : traitement de l'eau après le tremblement de terre à Haïti.

- Les sapeurs-pompiers

En Allemagne, les sapeurs-pompiers sont du ressort législatif des Länder. Alors que l'équipement technique et la formation sont presque identiques en raison de l'application de standards et règlements fédéraux communs, de nombreuses différences existent au niveau des structures organisationnelles et financières.

Les structures organisationnelles des pompiers diffèrent souvent de manière significative selon le Land. D'une manière générale, leur articulation suit les structures communales (villes communes, regroupement intercommunal etc.). La dotation en personnels et matériels (par exemple équipement en véhicules de lutte anti-incendie) dépend des risques spécifiques du lieu d'implantation du service des pompiers. Elle est aussi fonction du nombre d'habitants, de la présence d'industries et des réseaux de transport.

Chaque commune étant tenue d'assurer sa protection incendie, il se peut, pour combler un déficit en bénévoles, que des citoyens soient désignés pompiers d'office (Pflichtfeuerwehr).

Les formations régionales des sapeurs-pompiers des 16 Länder et les directions fédérales des sapeurs-pompiers professionnels, des pompiers en entreprise, des Jeunes sapeurs-pompiers, de la fédération nationale des sapeurs-pompiers professionnels des forces armées alliées et de la fédération

des sapeurs-pompiers des forces armées allemandes constituent la fédération allemande des sapeurs-pompiers.

Il y a en Allemagne 27 900 sapeurs-pompiers professionnels et 1 035 900 sapeurs-pompiers bénévoles.

C. AU ROYAUME-UNI

Depuis le passage à l'armée de métier, qui s'est effectué entre 1958 et 1962, la réserve joue un rôle important au sein des forces armées. Elle se compose principalement de la réserve régulière, qui rassemble les anciens militaires professionnels, et de la réserve volontaire.

1. Les réserves des forces militaires

Au Royaume-Uni, la loi de 1996 sur les forces de réserve a créé plusieurs nouvelles catégories de réserve à côté des traditionnelles forces de la réserve volontaire. Alors que ces dernières sont constituées de volontaires issus de la vie civile qui s'engagent en moyenne pour une durée de cinq ans et ont en général une obligation d'entraînement d'un soir par semaine et de trente jours dans l'année, les nouvelles réserves créées en 1996 (réserve à temps plein, réserve des engagements supplémentaires, réserve de haute disponibilité, réserve parrainée) offrent une grande variété d'engagements.

Ainsi, les membres de la réserve à temps plein servent à temps plein pendant une période donnée dans le cadre de trois grandes catégories d'engagements, tandis que ceux de la réserve des engagements supplémentaires travaillent à temps partiel pendant plusieurs semaines consécutives. En 2002, une forme de réserve supplémentaire, les forces de réaction du contingent civil, a été ajoutée.

Les forces de la réserve militaire britannique se composent de deux catégories :

- la réserve « régulière » (Regular Reserve), composée d'anciens membres des Forces armées soumis à l'obligation de disponibilité à l'issue de leur période d'activité. La durée de cette obligation dépend de la durée du service effectué, de l'âge et du sexe de l'intéressé. Ceux qui le souhaitent peuvent également rejoindre la réserve volontaire (Volunteer Reserve Force). La Regular Reserve ne réalise pas d'activités régulières d'entraînement ou de formation ;

- la réserve volontaire (Volunteer Reserve Force – VRF) est composée principalement de membres issus du milieu civil sans expérience militaire préalable.

En 2009, il y avait environ 33 000 réservistes volontaires entraînés et disponibles pour renforcer 179 280 membres permanents des Forces Armées, soit environ 18 %.

Dans le cas d'une mobilisation de la réserve, le MoD se tourne premièrement vers la réserve volontaire (VRF) et ne mobilise la réserve régulière que lorsque les ressources nécessaires de la VRF ont été épuisées ou lorsqu'une capacité particulière est requise mais n'existe pas au sein de la VRF.

Plus de 18 000 réservistes ont été déployés dans des opérations depuis 2003. Environ 420 réservistes de la Regular Reserve (anciens militaires d'active soumis à l'obligation de disponibilité) ont été également rappelés afin de servir en Irak en 2003.

Aucune disposition ne règle explicitement les périodes d'absence pour entraînement, mais celui-ci se déroule en général en fin de semaine ainsi que pendant les congés payés annuels. En revanche, la loi de 1985 sur la protection de l'emploi civil des réservistes accorde au réserviste mobilisé un droit à réintégration dans le dernier emploi, dès lors que l'intéressé en fait la demande en temps voulu à son employeur.

La même loi punit d'une amende l'employeur qui licencie un salarié en raison de son appartenance à la réserve et prévoit que l'employeur peut être condamné à verser au réserviste concerné une indemnité d'un montant égal à cinq semaines du dernier salaire, à titre de réparation.

Après sa réintégration, le salarié réserviste bénéficie d'une protection contre le licenciement pendant une période dont la durée, comprise entre 13 et 52 semaines, dépend de son ancienneté avant sa mobilisation.

Un employeur est informé par l'Employer Notification System du MoD quand il emploie un réserviste ou quand un employé rejoint la réserve.

- Mobilisation

La loi définit trois différents types de mobilisation de la réserve. La durée de la mobilisation du réserviste dépend de la nature de la crise.

En vertu des sections 52, 53 et 54 du Reserves Forces Act 1996, le Royaume-Uni peut faire appel à tout ou partie de la réserve militaire :

- en présence d'un danger imminent menaçant la sécurité nationale, en cas de crise ou en cas d'attaque contre le Royaume-Uni : la durée peut aller jusqu'à 3 ans avec une extension possible jusqu'à 5 ans ;

- pour des opérations militaires sur le territoire national ou à l'étranger : la durée maximum est de 12 mois avec une extension possible jusqu'à 2 ans. Pour toute extension de sa période de service, le réserviste doit signer un accord écrit attestant de son consentement ;

- pour des opérations en dehors du Royaume-Uni dont le but est la protection de la vie ou de la propriété : la durée maximum est fixée à 9 mois sans extension possible.

Dans la plupart des cas, un maximum d'un an cumulé sur 3 ans (ou 5 ans) au total prévaut.

Le Defence Council ou tout officier habilité peut toutefois, avant que la mobilisation d'un réserviste n'arrive à expiration, retarder la date à laquelle sa mobilisation prend fin. Il peut le faire plus d'une fois à condition que la durée maximale cumulée d'un an ne soit pas dépassée.

Avant qu'un réserviste ne soit mobilisé et envoyé sur un théâtre d'opération, un « Ordre d'Appel » doit être signé par le ministre de la défense. Le MoD s'efforce d'accorder à un employeur au moins 28 jours de préavis avant la mobilisation d'un de ses employés, bien que le Reserve Forces Act 1996 ne stipule aucun délai obligatoire avant l'appel d'un réserviste.

L'employeur peut demander une exemption, un différé ou une révocation s'il estime que la mobilisation de l'employé réserviste causerait un dommage direct ou indirect à son entreprise.

2. Les forces de sécurité et de secours

- Les forces de police :

Les forces de police britanniques disposent de personnels volontaires afin de renforcer ses effectifs : Il s'agit des community support officers et des special constables.

Les Community support officers au nombre de 17 148 (chiffre de 2009) sont des volontaires assimilables aux gendarmes adjoints français. Ils disposent de pouvoirs de police limités. Ils sont rémunérés pour les jours de mission effectués.

Les Special constables, au nombre d'environ 16 000, sont des volontaires disposant de pouvoirs de police identiques à ceux de la police d'active. Ils sont bénévoles et ne sont donc pas rémunérés pour les missions effectuées.

La police d'Irlande du Nord est la seule force de police disposant d'une force de réserve comprenant 600 membres.

- Les pompiers :

Le Fire Services Act de 1947, modifié à de nombreuses reprises, notamment par les lois successives sur les collectivités territoriales, charge les comtés d'organiser la lutte contre l'incendie. Seuls les pompiers de Londres disposent de personnel d'active. Les autres unités de pompiers s'appuient sur du personnel volontaire.

D. EN SUISSE

1. Les réserves des forces militaires

L'armée suisse est composée essentiellement de réservistes qui, après une formation initiale, effectuent des périodes d'activités annuelles avant

d'être affectés dans une réserve non active jusqu'à expiration de leurs obligations militaires. A quelques exceptions près (écoles, détachement de reconnaissance, escadrons professionnels des forces aériennes, police militaire), les unités de l'armée suisse sont donc des unités de réserves.

Les effectifs réels de la réserve en 2009 sont de 184 600 « réservistes actifs » comprenant les militaires réservistes en période d'activité et les quelques 3 800 militaires professionnels ou sous contrat et 14 422 « réservistes non actifs ».

L'employeur est tenu de laisser les miliciens participer à leurs obligations militaires et de garantir leur emploi à l'issue du service.

La solde journalière est symbolique : 2,8 € pour le milicien de base, 11,2 € pour un capitaine. Au cours de leur service militaire, les salariés continuent donc de recevoir 80 à 100 % de leur salaire payé par leur employeur. Un système d'allocations pour perte de gain (Caisse de compensation) permet à l'État de verser à l'employeur une compensation pour les jours de service effectués par l'employé. Les personnes n'ayant pas d'employeur (par exemple les étudiants) se font directement verser le montant de cette compensation.

En dessous du seuil de défense, la responsabilité de l'intervention des forces militaires revient aux cantons qui font éventuellement appel aux moyens des cantons voisins (police) et aux moyens de la confédération en complément de leurs moyens propres, sans que cela nécessite a priori une implication parlementaire. Les cantons disposent de leur propre état-major de crise qu'ils renforcent avec les officiers de milice qui leur sont affectés. Ces états-majors expriment les besoins de renfort au commandement de l'armée qui les attribue au commandement (militaire) de la région territoriale concernée.

En situation de défense du pays, la Confédération est responsable. La réserve non active est alors mobilisée, ce qui nécessite une décision du Conseil fédéral et du Parlement.

2. Les forces de sécurité et de secours

Les autres forces de sécurité sont la police fédérale, les polices cantonales, la sécurité civile, les pompiers cantonaux et communaux.

La protection civile n'intervient en principe qu'en deuxième échelon, en renfort des pompiers, policiers et services sanitaires cantonaux. En 2009, le nombre de recrues affectées à la protection civile était d'environ 6 000 hommes. Les miliciens de la sécurité civile peuvent être convoqués en vue d'interventions par le Conseil fédéral ou par un canton (ou une commune) en fonction de la gravité de la situation.

La sécurité civile est composée de miliciens qui sont recrutés selon les mêmes modalités et dans les mêmes centres que leurs homologues

militaires. Les recrues de la sécurité civile sont affectées à des organisations cantonales et gérées par les communes. Elles doivent effectuer des cours de répétition selon le même principe que les miliciens de l'armée. Dans ce sens la protection civile peut être considérée comme une organisation de réserve.

*

On ne peut importer des régimes juridiques étrangers sans prendre soin de voir comment ils peuvent s'intégrer à la culture française. Le système américain, pour séduisant qu'il soit, n'est par exemple guère exportable tant il est indissociable de l'organisation générale des armées

Au-delà des spécificités de chaque système, quelques aspects qui contrastent avec le système français ont marqué la mission et notamment l'existence de dispositifs de mobilisation des réservistes et la multiplication des formes d'engagement dans la réserve militaire au Royaume-Uni et aux États-Unis ainsi que l'importance de la réserve de protection civile en Allemagne.

*

CONCLUSION :

FACILITER L'ENGAGEMENT DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE MAJEURE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le bilan de la participation des réserves aux différentes crises récentes, l'état des lieux établi sur chacune des réserves, l'examen du cadre juridique d'emploi de ces dernières et la comparaison avec les différents dispositifs étrangers ont conduit la mission à faire trois séries de recommandations.

La première série de recommandations concerne naturellement l'emploi des réserves en temps de crise.

I. FACILITER LA MOBILISATION DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE

A. MIEUX IDENTIFIER LES RÉSERVISTES POUR MIEUX GÉRER LES ENGAGEMENTS MULTIPLES

La question des engagements multiples des réservistes souligne un manque de coordination qui s'avère pénalisant tant au niveau national que local.

Il n'existe pas actuellement d'instance à même d'assurer pleinement un rôle de collecte des informations sur les réservistes.

A l'échelon central, le passage en revue de l'ensemble des réserves a montré que chacune est dirigée et gérée au sein de son ministère d'origine par une structure ad hoc, service ou mission, mais elles ne communiquent pas entre elles, ne serait-ce que pour avoir une idée des effectifs en présence.

Ainsi les réserves du ministère de la défense sont-elles encore gérées par un délégué aux réserves dans chaque armée et, peut-être demain, par un délégué interarmées. Pour la police nationale, cette gestion est assurée par une mission nationale pour la réserve civile au sein de la direction générale de la police nationale. En ce qui concerne les réserves communales, cette responsabilité incombe à l'adjoint au maire compétent et au service communal chargé de la sécurité et des risques, ou encore au service environnement santé. Quant aux réserves sanitaires, c'est un comité ad hoc placé auprès du ministre de la santé qui en effectue le pilotage stratégique tandis que l'EPRUS gère, organise et mobilise les équipes de réserve.

En puisant dans le même vivier, le recrutement des actifs et des réservistes militaires et civils devrait naturellement conduire à des recoupements. La mutation des réserves militaires et l'émergence de réserves civiles semblent tout aussi naturellement imposer une coordination, ne serait-

ce que pour avoir une vision d'ensemble des effectifs, des compétences, de leur localisation.

Comme le souligne la Cour des comptes « *ce problème est par nature interministériel, parce qu'il concerne des agents d'autres ministères que la défense (ministère de l'intérieur notamment) et parce que la problématique couvre des activités vitales dont plusieurs ministères civils ont la responsabilité.* »¹

La mission estime que l'accent doit être mis davantage sur l'échelon territorial déconcentré, en charge de la gestion de crise.

Or à cet échelon, le préfet de zone ne dispose pas actuellement des moyens de connaître et de recenser les réservistes civils et militaires dont les services déconcentrés ou les collectivités locales pourraient avoir besoin en cas de crise majeure. Il n'a la connaissance des réserves sanitaires que par le biais de l'EPRUS et de celles de la police nationale par l'intermédiaire du Secrétariat général pour l'administration de la police nationale qu'il dirige.

Or, de part leur fonction, les préfets de zone sont les plus à même d'assurer le suivi des effectifs des réservistes et le recoupement des fichiers. Aux termes du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 qui redéfinit les pouvoirs du préfet de zone de défense et de sécurité, ce dernier : « *prépare l'ensemble des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement* », « *est responsable de la coordination avec les autorités militaires des mesures de défense et de sécurité nationale* », « *assure la répartition, sur le territoire de la zone de défense et de sécurité, des moyens des services chargés de la sécurité intérieure et de la sécurité civile et des moyens des armées mis à disposition par voie de réquisition ou de concours* » et « *coordonne la préparation des mesures concourant à la sécurité nationale* ».

La mission estime qu'à ce titre les préfets de zone de défense doivent pouvoir connaître les effectifs des réservistes de leur zone de défense, être informés par les services en charge de la gestion de ces effectifs de la situation relative de leur zone afin qu'ils puissent s'impliquer dans l'effort de recrutement des volontaires.

Par ailleurs, la mission a constaté combien la connaissance par les gestionnaires des réserves des profils des réservistes était limitée. Au delà des cercles informels de réservistes rattachés à des unités particulières ou à des états-majors de zone dont le profil, la disponibilité et les compétences sont parfaitement connus, il n'existe pas de fichiers collectifs des disponibilités et des compétences suffisamment performants.

Comme l'a souligné, lors de son audition, M. Henri-Michel COMET², secrétaire général du ministère de l'intérieur : « *Il n'existe pas encore de*

¹ Rapport de la Cour des comptes, crédits de la réserve militaire, juin 2010

² Cf Audition de M. Henri-Michel COMET, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, Haut fonctionnaire de défense et du Préfet Yann JOUNOT, Haut fonctionnaire de défense adjoint

encore de fichier centralisé afin d'identifier le métier et les compétences de chaque réserviste afin d'établir une priorité d'emploi dans la réserve. La connaissance des compétences des uns et des autres à l'intérieur de chaque réserve civile est capitale. Dans la durée, les compétences doivent se compléter, cela fait partie de l'organisation de la gestion de crise. »

La mission estime que la modernisation des systèmes d'information, d'administration et de gestion des armées, en général, et des logiciels de gestion des réservistes, en particulier, devrait prendre en compte ce besoin et y répondre à terme dans un cadre interministériel.

Elle préconise également d'établir, de fait ou éventuellement en droit, différentes catégories de volontaires selon leur disponibilité. Aujourd'hui chaque unité ou service a une idée des réservistes qui sont facilement disponibles et ceux qui ne sont pas en mesure de se mobiliser sans un préavis d'un mois. Cette différenciation pourrait être systématisée afin d'instaurer un suivi plus fin des réservistes et le cas échéant de proposer différentes formes d'engagement selon le profil et la disponibilité des réservistes.

Les nouvelles technologies rendent possible aujourd'hui une gestion des calendriers interactive, qui permettrait aux réservistes de déclarer des plages de disponibilité de façon souple. Sans se calquer sur les dispositifs des pompiers qui gèrent des effectifs de plusieurs centaines de milliers de pompiers volontaires avec des périodes d'astreintes, il est possible de s'inspirer de leur expérience, de celle des réservistes de la gendarmerie, avec l'envoi simultané de SMS, ou de l'EPRUS qui a créé un site internet dédié à ses réservistes pour mettre un place un dispositif plus précis sur les compétences disponibles et plus réactif, ne serait-ce que pour un nombre limité de réservistes volontaires.

La mission propose donc :

1) D'établir une procédure harmonisée d'identification des réservistes militaires et civils, de leurs profils et obligations, en intégrant dans les bases de données de gestion des réservistes un profil détaillé et actualisé des compétences des réservistes, de leur profession et de leurs obligations éventuelles en cas de crise.

2) D'établir un fichier centralisé de l'ensemble des réservistes au niveau central et au niveau de chaque zone de défense en créant une base de données nationale des réservistes militaires et civils par recoupement des bases de métier afin de croiser les données. Cette base accessible au niveau des zones de défenses devrait être interfacée avec les bases de données de gestion des réservistes afin d'éviter les doubles saisies et rendre automatiques les mises à jour.

3) D'étudier l'opportunité et la possibilité pour un certain nombre de réservistes volontaires d'avoir une gestion plus interactive de

leur disponibilité afin d'avoir au sein de la réserve un sous-ensemble de volontaires sur lequel les pouvoirs publics pourraient compter dans des délais rapprochés.

B. DÉFINIR UNE PROCÉDURE DE MOBILISATION DES RENFORTS INDIVIDUELS EN CAS DE CRISE

La mission a considéré qu'en cas de crise par nature soudaine et imprévue, le fait que le cadre juridique de convocation des réservistes ne permette pas de mobilisation immédiate ou à l'horizon de quelques jours était un problème.

Comme il a été souligné dans les chapitres précédents, dans le code de la défense, les réserves sont construites autour du modèle du programme prévisionnel d'activités et conçues pour une activité programmée à l'avance et non pour un rappel d'urgence.

Or comme le souligne le Livre blanc « *En cas d'événement majeur, la totalité des moyens proches, y compris les réserves opérationnelles, doit pouvoir être engagée immédiatement* »¹.

La mission estime avec le Livre blanc qu'on ne peut pas abandonner l'idée de pouvoir mobiliser dans un délai raisonnable des renforts dans des situations exceptionnelles.

La mission considère que les pouvoirs publics ne pourraient se passer d'une telle possibilité que si nous avons la certitude qu'étant donné les performances des forces armées, de nos services de sécurité et de secours, aucun événement n'était susceptible d'interrompre gravement la continuité du fonctionnement des services publics.

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

Pour ne prendre qu'un exemple, le cyclone Katrina à la Nouvelle Orléans a montré que les services de secours et de sécurité de la première puissance mondiale pouvaient être totalement dépassés par une catastrophe naturelle dont la survenue avait été pourtant anticipée. Malgré la mobilisation de 14 300 militaires déployés lors de la première semaine, de 22 000 réservistes 4 jours après la catastrophe, de 50 000 une semaine après, il y eut 1 330 décès, 2 000 disparus, un million de déplacés.

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

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale page 71

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

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

Dans ce cas, qui peut dire que le renfort des réserves à pied d'œuvre en moins de 3 jours ne sera pas nécessaire ?

On peut d'autant moins écarter la possibilité que nos armées et nos forces de sécurité et de secours se trouvent localement débordées, que les réductions continues du nombre des fonctionnaires, en raison des contraintes budgétaires récurrentes, ont conduit à réduire considérablement le format des forces armées et des forces de secours.

L'application du droit commun avec 30 jours de préavis peut difficilement apparaître comme un délai raisonnable pour une crise majeure.

Le constat effectué sur la réactivité des réserves rejoint celui du Livre blanc sur la défense qui souligne qu'en France « *ni les pouvoirs publics, ni la société ne sont suffisamment préparés à faire face à des crises majeures* ».

Dans le cas des réserves militaires, la situation constatée s'explique par le fait que la montée en puissance de la nouvelle réserve, son intégration au sein des forces actives, son ouverture à la société civile, et la mise en œuvre de cette profonde mutation ont fait porter l'effort sur l'organisation de l'emploi des réservistes en appoint du travail quotidien des forces, dans un contexte où le territoire national n'était plus menacé. La vocation de renfort de la réserve en situation de crise s'en est trouvée partiellement occultée.

C'est pourquoi il convient aujourd'hui, tout en saluant le travail considérable accompli pour la mise en place des réserves militaires et civiles, de veiller à ce que notre dispositif soit adapté à une situation de crise majeure.

Partant de ce constat, la mission a été amenée à réfléchir à l'opportunité d'un **régime juridique d'exception temporaire définissant en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves dérogoires du droit commun.**

Cette réflexion a été menée par la mission, en concertation avec le SGDSN, qui a animé pendant plusieurs mois un groupe de travail sur la mise en œuvre de la recommandation du Livre blanc relative à la création d'une réserve de sécurité nationale.

La direction de la protection et de la sécurité de l'Etat du SGDSN a animé ce groupe de travail composé de représentants des différents ministères concernés par la problématique des réserves ainsi que de représentants du

secrétariat de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. La mission a repris l'essentiel des conclusions du groupe.

L'idée qui se dégage de ces travaux est de ne pas modifier l'organisation des différentes réserves au quotidien, mais de définir un régime spécifique aux cas d'événement majeur.

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

La mission n'a pas souhaité se lancer dans une rénovation des régimes juridiques d'exception (guerre, état de siège, état d'urgence, mobilisation et mise en garde) et de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie. Elle estime cependant que ce chantier devrait être ouvert, les dispositions de cette loi n'étant plus adaptées ni à l'état de notre droit ni à celui de notre société¹.

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

Les travaux ont donc conduit à l'élaboration d'un projet de cadre juridique qui fait l'objet de la proposition de loi annexée au présent rapport.

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

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

Le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale serait du ressort du Premier ministre en cas de crise majeure dont l'ampleur met en

¹ Pour mémoire l'article 1 de cette loi prévoit que « L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. », l'article 6 prévoit que « le ministre de l'intérieur dans tous les cas et, en Algérie, le gouverneur général peuvent prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret visé à l'article 2 dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article. L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes visées à l'alinéa précédent. L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. »

péril la continuité des services de l'Etat, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation.

Le schéma dans lequel se situe la mission est celui d'une extrême nécessité qui pourrait naître d'un événement majeur qui toucherait directement ou indirectement l'ensemble de la communauté nationale. Certes l'appréciation du caractère majeur est laissée à la responsabilité du Premier Ministre. Les critères relatifs à la continuité des services de l'Etat et la sécurité de la population peuvent se prêter à interprétation, mais ne peuvent pas non plus être évoqués pour n'importe quel événement, fut-il d'une importance majeure pour un territoire donné. La mission a en tête des crises comparables à celles liées aux attentats du 11 septembre 2001 ou à l'ouragan Katrina.

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

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

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

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

La mission juge essentiel de garantir aux citoyens et aux entreprises qu'en cas de mobilisation des réservistes, les salariés indispensables au bon fonctionnement des grands opérateurs, notamment dans le domaine des télécommunications, de transport et de l'énergie, ne puissent être réquisitionnés afin qu'ils contribuent dans leur poste à la gestion de la crise et au rétablissement de la situation au sein de leur entreprise.

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

Il ne s'agit donc pas d'un dispositif de mobilisation générale de l'ensemble des réservistes à l'image de ce que furent les journaux de mobilisation, mais de la possibilité donnée aux ministères concernés, par

le Premier ministre, de réquisitionner leurs réservistes en cas de crise majeure en fonction de leurs besoins.

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

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

Les réservistes concernés par un plan de continuité d'activité pourraient, en fonction de la crise, déroger à l'obligation de rejoindre leur affectation. Cela permet en partie de régler le problème de la double appartenance sans définir un régime d'incompatibilité qui pèserait sur l'activité ordinaire.

Ce régime juridique d'exception temporaire présente au yeux de la mission l'avantage d'accroître la réactivité des forces de réserves sans alourdir de façon démesurée les contraintes auxquelles sont soumis les réservistes et les employeurs, dans la mesure où il ne sera activé qu'en cas de crise majeure.

Le dispositif proposé a été intégré dans une proposition de loi en annexe du présent rapport qui tend à insérer dans le code de la défense 7 nouveaux articles, article L. 2171-1 à L. 2171-7, définissant un dispositif de réserve de sécurité nationale prévoyant notamment que :

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

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

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

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

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

La mission propose dans ce cadre d'instaurer une dérogation pour les réservistes concernés par un plan de continuité d'activité. Le texte proposé par la mission prévoit qu' *« en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L.1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations »*.

La mission propose d'instaurer un financement particulier pour les journées effectuées dans le cadre du dispositif de sécurité nationale.

Le recours aux réservistes en cas de crise majeure ne peut être limité par des considérations liées au nombre de jour maximal susceptible d'être effectués par un réserviste ou par le caractère très limité des budgets des réserves.

Dès lors il faut prévoir que *« Les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre de jours d'activité pouvant être accomplis dans un corps de réserve. »*

Cette disposition devrait permettre de justifier le recours à un fonds exceptionnel, comme c'est aujourd'hui le cas lorsqu'un événement majeur occasionne des dépenses exceptionnelles.

La mission propose, en outre, d'insérer dans le livre du code de la défense consacré aux réserves militaires un **article L. 4211-1-1** relatif à la participation des réservistes militaires au dispositif de réserve de sécurité nationale.

La mission préconise, par ailleurs, de réfléchir à l'établissement d'une obligation de réalisation de plan de continuité au sein des opérateurs d'importance vitale.

Le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale est inséré dans le code de la défense (notamment ses articles R. 1332-1 à 1332-42, pris sur le fondement de ses articles L. 1332-1 à 1332-7). Il constitue le cadre permettant d'associer les opérateurs, publics ou privés, au système national de protection contre le terrorisme, d'analyser les risques et d'appliquer les mesures de leur niveau en cohérence avec les décisions des pouvoirs publics.

Or aujourd'hui ces opérateurs ne sont pas tenus de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la continuité de leur activité en cas de crise majeure (plan de continuité d'activité / plan de rétablissement d'activité).

Or la mission a constaté que les pouvoirs publics devaient pouvoir être en mesure d'affirmer des priorités entre les obligations liées à la réserve et celles résultant de plans de continuité d'action.

Dès lors il lui apparaît nécessaire, même si cela dépasse l'objet de son étude, de mettre en chantier une actualisation du service de défense.

Comme le souligne le Livre blanc *« Ce système, créé à la fin des années 50, souffre sous sa forme actuelle d'insuffisances importantes. Bien qu'adapté en 1999, il n'est pas mis en œuvre. Son dispositif juridique le lie*

étroitement à des situations, comme la mobilisation, devenues aujourd'hui improbables. Enfin, il ne comporte pas d'obligation en matière de formation, ni de préparation ».

II. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES

Le deuxième domaine dans lequel la mission a souhaité faire des recommandations concerne la coordination et l'équilibre entre les réserves militaires et civiles.

A. PRÉSERVER L'AUTONOMIE DE GESTION DE CHAQUE RÉSERVE

Le Livre blanc préconise la « mise en place d'une gestion commune des réserves relevant de différents ministères afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national ».

La mission s'est, tout au long de ses auditions, interrogée sur l'opportunité d'une gestion interministérielle des réserves jusqu'alors gérées dans une logique de métier par chacune des administrations dont elles relèvent.

Il lui est apparu, à l'issue de plusieurs mois d'auditions, que cet objectif n'apparaissait pas souhaitable.

Le projet d'une gestion interministérielle des réserves se fonde en définitive sur l'idée d'un réservoir commun de réservistes de bonne volonté que les pouvoirs publics pourraient mobiliser en cas de besoin.

Ce modèle a sa pertinence. L'idée même d'une réserve de sécurité nationale, évoquée dans les travaux du Livre blanc, consacre cette idée d'une réserve citoyenne et polyvalente.

Le modèle actuel des réserves est fondé sur une logique de professionnalisation. Il ne s'agit pas de bonne volonté, mais de réservistes professionnalisés, formés et intégrés dans des forces d'actives par période tout au long de l'année.

Le résultat aboutit à des réserves très opérationnelles qui jouent à la fois un rôle d'appoint intérimaire dans le fonctionnement régulier de leur corps d'origine et de renfort potentiel en cas de crise.

Dans cette perspective, la mission a estimé que l'idée d'un grand réservoir de bonne volonté procède d'une méprise de la réalité des réserves, mais aussi de la motivation des réservistes.

Modifier de façon conséquente les dispositions actuelles pourrait, en effet, aboutir à une profonde désorganisation des différentes réserves et à une très forte fragilisation, voire à un effondrement des effectifs. Les réservistes

sont attirés par un engagement volontaire au service de la collectivité, mais aussi par le métier spécifique qu'ils ont choisi de servir.

Les réservistes militaires sont indifféremment engagés au sein des unités d'active, en fonction des besoins opérationnels, au même titre que les personnels d'active. Une gestion interministérielle des réserves est dès lors contradictoire avec l'intégration de ces réserves aux forces d'active, sauf à vouloir établir à terme une gestion interministérielle des forces de police et des forces armées.

La mise en place d'un système de gestion commune pourrait se révéler coûteuse et complexe à mettre en œuvre sans qu'apparaissent clairement les avantages d'un tel dispositif.

La mission estime en conséquence qu'en l'état actuel des choses le recrutement et la gestion des réserves doivent être maintenus dans une logique de métiers et assurés par chaque administration.

En revanche, comme l'a souligné le Livre blanc, la gestion des crises a tout à gagner d'une meilleure coordination des administrations. Cette coordination doit être assurée au niveau national et au niveau local au sein des zones de défense.

La mission estime que la récente réforme de l'organisation des zones de défense devrait permettre des progrès importants dans l'enrichissement du dialogue civilo-militaire.

Dans le cadre de ce dialogue, **la mission préconise, comme il a été indiqué, qu'une procédure harmonisée d'identification des réservistes et de leurs profils et obligations soit mise en place et qu'un fichier de l'ensemble des réservistes au niveau de chaque zone de défense soit mis à la disposition des préfets.**

Elle souhaite enfin que ces derniers puissent assurer en liaison avec les organismes gestionnaires le suivi de l'identification des réservistes appartenant à plusieurs réserves ou à des services ou entreprises susceptibles d'être mobilisés.

B. HARMONISER LES RÈGLES RELATIVES AUX RELATIONS ENTRE LES RÉSERVISTES ET LEUR EMPLOYEUR

Si la mission préconise de maintenir une logique de métier, elle estime néanmoins nécessaire d'offrir aux employeurs des réservistes un cadre harmonisé pour ce qui concerne les règles de préavis et de durée des périodes de réserves.

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

à dix jours et que, dans les deux cas, les préavis pour le prévenir sont différents.¹

C. RENFORCER LES RÉSERVES CIVILES

La mission a estimé que la tentation de recourir aux réserves militaires pour des missions civiles ou celle de fondre les réserves militaires dans une réserve commune de citoyens volontaires, vient en grande partie de la faiblesse des réserves civiles qu'il convient de renforcer.

1. Renforcer les réserves communales

En ce qui concerne la gestion des conséquences des catastrophes naturelles, la mission a déjà souligné la nécessité de développer plus avant les réserves communales.

Au regard du diagnostic établi, la mission préconise de travailler dans plusieurs directions.

a) Accélérer la mise en place de réserves de sécurité civile

La mission préconise en premier lieu la définition par le ministère de l'intérieur d'une politique en faveur du développement des réserves communales, avec des objectifs quantitatifs raisonnables, se concentrant sur les communes qui sont particulièrement exposées aux risques naturels et qui ont une taille critique pour leur permettre d'instaurer un dispositif viable.

La définition de cet objectif passe donc par une identification, parmi les communes concernées par le Plan communal de sauvegarde, de celles qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les réserves communales de sécurité civile ont en effet vocation à être intégrées dans ce plan qui est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile.

La mission estime souhaitable de renforcer les incitations financières de l'Etat à la mise en place du Plan communal de sauvegarde.

Elle estime anormal que seulement un dixième des communes concernées ait adopté un plan communal de sauvegarde. Comme l'a rappelé le retour d'expérience de la tempête Xynthia « *Les observations faites dans les quatre départements visités ont permis de constater le très faible nombre de plans communaux de sauvegarde en vigueur* »². Elle estime nécessaire que, dans un contexte de multiplication des phénomènes climatiques extrêmes, les pouvoirs publics aident les communes à mettre en place ces plans dans le cadre de la politique de prévention des risques naturels. Car l'absence de plan communal de sauvegarde signifie l'absence de mesures de prévention, de

¹ Cf Pour plus de détails, voir l'annexe 2, page 304, la comparaison des réserves civiles et militaires

² Tempête Xynthia, retour d'expérience, évaluation et propositions d'action établi par Philippe DUMAS Inspecteur général des finances, 2010 (Page 35)

dispositions de regroupement des familles, mais aussi l'absence d'organisation d'une réserve susceptible de venir aider les victimes.

La mission préconise en outre d'obliger les plans communaux de sauvegarde à prévoir un volet concernant les réserves communales de sécurité civile.

Au-delà des incitations financières à la création de réserves communales, la mission souhaite que les pouvoirs publics relancent et accompagnent la mise en place des réserves communales dans les communes dont des risques importants présentent un caractère de forte probabilité et de récurrence, par des actions d'information, de formation en liaison avec les acteurs de la protection civile.

La mission recommande que les préfets soient invités à encourager fortement l'élaboration de plans intercommunaux de sauvegarde, comportant la création de réserves de sécurité civile surtout dans les secteurs où les structures intercommunales correspondent manifestement à l'échelle des territoires à risque important.

Cette incitation devrait être inscrite dans les tâches prioritaires des sous-préfets d'arrondissement, voire, lorsque cela est jugé opportun, être confiée à un sous-préfet chargé de cette mission pour l'ensemble du département.

Elle souhaite que soit donnée aux sous-préfets d'arrondissement une vocation d'animation, de conseil et de soutien des réserves communales et d'accompagnement de leur mise en place, avec l'appui des services interministériels de défense et de protection civile et des directions départementales interministérielles de la protection des populations.

Elle préconise que les préfets de zone de défense recensent les réserves communales et jouent un rôle de coordination des efforts de l'Etat en faveur des réserves communales.

Elle préconise en conséquence que les textes régissant les réserves de sécurité civile permettent aux préfets de coordonner le développement équilibré et cohérent de ces réserves et de les prendre en compte dans les plans départementaux d'organisation de la réponse de sécurité civile.

La mission estime qu'il convient de dépasser les éventuels enjeux de concurrences entre les différents acteurs de la protection civile pour trouver des formules souples qui permettent de mettre en place des réserves communales, en liaison, selon les cas, avec les services départementaux d'incendie et de secours, les associations de protection civile ou les comités communaux feux de forêt.

b) Étendre le champ d'intervention des réserves de sécurité civile

La mission propose de revenir sur la possibilité de créer des réserves départementales de sécurité civile.

Cette possibilité était initialement prévue par le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, présenté par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur. Le projet de loi prévoyait en effet que « *La réserve départementale de sécurité civile est instituée sur décision du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. Elle est gérée par le service départemental d'incendie et de secours.* »

Elle propose également que les réserves communales soient autorisées à participer à des actions au-delà des limites de la commune. Dans le cas de catastrophe naturelle, il importe de prévoir qu'une commune puisse mettre à disposition d'une autre commune sa réserve de sécurité civile au titre de la solidarité quitte à ce que cette prestation fasse l'objet d'un remboursement. Cette mesure permettra de renforcer les effectifs mobilisés, mais également d'accroître l'entraînement et l'activité de chaque réserve.

c) Rémunérer les réservistes communaux

La mission estime que la professionnalisation des réserves communales passe par la rémunération de ses membres. Les réservistes communaux sont, parmi toutes les autres réserves, les seuls à être bénévoles. Cette rémunération pourrait être de faible niveau, mais elle doit valoriser le service rendu à la communauté et consacrer l'utilité de ce dispositif. La mission estime qu'il y a un lien entre le fait que les réserves communales soient les moins développées des réserves, et qu'elles soient les seules qui ne rémunèrent pas leurs membres. La rémunération aurait pour intérêt de favoriser les vocations mais aussi de valoriser le rôle de ces réserves.

d) Renforcer les possibilités de formation et d'entraînement

La professionnalisation des réserves doit enfin aller de pair avec un renforcement des possibilités de formation et des entraînements, en lien avec les services départementaux d'incendie et de secours et les services de l'Etat. La mission l'a constaté, le fait que les réserves communales soient dédiées exclusivement aux interventions en situation de crise peut-être démotivante, les réservistes étant placés en situation d'attente d'une hypothétique catastrophe, sans pouvoir avoir une activité régulière au titre de la réserve, comme le font les réservistes militaires, gendarmes ou policiers.

Il faut certes trouver un équilibre afin ne pas dissuader les citoyens qui souhaiteraient s'engager par la mise en place d'un engagement trop lourd. Mais il serait souhaitable qu'appartenir à une réserve communale, d'une part, puisse donner le droit à des formations spécifiques délivrées par les SDIS ou les services de l'Etat et, d'autre part, implique des entraînements à échéance régulière, de sorte qu'en cas de crise, les réserves soient réellement opérationnelles.

La mission préconise enfin de faire évoluer le cadre juridique des réserves communales pour permettre la mise en place de réserves à deux niveaux : un premier niveau composé de fonctionnaires territoriaux en activité ou en retraite et un second niveau composé de citoyens motivés. Cette possibilité, surtout utile dans les communes importantes permettrait de structurer les réserves en faisant encadrer des groupes de réservistes par des anciens fonctionnaires territoriaux qui ont une bonne connaissance de la commune et de la gestion de crise.

2. Favoriser le développement de la réserve sanitaire

A l'issue de la gestion de la crise sanitaire liée à la pandémie de grippe A(H1N1), il apparaît que le dispositif de la réserve sanitaire n'est pas adapté aux besoins liés aux campagnes de vaccination.

Il n'est tout d'abord pas dimensionné aux besoins qui pourraient naître d'une nouvelle pandémie. Les effectifs de la réserve sanitaire ne s'élèvent qu'à quelques centaines alors que la grippe A(H1N1) a mobilisé près de 300 000 soignants.

Les besoins seront sans doute très variables selon la nature des pandémies et des vaccins. Le nombre d'injections nécessaires, le degré de suivi des lots ont notamment un impact important sur le nombre de soignants nécessaires.

Certains risques comme celui d'une épidémie de variole supposeraient des campagnes de vaccination rapide permettant de vacciner en 15 jours plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Le dispositif apparaît ensuite très lourd pour répondre à des tâches de base comme la vaccination. Les 11 000 personnes, anciens professionnels retraités de la santé ou sans emploi, qui ont été indemnisés par l'EPRUS pour leur contribution à la campagne de vaccination¹, montrent qu'il existe un potentiel réel d'anciens professionnels susceptibles d'intégrer la réserve sanitaire à partir du moment où cet engagement n'est pas trop exigeant et ne suppose pas des démarches administratives trop pesantes.

La mission considère qu'au lieu de mettre en place un processus très formalisé d'engagement des réservistes sanitaires qui doivent composer un dossier administratif et médical particulièrement complet qui correspond au profil de la réserve d'intervention destinée à partir à l'étranger dans des situations d'urgence, il serait préférable de **recenser au niveau des zones de défense toutes les personnes susceptibles d'offrir ponctuellement une assistance pour des opérations sanitaires simples comme la vaccination.**

¹ L'EPRUS a été identifié comme l'établissement qui procéderait à l'indemnisation des professionnels retraités et sans emploi ayant participé à la campagne de vaccination A H1N1 – 2009. Parmi l'ensemble des personnes réquisitionnés entre le 21 août 2009 et le 19 mai 2010, l'EPRUS a indemnisé environ 11 000 des professionnels retraités et sans emploi.

Ce recensement permettrait de constituer une base de données des volontaires susceptibles d'être mobilisés. Ce recensement pourrait être complété par la constitution pour chaque volontaire d'un dossier administratif simplifié comportant les informations nécessaires pour valider leur qualification et les indemniser. Ce recensement permettrait aux préfetures de procéder à des réquisitions à partir des listes préétablies et de gagner un temps précieux dans la phase de collecte des pièces administratives (Identité complète, RIB, numéros de sécurité sociale, carte grise...).

Dès lors, l'Etat posséderait les moyens de pouvoir réquisitionner et payer des effectifs conséquents de professionnels de la santé pour les campagnes de vaccination.

Reste la question du pilotage des crises sanitaires majeures et du renforcement des moyens des autorités territorialement compétentes que sont les préfetures de zone et les agences régionales pour la santé.

La mission constate que les préfets de zone de défense et les directeurs des agences régionales sanitaires de zone ont accès à l'état de constitution de la réserve sanitaire de leurs zones de défense et de la région relevant de leur compétence de manière à envisager, dans le cadre de plan blanc élargi, l'engagement de la réserve sanitaire.

La mission estime qu'ils doivent mener en liaison avec l'EPRUS et le ministère de la santé une politique plus active de recrutement afin que cette réserve atteigne des effectifs plus significatifs. Elle souhaite que des campagnes de sensibilisation soient systématiquement effectuées auprès de chaque promotion des facultés de médecine et des écoles d'infirmières.

Elle estime qu'il faut réfléchir aux moyens de permettre aux préfetures et aux agences régionales pour la santé de disposer des ressources en personnels administratifs susceptibles de renforcer les moyens habituels pour piloter ce type de crise.

Le retour d'expérience sur la gestion de la crise liée à la pandémie de grippe A(H1N1) établi par la direction de la planification de sécurité nationale le 22 juin 2010 préconise de « *créer une réserve de sécurité civile accessible au niveau zonal pour renforcer les Etats Major de Zone* » des préfets et de constituer « *une réserve de personnels administratifs (retraités de la fonction publique) pour appuyer les Préfectures en situation de crise de grande ampleur et durée* »¹.

Cette préconisation comme les témoignages sur le terrain a conduit la mission à s'interroger sur l'opportunité de constituer une réserve de protection civile.

¹ Retour d'expérience sur la gestion de la crise liée à la pandémie de grippe A(H1 N1), Direction de la planification de sécurité nationale. 22 juin 2010 Page 41

3. Mettre en place une réserve de protection civile ?

La mission a constaté, à travers l'exemple des campagnes de vaccination, mais aussi des retours d'expérience des tempêtes Klaus et Xynthia le besoin des états-majors civils de gestion de crise de disposer de moyens de renfort comparables à ceux dont disposent les états-majors militaires avec les réservistes sous ESR.

La mission, qui s'est surtout concentrée sur les aspects militaires des réserves, a conscience sur ce point de ne pas avoir suffisamment d'éléments pour fournir une réponse complète à cette question.

La crise de la grippe A(H1 N1) a conduit à mobiliser pour les postes de responsables de centre de vaccinations des populations aux statuts variés : des fonctionnaires en activité, des réservistes, des retraités. L'improvisation a conduit à une certaine désorganisation.

La montée en puissance des états-majors des préfectures n'a été rendu possible que par une ponction sur les services, avec le risque à terme de désorganiser des services par ailleurs utiles à la gestion de la crise.

C'est pourquoi la mission suggère d'engager une réflexion sur la mise en place d'une réserve de protection civile destinée à renforcer les moyens des préfectures pour le suivi et la gestion des crises sur le modèle de ce qui est fait dans les états-majors militaires.

Cette réserve en effectif limité devrait être composée d'anciens fonctionnaires aguerris à la gestion de crise.

Actuellement la réserve de police pourrait fournir des renforts aux préfectures. De même, si elles étaient autorisées par la loi à se constituer au niveau départemental, les réserves de sécurité civile pourraient y contribuer. Il conviendrait également de réfléchir aux moyens d'y associer d'anciens fonctionnaires du ministère de l'intérieur et d'anciens pompiers.

La mission observe en effet que les pompiers ne peuvent pas avoir recours à leurs retraités dont certains anciens responsables ont une expertise incomparable en matière de gestion de crise.

Elle préconise dans l'attente d'une réflexion plus globale sur une réserve de protection civile de compléter les moyens actuels par une réserve des sapeurs-pompiers dont les missions seraient de concourir :

- au renforcement lors des situations de crise de grande ampleur et de longue durée : du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises, des états-majors interministériels de Zone (E.M.I.Z.) et des Centres Opérationnels de Zone (COZ) qui assistent les Préfets de Zone dans les missions d'analyse et de couverture des risques et de coordination des moyens de secours ou des centres opérationnels départementaux (COD) ou des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;

- au renforcement des SDIS et des EMZ dans le cadre de missions « santé » sans priver les SDIS de leurs volontaires (médecins, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers) ;

- à l'enseignement au sein de l'école nationale, des écoles interdépartementales ou départementales.

Cette réserve serait composée d'anciens sapeurs-pompiers répondant aux conditions suivantes :

- être retraité du service public d'incendie et de secours,
- être âgé de 55 ans au moins et 68 ans au plus,
- posséder l'aptitude physique requise et présenter un certificat attestant de l'aptitude médicale à exercer l'activité prévue dans la réserve,
- pouvoir consacrer 20 jours par an à son activité de réserviste,
- ne pas avoir été condamné à la perte des droits civiques ou à l'interdiction d'exercer un emploi public,
- ne pas avoir été radié du corps des sapeurs-pompiers suite à une sanction disciplinaire.

III. REPENSER LE RÔLE DES RÉSERVISTES EN CAS DE CRISE

Une fois que les conditions juridiques de convocation des réservistes en temps de crise permettront grâce aux dispositions prévues par la mission de fiabiliser le recours aux réservistes en cas d'événement majeur, il conviendrait **d'intégrer le rôle des réservistes dans les planifications de crise.**

Pour intégrer ces réserves dans la planification de crise, il est nécessaire en premier lieu de **bien identifier le besoin et de le caractériser notamment en fonction de la durée des crises envisagées.**

C'est pourquoi la mission engage les pouvoirs publics, la Direction de la Planification de Sécurité Nationale mais aussi l'Etat Major des Armées à engager une réflexion visant à préciser leurs besoins en forces de réserve en temps de crise.

Cette réflexion devrait s'appuyer sur les analyses des retours d'expérience des crises passées. Il revient au ministère de l'intérieur de s'assurer auprès des préfets de zone que ces retours d'expérience soient réalisés en prenant en compte la problématique des réserves.

Si chaque ministère doit poursuivre cette réflexion concernant ses propres réserves, la Direction de la Planification de Sécurité Nationale qui a été notamment créée pour être le coordinateur des analyses post-crise devrait se saisir de ce sujet.

Une meilleure connaissance des réservistes, la possibilité de les mobiliser dans des délais plus courts devraient permettre de mettre en place

des scénarios de montée en puissance plus crédibles fondés dans un premier temps sur un noyau de réservistes particulièrement disponibles et s'étendant progressivement.

La mission suggère de **formaliser dans l'organisation des réserves ce noyau de réservistes disponibles éventuellement sous la forme d'un engagement particulier**. Elle observe qu'aux Etats-Unis comme en Grande Bretagne la palette des formes d'engagement volontaires est beaucoup plus large et permet de moduler les engagements réciproques des volontaires et des armées.

Le point de départ de **la réflexion devrait d'abord porter sur les compétences souhaitées et le format des réserves afin de qualifier le besoin** en prenant en compte le contexte de déflation des effectifs des forces d'active et les besoins particuliers de chaque réserve.

Pour les armées cette réflexion devrait trancher la question des disponibles et répondre à la question de savoir si les armées ont besoin de ce dispositif, si elles ont les moyens de le gérer ou à l'inverse de s'en priver.

Pour la mission, cette réflexion devrait permettre de dire si **la cible actuelle pour 2015** correspond à un besoin réel ou s'il convient de resserrer encore le format afin de pouvoir augmenter l'activité de chacun des réservistes. Elle devra notamment définir les moyens nécessaires pour la fonction protection, recenser le type de poste susceptible d'être occupé par des réservistes en opérations extérieures, cerner les besoins des armées en spécialistes notamment pour les opérations civilo-militaires.

Ce travail de réflexion devrait s'accompagner **d'une évaluation du coût réel de la réserve et en particulier des coûts non-salariaux**. La mission estime qu'il est nécessaire aux armées et aux administrations de pouvoir préciser combien coûtent les réserves en comparaison d'autres modes d'organisation.

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

Cette réflexion sur le format et les besoins qualitatifs devrait par ailleurs **prendre en compte la notion de proximité** et les réorganisations géographiques des implantations des forces d'actives afin d'obtenir un maillage cohérent du territoire. La mission a eu le sentiment que cette logique de proximité n'a pas été suffisamment prise en compte dans les recrutements alors même qu'elle est une des valeurs ajoutées de la réserve.

A partir de la définition d'une doctrine d'emploi, la mission préconise d'intégrer les réserves dans les différentes planifications de crise de façon à ce que les formations, les entraînements et les exercices destinés aux réservistes prennent en compte la possibilité de scénarios de mobilisation intensive¹.

¹ On pourrait par exemple travailler un scénario très dimensionnant comme une catastrophe qui implique des déplacements très importants de population, une sécurisation très militaire d'une zone devenue brutalement dangereuse. Le caractère interministériel de la crise, le déport sur

Enfin, la mission suggère que cette réflexion prenne en compte la dimension européenne afin de prévoir l'éventualité **d'une mobilisation de réservistes volontaires en soutien dans le cas d'une catastrophe affectant un autre pays de l'Union.**

La mission a la conviction que ce sont dans les moments d'épreuve que se forge le sentiment d'appartenance à une communauté de destin. Elle estime qu'il serait important qu'en cas d'évènement majeur, la France puisse offrir à un pays partenaire de l'Union non seulement le concours de professionnels d'active mais aussi celui de réservistes, citoyens volontaires mobilisés au nom de la solidarité européenne. En retour, la France doit également se tenir prête à accueillir des renforts européens et planifier leur intégration. Elle suggère, en outre, que des initiatives soient menées pour renforcer les réseaux entre les différentes réserves des pays de l'Union dans le cadre de la CIOR (Interallied Confederation of Reserve Officers) ou dans un autre cadre plus européen.

IV. AMÉLIORER LA GESTION QUOTIDIENNE DES RÉSERVES

L'utilisation des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace.

A. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR LA NATURE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT À SERVIR DANS LA RÉSERVE

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

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

La mission se demande si les armées n'auraient pas intérêt à sortir de l'ambiguïté du contrat actuel pour consacrer le réserviste comme un militaire à temps partagé et aller vers un contrat tripartite de temps partiel adapté à la situation des réservistes.

zone de moyens de commandement et de contrôle permettraient de bien cerner les rôles respectifs des différents départements ministériels. Cette crise durant plus de 3-4 semaines, l'engagement assez volumineux des réserves serait alors très étudié dans les différentes phases.

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

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

La mission n'a pas souhaité proposer dans le cadre qui lui était donné cette refonte globale de la loi de 1999 et au-delà du statut des réservistes militaires et civils en général qui mérite une réflexion en soi, mais elle engage les pouvoirs publics à réfléchir à la fois à l'évolution du cadre juridique d'engagement des volontaires et à la création d'un statut des réservistes militaires et civils adapté.

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

B. FAVORISER L'ENGAGEMENT DES ENTREPRISES

La mission a considéré que les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituaient un élément central du dispositif.

La qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs. Dans une société qui demande un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle, l'engagement au profit de la communauté est aujourd'hui plus rare, plus difficile qu'hier. Composée de volontaires qui, à tout moment, peuvent rompre leur engagement, voire refuser les missions qui leur sont confiées, la réserve dépend très largement de la qualité des relations que les armées sauront entretenir avec les entreprises qui les emploient.

Elle estime donc que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

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

La mission a bien conscience que les armées n'ont pas beaucoup de choses à offrir aux entreprises qui emploient des réservistes. La qualité de « partenaire de la réserve », le logo qui lui est associé ou l'accès exclusif à un dispositif de formation à l'intelligence économique ne sont pas à la hauteur de l'effort consenti par ces entreprises qui acceptent de se séparer pendant plusieurs jours de salariés qui sont souvent parmi les plus volontaires et les plus dynamiques.

Constatant que le dispositif de crédit d'impôt pour les sommes versées par l'entreprise aux salariés pour maintenir leur salaire pendant les activités dans la réserve est particulièrement complexe et donc peu utilisé, la mission estime que l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat est de nature à encourager les entreprises qui emploient des réservistes.

Il est possible pour une entreprise de bénéficier d'un crédit d'impôt dont l'assiette correspond aux sommes versées par l'entreprise aux salariés pour maintenir leur salaire pendant les activités dans la réserve (loi du 4 avril 2006).

Ce crédit d'impôt était modulé à hauteur de 40, 50 et 70 % en fonction des efforts consentis par l'entreprise dans trois domaines (maintien de leur niveau de salaire habituel; durée d'activités supérieure à 5 jours; réactivité inférieure ou égale à 15 jours).

Cette procédure est peu employée par les entreprises parce que particulièrement complexe. Aussi la mission propose-t-elle de substituer à ce crédit d'impôt le dispositif du mécénat.

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

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

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

- être affectés à un organisme d'intérêt général,
- présenter un des caractères mentionnés à l'article 238 bis du CGI. « philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la

défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».

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

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

La mission propose donc d'étendre les dispositions fiscales relatives au mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves leurs salariés pendant le temps de travail et qui accordent à leur salarié réserviste des avantages en matière de salaires pendant leurs périodes de réserve.

Elle propose en conséquence d'intégrer dans sa proposition de loi une modification de l'article 238 bis du code général des impôts afin d'insérer au deuxième alinéa de cet article après les mots : *« d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant »*, les mots : *« à la défense et à la sécurité nationale, »*.

C. SIMPLIFIER LA GESTION ADMINISTRATIVE DES RÉSERVISTES

Si la réserve opérationnelle de l'armée a fortement cru en effectif et en nombre de missions accomplies avec succès que ce soit sur le territoire national, sa première priorité, ou en OPEX, les cadres de terrain, les réservistes rencontrés par la mission ont donné le sentiment d'une véritable frustration devant la lourdeur de gestion des réserves.

Autant les réservistes entendus ont fait preuve d'enthousiasme pour leur mission, autant ils ont manifesté un véritable agacement devant la persistance depuis des décennies de problèmes administratifs bien identifiés.

Cette complexité, ce sentiment d'inefficacité, sont soulignés par le dernier rapport de la Cour des comptes non seulement comme un facteur de démobilisation des réservistes et un obstacle à leur fidélisation, mais également un facteur de surcoût dans la gestion des réserves.

Le sentiment de la mission après plusieurs dizaines d'auditions est que si la réserve militaire a beaucoup gagné en crédibilité, en maturité et en efficacité par son intégration et son assimilation à l'armée d'active, en matière de gestion et d'administration de la réserve, l'intégration et l'assimilation à l'active d'un personnel qui n'effectue en moyenne que 20 jours par an de façon fractionnée en marge d'un travail à temps plein dans le civil, posent de grandes difficultés : **certaines procédures de l'active sont trop lourdes et trop rigides pour des personnels dont la disponibilité n'est pas permanente et conduisent à des contraintes pour les réservistes et à une charge de travail disproportionnée pour les services gestionnaires.**

La mission n'ignore pas que certaines difficultés rencontrées ne sont pas spécifiques aux réservistes. Les restrictions budgétaires, la disponibilité des matériels, les possibilités d'entraînement, les difficultés d'habillement ou d'obtention de permis de conduire militaire sont des griefs communs aux militaires d'actives voire le signe d'une bonne intégration de la réserve opérationnelle aux armées. D'autres difficultés sont en revanche propres aux réservistes.

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

La mission estime que la valorisation des réserves devrait commencer par le paiement des soldes à des échéances dignes.

Quel employeur pourrait prétendre être attractif avec un délai de paiement du salaire compris entre 45 jours et trois mois ? Qui peut justifier l'identification du paiement de la solde à celui d'une facture avec des délais similaires à ceux pratiqués par la grande distribution vis-à-vis de leurs fournisseurs, délais le plus souvent qualifiés de « léonins ».

Il faut prendre conscience que si la situation est tolérable ou indolore pour les quelques réservistes privilégiés dont le revenu est maintenu pendant leurs périodes militaires ou pour les quelques-uns, encore plus rares, dont les revenus civils sont élevés, elle est en revanche intolérable pour tous ceux, et c'est la très grande majorité, qui voient leur salaire suspendu durant une période de réserve ou qui attendent de cette activité rémunérée un complément de revenu important pour le budget du ménage.

La mission ne s'est pas fixé pour objectif de proposer dans ce domaine, qui ne relève d'ailleurs pas de la loi, des solutions. Elle ne propose en la matière que des pistes en espérant que les armées se saisissent véritablement du sujet.

Elle observe que la lourdeur de la paye d'un personnel intérimaire et dispersé n'est pas une spécificité de la réserve militaire. Elle a longtemps été au cœur des difficultés de tous les emplois auprès des particuliers. Or, des solutions extrêmement efficaces et fiables ont été trouvées et sont mises en œuvre avec succès depuis de nombreuses années pour plusieurs millions d'employeurs et d'employés et non pour quelques dizaines de milliers de réservistes opérationnels.

Les URSSAF ont mis en place des procédures sécurisées entièrement dématérialisées pour gérer le Chèque emploi service universel (CESU) et la Pajemploi (Prestation d'aide à l'accueil du jeune enfant).

La mission invite les services gestionnaires à promouvoir au sein des armées et du ministère des finances l'idée d'un Chèque emploi réserve dont la gestion pourrait elle-même être externalisée auprès des centres nationaux de gestion du CESU ou de la Paje.

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

La mission ne souhaite pas s'étendre plus que de raison sur ces aspects parfois très anecdotiques qui mis bout à bout font le quotidien des réservistes et contribuent à ce sentiment d'insatisfaction auquel il convient de répondre. Aussi elle n'évoquera ici que des exemples pour évoquer des situations connues de beaucoup depuis longtemps qui mériteraient d'être traitées.

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

Les problèmes liés à la vérification de l'aptitude médicale sont connus : la fréquence annuelle, le niveau de sollicitation très élevé du service de santé des armées; éloignement des centres du service de santé selon l'origine géographique des candidats, le coût des visites pour certains emplois spécifiques. Des solutions existent. Elles passent sans doute par l'adaptation des critères d'aptitudes et l'externalisation de certains examens à des médecins référencés.

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

Ces exemples montrent que sans revenir sur les principes fixés par la loi, il y a matière à donner plus de souplesse et à apporter des accommodements raisonnables aux règles en vigueur afin d'atteindre trois objectifs :

- limiter les tracasseries administratives des réservistes ou ce qui est vécu comme telles ;

- assouplir les règles de gestion pour rendre la disponibilité exigée par l'employeur militaire plus supportable pour l'employeur civil ;

- alléger la charge de l'administration de la réserve et ainsi la rendre plus supportable pour l'active au regard des services rendus.

La mission observe que les réservistes ne s'engagent pas par intérêt, mais fondamentalement par dévouement à quelque chose qui les dépasse, à une cause, celle des autres, qui vaut à leurs yeux la peine qu'on y consacre une part de sa vie. La noblesse de cet engagement ne doit jamais être sous-estimée. À tous les niveaux, il importe que la collectivité témoigne de sa reconnaissance envers ceux qui lui consacrent du temps, pour servir.

Or la meilleure valorisation des réservistes demeure leur satisfaction dans les missions qui leur sont confiées par les armées.

D. PRÉSERVER LE BUDGET DE LA RÉSERVE MILITAIRE

Dans le cadre des prescriptions du Livre blanc aussi, la loi de programmation militaire 2009-2014 du 29 juillet 2009 a fixé comme objectif de disposer de 40 000 réservistes opérationnels en fin de programmation, à raison de 25 jours d'activité par an.

Sur ce fondement, un schéma de montée en puissance en effectifs et en jours d'activité a été arrêté, permettant de passer de 35 000 réservistes opérationnels fin 2008 à 40 000 en 2015 (soit une augmentation moyenne d'un peu plus de 800 réservistes par an), et d'atteindre en moyenne 25 jours d'activité par an.

La mission a constaté qu'au début de l'année 2010, la réserve opérationnelle dans les armées s'élevait à 32 484 volontaires, soit une diminution de 1 269 par rapport au début 2009 et la réserve opérationnelle de la gendarmerie 25 823 volontaires soit 549 de moins que l'année précédente.

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

Une raison est à trouver dans les modifications de la carte militaire, les réservistes étant très attachés à leur territoire, mais aussi dans les à-coups budgétaires qui ont conduit l'armée de terre plusieurs années de suite depuis 2008 à interrompre toute activité vers le mois de septembre.

La mission souligne que le maintien du nombre de jours d'activité des réservistes est essentiel à la qualité de l'entraînement des réservistes et à leur fidélisation.

Dans ce contexte, la mission constate que le projet de loi de finances 2011 maintient l'effort budgétaire déployé en 2010 en faveur de la réserve, à laquelle il dédie une enveloppe de 88,5 millions d'euros en rémunérations et charges sociales.

Cette dotation permettra d'atteindre l'effectif de 37 270 volontaires en 2011. Parallèlement, la durée moyenne d'activité devrait atteindre 22 jours, contre un peu moins de 20 en 2010.

La mission observe que les moyens dédiés à la réserve sont très en deçà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation. Elle estime que cette situation rend encore plus nécessaire une réflexion sur le format de la réserve.

Elle insiste enfin sur le maintien du nombre de jours d'activité des réservistes qui est essentiel à la qualité de leur entraînement et à leur fidélisation. S'il doit y avoir des arbitrages, elle souhaite que soit privilégié le taux d'activité par rapport aux cibles d'effectifs.

E. VALORISER LES RÉSERVES ET LES RÉSERVISTES

1. Développer, aux côtés de l'image particulière à chaque réserve civile et militaire, une image collective

La mission partage l'opinion de nombre de personnes auditionnées selon lesquelles les réserves militaires et civiles souffrent d'un manque de notoriété patent. Pour beaucoup de nos concitoyens, les réserves ont disparu avec le service national.

Quand elles ne sont pas méconnues, les réserves sont parfois tributaires d'une image qui n'est pas toujours positive. Pour certains militaires d'active, les réserves sont perçues comme une dispersion des efforts dans un but dont l'utilité apparaît incertaine. Pour certains réservistes eux-mêmes le discours officiel parvient difficilement à dissimuler le sentiment qu'on les confine parfois à l'écart de l'activité réelle des armées. Enfin pour certains employeurs c'est une perte pure et simple de temps qui pénalise l'entreprise et qui n'est tolérée sauf exception que pendant les week-ends et les congés payés.

Il s'agit là d'un phénomène culturel qui s'est forgé dans le temps par la stratification d'impressions négatives dans l'inconscient collectif tant civil que militaire. On en reste à la vieille conception de la mobilisation générale qui voyait des hommes d'âge mûr, affublés d'uniformes souvent démodés et mal ajustés, impliqués dans des situations tragi-comiques dont le cinéma ou la littérature se sont fait largement l'écho. Ce sont là les vestiges d'une réserve de l'armée de conscription aux effectifs pléthoriques.

La nouvelle conception des réserves est symétriquement à l'opposé de cela. Il s'agit d'une réserve de volontaires sélectionnés pour une activité professionnalisée. La réserve n'est plus la longue attente d'un conflit hypothétique mais la participation directe au quotidien des armées aussi bien sur le territoire national qu'en opérations extérieures.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable de procéder à un renouvellement de l'image dont les réserves peuvent bénéficier dans la nation.

Pour la mission, cela suppose un discours politique clair qui affirme l'utilité des réserves et met en avant leur contribution à la sécurité des Français. Aujourd'hui plus que tout, c'est le doute sur leur utilité qui

menace les réserves alors même qu'elles sont devenues dans le quotidien des armées un élément indispensable.

La mission, à travers son rapport et la proposition de loi qui l'accompagne, espère non seulement les rendre plus opérationnelles, mais aussi manifester la conviction que les réserves sont des éléments essentiels de l'esprit de défense et de la capacité du pays à faire face à des crises.

Le renouvellement de l'image des réserves passe également par une stratégie de communication.

Pour cela il faut impérativement utiliser les atouts dont disposent les armées : la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) et les services d'information et de relations publiques des armées et de la gendarmerie (SIRPA) doivent élaborer la stratégie globale de communication.

Il convient de tirer profit de l'important potentiel que représente le réseau de correspondants régionaux entreprises-défense (CRED) à exercer un lobbying constant auprès des employeurs locaux afin de leur faire percevoir la complémentarité qu'il y a entre les besoins de la défense et ceux des entreprises.

Le développement de partenariat concernant des entreprises de toute taille, dont 50 % de PME et certains des plus grands groupes français, dans tous les secteurs d'activité, sont autant de moyens d'améliorer sensiblement la perception que l'entreprise peut avoir de son personnel réserviste afin qu'elle prenne conscience que cette qualité est un gage de compétence accrue tant au plan humain qu'au plan technique et qu'elle en sera aussi bénéficiaire.

La mission préconise de poursuivre et d'amplifier ces actions de partenariat mais également de développer, aux côtés de l'image particulière à chaque réserve civile et militaire, dans le respect de l'identité et de la vocation particulières de chacune, **une image collective appuyée sur le dispositif de réserve de sécurité nationale** qu'elle souhaite voir adopter.

Dans le cadre de la proposition de loi, l'ensemble des réserves :

- est au service de la stratégie de sécurité nationale,
- a une vocation de renfort en situation de crise,
- est régi par la loi qui définit leur mission et les dote d'un statut leur assurant une protection juridique et sociale.

Dans la mesure où ces réserves concourent à la sécurité nationale afin de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation, la mission préconise que l'image collective des réserves soit celle d'une réserve de sécurité nationale sur laquelle la population peut compter en cas d'événement majeur.

2. Intégrer les réserves dans le parcours citoyen

La mission a observé en rencontrant des réservistes que l'engagement de citoyens dans les réserves militaires ou civiles résulte souvent d'une rencontre entre une aspiration à servir et une personne ou une institution qui donne envie de s'engager.

Au-delà du hasard des rencontres, il y a un état d'esprit collectif plus ou moins attentif à l'intérêt général, à l'appartenance commune à la communauté nationale et à la citoyenneté. Le nombre des réservistes et la force de leur engagement dépendent pour une part de l'intensité de leurs sentiments au sein de notre communauté nationale.

La mission a la conviction que, même si elles ne vont plus de soi dans une société travaillée par l'individualisme, ces valeurs républicaines ont leur place. Elle a le sentiment que les écoles, les universités, la journée d'appel et de préparation à la citoyenneté et à l'esprit de défense pourraient mieux faire pour insuffler cet esprit de citoyenneté et de défense aux jeunes générations.

La mission a constaté par ailleurs que la suspension du service national qui permettait le partage d'une culture de défense semble avoir engendré d'importantes lacunes dans la formation des futurs citoyens que la journée d'appel et de préparation à la défense est loin d'avoir comblé.

Elle a la conviction qu'il y a entre l'enseignement professé dans les écoles, la JAPD et l'engagement dans les différentes réserves, en passant par le service civique, des synergies à trouver et un parcours citoyen à élaborer qui permette :

- de renforcer l'esprit de défense et de citoyenneté ;
- de favoriser l'engagement dans les réserves en multipliant les occasions d'informer les citoyens sur le rôle des réserves.

La mission n'a pas souhaité faire des propositions dans ce domaine qui n'est pas au cœur de son sujet centré sur la contribution opérationnelle des réserves à la gestion de crise. Elle note que ce point fait actuellement l'objet d'une mission du député du Val-de-Marne Patrick Beaudouin.

Elle souhaite néanmoins **affirmer très fortement la nécessité de transformer rapidement la JAPD en journée de la Défense et de la citoyenneté, conformément à la loi de février 2010 portant sur la création du service civique.** Toutes les personnes auditionnées qui ont évoqué ce sujet ont souligné que ces journées d'appel dans leur format actuel avaient un effet répulsif à l'égard de l'engagement militaire.

La mission **préconise que les liens entre les réserves et le service civique soient approfondis.** Les volontaires du service civique sont naturellement des candidats potentiels pour intégrer les réserves à l'issue de leur service. Les gestionnaires des réserves doivent prendre l'initiative pour multiplier les contacts et faire de cette filière un passage naturel d'une forme de volontariat à l'autre.

Elle observe, par ailleurs, que les jeunes du service civique, qui sont aujourd'hui 10 000 et pourraient être demain, si l'objectif final est atteint, 70 000, forment potentiellement, en cas de crise, un réservoir de « bonnes volontés » aisément mobilisable pour des actions simples d'assistance aux victimes de catastrophe naturelle. La mission estime souhaitable d'insérer, lors de la signature de leur engagement, la possibilité de les réquisitionner en cas d'urgence et de prévoir les structures d'accueil susceptibles d'encadrer ces volontaires qui pourraient être les réserves communales et départementales de sécurité civile.

La mission estime également nécessaire de **donner une nouvelle impulsion à la réserve citoyenne**. La loi de 1999 a tiré les conséquences de la suppression du service militaire en créant, à côté de la réserve opérationnelle, la réserve citoyenne, ouverte à tous. Cette nouvelle institution a pour vocation « d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la nation et les forces armées ». Elle répond aussi à la nécessité d'impliquer ceux de nos concitoyens qui entendent assumer leur rôle dans la sécurité de la nation. Mais elle souffre d'un manque de visibilité et de clarté dans ses objectifs. Il est donc souhaitable que ses missions soient précisées et son recrutement jusqu'ici trop élitiste plus ouvert.

**PROPOSITION DE LOI TENDANT À FACILITER
L'UTILISATION DES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES
EN CAS DE CRISE MAJEURE**

TITRE I^{er}

Le dispositif de réserve de sécurité nationale

Article 1^{er}

**Le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense est complété par
un titre VII ainsi rédigé :**

« TITRE VII

« Dispositif de réserve de sécurité nationale

« Chapitre unique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« En cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L.1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations.

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

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

Article 2

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

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

TITRE II

Des entreprises employant des réservistes

Chapitre I^{er}

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

Article 3

À la première phrase du *a* du 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts, après les mots : « d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant », sont insérés les mots : « à la défense et à la sécurité nationale, ».

Chapitre II

Incidences sur les recettes de l'État et compensation

Article 4

Les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 14 décembre 2010.

A la suite de l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Josselin de Rohan, président. – Au nom de la commission, je remercie nos deux rapporteurs pour leur remarquable travail. Cet inventaire est exhaustif, les pistes que vous proposez sont très intéressantes et vous avez débusqué les imperfections et les dysfonctionnements.

J'ai demandé à ce que nous soyons reçus par le ministre de la défense à qui nous pourrions présenter vos préconisations. Je me félicite que vous ayez pu travailler avec le secrétaire général de la défense nationale et de la sécurité. Tout ceci aboutit à une proposition de loi qui a reçu l'agrément du ministre de la défense qui souhaite même l'amender !

M. André Vantomme. - Je m'associe aux compliments de M. le Président.

Cette réflexion est intéressante, et les pistes que vous tracez prometteuses, mais des moyens sont-ils prévus ? Vous avez parlé des retards dans le paiement des soldes de certains réservistes. Comment financera-t-on vos propositions ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Nous nous sommes concentrés sur l'architecture juridique : le coût de ces évolutions ne devrait pas être important. A un moment, il faudra sans doute arbitrer entre le nombre de réservistes et la qualité. Pour nous, la qualité doit primer.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Il faut distinguer deux types de recours aux réservistes : il y a ceux qui sont programmés, notamment dans la gendarmerie, car on sait à l'avance quels sont les besoins : ainsi en est-il pour les interventions d'été en bord de mer ou lors des grandes manifestations sportives.

Lorsqu'il y a des crises, les interventions doivent être financées sur des crédits spécifiques.

Aujourd'hui, les objectifs en termes de nombre de réservistes sont sans doute un peu trop ambitieux. Nous proposons de reconsidérer les besoins réels pour mieux nous concentrer sur la qualité des interventions et leur anticipation. Nous souhaitons aussi que les entreprises qui emploient des réservistes puissent avoir recours à un dispositif analogue à celui en vigueur pour le mécénat.

M. Daniel Reiner. - Merci d'avoir éclairé ma lanterne. Je comprenais mal comment tout cela était organisée et il me semble que, parfois, c'est la pagaille. On a le sentiment que cette question relève des super-préfets des zones de défense et que les autres préfets, sans même parler des élus, ne sont pas associés. A l'époque de la tempête de 1999, j'étais maire d'une commune de 5 000 habitants et je me suis débrouillé avec mes propres moyens : personne n'est venu nous aider.

Je connaissais assez bien les réserves militaires, moins bien les réserves civiles, mise à part les réserves de la police. Je ne savais pas que la réserve sanitaire existait quant aux réserves civiles communales, je n'en avais jamais entendu parler, même si elles existent depuis 2004. Il faudra sans doute attirer l'attention des maires sur ce point, car je doute que tous soient au courant de leur existence.

En ce qui concerne les réserves militaires, toutes les armes s'intéressent-elles vraiment à leurs réserves ? Sans doute certaines armes devraient-elles faire quelques efforts en ce domaine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Les armées s'intéressent de plus en plus à leurs réserves car, depuis la fin du service national, elles les aident à fonctionner. Toutes les armes nous ont accueillis avec bienveillance et ont manifesté leur intérêt à développer les réserves.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Les différentes armées sont intéressées par les réserves pour des métiers très spécifiques. Ainsi, au CPCO du ministère de la défense, il y a quasiment en permanence des réservistes : linguistes, informaticiens, logisticiens.

Il faut bien avouer qu'il y a des réserves qui fonctionnent mieux que d'autres.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - La gendarmerie ne pourrait pas fonctionner sans réservistes.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - En 1999, j'étais maire dans le sud-ouest : nous avons été obligés de nous débrouiller seuls, avec les bénévoles qui étaient en quelque sorte des réservistes. Il arrive un moment où les médias se détournent de ces théâtres de désolation, mais il reste pourtant encore des semaines de travail ! Or, ce ne sont pas les communes qui peuvent y arriver seules. Et je suis bien conscient aussi que ce n'est pas le rôle de l'armée que d'accomplir ce travail.

M. André Vantomme. - J'ai été maire pendant vingt ans ; jamais je n'ai entendu parler de réserves communales...

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Elles ont été créées en 2004.

M. André Vantomme. - Où sont-elles ? Qui les compose ? Peut-on avoir des informations plus concrètes ?

Lors de grandes sécheresses, il a été fait appel aux moyens militaires pour le transfert de fourrages. A-t-on mesuré la réticence des militaires à ces demandes qui ne relèvent pas de leur métier, surtout depuis que nous avons une armée professionnelle ? Il n'est pas toujours facile pour les militaires de se transformer de la sorte !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - L'armée répond à ce type de demandes dans le cadre du contrat d'objectifs. Les militaires ont assuré le transport de fourrages dans le Massif central il y a quelques années, et plus récemment à Draguignan, à la suite des orages. Les armées ne sont plus cantonnées dans un rôle strictement militaire. Le préfet de la zone de défense peut recourir à l'armée, aux sapeurs-pompiers ou un autre type de réserve civile.

Mme Bernadette Dupont. - Il y a une ambiguïté : d'un côté, on revendique une armée professionnelle, de l'autre, on leur confie mille et une tâches !

Le Génie fait beaucoup appel aux réservistes, car il s'agit de métiers techniques. Selon le dernier colonel du régiment de Versailles, le problème était de pouvoir les payer, car les crédits étaient pris sur le budget du régiment ! C'est une vraie limite.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. – D'où l'intérêt d'une réserve citoyenne, bénévole !

M. Jacques Gautier. - Lors de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1, le préfet avait demandé aux maires de recenser les volontaires, anciens médecins ou anciens infirmiers. Or les personnes qui venaient s'inscrire auprès de la mairie étaient celles qui s'investissent déjà dans la Croix-Rouge ou la Protection civile ! Il y a un vrai travail à faire au niveau de la préfecture pour remettre tout cela à plat.

M. Josselin de Rohan, président. – Je remercie les auteurs de ce rapport, particulièrement riche. Il y a un continuum entre sécurité et défense, et la frontière entre les missions de protection civile et de protection militaire est tenue : s'il faudra toujours faire appel aux moyens militaires lors de crises majeures, nous avons aussi besoin d'une force de sécurité civile encadrée et organisée. Il faut recenser les capacités et clarifier les tâches de chacun. Il faut des réserves mobilisables à proximité, sur le modèle des états-majors de défense régionaux. Le rapport insiste également, à juste titre, sur la qualité : nous n'avons pas besoin de monde pour décharger les militaires d'active des corvées, mais de spécialistes !

La question de la disponibilité devra être réglée par la proposition de loi. À se voir opposer des préavis différents pour des employés réservistes dans la police, la gendarmerie ou l'armée, l'employeur y perd son latin, et préfère n'en embaucher aucun !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – C'est ce qui explique la discrétion des réservistes vis-à-vis des employeurs.

M. Josselin de Rohan, président. – Il faut une incitation. Il est normal d'indemniser une entreprise qui doit se dessaisir de ses cadres ; si c'est la seule solution, va pour le mécénat ! C'est une question à approfondir avec les représentants des employeurs.

Si l'on veut susciter des vocations, il faut que les réservistes se sentent utiles. Aux recruteurs de les séduire. Ce n'est pas toujours évident... Nous n'avons pas besoin d'effectifs nombreux ; mieux vaut moins de réservistes, mais plus efficaces, utiles et disponibles.

Je trouve assez folklorique la distribution de grades dans la réserve citoyenne. Cela rappelle les titres de colonel honoraire que les monarques distribuaient à leurs commensaux ! Le grand-duc de Luxembourg est ainsi colonel honoraire des Irish Guards : il assiste à la parade militaire pour l'anniversaire de la reine, Trooping the Colour, en uniforme rouge et bonnet à poils ! Un de mes collègues député est passé du grade de quartier-maître chef dans la marine à celui

de colonel honoraire de gendarmerie ! Je ne veux offenser personne - pour ma part, je reste le maréchal-des-logis que j'ai toujours été...

La réserve citoyenne est indispensable comme interface entre pouvoir civil et armée, mais il est impératif d'en redéfinir les priorités et les missions.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. – Je suis d'accord avec le président sur les grades honorifiques ; la réserve citoyenne ne doit pas être cantonnée aux mondanités, elle correspond à un vrai besoin. Les responsables de l'état-major de la marine disent avoir besoin de ces réservistes qui interviennent bénévolement sur des sujets pointus, en matière linguistique ou juridique. Ces professionnels n'ont pas le temps de s'engager dans la réserve opérationnelle, mais peuvent venir en appoint en période de crise. Je regrette que le texte ne prévoie plus que la réserve citoyenne serve d'appoint aux réserves opérationnelles, ce qui était initialement le cas. Il faut encourager ce bénévolat au service de l'intérêt général.

M. André Vantomme. - Après avoir suivi la scolarité de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), j'ai été nommé colonel de la réserve citoyenne. La réserve citoyenne a aussi pour mission de renforcer le lien armée-Nation ; avec la fin de l'armée de conscription, elle doit relayer ses valeurs. Pour ma part, je n'arbore pas de galons, et ce grade ne me met nullement mal à l'aise. Vous ne trouverez aucune forfanterie chez les officiers honoraires, mais des comportements effacés et respectueux - à l'instar de ceux qui savent porter des titres de noblesse avec une discrétion toute républicaine ! (Sourires)

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. – Le ministre de la défense est d'ailleurs colonel de la réserve citoyenne.

M. Josselin de Rohan, président. – Colonel Vantomme, ma remarque n'était nullement polémique ! J'ai seulement dit qu'il fallait mieux définir la réserve citoyenne. Je ne vois aucun inconvénient à ce que l'on distribue grades et chapeaux à plume.

M. Jacques Berthou. - Le deuxième classe que je suis attire votre attention sur la proposition de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale, qui traite des relations des sapeurs-pompiers volontaires avec leurs employeurs. Le problème se pose dans les mêmes termes pour les réservistes.

M. Charles Pasqua. - Ce rapport est très bien, mais il ne parle pas suffisamment des pompiers, professionnels et volontaires, qui sont les premiers mobilisables en cas de catastrophe naturelle. Les sapeurs-pompiers volontaires, au nombre de 250 000, sont opérationnels presque de suite, y compris en dehors de leur propre département. Je me réjouis que le législateur se penche sur leur cas, car il faut dissiper le flou.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – Peut-être ne nous sommes-nous pas suffisamment appesantis sur ce point, mais notre rapport précise bien que la réserve renforce toutes les forces d'active, ce qui comprend les sapeurs-pompiers. Les élus locaux que nous sommes gèrent les services départementaux d'incendie et de secours : nous savons que les sapeurs-pompiers sont les premiers à intervenir !

M. Charles Pasqua. - Les unités viennent de différents départements.

M. Michel Boutant, co-rapporteur – Lors de la tempête Xynthia, les sapeurs-pompiers de Charente ont été appelés au petit matin en Vendée et en Charente-Maritime. À Bordeaux, les réservistes sont venus d’eux-mêmes à l’état-major de la zone de défense quand Météo-France a annoncé la tempête.

M. Josselin de Rohan, président. – S’il y a une chose qui fonctionne, c’est les pompiers.

M. Jacques Blanc. – Dans mon département, il n’y a presque que des pompiers volontaires. C’est une chance, et une sécurité indispensable. Mais il faut encourager les vocations... La proposition de loi, déposée par un député de Lozère, vise à conforter le pompier volontaire dans sa relation à son employeur.

M. Jean-Paul Fournier.- J’ai signé un rapport sur le volontariat chez les pompiers. Bien des chefs d’entreprise refusent de laisser partir leurs employés, et souvent n’embauchent pas les candidats qui indiquent sur leur curriculum être pompier volontaire !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – Cette question relève de la commission des lois. Nous savons tous combien il est difficile de mobiliser les sapeurs-pompiers volontaires sur leur temps de travail, à moins qu’ils ne soient fonctionnaires territoriaux ! À se demander s’il ne faut pas en venir à recruter des pompiers volontaires dans nos collectivités...

M. Josselin de Rohan, président. – Je l’ai fait dans ma mairie.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – Moi aussi - avec un succès mitigé...

M. Josselin de Rohan, président. – Le statut des sapeurs-pompiers n’est pas de notre compétence.

Je cite à Mme Garriaud-Maylam son rapport : on y lit que la distribution de grades et de tenues honorifiques dans la réserve citoyenne est source de « malaise » chez les réservistes opérationnels... Il est nécessaire de clarifier les choses, pour que la réserve citoyenne soit plus utile et mieux définie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. – Oui à une clarification, mais il n’y a pas lieu de traiter la réserve citoyenne avec condescendance.

M. Josselin de Rohan, président. – Je vous propose de rapporter la proposition de loi au Sénat, si vous en êtes d’accord. Nous pourrions l’inscrire dans la niche de la majorité, ou utiliser la fenêtre d’initiative parlementaire.

M. Charles Pasqua. – Nous vous faisons confiance !

Le rapport est adopté à l’unanimité.

ANNEXE 1 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition de M. Hubert FALCO,
Secrétaire d'Etat à la Défense et aux Anciens Combattants,
le 9 février 2010

Le secrétaire d'Etat a souligné en introduction que le ministère de la défense était allé jusqu'au bout des possibilités actuelles permises par la loi de 1999 sur les réserves.

Il a indiqué que plusieurs décisions récentes avaient été prises pour améliorer le fonctionnement des réserves.

Le 29 octobre a été fixé aux armées un nouveau calendrier de montée en puissance. Priorité à la réalisation des effectifs des réservistes opérationnels : 40 500 pour les armées et la DGA en 2015. En conséquence, la décision est prise d'aller en 2015 vers 25 jours d'activité par réserviste et par an. Dès 2010, le nombre annuel de jours d'activité devrait passer à 22 jours contre 21 en 2009.

Le 6 octobre, Dassault aviation et Thales ont signé les deux premières conventions cadre pour permettre le placement sous statut de réserviste de leurs personnels participant au soutien direct des forces françaises projetées.

Le 28 octobre, une nouvelle directive ministérielle générale d'administration de la réserve opérationnelle a été signée. Ce texte attendait depuis des années. Il s'agit de normer, rationaliser, mettre en cohérence toutes les procédures d'administration et de gestion.

Un nouvel arrêté de gouvernance de la réserve militaire a été signé qui prévoit que le secrétaire d'Etat préside désormais le comité directeur des réserves qui réunit CEMA, directeur général de la gendarmerie, DGA.

Courant mars, la directive générale sur la réserve citoyenne devrait être signée.

Le secrétaire d'Etat a ensuite fait observer que la prochaine étape devrait être une évolution de la loi des réserves de 1999 notamment pour répondre aux conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dans deux domaines principaux :

- le statut du réserviste par rapport au code du travail.

Améliorer les dispositions législatives pour encourager le recrutement de la réserve. A cet effet, il faudrait réfléchir à des moyens d'assurer les aménagements juridiques et pratiques autorisant les interruptions de vie professionnelle qui en résultent. Ces mesures concernent le réserviste lui-même, mais aussi son employeur et la société dans son ensemble.

- l'organisation du service de sécurité nationale.

Il est nécessaire de constituer, à côté des réserves opérationnelles correspondant aux filières de métiers, un dispositif interministériel de renfort opérationnel pour la gestion des crises. Ce dispositif pourrait dispenser une formation commune à plusieurs administrations, favorisera le recrutement et évitera les duplications.

Le « service de défense » est le cadre qui devrait permettre d'assurer, en cas de force majeure, la continuité de l'action publique et des entreprises contribuant à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire et des populations. Ce système, créé à la fin des années 50, souffre sous sa forme actuelle, d'insuffisances importantes. Bien qu'adapté en 1999, il n'est pas mis en œuvre. Son dispositif juridique le lie étroitement à des situations, comme la mobilisation, devenues aujourd'hui improbables. Enfin, il ne comporte pas d'obligation en matière de formation, ni de préparation. Le « service de défense » devrait être remplacé par un « service de sécurité nationale ». Son utilisation pourrait être prévue en cas de déclaration de l'état d'urgence.

En conclusion, le secrétaire d'Etat a souligné qu'on avait été jusqu'au bout de ce que la loi de 1999 peut faire pour structurer la réserve militaire actuelle. Il a estimé qu'il fallait maintenant passer à l'étape suivante, voulue par le Président de la République : un service de sécurité nationale nécessairement interministériel, observant que c'était aussi une autre façon peut-être de construire une garde nationale dont notre pays a besoin.

Audition de M. Francis DELON,
Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale,
le 23 février 2010

En présence du :

- Lieutenant Colonel Ianni, chargé de mission au SGDSN

M. Francis Delon a rappelé que, dans le cadre de l'amélioration des dispositifs de gestion de crise sur le territoire national et du renforcement des ressources humaines de sécurité nationale, le Livre blanc avait recommandé la mise en place d'une coopération interministérielle sur l'engagement des réserves en situation de crise aiguë.

La constitution d'une réserve de sécurité nationale, fondée sur l'emploi cohérent, dans des situations d'une gravité exceptionnelle, des corps de réserve civils et militaires existants, pourrait constituer une réponse adaptée aux nouvelles exigences de la politique de sécurité nationale.

Il a indiqué que cette réserve de sécurité nationale ne devait être ni une nouvelle réserve, ni la refonte des réserves existantes ni même une gestion centralisée de ces réserves.

Il a également rappelé que les réserves étaient des forces d'appoint et de renfort des forces actives susceptibles d'être utilisées dans le cadre de la fonction de protection du territoire, pour laquelle le contrat opérationnel des armées est de 10 000 hommes.

Le Colonel Ianni a ensuite indiqué qu'une première étude, complétée par des entretiens conduits au sein de certains ministères, avait permis de définir un cadre d'étude préliminaire.

Il a d'abord évoqué les scénarios d'engagement de la réserve de sécurité nationale. L'engagement de la réserve de sécurité nationale pourrait être limité à la gestion de crises graves sur le territoire national, dans le cadre de quatre scénarios génériques, ayant notamment en commun une possible interruption de la continuité des services de l'Etat : forte dégradation de la sécurité intérieure, actes terroristes majeurs, pandémie, catastrophe naturelle, industrielle ou technologique majeure.

Il a indiqué que la réserve de sécurité nationale pourrait être engagée selon deux modes :

- les réservistes remplacent des personnes en activité transférées sur un poste de gestion de crise,
- les réservistes sont directement engagés sur un poste de gestion de crise.

L'engagement de la réserve de sécurité nationale relèverait d'une décision gouvernementale. L'engagement de la réserve de sécurité nationale,

conformément aux recommandations du Livre blanc, devra s'appuyer sur une « concertation interministérielle et une coordination territoriale au niveau des préfets des zones de défense et de sécurité ». Les schémas de concertation interministérielle et de coordination territoriale sont à inventer.

L'emploi des réserves pourrait être distingué en fonction des scénarios. Des structures nationales, zonales ou locales pourraient être amenées à mobiliser et à employer des réservistes. Une nécessaire coordination entre les échelons d'emploi devra être définie, même si les réserves communales de sécurité civile ne relèveront que des autorités municipales dont elles dépendent.

Les réflexions sur l'emploi et l'engagement de la réserve de sécurité nationale pourraient également s'inscrire dans le cadre du renforcement des attributions des préfets de zone de défense et de sécurité en matière de gestion des crises sur le territoire national.

La réponse à une crise grave sur le territoire national, coordonnée au niveau des zones de défense et de sécurité, devrait nécessiter une réponse d'urgence menée par des services de proximité. Dans ce cadre, un réserviste appartenant à la réserve de sécurité nationale pourrait être engagé, selon ses aptitudes et compétences, dans un dispositif de secours piloté par le préfet de département ou le préfet de zone de défense et de sécurité. La coordination avec l'administration de référence et la durée d'un engagement en urgence devront être précisées.

Il a ensuite abordé la question de l'organisation de la réserve de sécurité nationale.

S'agissant de la composition et des effectifs, ces questions pourront être abordées en fonction des missions qui seront définies pour la réserve de sécurité nationale, des ressources budgétaires envisageables et du vivier disponible. Un point de situation des différents corps de réserves civiles et militaires permettra d'évaluer les effectifs actuellement disponibles. Il est manifeste cependant que les réserves civiles sont encore limitées en nombre : la réserve sanitaire s'élève par exemple à 300 personnes alors que l'objectif est de 1000, celle des armées est de 32 000 réservistes sous ESR.

Il a souligné la nécessité de favoriser la montée en puissance des réserves civiles et de les renforcer.

L'accroissement du volume des réserves civiles, notamment par un élargissement des viviers de recrutement, pourrait renforcer l'implication de la population dans la politique de sécurité nationale et permettrait de disposer d'une réserve de sécurité nationale suffisante pour la gestion d'une crise majeure. Le modèle des réserves communales de sécurité civile, fondées sur le bénévolat, représente une solution intéressante, mais sa généralisation supposerait une forte implication des pouvoirs publics et des collectivités territoriales.

Il a souligné qu'il ne semblait pas envisageable de créer une nouvelle forme de réserve ou de remplacer les corps existants par un corps unique. Il a indiqué que des travaux sur l'adéquation entre les formations délivrées aujourd'hui au sein des différents corps de réserve et les perspectives d'emplois pour les réservistes de sécurité nationale devront être envisagés.

Le concept de réserve de sécurité nationale devrait permettre de disposer d'un dispositif global organisant l'emploi des réserves dans le cadre de la gestion d'une crise grave sur le territoire national.

Le lien des réserves avec d'éventuelles obligations professionnelles de sécurité nationale (service de défense et sécurité des activités d'importance vitale) devra être précisé.

Il a enfin abordé la question de la limitation de l'engagement d'un réserviste dans un seul corps de réserve. Actuellement, une même personne peut appartenir à plusieurs corps de réserve, ce qui peut poser des problèmes de gestion de ressource humaine. Une réflexion pourra porter sur la pertinence de cette disposition et sur le recensement, au sein des zones de défense et de sécurité et au niveau central, des personnes se trouvant dans cette situation.

Audition du Général de Corps d'Armées André de SAINT SALVY,
le 24 février 2010

Le général de Saint-Salvy a indiqué que le nouveau format de la réserve (40 000 hommes / 25 jours par an) était calculé sur la base du contrat opérationnel le plus exigeant, le contrat H3 qui prévoit un engagement massif en dehors des frontières de 30 000 hommes avec 10 000 hommes chargés de fonction protection sur le territoire national.

Il a ensuite évoqué, à partir de son expérience comme commandant des forces armées en zone sud de l'océan indien, plusieurs exemples d'utilisation des forces armées en cas de crise.

A Mayotte, en raison d'un mouvement social, le préfet a demandé le concours des forces armées pour assurer le transport de carburant. Lors de la crise politique aux Comores, le préfet a également réquisitionné les forces armées pour garantir la sécurité de la population de Mayotte : les forces armées ont assuré le transport d'un escadron de gendarmerie, et un navire a été réquisitionné pour assurer les transports entre Petite Terre et Grande Terre.

Dans le Canal du Mozambique, les autorités militaires utilisent également une unité de réserve pour assurer une présence permanente dans les îles éparses : une compagnie de réserve issue de l'île de la Réunion vient renforcer la compagnie d'infanterie de l'armée de terre affectée à cette mission.

Selon l'intensité du besoin, les préfets peuvent effectuer une demande de concours ou une réquisition. Dans tous les cas, les préfets demandent un concours en vue d'atteindre un objectif mais le choix des moyens reste défini par les autorités militaires. Il appartient à ces autorités militaires de définir s'il est nécessaire d'utiliser ou pas des réservistes pour atteindre l'objectif.

Le général de Saint Salvy a ensuite souligné qu'il n'existait pas aujourd'hui de dispositions permettant la mobilisation immédiate de réservistes. Les seules dispositions qui permettraient des réquisitions sont celles relatives à la mobilisation générale ou à l'état d'urgence. Or, ces dispositions ne sont pas adaptées aux situations de crise que l'on connaît actuellement et ont été conçues dans la perspective d'une invasion massive du territoire national.

Actuellement, pour mobiliser un réserviste, il faut un préavis de 15 jours. La durée de la mobilisation opposable à l'employeur est de 5 jours. En tout état de cause, le réserviste peut toujours refuser de se présenter puisqu'il n'existe aucun dispositif de sanction s'il méconnaît les engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'E.S.R. A titre d'exemple, lors des inondations d'Arles, il avait été fait appel à un bataillon de chasseurs alpins pour sécuriser la commune pendant les inondations, afin d'empêcher les vols et les dégradations. L'unité de réserve du bataillon n'avait pu fournir que 2 réservistes disponibles sur un effectif théorique de 100 réservistes.

Le général de corps d'armée de Saint-Salvy a ensuite abordé la question de la gestion interministérielle des crises. Il a indiqué que, pour lui, la priorité

était l'optimisation des ressources humaines à travers la planification des besoins en cas de crise et le recensement des réservistes disponibles. Il a en revanche écarté la possibilité d'une gestion interministérielle de l'emploi des réservistes. Il a souligné que le recensement des réservistes disponibles dans l'ensemble des réserves militaires et civiles devrait permettre d'éviter que les réservistes soient comptabilisés dans plusieurs réserves.

Il a estimé que les armées devaient rester maître du choix des moyens utilisés et que, dans ce cadre, il ne voyait pas l'utilité d'un organe de gestion interministérielle des réserves. Il a souligné qu'au niveau des armées, les forces actives et les forces de réserves étaient imbriquées, si bien qu'un organe de pilotage opérationnel des seules réserves n'avait pas de sens.

Il a été souligné qu'il importait de définir tous les scénarios possibles de crise et d'en déduire les besoins quantitatifs et qualitatifs des pouvoirs publics. Tout le monde est tombé d'accord pour dire qu'il était difficile d'estimer précisément ce besoin et encore plus difficile de chiffrer le besoin en renfort et donc en réservistes.

Il a été indiqué que les réserves opérationnelles sont actuellement composées de 75 000 réservistes de niveau 2 et de 32 000 réservistes sous E.S.R. La réserve de niveau 2 apparaît plus théorique qu'opérationnelle puisque l'on ne connaît pas l'adresse d'une grande partie de ses réservistes dits « disponibles ». Les coordonnées des réservistes au moment où ils quittent les armées sont connues. On perd, en revanche, leur trace au fur et à mesure de leurs déménagements. Ceux qui ont effectué plus de 15 ans de service bénéficient d'une pension et peuvent, de ce fait, être plus aisément localisés. Mais, dans l'ensemble, on ne peut pas suivre précisément cette réserve. Les armées ne prévoient d'ailleurs pas de scénarios d'envoi pour les 50 000 disponibles (hors gendarmerie). La situation est cependant variable selon les armées, la Marine connaissant 90 % de ses réservistes de niveau 2.

Il pourrait être envisagé de réduire la durée de l'obligation de disponibilité des anciens militaires, de 5 ans à 2 ou 3 ans, et de renforcer leurs liens avec leur armée d'origine. Outre le problème de leur localisation, ces réservistes perdent le bénéfice de leur formation au fur et à mesure que les années passent. On peut estimer qu'après 5 années sans aucun exercice militaire, ces réservistes ne sont plus opérationnels. Une piste serait d'augmenter leur obligation de formation et d'exercice et en contrepartie de raccourcir la durée de la disponibilité. Actuellement, les seules obligations des anciens militaires est de signaler leur changement de domicile et de devoir répondre à une convocation, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans.

Audition du vice-amiral Bernard ROGEL,
sous chef Opérations à l'état-major des armées,
le 9 mars 2010

En introduction, l'amiral Bernard Rogel a indiqué que les opérations sur les théâtres extérieurs et les missions sur le territoire national étaient avant tout le fait des militaires d'active. L'emploi de la réserve opérationnelle s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les forces d'active qui leur permet de remplir leurs missions dans la durée.

Il a indiqué que, en 2008, 771 réservistes avaient effectué 54 200 jours en opérations extérieures. La durée moyenne d'activité des réservistes en OPEX est nettement supérieure à celle des réservistes employés sur le territoire national, puisqu'elle est de 100 jours pour l'armée de terre, de 80 jours pour la marine et l'armée de l'air et de 45 jours pour le service de santé.

Il a souligné que la majorité des réservistes en opérations étaient employés au sein d'états-majors dans des domaines spécifiques. D'autres sont employés au sein du Groupement interarmées des actions civilo-militaires (GIACM).

Le GIACM dispose d'un vivier de 359 réservistes et d'une base de données recensant des spécialistes de haut niveau. Parmi ces réservistes, 83 sont identifiés comme d'éminents experts, spécialistes de l'administration, issus du corps préfectoral, ingénieurs ou économistes, spécialistes du développement agricole. Les autres réservistes sont destinés pour l'essentiel à l'armement de postes en OPEX.

Le GIACM a envoyé 25 réservistes en OPEX en 2009, auxquels s'est ajouté un réserviste chargé d'un projet de radio grand public dans notre zone d'action en Afghanistan.

Dans la mesure où la durée des missions en Afghanistan va être généralisée à 6 mois, se pose la question de la prolongation des réservistes opérationnels sous ESR. En effet, une procédure particulière exigeant l'accord du ministre de la défense ou par délégation du CEMA est nécessaire pour prolonger l'engagement d'un ESR au-delà de 150 jours et jusqu'à 210 jours.

L'amiral Bernard Rogel a également souligné qu'une centaine de réservistes étaient employés au CPCO pour une durée de un à deux mois, essentiellement pour la conduite des opérations. Ces réservistes permettent de donner de la souplesse à la gestion des effectifs des états-majors de crise. Leur présence permet en particulier de donner des jours de congé aux permanents, très sollicités, des cellules de crise. Ces réservistes ont une formation aux techniques d'état-major, obtenue à l'issue d'une scolarité à l'ESORSEM.

Il a indiqué que les réservistes employés au CPCO étaient indispensables à son fonctionnement quotidien. Identifiés pour leurs connaissances, expériences et compétences spécifiques, ils sont à même d'assurer l'intérim des chefs ou adjoints de bureau.

On estime que, dans le cadre de la mise sur pied d'une cellule de crise au CPCO comptant 23 personnes, environ 10 postes peuvent être armés par des réservistes.

L'amiral Bernard Rogel a souligné que, pour les engagements sur le territoire national, la réserve apportait une forte plus-value grâce à son implantation locale. Par rapport à l'emploi d'un actif, le fait d'employer 10 réservistes durant 30 jours permet, en cas de crise, de lever 10 emplois qui peuvent éventuellement assurer chacun un poste à temps plein pendant plusieurs jours.

En cas de dégradation importante de l'environnement sécuritaire en France, conjuguée à un déploiement significatif de forces à l'extérieur du territoire national, la réserve militaire peut également constituer un apport capacitaire indispensable à la sécurisation des sites d'importance vitale.

Il a ensuite indiqué que les réservistes composent également 75 % des effectifs militaires des états-majors de la chaîne OTIAD (EMIA ZD). Il a indiqué que, sur le terrain, c'était dans les 72 premières heures que les choses se jouaient, et qu'en conséquence on envoyait les militaires de l'active immédiatement disponibles. Au-delà des 3 premiers jours, les états-majors achevaient leur montée en puissance par le renforcement de nombreux réservistes dont la réactivité était aujourd'hui satisfaisante. Dans l'attente de l'arrivée des réservistes, des postes sont occupés par des militaires d'active d'unités pré-désignées.

Il a souligné que la gestion des crises sur le territoire national faisait l'objet, au sein des zones de défense et de sécurité, d'un dialogue entre le préfet de zone et l'officier général de zone de défense. Il a fait valoir que les préfets de zone pouvaient demander aux armées leur concours ou les requérir pour atteindre leurs objectifs mais devaient leur laisser le choix des moyens.

Il a estimé que seules les armées avaient une connaissance suffisante de leurs moyens et de la disponibilité de ces moyens pour déterminer les unités susceptibles d'atteindre les objectifs fixés par les préfets. Il a fait observer, par exemple, qu'une situation où le préfet demanderait directement le concours d'une unité proche géographiquement du lieu de crise, mais en cours de préparation opérationnelle à une projection en Afghanistan, serait tout à fait contraire à une bonne gestion. C'est pour cela que les autorités civiles doivent raisonner en termes d'effets à obtenir et demander aux états-majors de définir les personnels et les moyens les plus pertinents à utiliser.

L'amiral Bernard Rogel a indiqué que la position des armées quant à leur utilisation pour des missions non spécifiques sur le territoire national avait évolué. Au temps de la conscription, le recours aux bras armés du contingent pour lutter contre les effets d'une catastrophe naturelle, voire d'une interruption des services publics, était fréquent. On avait besoin de bras, et les bras étaient dans les casernes. Avec la professionnalisation des armées, certains militaires ont pu avoir tendance à penser qu'ils ne seraient désormais employés que pour des missions militaires et vraisemblablement que sur des théâtres extérieurs. Il n'était plus question de « faire les poubelles de Marseille lors des grèves ». Dans ce contexte, les crises civiles relèveraient exclusivement de la sécurité civile, des forces de police, éventuellement de la gendarmerie.

Cette position a évolué avec le temps, d'une part parce que les armées disposent de moyens spécialisés et spécifiques, même s'ils sont en nombre compté, pour contribuer, en complément ou en renforcement des moyens de la sécurité civile, à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles comme les tempêtes, et d'autre part parce que les armées ont conscience qu'elles ne peuvent se couper des préoccupations des populations en situation de crise. « Au titre de la solidarité, c'est l'honneur des armées que de contribuer à restaurer les conditions de vie normale pour nos concitoyens touchés par le malheur ». Cela contribue, de manière très naturelle, au lien armées-nation.

L'amiral Bernard Rogel a estimé que le format actuel des réserves semblait convenir à ses besoins qui sont essentiellement concentrés dans l'activité d'état-major et dans les activités civilo-militaires. Il a indiqué que de fait les réservistes étaient très peu utilisés dans les opérations de combat à proprement parler, ces opérations armées exigeant des personnels bien entraînés dont c'est le métier exclusif.

Il a indiqué que la réduction du format des armées conduisait naturellement à se concentrer sur le cœur de métier et ne permettait plus d'engager à temps plein des experts dans certains domaines particuliers. Dans ce contexte, la réserve est une forme d'externalisation qui permet d'avoir à disposition des compétences très diverses pour des périodes allant de 1 à 2 mois.

Il a souligné dans cette perspective que 10 réservistes pour une durée moyenne de 30 jours n'étaient pas équivalents à un actif à temps plein puisqu'ils offraient la possibilité d'avoir recours à dix spécialités différentes.

S'agissant de l'éventuel surcoût des réservistes par rapport aux militaires d'active, il a estimé que les réserves permettaient au-delà des services rendus aux armées, d'une part d'entretenir le lien armée/nation et d'autre part, d'introduire au sein des armées des regards neufs et enrichissants.

Évoquant la situation de la réserve opérationnelle de niveau 2, il a indiqué que l'utilisation de ce dispositif en temps de crise était problématique en raison des dispositions légales (décret en conseil des ministres) et que la période de 5 ans suscitait des interrogations sur sa pertinence et son efficacité.

Audition du Général de division Guy CROUVIZIER,
Délégué aux réserves de la Gendarmerie nationale,
le 10 mars 2010

Le général de division Guy Crouvizier a souligné en introduction que la réserve de la gendarmerie était, avec 26 000 réservistes, la réserve la plus importante. Il a précisé que la gendarmerie ne rencontrait aucun problème de recrutement et qu'il leur arrivait même de refuser de prendre des volontaires.

Il a indiqué qu'avec 16 à 18 jours d'activité par an, les réservistes de la gendarmerie avaient un taux d'activité relativement faible. Il a estimé que cette situation devrait à l'avenir changer en raison de l'évolution des réservistes, composés de façon croissante de jeunes sans formation militaire initiale du fait de la fin de la conscription. En conséquence, l'effort de formation devra être accru. Pour cette raison, et du fait des restrictions budgétaires, le choix en 2010 a été de réduire les effectifs à 24 000 pour augmenter la durée d'activité.

Il a indiqué que la rémunération moyenne d'un réserviste était de 80 € par jour avec des variations de 60 € pour un premier grade à 200 € pour un colonel.

Il a souligné que la composition de la réserve de la gendarmerie par grade était satisfaisante, avec une large proportion de militaires du rang. Cette situation s'explique par les besoins de la gendarmerie qui a recours aux réservistes pour renforcer les gendarmes sur le terrain. C'est pourquoi la gendarmerie n'a aucune difficulté à atteindre les objectifs de pyramidage. Cela explique également que le coût moyen des réservistes de la gendarmerie soit moins élevé que celui des autres forces armées.

Il a indiqué qu'il y avait une forte proportion de retraités gendarmes qui étaient volontaires pour être réservistes afin, notamment, de compléter leur retraite. Il a fait observer que la gendarmerie accueillait bien volontiers ces retraités qui étaient formés mais veillait à préserver un équilibre entre les jeunes recrues issues de la société civile et les anciens gendarmes. Et cela pour des raisons de coût mais aussi pour ouvrir le corps à la société civile et ainsi entretenir le lien armée-nation. Il a précisé que le coût des réservistes anciens gendarmes était lié au fait qu'ils étaient rémunérés en fonction du grade qu'ils avaient au moment de leur départ de l'active. Il a fait observer que le projet d'ouvrir la réserve de la police nationale à d'autres personnes que des retraités de la police, était peut-être en partie liée à cette question du coût et de l'élargissement de la ressource.

La présence des réservistes sur le terrain impose une plus grande responsabilité dans la formation militaire initiale et continue des réservistes qui sont placés en présence du public. 70 % des réservistes sont sur le terrain pour renforcer les effectifs les week-ends lors des grandes manifestations et pendant les augmentations saisonnières de population l'été.

L'affectation des crédits et des réservistes suit les priorités de la gendarmerie. En 2009, priorité a été accordée à la lutte contre la délinquance et au renforcement des effectifs sur les zones d'affluence saisonnière. Des redéploiements financiers ont été effectués pour mieux assurer ces deux missions.

Il a souligné qu'il y avait en moyenne, tous les jours, 1 500 réservistes sur le terrain.

Le général de division Guy Crouvizier a ensuite évoqué la question de la gestion de crise. Il a d'abord souligné qu'en cas de crise majeure, les premiers sollicités sont d'abord les gendarmes de l'active. Ces derniers sont, en effet, immédiatement opérationnels.

Il a souligné que la réactivité des réservistes était très variable, de nombreuses bonnes volontés se manifestant en cas de crise comme, par exemple, pour la tempête Xynthia. Il a cependant précisé qu'il existait deux types de freins à leur activation : l'absence de dispositif juridique permettant de les convoquer immédiatement et le fait qu'en l'absence d'obligation, les réservistes, eux-mêmes touchés par une crise, seraient naturellement tentés d'accorder une priorité à leur famille et à leur entreprise.

Il a fait valoir que des efforts avaient néanmoins été faits pour accroître la réactivité des réservistes. Dans ce sens, un dispositif d'envoi collectif de SMS a été mis en place. Un système internet permettant aux réservistes de signaler leur disponibilité a également été mis en œuvre au niveau local. Il a estimé que des efforts étaient encore à faire.

Il a souligné la nécessité de mettre en place une formation interarmées à la gestion de crise, qui viendrait compléter la formation existante au sein de la gendarmerie.

Il a également souligné la nécessité de renforcer le système informatique Agor@ qui gère les réservistes de gendarmerie afin de mieux identifier leurs compétences.

Il a également fait valoir que des améliorations devaient être apportées à la gestion administrative des réservistes, en particulier en matière de signature des contrats et de retard de paiement de soldes.

Il a ensuite abordé la question des réservistes appartenant à plusieurs réserves ou exerçant une activité dans des administrations d'État contribuant à la sécurité publique. Il a précisé qu'un certain nombre de policiers étaient réservistes dans la gendarmerie. Il a indiqué que, normalement, le code de la défense ne permettait pas, à l'inverse, à un gendarme d'intégrer la réserve de la police nationale. Il a estimé que cette double appartenance était, en cas de crise, problématique.

Il a cependant concédé qu'en situation normale ces policiers constituaient des réservistes de qualité dans la mesure où leur formation les prédisposait à l'exercice de la fonction de gendarme. Il a fait observer qu'une saine gestion des réserves le conduisait à préconiser un équilibre entre les différentes origines des réservistes. Il a fait valoir qu'une stricte incompatibilité entre le statut de réservistes de la gendarmerie et le statut de membre de la police

nationale ou d'une police municipale priverait la gendarmerie de ressources de qualité.

Il a souligné qu'en cas de crise, passés les premiers temps « d'onde de choc », les réservistes étaient essentiels pour permettre à un dispositif de gestion de crise de s'installer dans une durée supérieure à trois jours.

Il a ensuite abordé la question des « disponibles ». Il a jugé que ce deuxième niveau de la réserve devait être mieux géré. Il a souligné qu'aujourd'hui on ne connaissait qu'assez partiellement ces réservistes.

Audition du Médecin-Chef des services Luc GUILLOU,
Délégué aux réserves du service de santé des armées,
le 16 mars 2010

Le médecin-chef des services a tout d'abord fait remarquer que de toutes les réserves, la réserve du service de santé des armées est la plus touchée par le phénomène de double, voire de triple appartenance de ses membres à d'autres réserves ou services d'urgence. Cette situation peut s'avérer particulièrement dommageable en cas de crise. En effet, les médecins, dentistes, pharmaciens, infirmiers ou vétérinaires qui la composent peuvent servir dans d'autres réserves, notamment sanitaire et communale. Cependant, il a précisé qu'en droit, le réserviste qui serait employé dans plusieurs réserves devrait répondre prioritairement à l'appel de la réserve militaire, mais que dans la pratique, il était difficile de savoir si la règle serait respectée.

Il a précisé que la réserve opérationnelle volontaire (c'est-à-dire les réservistes ayant souscrit un CESR) compte 3 700 personnes, dont 1 300 médecins, 250 pharmaciens, 250 chirurgiens-dentistes, 310 personnels des services techniques et administratifs et 90 vétérinaires. L'objectif pour 2015 a été revu à la baisse : de 5 020, il est tombé à 4 100 réservistes. Le service de santé des armées compte au total 16 000 hommes, dont 10 000 militaires et 6 000 civils. Le taux de féminisation est d'environ 40 % dans l'active, et de seulement 17 % dans la réserve.

En ce qui concerne la répartition catégorielle de la réserve du service de santé des armées, on compte 1 200 sous-officiers (infirmiers, etc.) et 300 militaires du rang (brancardiers, etc.).

En 2009, le taux d'activité annuel moyen s'élevait à 19,6 jours par réserviste et par année civile, ce qui est inférieur à la moyenne de la réserve militaire dans sa globalité, hors gendarmerie. Il a précisé que la cible pour 2012 en termes d'activité est de 24 jours ouvrés par an et par réserviste, soit 96 000 journées ouvrées. En 2009, l'activité de la réserve du service de santé des armées s'élevait en volume à 70 000 journées, nombre qui a doublé par rapport à celui de 2005. Sur le plan de l'activité, on peut estimer que 7 réservistes représentent 1 ETP.

En outre, il a souligné que la réserve du service de santé des armées était peu composée d'anciens de l'active : la directive de 1999 relative à la réserve militaire entendait que la réserve du service de santé provienne davantage de la société civile. Il a également insisté sur le fait que le service national, point de rencontre avec l'armée pour les dernières générations, constituait un véritable vivier pour cette réserve puisqu'aujourd'hui 50 % des réservistes ont effectué le service national.

Afin de maintenir le nombre de réservistes et d'assurer le recrutement, le médecin-chef a mis en avant l'importance des directions régionales du service de santé des armées. Il en existe actuellement six sur le territoire métropolitain et 5 outre-mer. Elles effectuent un travail de sensibilisation et d'information auprès

des facultés de médecine et des écoles de pharmacie. Des cours de médecine militaire ont été mis en place dans une dizaine de facultés. Des visites des locaux sont également organisées par le service à destination des étudiants. De plus, le bouche-à-oreille s'avère être un vecteur puissant.

900 réservistes sont ainsi recrutés chaque année dans le service de santé des armées, ce qui permet de remplir les objectifs d'effectifs du ministère. La courbe du recrutement demeure donc ascendante.

Toutefois, le médecin-chef a noté une fragilité dans ce dispositif de recrutement : la motivation de l'individu peut basculer sur un affichage défavorable ou des mauvaises communication et réputation.

Dans une telle perspective, le médecin-chef des services Luc Guillou a évoqué les attraits principaux de la réserve du service de santé des armées. C'est l'emploi qui apporte au réserviste un sentiment d'utilité. Servir dans la réserve de ce service constitue une période de variété (OPEX...) dans la vie professionnelle parfois routinière d'un professionnel de santé. L'aventure humaine (amitié, camaraderie, expérience) fait également partie des motivations pour s'engager dans la réserve. Le médecin-chef des services a indiqué que l'aspect « ouverture » compte beaucoup pour les candidats à la réserve¹, plus que l'appât du gain. En effet, un infirmier réserviste reçoit au maximum 80 euros par jour ouvré, alors qu'une étude de l'EPRUS estime que la rémunération plancher est de 82 euros par jour ouvré. La réserve militaire n'est pas du tout concurrentielle sur le plan des rémunérations. Enfin, ce sont l'esprit du service et un réel patriotisme qui peuvent motiver les réservistes.

Les activités dans le cadre de la réserve sont réalisées de manière volontaire, sur le principe du gré à gré, et jamais sous la contrainte, qui ne semble pas pouvoir fonctionner. Ainsi, lors de l'établissement du plan prévisionnel d'activité annuelle, couplé avec une affectation dans une unité, le réserviste indique ses desiderata en ce qui concerne son rythme de travail. Ce plan prévisionnel d'activité annuelle est considéré comme un contrat d'objectifs et il est validé lors d'un entretien annuel systématique.

Les réservistes ont besoin d'un délai d'organisation pour effectuer leurs périodes de réserve. En outre, la loi oblige l'employeur à libérer le réserviste seulement 5 jours par an. Or dans la plupart des cas, le médecin est son propre patron. Il s'autorise alors lui-même et doit lui-même trouver des remplaçants pour reprendre son cabinet. Une telle anticipation et gestion sont lourdes à assumer, sans compter les difficultés pour payer le remplaçant. Le médecin-chef a évoqué l'exemple d'un médecin généraliste réserviste, parti en Bosnie. Ce dernier éprouva des difficultés pour payer son remplaçant dans la mesure où sa rémunération en tant que réserviste ne suffisait pas à couvrir cette dépense, et lorsqu'il revint en France il dut attendre deux années avant de voir sa clientèle se reconstituer.

En situation de crise, le dispositif d'appel aux réservistes n'est pas contraignant. La réserve opérationnelle volontaire ne s'inscrit plus dans la

¹ Par exemple, concernant l'arrivée des femmes dans la réserve du service de santé, le médecin-chef a cité l'exemple d'une ancienne médecin du travail qui, à la retraite, vient d'intégrer la réserve.

perspective de mobilisation brutale. Elle entend plutôt s'inscrire dans la durée et permettre aux forces de l'active de « souffler ».

Il a également indiqué que la réserve du service de santé des armées intervient sur des événements liés à des catastrophes naturelles ou des opérations extérieures (OPEX).

L'intérêt de la réserve du service de santé des armées est aussi de bénéficier de compétences spécifiques peu représentées dans l'armée (pédiatre, légistes...).

Pour venir en aide au peuple haïtien, des unités de sécurité civiles, composées de plusieurs réservistes urgentistes, ont été envoyées sur le terrain, ainsi que des réservistes légistes afin de procéder à l'identification des corps. Au total, une dizaine de réservistes ont été envoyés à Haïti. Aucun réserviste en revanche n'a été envoyé pour répondre à la crise provoquée par la tempête Xynthia.

En Afghanistan, l'armée avait envoyé des réservistes spécialisés afin de venir en aide et d'apporter leur compétence particulière aux forces de l'active. Toutefois, le médecin-chef des services a remarqué que le problème concernant l'Afghanistan, sur le plan de l'envoi de réservistes, réside dans la durée des missions de six mois. Le réserviste ne peut effectuer, dans le cadre normal, que 150 jours d'activités pour la réserve par année. Une dérogation exceptionnelle de l'EMA pour des emplois de portée internationale peut permettre de porter cette durée à 210 jours.

Le médecin-chef des services Luc Guillou précise que le SSA apporte couramment son soutien aux populations civiles des pays en guerre mais que « l'humanitaire » ne constitue pas sa vocation. Mais la finalité principale du service de santé des armées est en effet le soutien des forces. De plus, le service de santé des armées s'attache à garder des distances avec l'humanitaire afin de ne pas compromettre les ONG auprès de la population, et vis-à-vis des mouvements terroristes. Par exemple, le médecin-chef a expliqué ainsi le retrait des logos de la croix rouge des véhicules sanitaires car ils constituaient une cible privilégiée pour les terroristes, qui ne souhaitent pas laisser les Occidentaux jouir d'une image positive auprès de la population.

Il a indiqué que le réserviste est à la fois un élément peu coûteux mais très lourd à gérer. En effet, il est payé seulement au jour ouvré, les week-ends ne sont donc pas rémunérés. Si le réserviste travaille au moins 14 jours de manière continue, alors il a le droit à 2 jours de permission, sinon il n'a pas droit à des congés rémunérés. Toutefois, les procédures de convocation, de formation, la fabrication et l'envoi des documents de paiement et défraiement constituent un travail administratif lourd.

En ce qui concerne la connaissance que peut avoir le service de santé de ses réservistes dans la société civile, il existe une liste de compétences et emplois contenus dans un système informatisé de ressources humaines, qui recueille également les coordonnées de chacun des réservistes. Les appels ou les convocations des réservistes à servir se font par mail ou par téléphone pour assurer une meilleure information.

Revenant sur l'organisation, le médecin-chef a indiqué que le service de santé des armées sur le territoire national est structuré par région. Les appels à besoin se font auprès de la sous-direction « ressources humaines » de la direction centrale du service de santé des armées.

Sur le territoire national, c'est la logique de « facture régionale » qui prime. Par exemple, la répartition des besoins se fait en fonction des régions sur un temps et un terrain donnés. Lorsque les régions n'ont plus la ressource nécessaire pour assurer leur mission, le service de santé fait appel à d'autres régions pour venir compléter le dispositif.

Depuis 2005, les directions d'armée (marine, air terre) qui existaient auparavant ont été rassemblées en six directions régionales interarmées dont le territoire de compétence est calqué sur celui des zones de défense.

Le médecin-chef des services a apporté quelques éléments sur la réserve sanitaire. Elle n'a pas encore été testée à grande échelle. Néanmoins, elle peut se montrer très utile, forte de sa composante d'intervention et de sa composante de renfort. En effet, les professionnels, de par une initiative citoyenne, devraient être préparés à agir en situation dégradée, en attendant que l'appareil d'Etat reprenne ses fonctions et que les renforts arrivent. Notons aussi que dans son contrat dans la réserve sanitaire, le réserviste doit signaler son appartenance à une autre réserve si tel est le cas.

Le médecin-chef des services souligne que depuis la fin de la conscription et de la réserve de mobilisation qu'elle alimentait (1997), la réserve opérationnelle, créée par la loi de 1999, ne constitue plus un outil de montée en puissance massif et immédiat. Elle constitue désormais une réserve dont la mission est de permettre aux membres des services actifs de prolonger leur action dans la durée. Il a estimé qu'il serait illusoire de songer à augmenter les mesures de contraintes à l'égard du personnel médical comme l'illustre le peu de résultat des mesures de réquisition préfectorale lors de la campagne de vaccination. Il a aussi évoqué la nécessité d'envisager des mesures plus directives pour les « disponibles » (recherche des coordonnées, convocation à des examens d'aptitude médicale pour savoir s'ils sont opérationnels). Enfin, il serait selon lui souhaitable d'identifier l'appartenance des professionnels de santé aux différentes réserves afin d'avoir une vision claire de leur réelle disponibilité en cas de crise.

Audition de l'Amiral François de LASTIC,
Délégué aux réserves de la marine nationale,
le 24 mars 2010

L'amiral de Lastic a tout d'abord indiqué que la Marine Nationale ne connaissait pas de difficultés pour recruter des réservistes opérationnels. A la fin de l'année 2009, la réserve opérationnelle comptait environ 6 250 réservistes sous ESR (Engagement à Servir dans la Réserve), pour une durée annuelle moyenne d'activité de 21 jours. Le taux de féminisation est de 16 %, légèrement supérieur à l'active (13 %). L'âge moyen dans la réserve opérationnelle de la Marine Nationale est de 39 ans.

A l'horizon 2015, l'objectif de la marine nationale est d'atteindre l'effectif de 7 500 réservistes.

Enfin, sur un plan qualitatif, les objectifs induisent un renforcement de la « fonction protection » qui devrait représenter presque la moitié des postes à l'horizon 2015. L'amiral a précisé que le recrutement des fusiliers marins de réserve, chargés de garder les ports et les bases, était délicat car cette mission correspond moins aux attentes des réservistes qui s'engagent dans la réserve de la Marine.

La Marine possède également un vivier conséquent d'anciens réservistes et de candidats à la réserve. Cela permet de créer une « mobilité fonctionnelle », et d'organiser une « gestion dynamique par flux ». En effet, au bout de quelques années dans la réserve, l'individu peut être amené à suspendre ses activités de réservistes en raison de contraintes diverses (expatriation, évènements familiaux, phase professionnelle exigeante...) et à les reprendre. Il n'y a donc pas de carrière continue dans la réserve de la Marine, mais une succession de périodes d'affectation. 7 000 personnes sont volontaires pour signer un ESR sans qu'on puisse le leur octroyer, pour des raisons budgétaires principalement. La Marine entretient ce vivier qui constitue une réelle singularité.

Toutefois, l'amiral a remarqué un fléchissement cette année des effectifs de la réserve, non pas en raison d'une baisse de l'attractivité mais à cause de l'encadrement de la masse salariale globale qui influe sur la « masse salariale » de la réserve, cette dernière n'ayant pas augmenté en 2009.

Les Préparations Militaires d'Initiation ou de Perfectionnement à la Défense Nationale organisées par la Marines (PMM) ont une mission de formation mais aussi de recrutement. Chaque année, 2 000 jeunes stagiaires suivent cette formation et les deux tiers s'engagent, à terme, dans l'active ou dans la réserve.

La PMM propose 10 jours (samedis) de formation étalée sur l'année, ainsi qu'une semaine de découverte d'un port militaire. Ce sont essentiellement des réservistes qui encadrent les 63 centres PMM répartis en métropole et outre-mer. L'amiral a indiqué que ces PMM obtenaient des résultats très positifs et que 2 nouveaux centres de formation ouvrent à la rentrée 2010.

L'amiral de Lastic a aussi estimé que même si la Marine était la plus petite des trois armées, elle comptait un très grand nombre de métiers. La Marine ne parvient pas à disposer toute l'année en quantité et en qualité de toutes les compétences nécessaires au sein des forces d'active et fait naturellement appel aux réservistes. Par exemple, pour assurer la surveillance du littoral, il faudrait doubler les effectifs des sémaphores pendant la période de suractivité estivale. Plutôt que d'augmenter les effectifs d'active pour ce besoin saisonnier, la Marine a jugé plus efficient de recourir à des réservistes spécialement formés.

La gestion de la réserve de la Marine est assurée de manière centralisée depuis Toulon. Une autre singularité de la réserve de la marine est l'existence d'un fichier unique permettant d'identifier les volontaires de la réserve opérationnelle, les disponibles, et les compétences qu'ils peuvent offrir. Ainsi, plutôt que de former un individu, la Marine va rechercher les réservistes ou anciens réservistes déjà formés pour l'activité demandée. Il est possible de faire une extraction pour cibler les compétences requises par rapport aux besoins de la situation. La formation des réservistes est donc limitée au juste besoin puisqu'ils sont sélectionnés en raison de leur compétence. Cette politique a pour effet de minimiser le volume de formation consacrée aux réservistes en cohérence avec leur durée d'emploi moyen de 21 jours annuels.

L'amiral a indiqué que le personnel réserviste peut être amené à suspendre ses activités de réserviste en raison de contraintes diverses. Toutefois, il a précisé que la plupart de ces réservistes partent avec l'idée d'un retour dans la réserve, à moyen terme. Ainsi, on constate un retour conséquent d'anciens réservistes (parfois issus du service national) de plus de 45 ans. Ces personnes font donc partie du vivier de volontaires potentiels pour souscrire un emploi dans la réserve. L'amiral a reconnu un décalage entre leurs aspirations et ce qui leur est proposé, car ils ont conservé le grade obtenu au cours de leur service national ou de leur période de réserve initiale.

En ce qui concerne l'activité, l'amiral a précisé que la Marine disposait avec l'active des moyens nécessaires et de la capacité requise pour diriger des opérations complexes. Lorsque survient une crise, la Marine est confrontée à un problème de disponibilité et de réactivité des réservistes. C'est pourquoi en cas de crise majeure, les forces d'active seraient envoyées en priorité, les réservistes ne seraient mobilisés que dans un deuxième temps, pour renforcer le dispositif ou suppléer des militaires d'active.

Ensuite, l'amiral a rappelé que la mise en œuvre de matériels modernes était une affaire de spécialistes, la complexité de ces matériels empêche le plus souvent que leur mise en œuvre soit confiée à des réservistes par nature « intermittents ». Il a estimé que, de ce fait et hormis quelques anciens d'active, les réservistes étaient rares dans le cœur opérationnel des armées. Par exemple, on trouve très peu de réservistes à bord de sous-marins ou de bâtiments de surface. Il a cependant insisté sur le caractère indispensable de la contribution de ces réservistes au fonctionnement de ce cœur opérationnel.

De plus, en raison du cadre réglementaire actuel, la réserve n'est pas adaptée à la situation de crise : elle repose sur le principe du volontariat et prévoit un préavis de convocation d'un mois. Dans le cas, prévu par la loi, d'un décret de mobilisation pris en conseil des ministres, le réserviste est contraint de répondre à

l'appel mais son employeur n'a aucune contrainte juridique particulière l'obligeant à le libérer et le réintégrer. L'amiral de Lastic a estimé que la période de disponibilité de 5 ans de la RO2 était adaptée à la rémanence des compétences des anciens militaires d'active et que la diminuer serait se priver d'une partie d'un vivier précieux.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance du vivier des anciens réservistes potentiellement employables, l'amiral a estimé qu'il serait intéressant d'imaginer un statut d'ancien réserviste, par exemple au travers d'une forme adaptée d'obligation de disponibilité.

Il n'existe pas de plan d'emploi des réservistes de deuxième niveau dans la Marine nationale. Toutefois, à partir du vivier dont elle dispose, l'amiral a estimé que l'élaboration d'un plan d'emploi spécifique des réservistes selon leurs compétences était possible.

L'amiral de Lastic a indiqué que la clause de réactivité était peu utilisée, pour des raisons pratiques notamment. En effet, la mise en œuvre de cette clause, qui requiert la signature du réserviste, du responsable militaire et de l'employeur, constitue une procédure lourde. En pratique le réserviste planifie son activité dans la réserve en fonction de son activité professionnelle. Ainsi, l'essentiel des périodes d'activité se décide à l'amiable entre le réserviste, son employeur et son unité militaire.

L'amiral a aussi évoqué le fait que certains réservistes cachent leur situation à leur employeur, ce qui révèle une mauvaise image de la réserve. Cependant, la plupart des réservistes, 80 %, déclarent avoir annoncé leur appartenance à la réserve à leur employeur, selon une étude de la Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense (DICOd).

Par ailleurs, de nombreuses entreprises ont signé des conventions de soutien à la réserve mais il est possible d'aller plus loin, par exemple en proposant des avantages fiscaux pour les entreprises qui emploient des réservistes. L'amiral a évoqué des cas où une crise à dominante maritime pourrait mettre en danger la continuité de l'Etat. Cela pourrait être une catastrophe naturelle (un tsunami ou un cyclone) sur le territoire national mais aussi une crise internationale menaçant nos flux logistiques fortement dépendants du maritime avec la mondialisation.

Actuellement, 30 % de l'activité de la Marine correspond à des missions non militaires. La marine est en effet très impliquée dans toutes les actions de l'Etat en mer, que ce soit en temps normal ou en temps de crise. Les préfets maritimes assurent en particulier la direction régionale des crises se déroulant en mer. La marine emploie d'ores et déjà un grand nombre de réservistes dans ce type d'activités.

Enfin, évoquant la lourdeur des modalités de gestion des réserves, l'amiral a signalé que le contrat ESR stipule un lieu d'emploi. Ainsi, lorsque le réserviste change d'affectation, il faut établir un avenant ou un nouveau contrat. Il estime que l'affectation est nécessaire mais elle ne devrait pas relever du contrat d'engagement à servir dans la réserve.

Audition de M. Henri-Michel COMET,
Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, Haut fonctionnaire de défense et
du Préfet Yann JOUNOT, Haut fonctionnaire de défense adjoint Directeur de
la Direction de la Planification de Sécurité Nationale (DPSN),
le 31 mars 2010

Il a souligné en introduction qu'en application du Livre blanc et de la loi, le ministère de l'intérieur a la responsabilité de la gestion des crises majeures sur le territoire national. Pour ce motif, il développe une nouvelle vision des réserves dont une des vocations est de renforcer le dispositif de gestion de crise dans la durée.

Le secrétaire général a indiqué que la réserve est un thème nouveau et important pour le ministère de l'intérieur, car c'est un moyen d'accompagner les effectifs opérationnels dans la perspective d'une crise longue. Il a précisé que le ministère de l'intérieur n'a sous sa responsabilité que les réserves de la gendarmerie et de la police nationale, mais se devait d'avoir dans le cadre de la gestion des crises une vision d'ensemble des réserves.

Il a ensuite dressé le paysage de la réserve en France. Tout d'abord, il a évoqué la réserve militaire et sa rénovation, il y a une dizaine d'années. Il a aussi évoqué la réserve opérationnelle de la gendarmerie dont le bon fonctionnement était souvent cité en exemple. Elle a pour mission de soutenir les forces actives de gendarmerie dans des missions ordinaires de sécurité générale et dispose pour se faire d'un budget de 40 millions d'euros en 2010.

Il a ensuite abordé les réserves les plus récentes. Il a évoqué en premier lieu la réserve civile de la police nationale, créée en 2003. Les policiers réservistes ont sensiblement les mêmes fonctions que les gendarmes réservistes : soutien à l'activité ordinaire, renfort sur l'encadrement des grands événements mais pas d'emploi possible en maintien ou rétablissement de l'ordre. Son budget s'élève à 10 millions d'euros environ pour 2010. On constate une progression faible des crédits budgétaires par rapport aux années précédentes. La réserve de la police compte 6 785 personnes, et 150 vacations par an et par réserviste sont possibles.

M. Comet a précisé que la réserve de la police était, comme la réserve militaire, marquée par une forte présence des officiers. Le secrétaire général a souligné que le projet d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) envisage d'élargir la réserve de la police sur le plan de l'âge maximum pour s'engager et étendre le recrutement à tout volontaire de la société civile satisfaisant les conditions d'admission. La limite à l'emploi des réserves de police et de gendarmerie est principalement budgétaire, en raison de la rémunération des vacations.

Il a évoqué en deuxième lieu la réserve pénitentiaire, créée en 2009, qui est en cours de mise en place. C'est la plus récente des réserves civiles. Les réservistes pénitentiaires effectueront des prestations de garde, mais n'exerceront pas de fonctions pénitentiaires stricto sensu comme le gardiennage. La réserve

pénitentiaire devrait compter 113 personnes lors de sa mise en œuvre, exclusivement des jeunes retraités du personnel pénitentiaire.

Il a abordé en troisième lieu, la réserve sanitaire, créée en 2007, qui est gérée par l'EPRUS (Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires). Elle regroupe 380 personnes dans la réserve d'intervention et 160 dans la réserve de renfort. Les réservistes sanitaires ont une fonction sanitaire et médicale et sont susceptibles d'être projetés à l'extérieur. Il a souligné que pendant la gestion de l'épidémie de grippe A (H1N1), les effectifs de la réserve sanitaire étant insuffisants pour répondre à l'ensemble du besoin, les pouvoirs publics ont fait appel à des volontaires, placés sous réquisition.

Finalement, il a décrit la réserve communale de sécurité civile, créée en 2004, qui représente un potentiel important mais demeure mal connue. Elle est très inégalement développée selon l'intérêt ou la volonté du maire. Elle dispose bien sûr d'un potentiel immense en termes de ressources humaines et de motivation citoyenne. Cependant ces bonnes volontés doivent être canalisées dans le cadre d'une organisation municipale. Selon le secrétaire général, un texte du ministère de l'intérieur sera pris en application du décret du 4 mars 2010 qui confiera au préfet de zone de défense le suivi des effectifs des réserves communales. De plus, le secrétaire général a ajouté qu'il existait un lien très fort entre la réserve communale et le corps de pompiers volontaires du fait du volontariat de l'engagement. Les réservistes interviennent dans le cadre des plans communaux de sauvegarde.

M. Comet a souligné que le ministère de l'intérieur s'inscrivait dans une démarche d'analyse du retour d'expérience de la gestion de crise afin d'optimiser les capacités des pouvoirs publics à réagir. Il a insisté sur le fait que le ministère de l'intérieur s'assure auprès des préfets de zone que ces retours d'expérience soient réalisés.

Le ministère entend ainsi être un coordinateur des analyses post-crise. M. Comet s'est dit persuadé que la place des collectivités territoriales dans ce schéma est à élargir. En effet, dans la gestion de crise, il est convaincu que les collectivités doivent davantage s'impliquer.

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur a également indiqué que la connaissance des réservistes et de leurs activités est nécessaire afin d'éviter les double-emplois dans des réserves différentes. Actuellement, seule la réserve sanitaire, prévoit une obligation pour le réserviste de signaler son appartenance à une autre réserve.

Par ailleurs, le secrétaire général a signalé l'importance du volontariat dans le fonctionnement des réserves. Il a souligné que lorsque le volontariat ne suffit pas, les pouvoirs publics peuvent avoir recours à la réquisition.

La réquisition est d'un acte d'autorité visant à obtenir une prestation ou du matériel, mais assure aussi un transfert de responsabilité, la personne réquisitionnée agissant au nom de l'Etat. La mise en œuvre de la réquisition représente cependant un travail administratif lourd.

M. Comet a cité pour exemple du bon fonctionnement de la réquisition préfectorale celle des médecins. En effet, plus de 90 % des médecins ne refusent

pas la réquisition pour effectuer les permanences ou exercer une spécialité. Les résistances restent marginales et l'Etat peut demander une procédure judiciaire contre les médecins qui ne défèrent pas à la réquisition.

Interrogé sur ce point, M. Comet a indiqué qu'aucune action prospective vers l'étranger n'a été entreprise par le ministère de l'intérieur sur la question des réserves. Le secrétaire général a indiqué qu'il suggérerait au SGDSN de mener une étude comparative au niveau européen.

Il n'existe pas encore de fichier centralisé afin d'identifier le métier et les compétences de chaque réserviste afin d'établir une priorité d'emploi dans la réserve. Toutefois, le secrétaire général a indiqué que le ministère de l'intérieur est favorable à cette idée. La connaissance des compétences des uns et des autres à l'intérieur de chaque réserve civile est capitale. Dans la durée, les compétences doivent se compléter, cela fait partie de l'organisation de la gestion de crise.

Évoquant la réserve citoyenne, le secrétaire a indiqué que les pouvoirs publics n'attendaient pas de celle-ci une implication particulière dans les opérations de gestions de crise dans la mesure où c'est la vocation des réserves opérationnelles encadrées et formées.

Audition du général de brigade aérienne Pascal HAMET,
Délégué aux réserves opérationnelles de l'Armée de l'air,
le 7 avril 2010

Le général Hamet a tout d'abord indiqué que la réserve de l'armée de l'air demeurerait dans une phase de montée en puissance et possédait ainsi une marge de progression importante.

La réserve opérationnelle de l'armée de l'air compte actuellement 5 200 volontaires, les objectifs fixés en 2003 ont été atteints à 70 %. Il a signalé que la cible d'effectif à l'horizon 2015 avait été revue à la baisse en passant de 8 200 à 6 400 réservistes ayant souscrit l'Engagement à Servir dans la Réserve (ESR). Il a ajouté qu'il fallait continuer à recruter des réservistes dans des secteurs et des métiers dont l'armée de l'air avait besoin. Il a signalé qu'en termes de répartition des ESR par origine de recrutement, l'équilibre anciens militaires d'active-issus du civil était presque atteint dans la réserve de l'armée de l'air.

L'activité moyenne annuelle d'un réserviste opérationnel de l'armée de l'air se situe légèrement au-delà de 25 jours, ce qui est supérieur à la moyenne de la réserve militaire en général. Les activités plus soutenues (60 jours et plus) sont souvent des activités qui s'inscrivent dans la durée comme des actions de soutien à des unités en pic d'activité, ou bien des réservistes (20 à 25 chaque année) projetés en OPEX pour 60 à 150 jours.

Il a signalé qu'il existait également des sections aériennes de réserve de l'armée de l'air (SARAA), composées de trois quarts de réservistes avec une qualification de pilote, et un quart avec une qualification technique. Avec 250 réservistes, ces sections ne représentent que 5 % des effectifs totaux de la réserve opérationnelle volontaire de l'armée de l'air. Ces sections participent à l'entraînement des forces aériennes à la posture permanente de sûreté (PPS) par des simulations d'arrondissement d'aéronefs, et effectuent entre 25 et 40 jours d'activité au titre de la réserve chaque année.

La réserve de l'armée de l'air constitue un renfort multifonctionnel : elle accueille des hommes et des femmes qui peuvent embrasser la palette complète des métiers de l'armée, de la protection jusqu'à l'intégration dans des unités de dissuasion. Les réservistes sont des compléments individuels des effectifs de l'active, qui ont vocation à intervenir en renfort de compétence et d'effectif.

L'armée de l'air ne dispose pas d'unités composées exclusivement de réservistes et gérées de façon autonome. Comme les SARAA, seuls les centres d'instruction et d'information des réserves (CIIRAA), présents sur chaque base, sont encadrés exclusivement par des réservistes (de 5 à 8 réservistes selon la taille du centre et de la base). Ces centres ont pour mission d'informer les réservistes et de les accompagner dans leur parcours professionnel en leur dispensant une partie de leur formation, mais aussi de tenir l'ensemble de la réserve (opérationnelle et citoyenne) et les associations de réservistes informés des activités de la réserve et de contribuer à tisser un lien entre la société civile et son armée. Ils forment également les militaires du rang puisque la formation initiale du réserviste,

dispensée pendant une période dénommée FMIR, comprend des modules communs à la formation des militaires du rang. Cette formation initiale du réserviste constitue un socle de référence à la formation ou la remise à niveau d'un militaire du rang étalée tout au long de l'année.

Le programme de la FMIR, destiné à faire découvrir et connaître l'armée de l'air à de jeunes volontaires, principalement d'âge scolaire (17 à 20 ans) est le même pour tous les réservistes, quel que soit le niveau d'études et de qualification. Dans les modules qui composent la formation initiale, le général Hamet a précisé que la gestion de crise n'était pas évoquée en tant que telle. Toutefois, il a estimé qu'elle pourrait être intégrée dans le volet citoyenneté et esprit de défense de la formation. Un bloc de 15 jours structure la formation, préférentiellement pendant les vacances scolaires, puis les nouveaux réservistes effectuent 2 à 3 semaines de découverte des missions de l'armée de l'air dans une unité de l'active.

Il a indiqué que si, à l'issue de ce processus de formation et découverte, le réserviste souhaitait poursuivre son engagement, un ESR était souscrit lorsqu'un poste se libérait. Plus d'un tiers des réservistes en formation initiale s'engagent dans la réserve à l'issue du premier contrat d'un an, consacré à la formation et à la découverte de l'activité de réserviste. Pour ce premier contrat et les jours de formation, les réservistes sont rémunérés au tarif de militaire du rang (soit environ 50 euros par jour).

Le délégué aux réserves de l'armée de l'air a apporté quelques précisions concernant les effectifs intégrés par la voie de la FMIR. En 2009, 40 % des réservistes FMIR de l'année 2008 sont restés dans la réserve, alors qu'auparavant ce taux était en moyenne de 25 %. En outre, si l'on considère une période de 4 années, à la fin il ne reste plus que 10 à 15 % des réservistes recensés au début de la période.

Le recrutement du réserviste se fait essentiellement par le bouche à oreilles au niveau local, sous autorité des commandants de bases, dans des zones à proximité des emprises de l'armée de l'air. Le général Hamet a signalé qu'il faudra élargir les méthodes de recrutement en raison de la restructuration des bases et de la volonté d'accroître la proportion de personnel issu de la société civile.

Le délégué aux réserves de l'armée de l'air a ensuite indiqué que les plans d'armement de la réserve correspondaient aux référentiels d'organisation. Ils constituent « une sorte de fichier de réservistes ». Les plans d'armement sont construits par « gestion », c'est-à-dire par « grand employeur » dans une famille de métiers : la direction des ressources humaines possède sa propre gestion, de même que le commandement du soutien des forces aériennes, etc.

Le général Hamet a ensuite évoqué la gestion de crise dans le cadre du scénario H3 et l'utilisation de la réserve dans ce type de situation. Pour contribuer à la réalisation des contrats opérationnels permettant de répondre aux différents scénarios, l'essentiel est de constituer un vivier de réservistes préparés à l'éventualité de ce scénario H3, le plus dimensionnant pour les forces. Notamment, une crise sur le territoire national nécessiterait le déploiement d'environ 10 000 hommes pour une mission de protection ou d'intervention et

une intervention hors du territoire nécessiterait un engagement conséquent de forces en opération. Pour l'armée de l'air, le délégué a indiqué que la réserve opérationnelle permettrait de tenir dans la durée et que dans ce cas, il s'agirait d'être vigilant sur le renfort des unités navigantes, sur la protection des bases, sur l'armement des états-majors, en particulier des structures de gestion de crise tels les centres d'opérations.

L'emploi de la réserve s'inscrit parfaitement dans le cadre de ce renfort des forces d'active engagées en opérations : elle constitue un vivier de personnel en vue du soutien de la gestion d'une crise. Toutefois, même dans le cadre du scénario H3, les dispositifs de convocation actuels ne permettent pas de mobiliser de manière obligatoire tous les réservistes. Selon le délégué aux réserves de l'armée de l'air, en pratique, seul un dispositif législatif fort (réquisition, mobilisation) permettrait de mobiliser un maximum de réservistes opérationnels en cas de scénario critique. Néanmoins, l'essentiel est de disposer d'un vivier de réservistes préparés et entraînés dans lequel l'armée peut puiser pour renforcer ses dispositifs.

Le délégué a indiqué que le plan « Vigipirate » était consommateur de réservistes, mais aucun réserviste n'est impliqué exclusivement dans ce plan. Les réservistes sont simplement intégrés dans le dispositif en renfort des militaires de l'active et selon les besoins en effectifs.

Les Livres blancs de 1994 et 2008 évoquent tous les deux le besoin d'une réserve professionnalisée et resserrée de 500 000 hommes en 1994, et 80 000 hommes en 2008. Le calcul du format de la réserve repose, pour répondre à un besoin d'emploi, a précisé le général Hamet, non pas sur un seul raisonnement en termes d'effectifs mais également en termes d'activité : c'est au travers de l'activité moyenne annuelle d'un réserviste que l'on mesure sa contribution à la mission des forces et que l'on s'assure de son entraînement et de son aptitude. De plus, étant donné le contexte de réduction du format de l'armée d'active et des ses implantations, on réduit aussi les capacités d'accueil, de formation et d'encadrement des réservistes. Sans s'inscrire dans un processus homothétique, l'évolution du format de la réserve a un lien avec celle du format de l'active.

Le général Hamet a signalé que l'armée de l'air disposait des coordonnées des réservistes opérationnels « disponibles » (réserve opérationnelle de niveau 2), qui sont au nombre de 16 000. Il a précisé que 1 060 disponibles sont également sous ESR et font donc partie de la réserve opérationnelle volontaire de niveau 1. Avant 2005, le bureau des archives des réserves de l'armée de l'air recevait les dossiers des retraités de l'active. Mais c'est désormais chaque base d'affectation des anciens militaires qui conserve leurs coordonnées pendant les 5 ans de disponibilité. Souvent, la dernière affectation du militaire constitue le lieu de repli, ce qui garantit une certaine stabilité dans le suivi des adresses.

Par ailleurs, depuis le début de l'année 2010, l'armée de l'air a demandé aux anciens militaires d'inscrire leur adresse internet sur la fiche individuelle afin que l'armée de l'air puisse envoyer des mails groupés aux disponibles et assurer leur suivi.

En outre, dans la pratique, le disponible ne répond pas toujours aux convocations ou ne se présente pas aux rappels, très rarement effectués. Toutefois, un rappel, même de courte durée, pourrait être utile, a estimé le général Hamet. Une convocation à revenir une fois par an pour servir dans la réserve permettrait ne serait-ce que d'effectuer un contrôle d'aptitude et un examen médical. Toutefois, la charge administrative et « médicale » induite ne milite pas pour une généralisation de cette pratique.

Le général Hamet a enfin évoqué le symposium air international des réserves (IARS) qui permet à différents pays de confronter leur expérience en matière de système de réserve militaire. En 2009, ce forum s'est tenu au Canada, sur le thème du positionnement de l'entreprise par rapport à la réserve. Il a indiqué que lors de ces forums on peut y mesurer le grand écart dans la notion et la conception de la réserve dans les différents pays. Par exemple, la réserve américaine est beaucoup plus autonome en fonctionnement et en équipement et donc plus active et développée. L'activité de ses réservistes s'apparente à un travail à mi-temps, voire à plein temps (Garde nationale) En Italie, la réserve militaire est encore à l'état embryonnaire.

De plus, chaque année, une base aérienne en France accueille l'évènement «Air Raid». Il s'agit d'un exercice inscrit dans le Livre bleu des exercices et entraînements majeurs de l'armée de l'air, qui se déroule sur 4 jours. C'est un rassemblement de 500 à 600 personnes, dont la moitié regroupée dans environ 60 équipes qui doivent accueillir au moins 2 réservistes dans leur effectif. Les pays alliés et les autres corps d'armée sont invités à participer à cet évènement.

Enfin, le délégué aux réserves a fait remarquer que plusieurs réservistes étaient employés dans des métiers spécifiques dans les secteurs de la sécurité et du secours (pompiers, personnels de santé...). Selon ses estimations, à exploiter avec prudence puisqu'obtenus par sondage d'un échantillon de seulement une centaine de réservistes, 8 % des réservistes volontaires pourraient être mobilisés ou impliqués en cas de crise au titre de leur profession. Il a indiqué qu'il serait souhaitable de mettre en place un dispositif qui permette d'identifier ces personnes dans le but d'éviter les doublons. Pour conclure, il a rappelé que tout réserviste, complément individuel intégré dans des unités d'active, peut contribuer aux actions en faveur du traitement d'une crise, par un engagement exclusif en renfort des forces d'active.

Audition du Préfet François LUCAS,
Directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN,
le 5 mai 2010

Le Préfet a indiqué en introduction que la mission sénatoriale arrivait à un bon moment, estimant « qu'il était temps de faire quelque chose » pour les réserves militaires et civiles.

Il a ensuite affirmé qu'en temps de crise, tant au plan national qu'au niveau local, en raison de leur intégration au sein des unités d'actives, l'emploi des réservistes n'avait aucun caractère spécifique, les réservistes accomplissant les mêmes missions que le personnel d'active. Ainsi, évoquant son poste de préfet délégué à la sécurité à la préfecture de la zone de défense Ouest, il a indiqué qu'il ignorait à l'époque si les forces de gendarmerie utilisées comportaient des réservistes, car sur le terrain rien ne distinguait les gendarmes d'active des réservistes. Il a également souligné que les plans de secours Orsec n'intégraient aucune disposition particulière concernant l'emploi des réserves.

Le préfet s'est ensuite demandé comment qualifier une crise qui justifierait l'emploi des réserves de sécurité nationale. Il a évoqué deux exemples pour tenter de parvenir à répondre à cette interrogation :

- dans une catastrophe naturelle liée à une pollution de grande ampleur, par exemple le naufrage de l'Erika, la pression qui s'exerçait sur les pouvoirs publics pouvait conduire à l'emploi de très nombreux réservistes pour nettoyer les plages et protéger dans l'urgence la biodiversité ;
- dans une crise d'ordre public (manifestations anti CPE ou la crise des banlieues), le renfort des unités de maintien de l'ordre pouvait justifier la convocation de réservistes. Il a cependant indiqué qu'on pouvait s'interroger sur l'opportunité de faire appel à des réservistes pour ces situations très spécifiques.

Il a ensuite fait valoir que la notion de crise majeure renvoyait sans doute plus à celle d'une crise dont l'ampleur remettait en cause la continuité des services publics.

Le préfet a alors identifié deux problèmes attachés à l'utilisation des réserves en tant de crise :

- un problème d'intensité. Il ne faudrait convoquer les réservistes que lorsque les forces d'active seraient débordées.
- un problème de nature de la mission. Il faut employer les réserves dans leur champ de compétence, dans les missions qu'elles sont en mesure d'accomplir.

Dans les situations de crise à caractère civil, le Préfet a fait observé que lorsque les zones de défense souhaitaient mobiliser des unité militaire, le ministère de la défense pouvait refuser en mettant parfois en avant le fait que les unités désormais professionnalisées, moins nombreuses, n'avaient pas vocation à

effectuer des tâches « civiles », comme du déblayage ou de l'élagage , comme cela avait pu être le cas à l'époque de la conscription.

Du point de vue des armées, une telle utilisation de l'active comme de la réserve pour la gestion de crise est une mauvaise utilisation des ressources qui sont formées pour des tâches militaires. Il a toutefois souligné la disponibilité des armées en cas de nécessité, observant qu'elles ne souhaitaient venir qu'en complément des forces de l'ordre de sécurité ou de secours, que si les autres moyens civils sont inexistant, insuffisants, inadaptés et indisponibles (règle dite des « 4 I »).

Il a également fait observer que depuis la disparition de la conscription, les réservistes, qui n'avaient, pour la plupart, pas ou peu d'expérience militaire, devaient bénéficier d'une formation complète. Il n'existe plus d'unités militaires uniquement composées de réservistes. Les réservistes sont employés de façon occasionnelle et régulière et permettent notamment de gérer des pics d'activité. Il a indiqué en outre que contrairement aux idées reçues, la réserve était assez coûteuse notamment en frais de gestion.

Le préfet a également évoqué le rapport de la Cour des Comptes sur les réserves. Il a concédé qu'il y avait une inégalité de traitement entre les réservistes issus de la fonction publique (qui continuent de percevoir leur salaire de fonctionnaire, même lorsqu'ils servent dans la réserve) et ceux issus du secteur privé (qui ne perçoivent que la solde de réserviste). Il a cependant considéré que les dispositions propres aux fonctionnaires constituaient un outil facilitant le recrutement de réservistes ainsi que leur fidélisation.

Le préfet s'est ensuite exprimé sur l'éventuelle création d'une réserve de sécurité nationale prévue par le Livre blanc. Dans la perspective du Livre blanc, cette réserve aurait vocation à intervenir en cas de « crise majeure ». Il a souligné que le concept de crise majeure n'était pas défini précisément.

Il a notamment fait observer que la crise pouvait être majeure pour une zone de défense ou un département, solliciter l'emploi massif de ressources humaines et de la réserve, sans être d'ampleur nationale. Il a jugé qu'il ne fallait pas s'interdire l'emploi de la réserve pour des plus petits événements. Il a considéré, par exemple, que pour faire face aux conséquences de la tempête Xynthia, on aurait pu faire appel à des réservistes pour réparer les digues.

Enfin, le préfet a estimé que parler de gestion interministérielle des réserves provoquerait des réticences au sein de la plupart des ministères, en particulier au ministère de la défense. Les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes devront être respectées.

Le sénateur Michel Boutant estimant qu'il manquait en France un système de mobilisation des forces volontaires de protection civile comme en Allemagne, le préfet s'est interrogé sur la possibilité d'imaginer une sorte de réserve de protection civile pour faire face à des catastrophes naturelles et écologiques. Il a souligné la faiblesse des politiques publiques en matière de protection civile en France ainsi que l'absence d'éducation globale des citoyens sur le thème de la gestion de crise.

A titre d'exemple, il a estimé que les pouvoirs publics n'entretenaient pas toujours et partout des relations de qualité avec des organismes comme la Croix Rouge, alors même que leurs bénévoles étaient présents et efficaces à l'occasion d'événements à risque ou lors d'épisodes sanitaires tel que la campagne de vaccination contre la grippe A H1N1. Il a fait observer que l'Etat devait désormais réfléchir, au niveau territorial, à la meilleure façon d'organiser l'emploi des bénévoles en cas de crise majeure.

Le préfet a souligné que les effectifs des différents corps de réserves avaient tendance à stagner. Il s'est alors interrogé sur la manière de relancer les recrutements. Il a également souligné la nécessité de dégager les moyens pour accueillir et former de nouveaux réservistes. Il a indiqué qu'il fallait par ailleurs pouvoir animer ces réserves, les mobiliser et entretenir le réseau de réservistes.

Évoquant la réserve de gendarmerie (26 000 hommes en 2009), il a indiqué qu'elle était censée poursuivre sa montée en puissance : l'effectif cible à l'horizon 2012 s'établit à 40 000 hommes. Il a manifesté la crainte que les contingences budgétaires ne permettent pas une telle augmentation des effectifs. Le préfet a ajouté que ces gendarmes réservistes sont comme des intérimaires de la gendarmerie : ils encadrent et offrent un apport quantitatif lors d'événements particuliers (Tour de France, événements culturels, renforts estivaux...).

Le préfet a également évoqué la réserve citoyenne pour souligner qu'elle n'était pas directement employable sur des missions de protection et de sécurité. Il a estimé qu'il lui faudrait une organisation plus structurée, afin de contrôler et maîtriser l'afflux des bonnes volontés, mais que pour le moment, elle restait largement honorifique. Il a fait observer que la réserve opérationnelle, au contraire, était un moyen supplémentaire, doté d'un cadre solide, ayant pour but d'intervenir en renfort.

Audition au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO),
11 mai 2010

En présence :

- du vice-amiral Bernard ROGEL, sous chef Opérations à l'État major des armées
- du général de brigade Didier CASTRES, commandant le CPCO
- du Colonel Jean-Michel MARCHAND (Air), chargé de mission pour le GIFAS
- du Capitaine de frégate Huon de KERMADEC (Marine), Retraité de la marine, non salarié
- du Lieutenant de vaisseau EON (Marine), Gérant d'une société immobilière
- du Capitaine POUJADE (Terre), cadre commercial

11 mai 2010

CENTRE DE PLANIFICATION ET DE CONDUITE DES OPERATIONS



Accueil des sénateurs

Michel BOUTANT

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

11 mai 2010



Engagement de la composante réserve
dans la conduite des opérations

Cadre d'emploi des réservistes au CPCO

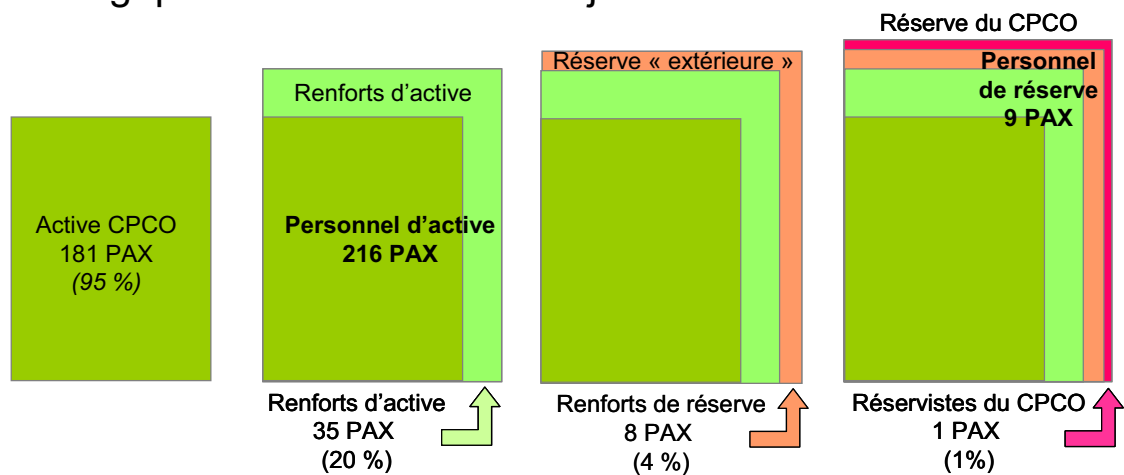
Souplesse dans la gestion des effectifs du CPCO
afin de garantir la continuité de la mission
(quelques soient les aléas)

- **Capacité à durer** (pallier les absences : permissions, stages, missions... / compléter les cellules crise : relever ou compléter le personnel d'active).
- **Faire face à la simultanéité des opérations** (et aux pics d'activité).
- **Expertise particulière** (audiovisuelle, montage exercices, AEM, logistique...).

Effectifs du CPCO

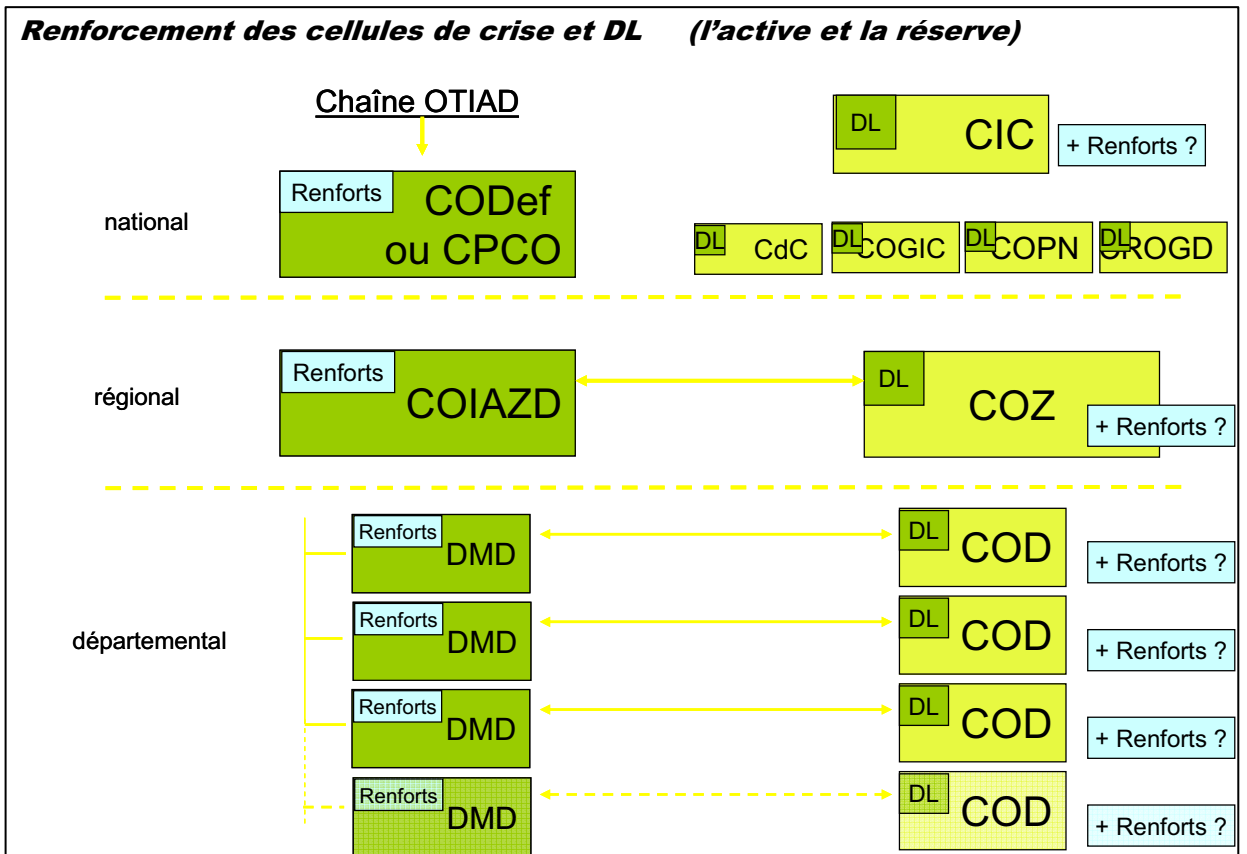
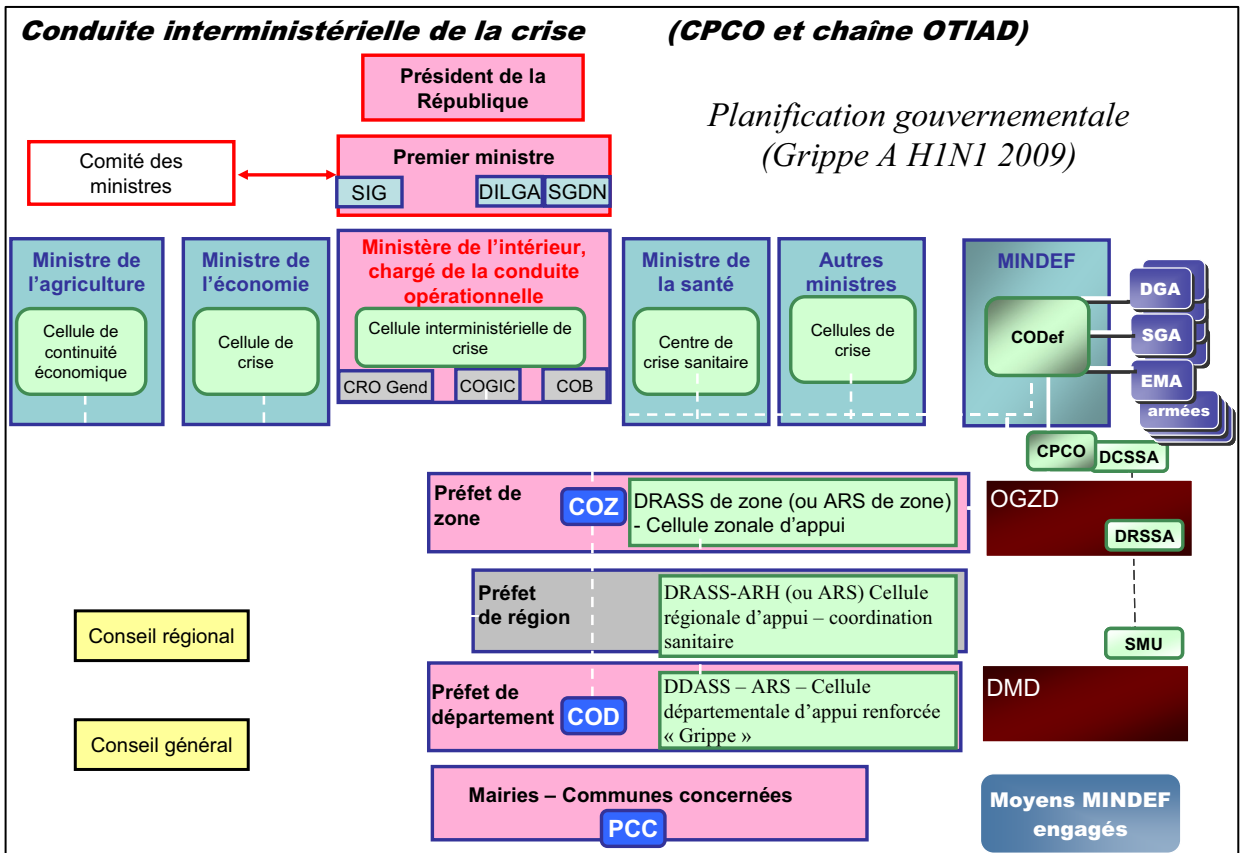
(situation de prise d'armes du 11 mai 2010)

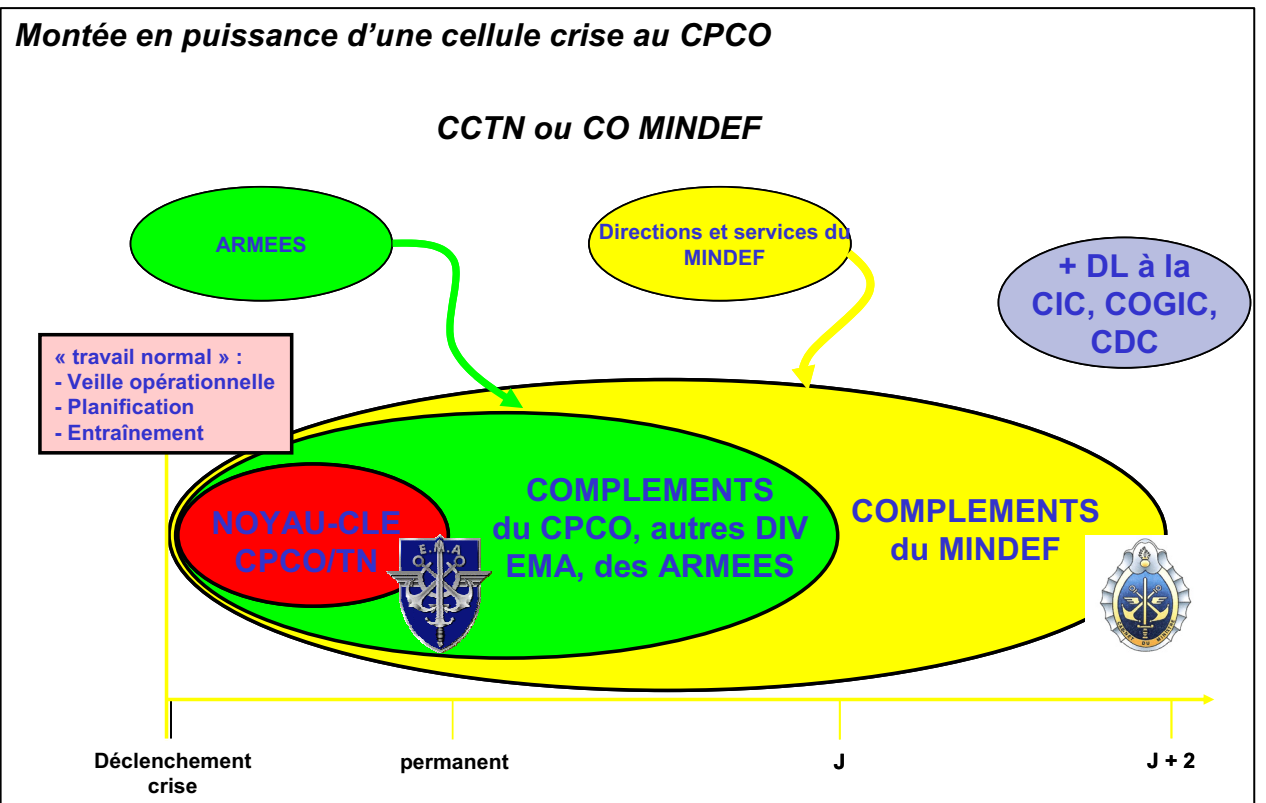
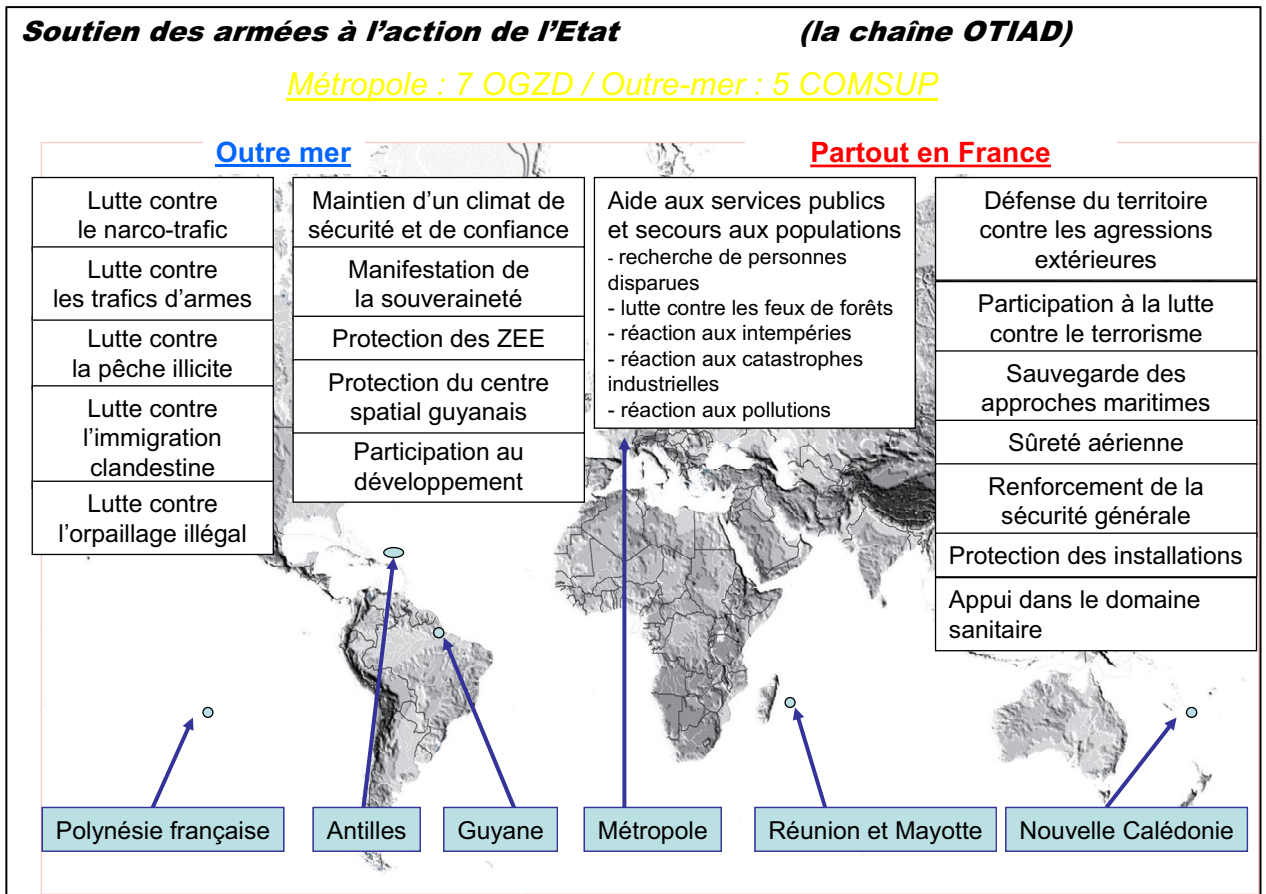
Une logique de renforcement au juste besoin



« Vivier réserve » CPCO :

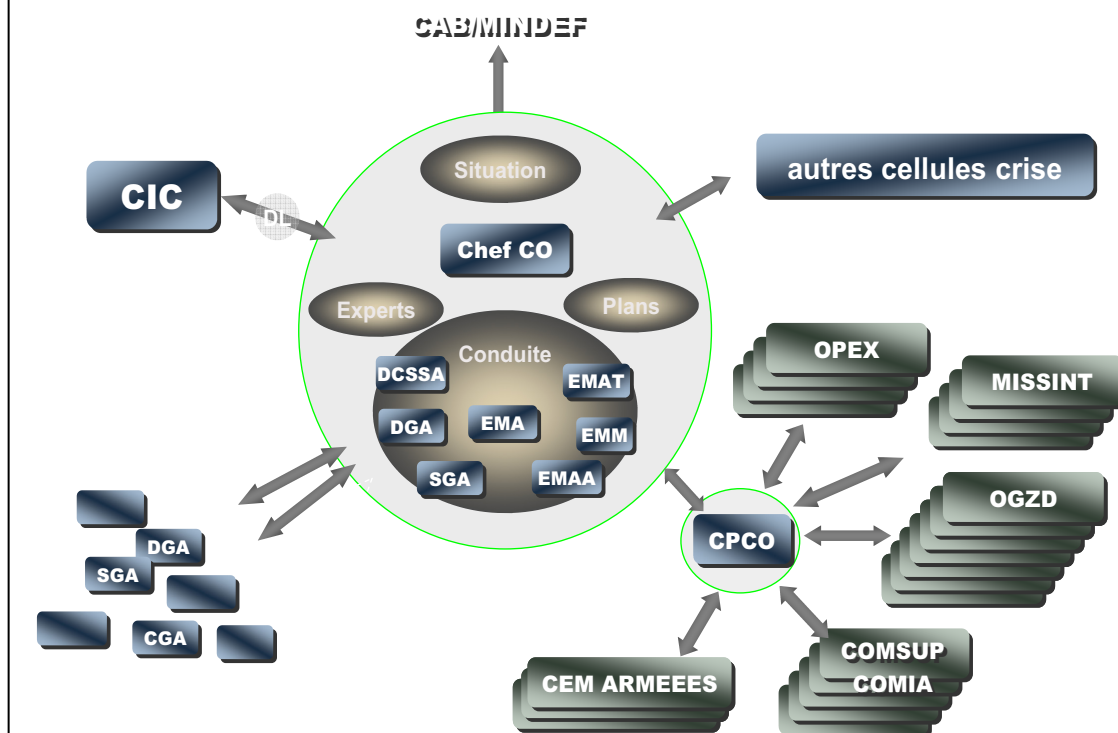
- 30 officiers de réserves « abonnés » (+1 SOFF)
- 912 jours d'engagement en 2009





Constitution de la cellule de crise

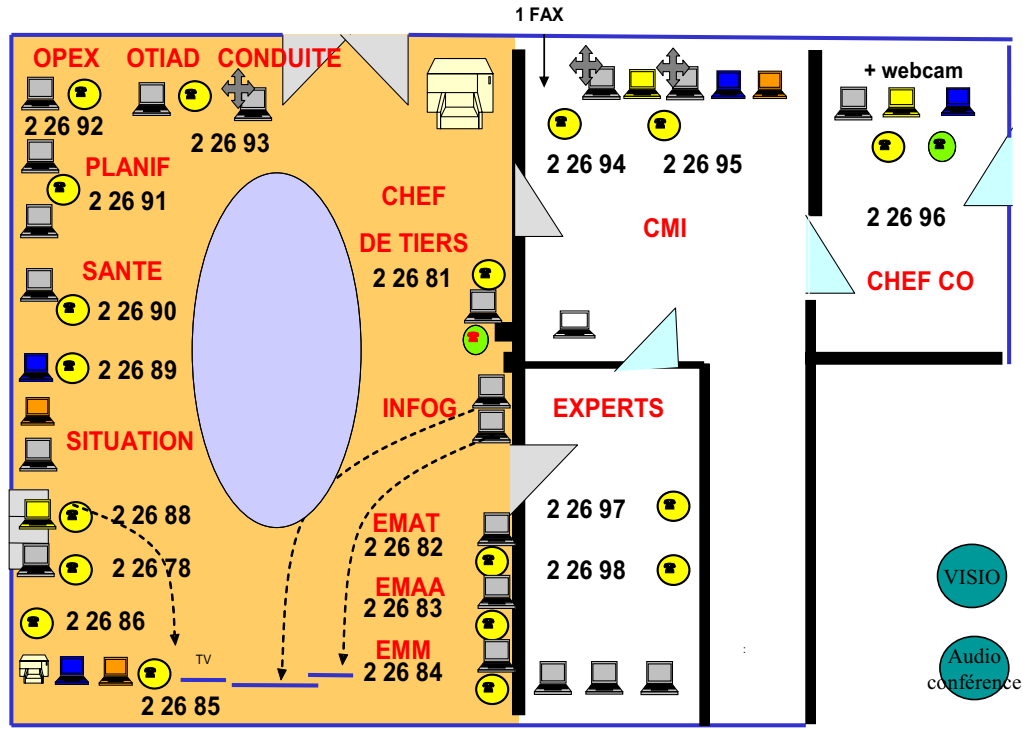
Liaisons nécessaires / rôle / organisation de la cellule



CO Défense (organisation des ressources humaines)

Poste	Cellule	Profil ^[1]	Mission
1	CHEF CO	OF5	Chef "CO Défense"
2	Adjoint chef CO	OF4	- Contact avec autres cellules de crise - Rédaction des réponses - COM avec DICOD
3	Management de l'information (J0)	OF2-3	Fonctionnement du CO, gestion de l'information, vie courante
4 / 1 4 / 2	Situation	OF4 OF4	- Suivi de la situation et des indicateurs avec la cellule experts - Main courante des événements / DL au COGIC
5 / 1 5 / 2	Planification	OF4 OF4	-Synthèse des données politico-militaires (exploitation des notes du CIC) -Planification à chaud -Ebauche des ordres et des mesures à adopter (transmise à la cellule conduite)
8 9 10 11 12	Conduite (rédaction des ordres, remontée d'informations)	OF4 OF4 OF4 OF4	-OPEX, COMFOR, chaîne OTIAD -autres formations du MINDEF -armée de terre -armée de l'air -marine nationale
13	Santé	OF4	DL de la DCSSA (éventuel)
14 15 16	Experts	OF3-4	- juridique - NRBC - logistique - suivi des indicateurs - ...
17 ¹ 18 19 20	Secrétariat / vie courante	OR3 OR9 OR9 OR9	- Main courante - Rédaction du JMO ^[2] - Management de l'information - Organisation matérielle

SIC au sein du CO Défense



SGA DGA SDBC CGA

PNIA : 821 752 XX XX

FT : 01 72 69 XX XX

FAX : 01 72 69 26 99

- RIMBAUD
- DCS 500
- Téléphone

Postes :

- Internet
- ISIS
- SICMAR
- Intradef
- SICA Trema
- Station blanche

Périphériques :

- Imprimante
- MUSE

Visite de travail sur l'emploi des réserves dans un scénario de crise à l'hôtel de commandement de l'officier général de la zone de défense Sud-Ouest, le 19 mai 2010

1) Les participants :

Réunion de travail du matin (10h30 – 12h30)

- membres de la mission
- Général de corps d'armée Clément-Bollée (OGZD)
- Général Dubois (GAT)
- Colonel Magny (DMD 24)
- Colonel Barréra (Chef de corps du 1^{er} RIMa et DMD 16)
- Colonel Mercury (CEMIAZD)
- Lieutenant colonel Bernhard (EMIAZD)
- Colonel ® Durouex (EMIAZD)
- Colonel Soubielle (EMIAZD)
- Lieutenant colonel Carrouche (EMIAZD)
- Capitaine Sansas (57 BI)

Repas de midi (12h30 – 14h00)

- membres de la commission
- Général de corps d'armée Clément-Bollée (OGZD)
- Général Dubois (GAT)
- Monsieur Falcone (préfet délégué à la sécurité)
- Directeur ministériel de zone des finances
- Directeur ministériel de zone des affaires sanitaires et sociales
- Procureur général
- Représentant de la région de gendarmerie Aquitaine
- Colonel Magny (DMD 24)
- Colonel Barréra (DMD 16)
- Colonel Mercury (CEMIAZD)
- Lieutenant colonel Bernhard (EMIAZD)
- Colonel Durouex (EMIAZD)
- Lieutenant colonel Carrouche (EMIAZD)
- Capitaine Sansas (57 BI)

Réunion de travail de l'après-midi (14h00 – 15h15)

- membres de la commission
- général de corps d'armée Clément-Bollée (OGZD)
- général Dubois (GAT)
- monsieur Falcone (préfet délégué à la sécurité)

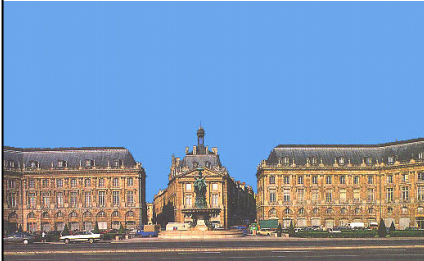
- directeur ministériel de zone du ministère des finances
- Directeur ministériel de zone du ministère de la santé
- Procureur général
- Représentant de la région de gendarmerie Aquitaine
- Colonel Mercury (CEMIAZD)
- Lieutenant Colonel Bernhard (EMIAZD)

2) Le programme :

	THEMES	INTERVENANTS
10 H 30 – 10 H 45	Ouverture de la réunion, les principes d'emploi des réservistes	Général de Corps d'armée CLÉMENT-BOLLEE
10 H 45 – 11 H 00	- Les réservistes en ZDSO : portrait, présentation - Emploi des réservistes à travers trois crises (Klaus, pandémie, Xynthia)	Colonel MERCURY
11 H 00 – 11 H 15	Emploi des réservistes par un régiment, de l'entraînement à l'opération Vigipirate	Colonel BARRERA
11 H 15 – 11 H 30	Emploi des réservistes en crise dans une délégation militaire départementale	Colonel MAGNY
11 H 30 – 11 H 45	Témoignage d'un réserviste : DL à la préfecture de zone, officier au sein du COIAZD	Lieutenant Colonel CARROUCHE (orateur) Colonel SOUBIELLE (témoin)
11 H 45 – 12 H 00	Témoignage d'un réserviste : s'entraîner pour être opérationnel, chef d'un centre de vaccination pendant la pandémie	Colonel DUROUEX (orateur) Capitaine SANSAS (témoin)
12 H 00 – 12 H 30	Débat	
12h30 – 14h00	Déjeuner	
14 H 00 – 14 H 15	Ouverture de la réunion, les autres ministères (que la défense) et les réserves	Préfet FALCONE
14 H 15 – 14 H 30	Problématique du ministère des finances	Délégué ministériel de zone
14 H 30 – 14 H 45	Problématique du ministère de la santé	Délégué ministériel de zone

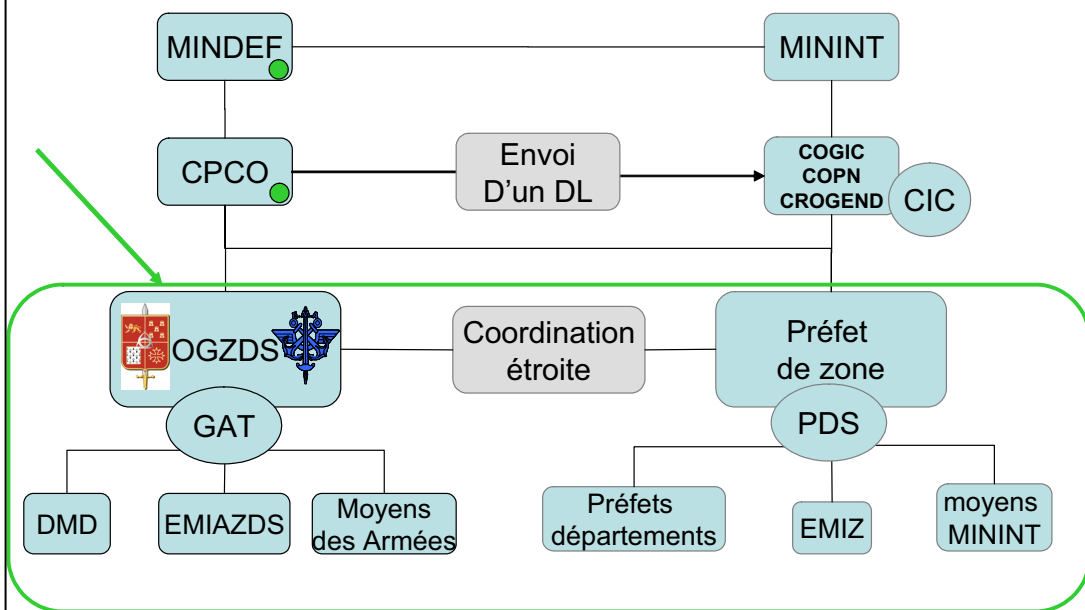
HORAIRES	THEMES	INTERVENANTS
14 H 45 – 15 H 00	Problématique du ministère de la justice	Procureur général
15 H 00 – 15 H 15	La gendarmerie et les réserves	Responsable Région Aquitaine
15 H 15 – 15 H 30	Entretien particulier avec le Général de Corps d'armée CLEMENT BOLLEE	

La réserve opérationnelle



Zone de Défense et de Sécurité Sud-Ouest

L'organisation territoriale interarmées de défense

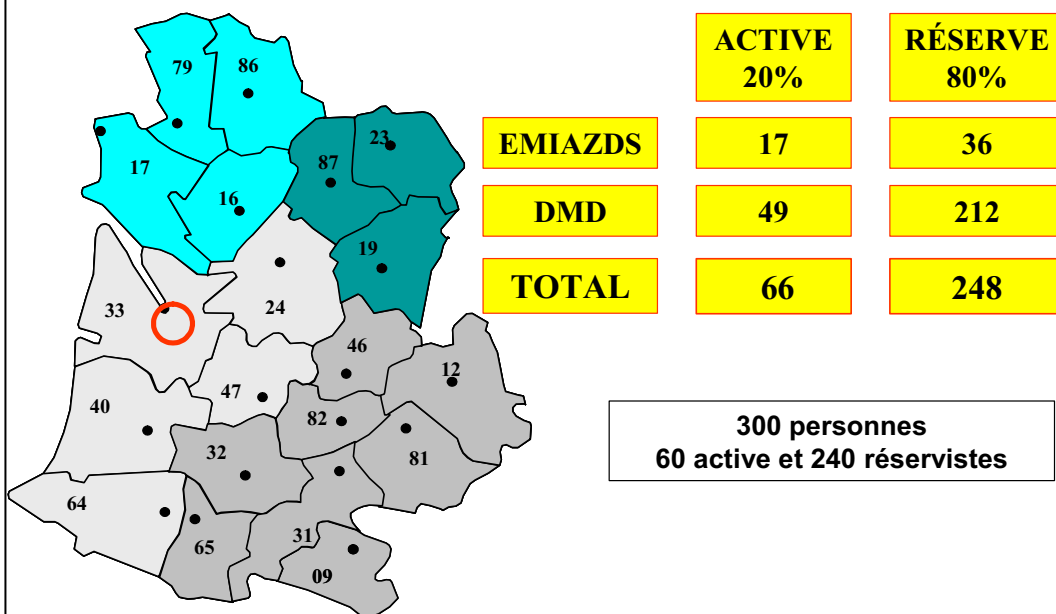


Les caractéristiques de l'OTIAD

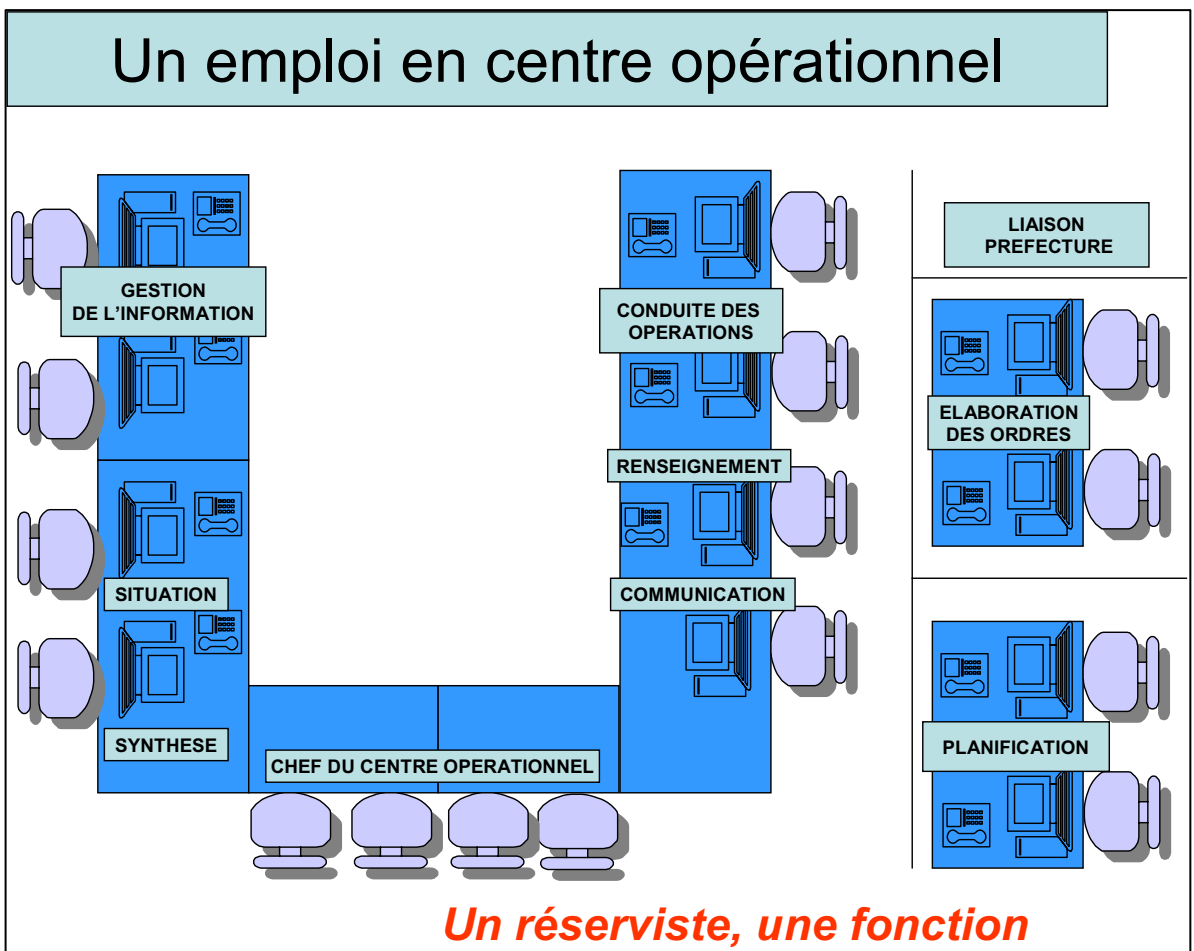
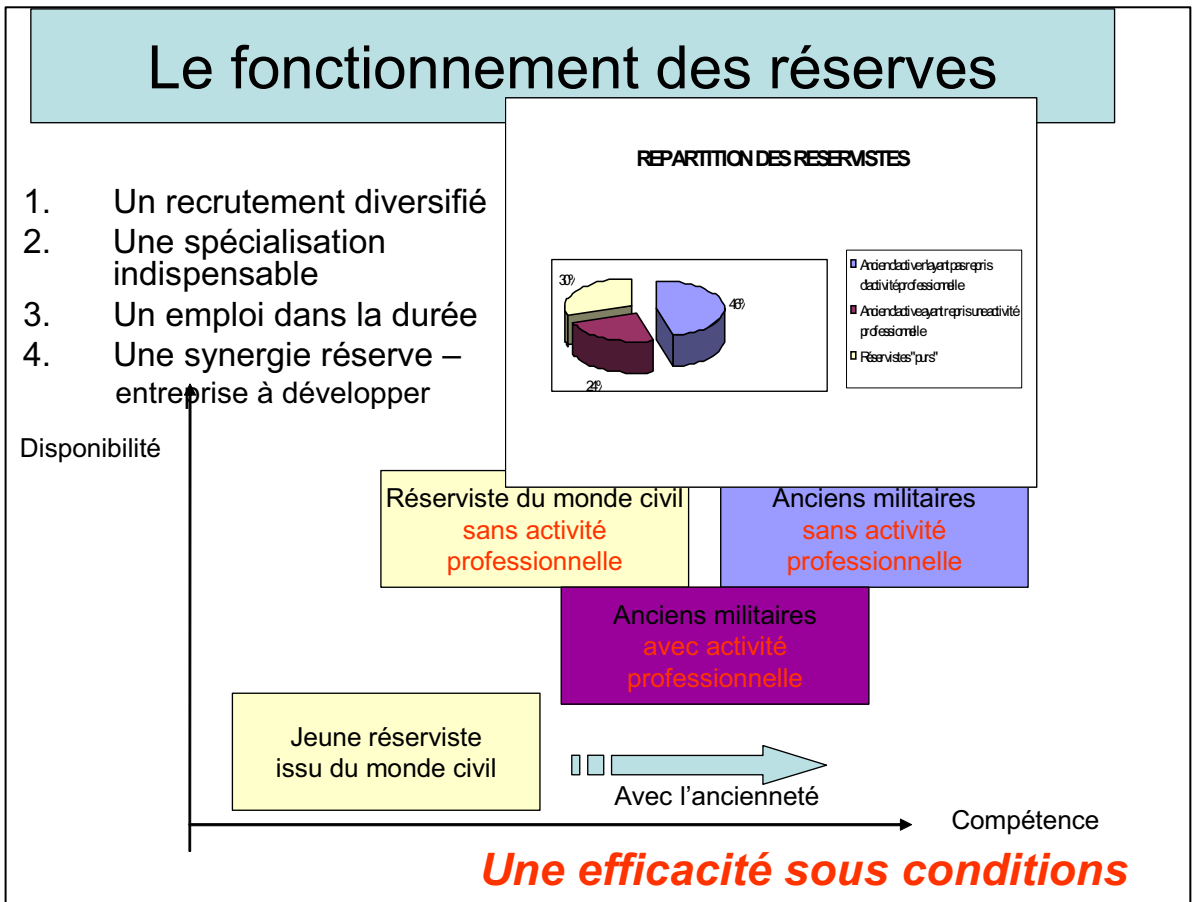
1. Une organisation d'état major sans unités subordonnées
2. Des effectifs calculés au plus juste
3. Une montée en puissance indispensable en cas de crise

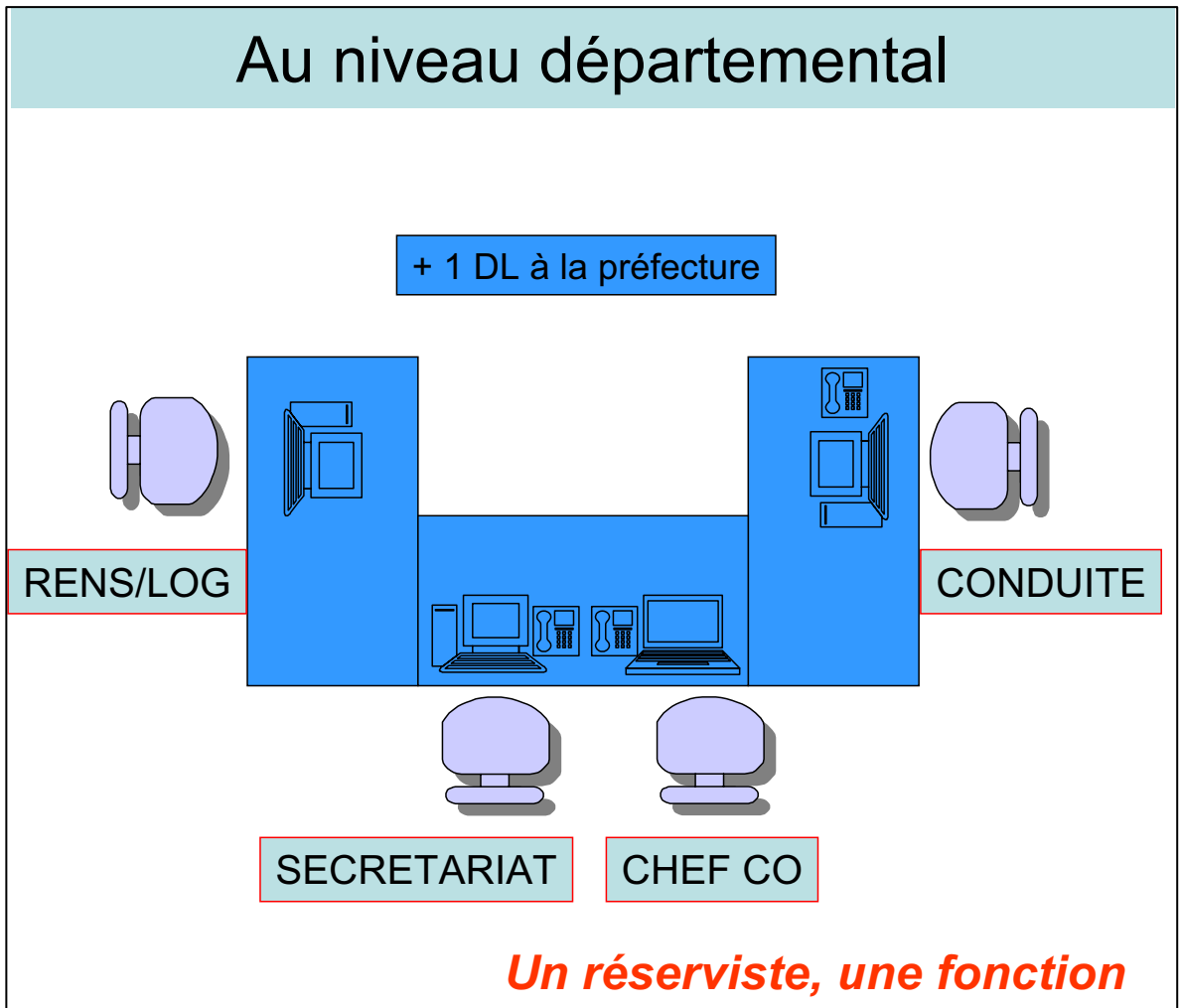
Une structure permanente légère

Le rôle des réserves dans la capacité de montée en puissance de la chaîne OTIAD dans la zone Sud Ouest



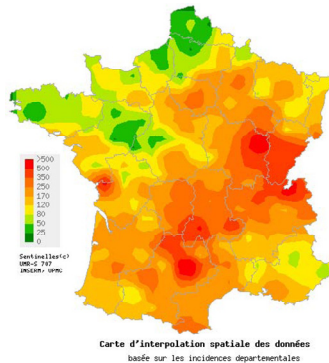
La réserve, un renfort indispensable







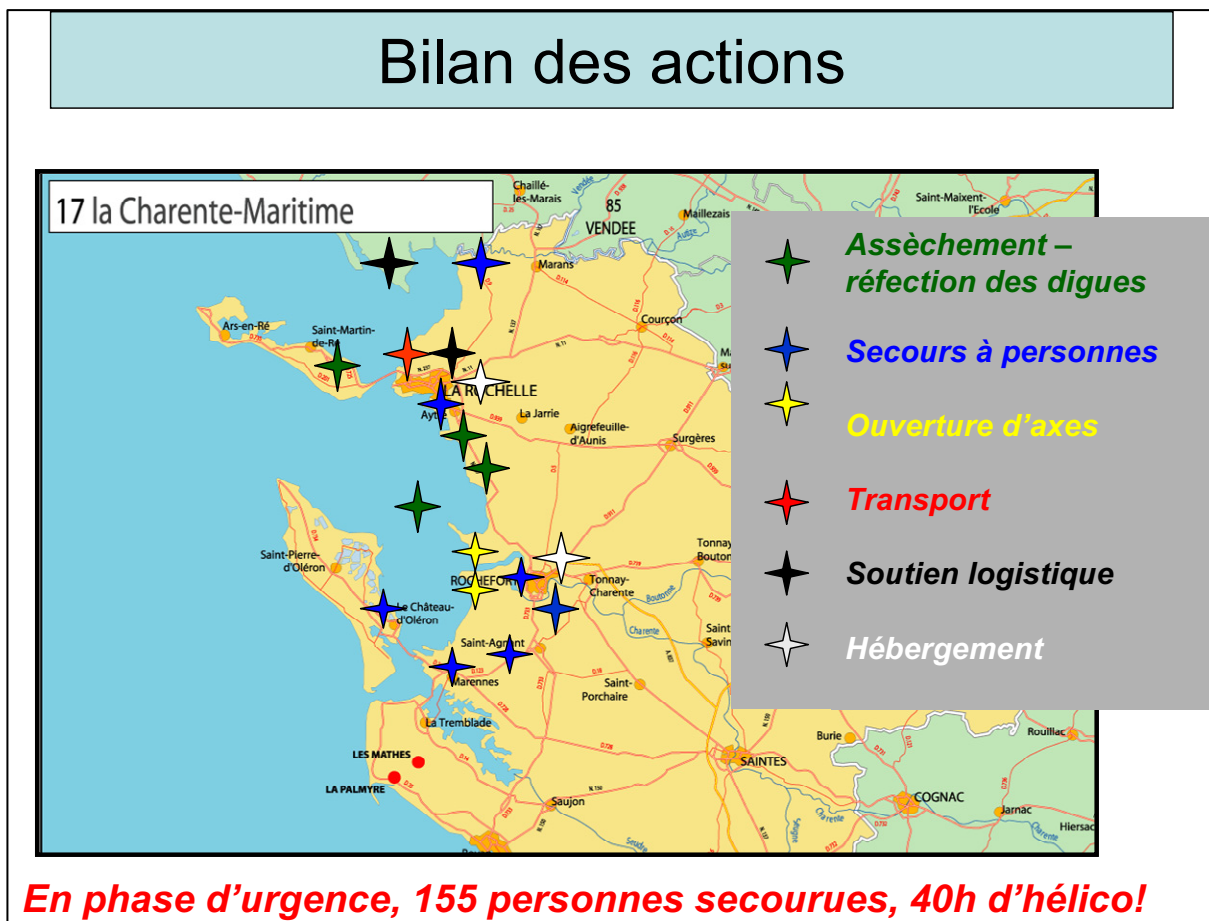
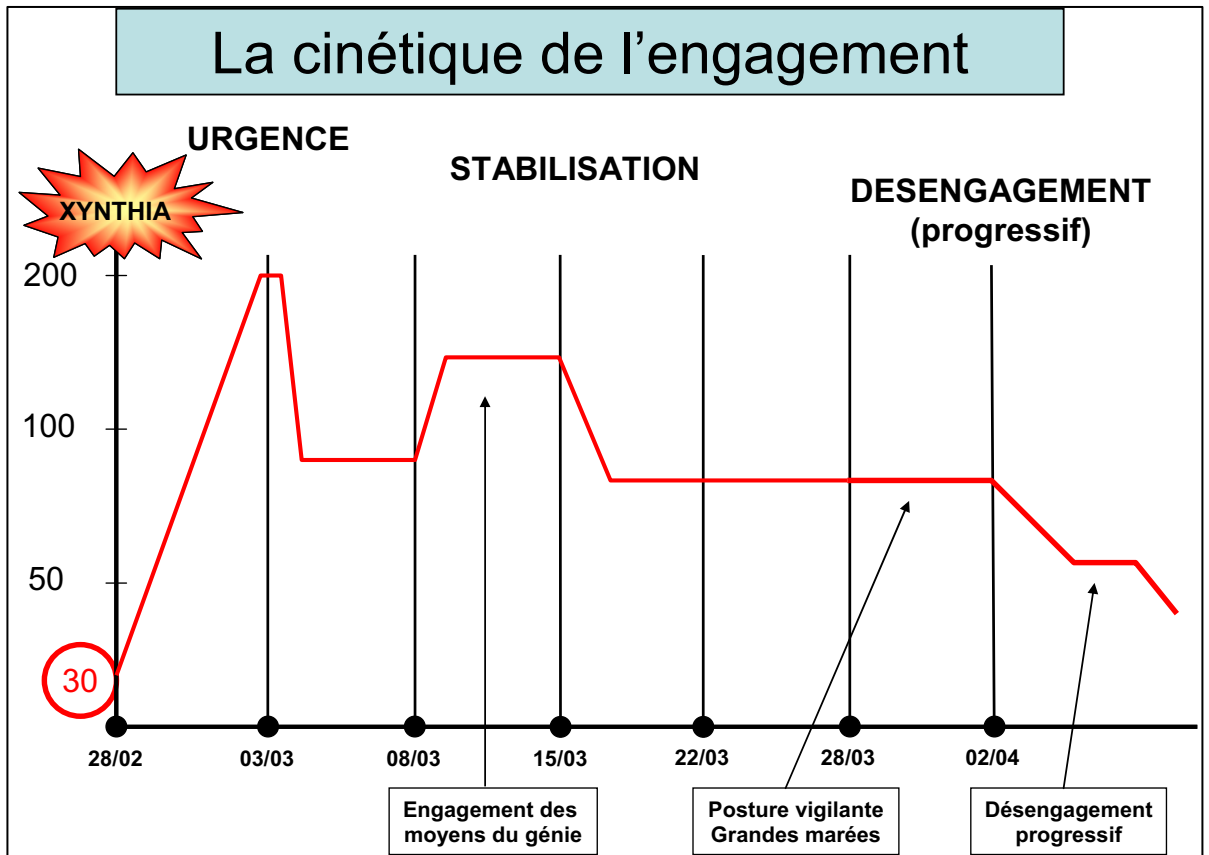
Deux cas concrets



Carte d'interpolation spatiale des données
basée sur les incidences départementales



Xynthia 2010 28 février – 09 avril



Bilan des matériels engagés

Logistique

6 VHL logistiques



2 LARC /

3 Chaland de Transport de Matériel



17 Porte Engin Blindé



1 Camion Citerne Polyvalent 10m3



3ème dimension

40H de vol



Assèchement

12 Motopompes

Soutien mobilité

5 sections Proterre

Hébergement

600 personnes

Réfection des digues

2 tractopelles



17 bennes



11 Moyen Polyvalent du Génie

4 Tractochargeurs



2 Engins du Génie d'AMEnagement



Des moyens spécialisés

Emploi des réserves à Xynthia



1. Réactivité à l'événement
2. Conduire l'engagement dans la durée
3. Un réserviste = une fonction

La pandémie grippale

1. Agir dans la durée (2 mois)
2. Une ressource potentielle supplémentaire

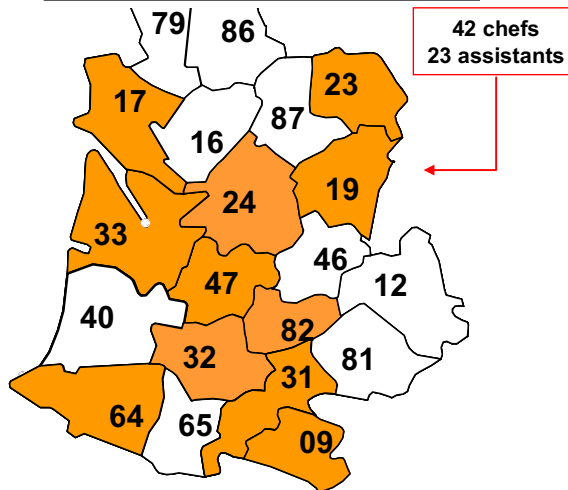
Locaux de vaccination

Préfectures 19, 31 et 87

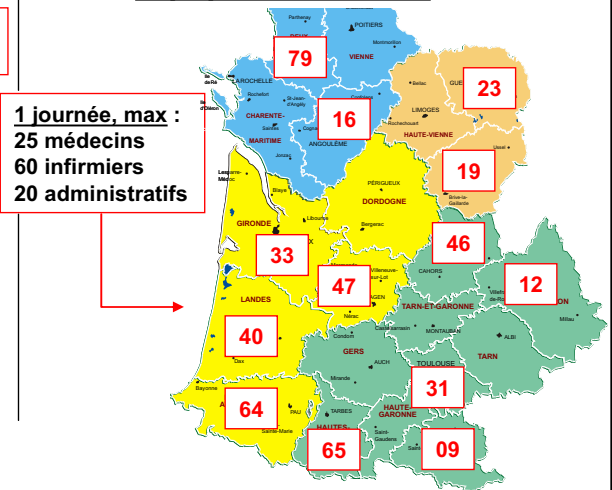
Matériel HCCA (délégation OGZD)

Préfectures 47, 23, 79, 16, 24, 86, 31 pour 100 lits picot et 6 tentes

Chefs centre de vaccination



Équipes médicales



Conclusion

1. Une compétence sous réserve de spécialisation
2. Une disponibilité variable
3. Un atout : l'ancrage local
4. Une limite : la relation avec l'entreprise

Tempête KLAUS 2009 du 24 janvier au 23 février



Le tempo de l'opération



Capacité militaires mobilisées

Logistique



Trt eau potable



57 g. électrog.

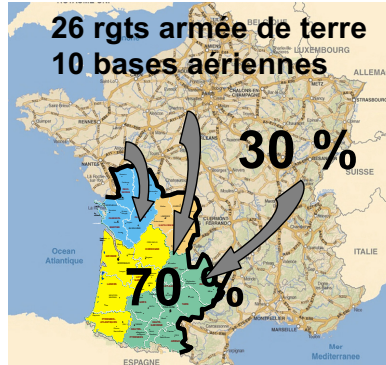


3 citernes



8 VTL

Au plus fort de la crise : 1500 hommes



3ème dim.



7h de vol



50h de vol

Manutention

Jusqu'à
35 sections
Proterre

Déblaiement



9 tractopelles



7 bennes



8 MPG



135 tronçonneuses

Emploi des réserves à Klaus



1. Réactivité à l'événement
2. Conduire l'engagement dans la durée
3. Un réserviste = une fonction

Témoignage du Lieutenant Colonel CARROUCHE

Profil :

Officier de carrière ARMÉE DE L'AIR, corps des officiers mécaniciens, entré en service en 1970, en retraite à compter d'avril 2005 (pas d'activité professionnelle).

Quatre dernières affectations :

- 1996 – 1998 : *Etat-major de l'Armée de l'air* - **Chef de la division logistique opérationnelle**
- 1998 – 2000 : *Etat-major Interarmées des Forces Françaises stationnées à Djibouti* - **Chef de la division organisation et logistique**
- 2000 – 2002 : *Entrepôt de munitions de l'Armée de l'air (EAA 605)* - **Directeur de l'entrepôt**
- 2002 au 15 avril 2005 : *Délégation militaire départementale des Alpes-Maritimes (DMD)* - **Délégué militaire départemental adjoint**

Réserve :

• Poste

Contrat avec affectation au sein de la DMD des Alpes-Maritimes au même poste dans l'attente de ma relève.

Suite repli familial en gironde, contrat en 2006 avec affectation à l'État-major Interarmées de Zone de Défense Sud-ouest (EMIAZD SO) au poste d'Officier de liaison auprès de la Préfecture de Zone Sud-ouest de Bordeaux.

• Activité

Participation à différents groupes de travail destinés essentiellement à :

- harmoniser les procédures opérationnelles des Délégations Militaires Départementales en ZDSO
- élaborer une aide à la gestion de crise ;
- créer un catalogue des savoir-faire et de l'instruction des réservistes.

Responsable de l'animation des exercices réalisés par l'EMIAZD au profit des DMD, Participation aux exercices de l'Etat-major Interministériel de Zone de Défense et de Sécurité (EMIZDS) (notamment : "Richter 65" avril 2009 et "Polmar" en juin 2009)

Officier de liaison à l'EMIZDS à l'occasion :

- de la tempête Klaus en janvier 2009 (sur très court préavis) (suivi de la tempête Quinten)
- de la tempête XYNTHIA en février-mars 2010(court préavis)
- du nuage de poussière dû au volcan Islandais avril 2010 (sur très court préavis)

Commentaires :

Formation aux techniques d'Etat-major acquise pendant l'activité.

Disponibilité élevée compte tenu de la non-activité professionnelle : réactivité inférieure à 24 heures.

Connaissance de l'OTIAD.

Expérience de la gestion de crise.

Témoignage du Colonel SOUBIELLE

Profil du réserviste

Age : 58 ans - **Résidence** : Parentis en Born – Landes (90 km de Bordeaux)

Expériences antérieures : **Ancien officier d'active** (Lieutenant Colonel) - 33 ans de carrière militaire - Armée de terre – Défense anti-aérienne de théâtres d'opérations – Expérience : opérations - formation - études de doctrine et d'organisation.

Situation professionnelle : retraité en 2003 – activité professionnelle à temps partiel – Conseiller municipal (adjoint délégué à la sécurité).

Entrée dans la réserve : janvier 2004 – service sans interruption jusqu'à aujourd'hui.

Type de contrat : réserve opérationnelle – durée initiale de 5 ans puis renouvellement 2ans. Promotion au grade de colonel de réserve après 4 ans de réserve.

Disponibilité en cas de besoin de l'employeur militaire : préavis téléphonique de 24 à 48 heures (variable selon la période) - temps de trajet environ 1h30.

Description du poste tenu

Organisme d'emploi : Etat Major Inter Armées de la Zone de Défense Sud-ouest.

Poste principal occupé : Officier traitant en conduite des opérations de gestion de crise (défense civile du territoire).

En gestion de crise : assistance au chef de la « division Plan et conduite des opérations » et représentation éventuelle de celui-ci en cas de besoin.

- recueil et analyse des demandes de concours des armées par les représentants de l'état (préfet des départements, préfet de zone) ;

- recherche et choix des moyens, propositions de solutions (aide à la décision du chef d'état major), préparation des ordres de l'état major, conduite des opérations, suivi des opérations, synthèses et préparation des briefings ;

- permanence au centre des opérations (jour + nuit) en cas de besoin ;

- détachement sur le terrain en cas de besoin.

En service courant :

- études d'optimisation des méthodes de travail, proposition de solutions, rédaction de mémentos pratiques et de documents de synthèse ;

- contribution à la préparation des exercices ;

- participation aux exercices (2 par an en moyenne) ou animation des exercices.

Exemples de participation aux opérations et de travaux réalisés

Opérations :

- **Visite du Pape Jean-Paul II à Lourdes en 2004:** représentation de l'Etat Major au PC interministériel de crise à Lourdes, coordination avec le délégué militaire départemental et les autorités civiles et militaires.

- **Manifestations des pacifistes « Non au M 51 » :** lors des tirs d'essais des propulseurs du M51 au centre d'essais des Landes (Biscarrosse) : préparation et conduite des opérations sur le terrain (PC interarmées sous commandement Gendarmerie).

- **Tempêtes Klaus et Xynthia :** renfort au centre des opérations : élaboration de synthèses ; préparation des briefings et points de situation.

Productions diverses :

- création d'outils de travail pour les DMD et les opérateurs du CO (CD ROM, puis outils informatiques) ;

- création de mémentos de procédures et documents d'organisation.

- organisation d'exercices à but pédagogique au profit d'étudiants en master de défense civile.

Mon avis sur ma position de réserviste

Ce que j'apporte à mon employeur militaire :

- complémentarité avec mes camarades du noyau actif ;

- compétence par l'expérience acquise dans la période active et par l'entraînement dans la réserve ;

- connaissance du milieu local (opérations au CELM et tempêtes) ;

- stabilité dans l'emploi, gage de bonne connaissance des dossiers et des procédures.

Relations avec mon employeur civil :

- Mon « employeur » regrette mon absence lorsqu'elle se prolonge en cas de crise (je suis conseiller municipal chargé de la sécurité dans la commune : problème de gestion simultanée des crises !)

Ce que je ressens :

- Je me sens utile (voire indispensable en cas de crise importante) et bien intégré dans une équipe diversifiée par sa composition (interarmées, civils, militaires, expériences diverses...).

- J'ai un peu de mal à « raccrocher » après une interruption un peu longue (1mois ½) par manque de connaissance des évolutions de la vie courante et des dossiers en cours.

Mes souhaits :

- éviter les trop longues périodes sans convocation pour éviter le sentiment de « décrochage ».

- être mieux informé de la vie courante de l'état major et des décisions qui apportent du nouveau en mon absence.

Témoignage du Colonel DUROUEIX

Je suis le Colonel Christian DUROUEIX, issu de la conscription. Je suis retraité du secteur privé (activité pièces détachées automobile), et gérant de Société Civile Immobilière. J'occupe la fonction d'officier synthèse au sein du centre opérationnel de l'état major inter armées de la zone de défense sud-ouest (EMIA ZDSO). Je suis également en charge de la formation des réservistes ; à ce titre j'ai proposé un programme complet de formation (initiale, opérationnelle et spécialisée).

Après dix ans d'expériences de gestion de crises de tout type (tempêtes, pollution marine, catastrophes naturelles, mise en place de l'euro, mondial de football), je me propose de vous apporter mon témoignage sur le thème : « s'entraîner pour être opérationnel »

Afin de répondre sans délai à une crise prévisible ou non, et de remplir sa mission opérationnelle, le réserviste doit être aussi compétent qu'un officier d'active. Pour ce faire, il est formé et entraîné sur un poste dans la durée.

Cette formation est basée sur le triptyque suivant :

- la mise à niveau des connaissances ;
- l'entraînement au travers d'exercices très réalistes ;
- le retour d'expérience.

1. La mise à niveau des connaissances :

Cette instruction concerne tous les postes occupés par les réservistes et s'organise par un suivi de l'instruction sur une programmation annuelle structurée.

Elle se valorise par :

- a) la pratique et l'utilisation des matériels servis (moyens de communication, informatique) ;
- b) l'actualisation de l'ensemble de la documentation ;
- c) l'harmonisation des procédures en cours ;
- d) l'information sur les textes légaux en vigueur ;
- e) le rappel des plans en cours et leurs évolutions ;
- f) la mise à jour des nouvelles structures militaires.

2. L'entraînement au travers d'exercices très réalistes :

Conçus sur une planification semestrielle, ils portent sur des événements réalistes, parfaitement intégrés à la connaissance spécifique de chaque département joueur. Ils permettent ainsi de mettre en pratique l'instruction reçue, l'application de certains plans, la vérification des procédures, le perfectionnement en grandeur nature et de valider les acquis des structures de la chaîne (DMD, EMIA ZDSO).

3. Le retour d'expérience (RETEX)

Le RETEX de toute crise est une source incontournable de réflexions, d'approches sur la manière de faire face et de gérer les différents types de crise.

Il permet d'être plus réactif et efficace lors des crises à venir.

C'est par son implication dans ces trois volets qu'un réserviste peut occuper et servir la fonction qu'on lui confie, de manière toujours occasionnelle.

Témoignage du Capitaine SANSAS

Je suis le Capitaine SANSAS affecté au 57^o bataillon d'infanterie de Bordeaux comme réserviste, chargé de l'actualisation du dossier de sécurité du bataillon.

J'ai réalisé une carrière de 28 ans dont 18 dans l'aviation légère de l'armée de terre. Retraité depuis 2001, je suis chef d'une entreprise de formations en aéronautique sportive et de loisirs que j'ai mise sur pieds en 2004. J'ai la possibilité d'organiser mon travail de manière à poursuivre ma collaboration aux missions ponctuelles du bataillon.

Au cours de la crise liée à la pandémie grippale, n'ayant pas d'emploi opérationnel lié à la crise et suite à la demande du délégué militaire départemental de Gironde, je me suis porté volontaire auprès de la préfecture pour assurer la fonction de chef de centre de vaccination au centre de Bordeaux Athénée en décembre et janvier derniers.

Ma mission était d'organiser et de faire fonctionner le centre conformément aux directives élaborées par la préfecture. Mes vacations avaient lieu en deuxième partie de journée soit de 13h à 22h, le samedi de 17h à 22h et le dimanche de 9h à 13h. Dans la semaine les matinées étaient assurées par des fonctionnaires de la mairie de Bordeaux.

L'expérience d'officier m'a grandement aidé dans la conduite de la mission, les prévisions des différentes directions étant souvent modifiées par des absences excédent ou mouvements de personnel. Le flux de la population candidate à la vaccination était un facteur d'ajustement des effectifs du centre laissé à l'appréciation du chef de centre.

J'ai eu également à seconder le fonctionnaire chargé de l'organisation logistique globale des centres de l'agglomération bordelaise. L'Athénée était aussi le point centralisateur des centres mobiles de vaccination qui opéraient dans les organismes de l'éducation nationale. A ce titre, j'avais à vérifier et transmettre les bilans et les feuilles de vaccinations recueillies, vers le centre national de la sécurité sociale de Rouen. Ce poste demande un sens de l'organisation et de la conduite tout à fait comparable à ce qu'on peut rencontrer dans les missions militaires et notamment en OPEX. Les savoirs faire acquis au cours de ma carrière ont pu être appliqués in extenso à ce type mission.

Témoignage du Capitaine de Vaisseau PROCHASSON

Je suis le capitaine de vaisseau de réserve Roger Prochasson, réserviste opérationnel sous ESR au profit du Conseil Supérieur de la réserve militaire (CSRM) comme Correspondant Régional Entreprise Défense pour la région Aquitaine (CRED) mais aussi, dans le civil, chef d'une entreprise d'exportation de vins sur le grand export.

Ma mission de réserviste consiste à promouvoir l'esprit de défense auprès de la société civile et plus particulièrement de susciter l'adhésion des employeurs (entreprises du public et du privé) à la nouvelle politique de la réserve et de les amener à signer une convention de partenariat entreprise Défense avec le ministère de la défense, mettant en œuvre des dispositions plus favorables au profit des réservistes que celle prévues par la loi.

A ce jour le code de la défense définit les conditions d'emploi des réservistes et en particulier les modalités d'absence dans leur entreprise : 5 jours par an ; or la moyenne annuelle d'utilisation d'un réserviste est d'environ 20 jours. Si l'on souhaite fidéliser les réservistes, l'activité militaire des réservistes prise pour partie sur leur temps de travail, ne doit pas mettre en péril leur activité civile.

Les conventions de partenariat entreprise défense peuvent permettre de faciliter, au-delà de l'obligation légale, l'activité et la réactivité dans la réserve opérationnelle :

- en allant au-delà des 5 jours d'absences légales prévues par la loi
- en acceptant des préavis plus courts ;
- en maintenant tout ou partie du salaire.

Les entreprises qui mettent en œuvre des dispositions plus favorables que celle prévues par la loi en signant avec le ministère de la défense une convention de soutien à la politique de la réserve militaire peuvent bénéficier de certains avantages et se voir attribuer par arrêté ministériel, la qualité de «Partenaire de la défense nationale »

Dans le cadre des «compensations» et lorsqu'elles maintenaient tout ou partie du salaire, les entreprises bénéficiaient à titre provisoire et jusqu'à fin 2009 d'un crédit d'impôt. Ceci était un argument de poids pour convaincre les entreprises. Aussi pour remplacer cet avantage fiscal, et après étude en commission, le mécénat d'entreprise a été jugé comme étant la solution la mieux adaptée à cette situation. Le ministère de la Défense en a fait la demande au ministère des finances, mais cette requête n'a pas abouti. Il ne reste donc que la voie parlementaire pour concrétiser ce dossier important pour la Défense et ses réserves.

C'est pourquoi il m'est donné aujourd'hui de m'adresser à vous pour porter à votre connaissance l'importance et surtout la nécessité d'obtenir que les entreprises facilitant les conditions de leurs réservistes opérationnels puissent bénéficier de compensations grâce à la loi sur le mécénat d'entreprise.

Audition du général d'armée Elrick IRASTORZA,
Chef d'état-major de l'armée de terre,
le 25 mai 2010

En introduction, M. BOUTANT a rappelé que les précédentes auditions des responsables des différentes réserves militaires avaient permis aux rapporteurs de se faire une idée assez précise de leur état. En conséquence, il a souhaité aborder directement avec le CEMAT le cœur du sujet du rapport et lui a demandé son avis sur l'emploi des réserves en situation de crise majeure.

Pour le général CEMAT, la politique d'emploi des réserves de l'armée de Terre s'inscrit dans le contexte du Livre blanc et des contrats opérationnels. Les réservistes doivent permettre à l'armée d'active de répondre à une simultanéité des opérations ou à des pics d'activité, de donner une capacité à durer et de répondre à des besoins en expertises particulières.

Le modèle 2015 est de 22 000 réservistes et de 25 jours d'activité. Il est donc important de garantir le niveau de ressources nécessaires pour arriver à cet objectif.

Dans le cadre de la fonction protection, les missions de la réserve peuvent être de sécuriser des points sensibles, de protéger des communications, de contrôler les accès au territoire, de participer à la défense NRBC.

Dans le cadre de la fonction intervention, les réservistes participent aux OPEX, en compléments individuels ou en unités constituées. Les réservistes ont également des missions dans le cadre de la préparation opérationnelle (renforts d'état-major...) et dans le cadre du soutien général, participant ainsi au fonctionnement quotidien de l'armée de Terre.

Interrogé sur le concept de réserve nationale, le général CEMAT a émis un avis mesuré. Il a souligné, d'une part, la difficulté pour les réservistes de se rendre disponible ; par exemple, être réserviste en Afghanistan implique un an de disponibilité, entre la durée de la préparation opérationnelle et celle de la mission sur le théâtre.

Il a estimé, d'autre part, que le chiffre de 10 000 hommes inscrit dans le contrat opérationnel serait, dans le cadre d'une crise majeure, théorique, car s'il y avait nécessité, les armées emploieraient jusqu'à leur dernier homme sans compter. En ce sens, un dispositif législatif qui serait plus contraignant pour le rappel et la disponibilité des réservistes pourrait effectivement avoir un intérêt, mais ne serait pas déterminant.

Mme GARRIAUD-MAYLAM a souhaité que pour promouvoir l'esprit de défense et permettre l'appel au bénévolat en cas de crise, il puisse être rappelé lors de la JAPD que le service national était seulement suspendu. Le général CEMAT a cependant rappelé que les volontaires qui se présenteraient en cas de crise ne seraient efficaces que dans une organisation pouvant les encadrer et avec une formation technique minima. Les réserves communales seraient un cadre plus adapté à l'accueil de ces bénévoles.

Audition de M. Cédric FONTAINE, Pôle réserve sanitaire,
Responsable de la Formation, Établissement de Préparation et de Réponse aux
Urgences Sanitaires (EPRUS),
Le 2 juin 2010

M. Cédric Fontaine a souligné en introduction que la réserve sanitaire avait été créée à la suite de l'épidémie de chikungunia à la Réunion et dans le prolongement des plans de lutte contre les pandémies.

L'idée était de permettre la mise en place de renfort lorsqu'une crise sanitaire s'installe dans la durée comme ce fut le cas à la Réunion. L'autre besoin était d'offrir un cadre juridique aux interventions sur les théâtres extérieurs. La structuration de la réserve sanitaire en découle. D'un côté, la réserve d'intervention pour l'étranger, pour des événements comme les tremblements de terre en Haïti ou au Chili, de l'autre, une réserve de renfort composée d'étudiants ou de retraités.

Il a indiqué que c'était la loi du 5 mars 2007, relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, qui crée la réserve sanitaire. Elle a été insérée dans le code de la santé publique au titre III du livre Ier de la troisième partie. Le dispositif ainsi créé doit permettre de doter les pouvoirs publics d'une capacité de réponse accrue et adaptée à la nature de chaque crise sanitaire. La réserve sanitaire s'appuie essentiellement sur deux principes, corollaires l'un de l'autre : la participation de volontaires d'une part, la mise en place d'un statut financier et juridique très protecteur en leur faveur d'autre part.

Il a souligné que la « réserve sanitaire d'intervention » constituait moins une réserve à proprement parlé, c'est à dire un gisement de ressources supplémentaires qui d'ordinaire exerceraient d'autres activités, qu'un cadre d'emploi pour des missions spécifiques liées à des situations d'urgence sanitaire le plus souvent en dehors du territoire national. Il s'agissait de donner un statut aux personnels de santé qui partaient dans le cadre du Samu mondial, et plus généralement aux personnels de santé qui partent en mission à l'étranger au nom de l'État.

Il a souligné que la pratique, l'objectif était atteint. Le dispositif pour l'étranger est opérationnel. Une convention a été signée avec le Samu de France depuis un an et demi. Les effectifs de cette réserve sont de l'ordre de 232 réservistes dont 30 % de médecins, 48 % de soignants.

L'EPRUS n'est cependant pas l'opérateur exclusif des interventions d'urgences sanitaires françaises à l'étranger. Il y a également les associations comme « Médecins du Monde » ou « Médecins sans frontières ». Le ministère des affaires étrangères envoie également encore des professionnels de route sur certaines crises sans passer par l'EPRUS. Ainsi, au Chili, ont été envoyées dix personnes dont deux dans le cadre de la réserve et huit sans statut particulier. Ces dix personnes se sont retrouvées ensemble, les uns équipés par l'EPRUS, les autres sans équipement spécifique.

Il a estimé qu'une coordination plus formelle entre les différents ministères devrait permettre d'homogénéiser les demandes et contribuerait à l'efficacité du dispositif.

Il a fait observer que sur le terrain, les relations avec les autres intervenants étaient satisfaisantes. À Haïti, 90 personnes ont été envoyées. Elles ont travaillé en coordination avec la protection civile, dont le rôle a été essentiel, notamment pour la potabilisation de l'eau.

Il a ensuite indiqué que la réserve de renfort était destinée à faire face à des crises sanitaires majeures comme une pandémie grippale ou aux conséquences sanitaires d'un événement de longue durée prioritairement sur le territoire national.

Si le système sanitaire appuyé par la réserve d'intervention ne parvient plus à faire face à ses obligations, la réserve de renfort sera alors mobilisée, ses membres étant soumis à des contraintes moins lourdes en termes de disponibilité.

Elle est principalement constituée de professionnels de santé retraités depuis moins de 5 ans, d'étudiants des filières médicales ou paramédicales en majorité ou d'autres professionnels dont la liste est définie par un arrêté. Concrètement, cette réserve comprend 160 réservistes de renfort dont 45 % de médecins, 25 % de soignants,

Interrogé sur le rôle de l'EPRUS dans la gestion de la crise H1N1, M. Cédric Fontaine a tout d'abord indiqué que l'EPRUS avait indemnisé plus de 10 000 volontaires ayant participé à la gestion des centres de vaccination. Il a ensuite souligné que la réserve sanitaire n'avait finalement pas été utilisée en tant que telle dans la gestion de cette crise, les volontaires, réservistes ou pas, ayant été employés en tant que réquisitionnés.

Il a indiqué que, compte tenu de la faiblesse des effectifs de la réserve sanitaire, il fallait de toute façon faire appel à des effectifs plus larges pour gérer plus de 1 000 centres de vaccination.

En conséquence, les pouvoirs publics ont choisi d'employer tout le monde sous un même statut, celui de la réquisition. Le choix n'a pas contribué à la légitimité de la réserve sanitaire. Certains réservistes ont été surpris de voir qu'ils n'étaient pas sollicités en tant que réservistes. Il a enfin souligné que si la réserve sanitaire avait été suffisamment nombreuse et structurée, les difficultés lors de la mise en place des centres de vaccination auraient pu être évitées.

Il a enfin insisté sur les efforts déployés par l'EPRUS pour professionnaliser la réserve sanitaire en offrant à ses membres des formations et un matériel lui permettant d'intervenir dans les meilleures conditions. Il a évoqué la formation à la gestion de centres d'appels en cas d'épidémie, d'achat de matériel radio pour des interventions sur les terrains comme Haïti où les communications ont été coupées.

Il a indiqué que l'EPRUS disposait des moyens internet et télécommunication lui permettant d'envoyer 400 messages toutes les six secondes afin de mobiliser au plus vite les réservistes disponibles.

Interrogé sur la montée en puissance des effectifs, il a indiqué que la mise en place d'un répertoire national des professionnels de la santé permettrait sans doute de mieux cibler les efforts de recrutement.

Il a souligné que si, actuellement, l'EPRUS menait des campagnes de sensibilisation auprès des facultés de médecine, aucune campagne nationale d'envergure n'avait été entreprise. Il a fait, enfin, observer que les objectifs devaient être non seulement quantitatifs, mais également qualitatifs. Il a indiqué que la réserve sanitaire ne comportait, sur toute la France, que deux sages-femmes. L'objectif doit donc également être celui d'une composition adaptée aux besoins des crises sanitaires.

Audition du Préfet honoraire Gabriel AUBERT,
le 8 juin 2010

Le Préfet Gabriel Aubert est l'auteur du rapport « Les réserves de sécurité nationale » rendu sur la question des réserves civiles et militaires en avril 2009 au titre d'une mission de service public relevant du gouvernement.

Le préfet Gabriel Aubert a d'abord évoqué l'utilisation des réserves communales de sécurité civile en temps de crise.

En s'appuyant sur les exemples des tempêtes Xynthia et Klaus, il a soulevé deux questions : que faire face à de telles catastrophes et à qui s'adresser ? Il a souligné que les forces de protection civiles étaient les premières concernées, éventuellement aidées par les forces armées en tant que de besoin. Il a fait observer que les réserves militaires opérationnelles n'avaient vocation à intervenir que de façon marginale dans de telles situations car ces crises étaient d'ordre civil.

De même, il a rappelé que dans le cadre de la gestion des crises, les sapeurs-pompiers intervenaient en exigeant de ne faire que leur métier, c'est-à-dire le secours. Le préfet a souligné que les services de secours se heurtaient souvent au fait qu'on leur demandait d'assurer, au-delà du cœur de leur métier, le soutien de la population et le retour à la vie normale, au risque de compromettre leur disponibilité opérationnelle.

Il a estimé que ces missions pouvaient être assurées par les réserves communales de sécurité civile. Il a souligné que ces réserves devraient jouer un rôle croissant dans la gestion de crise et en particulier dans la période qui s'ouvre après la phase initiale de la crise où il faut aider les populations à retrouver une vie normale.

Il a ensuite souhaité rappeler l'historique des différentes réserves civiles : en 2003 la réserve civile de la police nationale a été mise en place ; en 2004 les réserves communales de sécurité civile ; en 2007 le corps de réserve sanitaire ; et enfin en 2008, il y a eu le projet de loi de création de la réserve pénitentiaire.

Concernant plus particulièrement les réserves communales, il a donné l'exemple de Valréas, commune confrontée à des risques d'inondation récurrents. La conclusion tirée localement à la suite des différentes inondations subies, notamment celle de 1993, est la nécessité d'une section de réservistes communaux capables d'aider la commune à faire face aux conséquences de ces inondations. La réserve communale a donc été créée en 2005 pour mieux organiser la solidarité en cas de crise majeure. Il a insisté sur le fait que ces réserves sont des soutiens de proximité. Les objectifs de celles-ci sont multiples: l'aide technique pour le transport et le nettoyage, l'assistance aux personnes, le transport de denrées, mais également l'aide administrative. Ces réserves nécessitent donc, comme a insisté M. Aubert, aussi bien du matériel que du

personnel apte selon le cas aux travaux manuels, aux interventions techniques ou au soutien administratif. Il a indiqué qu'au sein de cette réserve une section de déménageurs avait été créée pour transporter des meubles.

Il a fait remarquer qu'une des difficultés que rencontraient les mairies pour animer ces réserves était qu'elles étaient uniquement conçues comme des outils de gestion de crise et n'exerçaient pas ou peu d'activité entre les périodes de crise. Il a indiqué que si de manière générale, ces réserves se créaient dans les communes exposées et ayant connu des catastrophes, celles-ci n'étaient heureusement pas si fréquentes. Il a souligné que cette ambiance d'attente qui s'apparentait à celle des militaires du désert des tartares de Dino Buzzati n'était pas propice à la fidélisation des réservistes et à l'efficacité de leurs interventions en situation de crise. Il a émis à cet égard l'idée que les réservistes communaux pourraient et devraient intervenir dans les situations de crise au-delà des frontières de leur propre commune.

Comme l'a rappelé M. Aubert, les réservistes communaux ne sont pas rémunérés, alors que les réservistes militaires le sont au prorata du nombre de jours passés sous les drapeaux. Les autres réservistes civils sont quant à eux rémunérés.

Il a ensuite rappelé quelques chiffres : en 2009, 200 réserves communales existaient. Actuellement, seules 1300 communes ont établi un plan communal de sauvegarde pour plus de 10 000 communes exposées à des risques naturels. L'effectif moyen d'une réserve communale est de 22 réservistes. Si chaque commune exposée à des risques naturels avait une réserve cela constituerait une force d'appoint de plus de 220 000 personnes. Même si ces réserves n'étaient créées que dans un dixième des communes concernées, cela ferait 22 000 réservistes.

Deux situations nécessitent l'intervention spécifique de ces réserves, à savoir les inondations et les feux de forêts. Concernant les inondations, le préfet s'est appuyé sur un exemple donné dans son rapport : la ville d'Avignon exposée aux crues. La ville a créé en 2005 une réserve communale pour les îles Barthelasse et Piot. Les réservistes habitent les îles ; par conséquent ils connaissent parfaitement le terrain, et ainsi sont plus efficaces.

En outre, il a insisté sur le fait qu'il serait souhaitable que dans le respect des prérogatives des collectivités territoriales, ces réserves fassent l'objet d'une coordination et d'une animation au niveau de la zone de défense et de sécurité. En effet, sur l'ensemble des communes, il convient de favoriser l'émergence de réserves dans les communes les plus exposées et disposant d'une taille suffisante pour animer cette réserve. A partir de là un réseau de réserves communales au sein de chaque zone pourrait jouer un rôle important en matière de protection civile.

S'agissant de l'accompagnement de l'Etat, M. Aubert a souligné qu'il n'y a pas eu de volonté suffisamment forte pour faire avancer ce dispositif. En effet, comme souligné dans le rapport, les maires dotés d'une réserve expriment le sentiment que ces réserves n'ont pas bénéficié d'un accompagnement significatif de l'Etat. Il a estimé que si l'on veut voir fonctionner ce système, l'Etat doit se mobiliser.

M. Aubert s'est par ailleurs prononcé pour une rémunération de ces réservistes afin d'en assurer le recrutement.

En ce qui concerne les liens entre réserves communales et fonction Publique territoriale, la question a été posée de savoir si les fonctionnaires communaux ont vocation à obligatoirement intégrer ces réserves. A cet égard, M. Aubert a cité l'exemple d'Issy les Moulineaux.

A l'occasion d'une crise réelle, la ville s'est rendue compte qu'elle ne disposait pas d'un nombre suffisant de personnes pour bien gérer la situation. Elle a donc créé une réserve en limitant l'accès de celle-ci à ses agents ou anciens agents municipaux, le but étant de disposer d'une organisation déjà effective et hiérarchisée. Cette situation est certes contraire au principe d'ouverture des réserves à l'ensemble de la société civile que le préfet souhaite promouvoir par ailleurs, mais permet aux maires de disposer, au-delà du système d'astreintes, d'un instrument pour faire face aux crises, notamment les jours fériés.

M. Aubert a émis l'idée d'un double « vivier » au sein de ces réserves communales, c'est-à-dire l'un composé de professionnels et l'autre de citoyens volontaires. Le premier étant celui d'interventions, constitué par les membres du personnel communal volontaires, le deuxième étant celui de renfort composé de personnes issues de la société civile encadrées, le cas échéant, par des réservistes de premier niveau. Un système de double niveau existe, pour d'autres raisons, du côté des réserves militaires opérationnelles de la loi de 2006. Celles-ci sont divisées en deux : le premier niveau ne regroupe que les volontaires ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. Le second, regroupe les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité.

Le maillage du territoire est également un point important du débat sur les réserves communales. M. Aubert a affirmé que si ces réserves sont bien réparties entre les villes, alors elles doivent pouvoir intervenir dans tout le département voire dans le périmètre de la zone de défense et de sécurité. La question du dédommagement des villes qui apporteraient à d'autres territoires le concours de leurs réservistes a été soulevée, le défraiement par l'Etat des communes concernées étant l'une des solutions avancées.

La mise en place de ces réserves communales correspond à l'institutionnalisation d'une situation de fait. En effet, en s'appuyant sur des exemples concrets tels que les tempêtes Xynthia ou Klaus, on constate que la description donnée par M. Aubert se fait presque naturellement en pratique. Lors de crises, les volontaires ne manquent pas à l'appel, le problème étant de gérer ces volontaires et de leur donner les moyens d'agir efficacement.

Dans ces situations de crise, le maire est responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations. Or, il n'est pas toujours en mesure de répondre, faute de préparation et d'encadrement. Les réserves communales pourraient constituer à cet égard une réponse juridique et pratique adaptée.

M. Aubert a souligné combien l'encouragement des initiatives individuelles et communales était essentiel au fonctionnement de ces réserves. Il a insisté sur l'importance de la relation triangulaire entre l'employeur, civil, le salarié réserviste et la réserve. Du côté des militaires, il existe un partenariat avec

les entreprises qui s'organise avec conseil supérieur de la réserve militaire : le comité de liaison réserves-entreprises. Le développement de ce partenariat est crucial pour s'assurer de la disponibilité des réservistes et limiter le phénomène de dissimulation aux yeux de l'employeur de leur appartenance à la réserve. Au niveau communal, l'encouragement doit passer également par des dédommagements.

En conclusion, M. Aubert a insisté sur l'intérêt de ces réserves en cas de crise. Celles-ci offrent une marge de manœuvre aux communes concernées.

Il a concédé que le bilan actuel de ces réserves était cependant mitigé compte tenu du faible nombre de communes ayant mis en place ce système. Il a estimé que les maires ont besoin d'un accompagnement de l'Etat, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. L'effort doit porter sur les communes de taille significative où la probabilité de réalisation des risques est importante.

Il a préconisé de reprendre certaines des propositions présentes dans son rapport par exemple la création d'un lien juridique entre le plan communal de sauvegarde et la réserve communale. Il émet également l'idée de créer un lien entre réserves communales et associations agréées de sécurité civiles et souhaite intégrer dans les réserves les Comités communaux feux de forêts présents en nombre sur le territoire.

Audition des représentants du Conseil supérieur des réserves militaires :
Colonel Jacques VITROLLES, Président de L'UNOR,
Premier Maitre Philippe COGAN, Adjudant-chef Jean BISCH de la FNASOR,
en présence du Colonel Luc GRASSET,
Secrétaire général par intérim du CRSM,
le 15 juin 2010

L'audition a débuté par une présentation générale de la part du Colonel Grasset du Conseil supérieur des réserves militaires (CSRM). Depuis que la conscription a été suspendue par la loi de 1999, de nouvelles structures ont été mises en place.

Il a indiqué que le Conseil supérieur de la réserve militaire, présidé par le ministre de la défense, était chargé d'émettre des avis et des recommandations concernant les réserves, d'orienter et de coordonner la réserve opérationnelle et d'animer la réserve citoyenne.

Des représentants du Parlement, de l'Administration, des employeurs et des professions libérales, des salariés et agents publics et des réservistes y siègent aux côtés de personnalités qualifiées. Il est doté d'un secrétariat général permanent rattaché au cabinet du ministre de la défense et placé sous l'autorité d'un officier général.

Le secrétaire général préside le Conseil restreint, le Comité de Liaison Réserve Entreprise (CLRE) et le Comité de coordination des délégués aux réserves. Ces délégués aux réserves contribuent à la politique des réserves.

Le Conseil participe à la réflexion sur le rôle des réserves dans le cadre de la réforme de la défense et de la professionnalisation des armées, à la promotion de l'esprit de défense et au développement du lien entre la Nation et ses forces armées et favorise le partenariat entre les forces armées, les réservistes salariés et leurs employeurs civils. Il présente chaque année au Parlement un rapport d'évaluation de l'état de la réserve militaire.

Le CSRM est un organe interarmées qui est donc composé de différents collèges. Le premier est celui des administrations au sein duquel siègent 4 députés et 4 sénateurs. Ensuite, le collège des employeurs et professions libérales est lui composé de 14 membres. Le collège des salariés et agents du public est également composé de 14 membres. Au sein de ces derniers, les membres siégeant sont tous des représentants syndicaux. Le collège des associations de réservistes regroupe 13 associations par corps d'armée. Et enfin, celui des personnalités qualifiées se compose de 8 membres nommés par le ministre. Le CSRM se réunit une fois par an en assemblée plénière.

Tous les 4 mois est également organisé un conseil restreint, regroupant 18 membres. La prochaine assemblée est prévue pour début octobre et le conseil restreint pour juin.

Le CSRM dispose d'un secrétariat notamment responsable des négociations en vue de la conclusion des conventions de partenariat avec les entreprises en vue de faciliter l'engagement des réservistes.

Le Colonel Grasset a indiqué qu'il existait deux sortes de conventions, au premier rang desquelles les « conventions type ». Celles ci ont pour fin de réduire les délais de préavis dans les entreprises, et donc de rendre plus souples les réserves. Actuellement, 280 ont été conclues aussi bien avec des administrations publiques décentralisées qu'avec des entreprises du privé.

D'autres types de conventions cadre ont pour objectif de permettre le placement sous statut de réservistes du personnel de l'industrie de l'armement participant au soutien direct des forces françaises projetées.

Une des pistes de réflexion à poursuivre, à terme, serait d'échanger à travers ces conventions une meilleure insertion des réservistes et une plus grande flexibilité de leur emploi contre des formations qui pourraient intéresser les entreprises. A titre d'exemple, cette formation pourrait porter sur l'intelligence économique.

Interrogé sur la distinction entre réserve de premier et second niveau, le Colonel Vitrolles a rappelé que la réserve de premier niveau était composée de citoyens volontaires sous contrat ESR, la seconde de militaires à la retraite placés sous un régime de disponibilité, pendant cinq ans. La distinction entre ces deux viviers est nette : la première est le fruit d'un choix personnel, la seconde d'une obligation légale.

Les militaires « disponibles » de la réserve de deuxième niveau, dont l'aptitude est supposée être vérifiée régulièrement, peuvent être appelés en renfort par voie de décret si le nombre des réservistes volontaires s'avère insuffisant et si les circonstances l'exigent, disposition qui n'a, pour l'instant, jamais été appliquée. Beaucoup de ces militaires ont « tourné la page » et retrouvé un emploi civil, par conséquent leur motivation est moindre.

Concernant le nombre de membres officiers affiliés à une association, le Colonel Vitrolles a avancé celui de 15 000 à 20 000, soit, en pourcentage de réservistes opérationnels, 10 % à 15 %.

Le débat s'est ensuite focalisé sur la situation des réserves militaires. Le Colonel Vitrolles a insisté sur trois thèmes : le recrutement, le financement et les moyens.

Les représentants des associations ont tous souligné la faiblesse des moyens dont disposent les réserves et le problème récurrent du retard de paiement des soldes. Ils ont fait observer que ces retards remettent en cause la fidélisation des réservistes.

Ils ont également souligné l'incohérence des objectifs fixés par les autorités politiques qui imposent une montée en puissance des effectifs des réserves tout en réduisant les budgets. Cette incohérence conduit mécaniquement à réduire le nombre de jours d'activité des réservistes. Il en ressort un problème de recrutement et de fidélisation des nouvelles recrues qui s'est accru ces dernières années.

Les représentants des associations ont estimé à cet égard que la création de nouvelles réserves civiles ne devait pas se faire au détriment de la réserve militaire qui avait une expérience et un savoir-faire reconnu.

La distinction entre les réservistes de la conscription et ceux d'après a été abordée. Il a été souligné que la fin du service militaire marquait la fin d'une source de recrutement majeur de la réserve. Les anciens appelés constituaient en 2002 plus de la moitié des réservistes. C'est la fin d'un rendez-vous entre une classe d'âge et l'armée, c'est aussi la fin du recrutement de personnes ayant eu une formation de 10 ou 12 mois au sein des armées. Ces réservistes ayant déjà passé une année sous les drapeaux sont progressivement remplacés par des réservistes issus directement de la société civile dont la proportion au sein de la réserve est passée, entre 2003 et 2008, de moins de 10 % à plus de 35 %, la part des appelés du contingent poursuivant sa décroissance naturelle de 53 % à 26,68 %.

Unaniment, il a été conclu que l'augmentation de la part des réservistes issus directement de la société civile imposait un effort accru de formation et de fidélisation. Les représentants des associations ont également estimé qu'il fallait se tourner vers les jeunes qui en ont le plus besoin et notamment ceux issus des quartiers difficiles. L'initiative menée par un capitaine réserviste dans le Val-de-Marne a été évoquée.

S'agissant du fonctionnement des réserves, la réserve de gendarmerie a été citée en exemple. En effet, celle-ci est bien territorialisée et permet donc un maillage du territoire. En revanche, les autres armées connaissent de grosses difficultés, notamment du fait de la restructuration des bases de défenses. Les représentants des associations ont évoqué un problème de « désertification militaire » dans certaines zones de défense.

Concernant la diffusion de l'esprit de défense, la réforme de la JAPD a été l'objet de débat. Le contenu de cette journée a été unanimement remis en cause. En effet, la JAPD ne va pas dans le sens d'information des jeunes sur la réserve, on leur expose leurs droits sans évoquer leurs devoirs. Des idées ont été avancées telles que mettre en place un système d'orientation en partenariat avec l'éducation nationale. De même, il a été souligné que la réforme portant la JAPD à deux jours ne sera pas suffisante. Globalement, tous ont souligné l'importance du rôle de la réserve qui permet de faire vivre le lien entre l'armée et la Nation.

L'aspect opérationnel des réserves en temps de crise a ensuite été évoqué. Il a été rappelé que, du temps de la conscription, les régiments de réserves réalisaient des missions en tant de crise. Ces unités étaient constituées de locaux qui connaissaient bien le terrain.

Selon les représentants des associations, les réserves ne sont plus aussi aptes à réagir. Le problème est, une fois de plus, d'ordre financier, et lié aux moyens propres dont dispose la réserve. Par définition, on ne sait quand intervient une crise. Par conséquent, il faut que les moyens soient déployés en amont. On en revient donc toujours à un manque de moyens et de volonté politique. Le constat donné par le Colonel Grasset est sans équivoque : « nous n'avons plus de réserves avec des moyens ».

Les intervenants se sont enfin dits favorables à un retour de la conscription, ou du moins d'un service civil obligatoire tout en soulignant le coût financier de la mise en œuvre d'un tel projet.

Audition de M. Jean BENET,
sous directeur des sapeurs pompiers et des acteurs du secours en présence du
colonel Pierre LAVILLAUREIX,
le 6 juillet 2010

M. Benet a tout d'abord rappelé les effectifs des sapeurs-pompiers qui comptent près de 250 000 hommes et femmes dont près de 200 000 volontaires, 40 000 professionnels et 12 000 militaires appartenant soit à la brigade de sapeurs pompiers de Paris, soit au bataillon de marins pompiers de Marseille.

La politique menée par les gouvernements successifs a été de renforcer le volontariat des sapeurs pompiers. On note toutefois une légère érosion des effectifs de volontaires s'expliquant, en partie, par la pression familiale et économique, mais également par la difficulté à concilier activité professionnelle et volontariat. Les sapeurs-pompiers volontaires constituent la très grande majorité des effectifs des corps de sapeurs-pompiers en France, et plus particulièrement en zone rurale ou semi-rurale dans lesquelles ils constituent une véritable force civique.

S'agissant du statut juridique des sapeurs pompiers volontaires, il a souligné qu'ils n'étaient pas des réservistes au sens de la loi, mais qu'ils s'y apparentaient par bien des aspects.

Il a fait observer que la majorité des sapeurs pompiers volontaires ne déclaraient par cette activité à leurs employeurs, mais qu'ils jouissaient de la même protection légale vis-à-vis de leurs employeurs que les réservistes.

M. Benet a ensuite évoqué les conclusions de la Commission de Luc Ferry « Ambition volontariat ». Cette commission a remis son rapport sur le rôle et les missions des sapeurs pompiers volontaires à Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le groupe de travail formé à l'issue de cette commission a dégagé trois séries de mesures : donner une plus grande souplesse aux volontaires en adaptant notamment le dispositif de formation pour faciliter le recrutement de nouveaux volontaires, en mettant en place des mesures visant à diminuer les abandons au cours des formations initiales, ainsi qu'une meilleure reconnaissance à travers des campagnes de communication, une amélioration de la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires, et l'attribution de décorations nouvelles, et enfin consolider juridiquement le statut du sapeur-pompier volontaire.

La question a également été de savoir si les 12 000 pompiers professionnels militaires étaient soumis aux mêmes obligations que les autres corps d'armée : ce point a été confirmé. En effet, ils sont placés sous un régime de disponibilité à la fin de leur carrière pendant cinq ans.

S'agissant de la doctrine d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires, il a été souligné le caractère immédiat de leur mobilisation. A cet égard, certains départements ont mis en place des logiciels dans le but de connaître les volontaires mobilisables, heure par heure.

S'agissant des réserves communales de sécurité civile, il a été rappelé qu'elles sont placées sous l'autorité du maire. Actuellement, 245 communes, représentant 3 millions de personnes, ont une réserve communale de sécurité civile. Toutefois, si l'on ne compte pas Paris, on tombe à moins de 1,5 million de personnes concernées. Ces chiffres peuvent en partie être expliqués par le caractère facultatif de la création de ces réserves communales par les collectivités territoriales qui ont pu être réticentes à créer un dispositif concurrent des pompiers ou des associations et qui, de surcroît, est à leur charge.

Il a également été rappelé la nécessité pour les préfets de sensibiliser les maires à ce dispositif de réserves communales. En effet, on note l'absence totale de ces réserves dans certains départements. Comme il a été souligné, l'information n'a été que très peu communiquée au niveau des élus. A cet égard, l'administration centrale a également beaucoup de difficulté à se procurer des informations concernant ces réserves.

De même le caractère bénévole de ces réservistes communaux a été souligné, et pourrait constituer en soi un problème. En effet, ces réservistes ne bénéficient d'aucune contre partie, et par la même pâtissent d'un manque de reconnaissance. En outre, ces réservistes ont une compétence strictement locale, et n'interviennent qu'après les professionnels et les associations de sécurité civile. Toutefois, ces réserves présentent de nombreux intérêts au premier rang desquels la proximité des réservistes et leur connaissance du terrain d'intervention.

S'agissant des associations de sécurité civile, elles permettent d'encadrer un grand nombre de bénévoles. L'exemple de la catastrophe d'AZF est significatif : le plan rouge a été maintenu une semaine, et 400 personnes par jour pendant quatre mois ont été mobilisées. Par conséquent, face aux professionnels et à ces associations de sécurité civile, les réserves communales peinent à émerger.

Comme il a été souligné, l'après-après catastrophe, soit la dernière phase d'intervention, doit être prise en compte dans la réflexion. A cet égard, les réserves communales pourraient être un acteur à part entière lors de cette dernière étape du processus de crise.

S'agissant de la durée du volontariat chez les sapeurs pompiers, elle varie en moyenne autour de sept ans. Le problème de fidélisation de ces volontaires est particulièrement important dans les zones rurales, phénomène qui a également été souligné par la commission « Ambition volontariat ». A cet égard, il a été évoqué l'idée d'un engagement « post-it », reflétant un problème sociétal plus profond reflétant les difficultés des jeunes générations à s'engager dans la durée. En effet, il a été rappelé que les anciens sapeurs pompiers étaient volontaires pour une durée de vingt ans en moyenne. En outre, il a également été rappelé la moyenne d'âge des sapeurs pompiers : 38ans pour les professionnels, et 33ans pour les volontaires.

Il a également été mis en avant l'idée de faire signer un contrat aux employés municipaux les incitant ainsi à s'engager parmi les sapeurs-pompiers volontaires. Ce double emploi apparaît de plus en plus comme nécessaire. A cet égard, ce point sera débattu en novembre lors du Salon des Maires.

Pour terminer, il a été rappelé que les réservistes peuvent intervenir dans le cadre d'opérations extérieures, comme cela a été le cas en Haïti où des détachements d'intervention ont été formés dans cet objectif dans des délais très courts.

Audition de M. Francis DELON,
Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité Nationale,
le 6 juillet 2010

En présence de :

- M. François LUCAS, préfet, directeur protection et sécurité de l'état au SGDSN
- Lieutenant Colonel IANNI, chargé de mission au SGDSN

En introduction, M. Delon, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale a rappelé les termes de l'entretien de février. Il a indiqué que, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat du SGDSN avait animé depuis mars un groupe de travail composé de représentants des différents ministères concernés par la problématique des réserves ainsi que de représentants du secrétariat de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Il a indiqué que ce groupe s'était réuni à de nombreuses reprises et était parvenu à des conclusions consensuelles.

Il a ensuite cédé la parole à la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat.

Le groupe de travail interministériel s'est fixé comme objectif d'étudier les possibilités de création d'une « réserve de sécurité nationale » permettant de renforcer les services de l'Etat essentiels au fonctionnement de la nation et à la protection de la population en cas de crise majeure sur le territoire national.

L'étude pilotée par le SGDSN a permis de dresser un point de situation des réserves en France et d'identifier les besoins probables des ministères en cas de crise majeure. Elle a en particulier abouti à la définition d'un avant-projet de cadre juridique créant un « dispositif de réserve de sécurité nationale » visant à faciliter l'engagement des réservistes civils et militaires, sur le territoire national, en cas de crise d'ampleur exceptionnelle.

Un bilan de l'état des réserves militaires et civiles a été dressé. Il a été souligné qu'elles étaient à la fois fragiles et indispensables.

Les ministères de la défense, de l'intérieur et de la santé disposaient de réservistes. Une réserve pénitentiaire est en cours de création au ministère de la justice. Le volume global de réservistes aujourd'hui directement employables est de l'ordre de 62 000 personnes, dont 57 000 militaires (armées et gendarmerie). Les réserves militaires, les plus anciennes, sont les plus nombreuses et les mieux organisées. Les réserves de la police nationale pourraient se renforcer à la faveur d'un élargissement de leur vivier de recrutement à l'ensemble des citoyens français, comme le prévoit une disposition du projet de LOPPSI II en cours de

discussion au Parlement. Les réserves sanitaires sont embryonnaires et les réserves pénitentiaires encore inexistantes.

La situation actuelle, notamment la réalisation des effectifs, est soumise à de fortes contraintes budgétaires qui nuisent à l'emploi, à la formation et à la fidélisation des réservistes. Pourtant, l'utilité des réservistes est unanimement reconnue. Aux ministères de la défense et de l'intérieur, les réservistes sont devenus indispensables au bon fonctionnement de certains services. Dans les armées, la réalisation du contrat opérationnel sur le territoire national fixé par le Livre blanc nécessiterait l'engagement de nombreux réservistes opérationnels. De façon générale, en cas de crise majeure sur le territoire national, le recours aux réservistes sera une nécessité pour l'ensemble des ministères concernés.

Il a été ensuite souligné que chaque réserve était régie par des dispositions particulières, adaptées aux besoins et aux contraintes d'emploi du ministère de tutelle pour leurs activités quotidiennes. Les ministères maîtrisent correctement l'emploi de leurs réservistes et disposent des outils adéquats.

S'agissant de la mobilisation des réservistes en cas de crise majeure sur le territoire national, le groupe de travail a cependant estimé que le cadre juridique de l'emploi des réserves n'était pas adapté aux circonstances exceptionnelles qui exigeraient plus de réactivité. Le Livre blanc préconise la « mise en place d'une gestion commune des réserves relevant de différents ministères afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national ». Les travaux menés dans le cadre du groupe de travail avec les ministères concernés ont montré que cet objectif est actuellement inenvisageable :

- modifier de façon conséquente les dispositions actuelles pourrait aboutir à une profonde désorganisation des différentes réserves et à une très forte fragilisation, voire à un effondrement des effectifs.

- les ministères, en particulier le ministère de la défense, sont opposés à la mise en place d'un dispositif de gestion commune ainsi qu'à une coordination territoriale au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité. Ainsi, les réservistes militaires (armées et gendarmerie) sont indifféremment engagés au sein des unités d'active, en fonction des besoins opérationnels, au même titre que les personnels d'active.

- enfin, la mise en place d'un système de gestion commune pourrait se révéler coûteux et complexe à mettre en œuvre.

Cependant, le groupe de travail a bien constaté que les dispositions actuelles étaient inadéquates aux situations de crise majeure. La réactivité et la disponibilité réelles des réservistes pourraient être améliorées pour permettre aux ministères de disposer de la ressource humaine nécessaire au renforcement des capacités de l'Etat à intervenir et à protéger les populations.

L'étude pilotée par le SGDSN a notamment montré que les règles actuellement applicables limitent fortement la réactivité des réservistes. Ces limitations concernent notamment le préavis de convocation, un mois en moyenne, et la durée d'emploi, limitée à 30 jours pour les réserves militaires en

condition normale. Par ailleurs, les réservistes ne sont pas tenus de répondre à une convocation du ministère dont ils dépendent.

Les travaux ont donc conduit à l'élaboration d'un avant-projet de cadre juridique permettant aux ministères de déroger, en cas de crise d'ampleur exceptionnelle, aux règles habituelles de convocation et de durée d'emploi, tout en créant une obligation pour les réservistes et pour les employeurs.

L'objectif est désormais de créer un outil complémentaire de conduite de crise, non exclusif, permettant de faciliter l'engagement des réservistes, en fonction de besoins clairement identifiés, dans la gestion d'une crise grave sur le territoire national, afin de renforcer les services publics et privés essentiels au fonctionnement de l'Etat et de la Nation.

Le dispositif de réserve de sécurité nationale serait distinct des régimes juridiques d'exception (guerre, état de siège, état d'urgence, mobilisation et mise en garde) dont la mise en application répond à des critères particuliers, notamment sur le plan politique.

Le déclenchement du dispositif de réserve de sécurité nationale serait du ressort du Premier ministre.

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

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

Ce projet précise que les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes sont strictement respectées. Les réservistes sont ainsi convoqués et employés par le ministère dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par l'autorité civile chargée du traitement de la crise.

Les ministères procèdent actuellement au recensement qualitatif des réservistes dont ils ont la charge. Ce recensement permettra d'avoir un état détaillé des réservistes engagés au sein de plusieurs réserves et des réservistes exerçant une profession pouvant être particulièrement sollicitée en cas de crise grave sur le territoire national (policiers réservistes dans la gendarmerie nationale ou dans les armées, sapeurs pompiers, policiers municipaux...).

M. Francis Delon a ensuite souligné que ce texte apparaissait comme une réponse adaptée tant aux préoccupations formulées par le Livre blanc qu'à celle du président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Il a fait observer que le projet aboutissait à la solution paradoxale d'instaurer une obligation à destination de réservistes qui sont par essence volontaires. Il a concédé que c'était sans doute nécessaire dans des circonstances exceptionnelles et que cela permettra également de couvrir les réservistes qui

souhaiteraient se mettre à disposition des autorités publiques dès les premières heures d'une crise vis-à-vis de leur employeur.

Il a ensuite souligné que ce projet introduisait de nouvelles contraintes pour les employeurs tenus de libérer leurs salariés réservistes en cas de crise majeure. Il a estimé que le MEDEF devrait être consulté sur ce point, mais qu'il ne doutait pas que le sens de l'intérêt général dans un contexte de crise d'une gravité exceptionnelle puisse l'emporter.

Interrogé par la Sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam sur l'opportunité de prévoir un dispositif plus large qui permette de mobiliser l'ensemble des citoyens volontaires et notamment les membres de la réserve citoyenne, M. Francis Delon a estimé qu'il fallait bien distinguer les réserves opérationnelles qui sont intégrées dans une chaîne de commandement et formées à des tâches spécifiques des autres formes de réserves ou de volontariat. Lors d'une crise majeure, les pouvoirs publics ont avant tout besoin d'un dispositif opérationnel qui vient renforcer les forces d'active. Il n'en demeure pas moins que le volontariat à travers des formes variées telles les réserves citoyennes, les réserves opérationnelles, les sapeurs pompiers, sont essentielles à la capacité des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement. Il a à cet égard préconisé que la mission se rapproche de M. Hirsch, chargé de la mise en place du service civique.

Audition du Commandant échelon fonctionnel Martine DELAPORTE,
Chef de la mission nationale pour la réserve civile à la Direction de
l'administration de la Police nationale
et du Commandant de police Catherine DUPUY-DEMADRE
de la Direction générale de la Police nationale,
le 7 juillet 2010

Interrogée sur les motivations de l'ouverture de la réserve de la police nationale à la société civile, Mme Delaporte a indiqué que l'objectif principal était d'ouvrir la réserve à de nouveaux viviers, à des personnes issues de la société civile peu qualifiées comme à des experts, et ainsi favoriser une diversification des profils et compétences des réservistes de la police nationale. Elle a souligné que cette réforme était également inspirée du fonctionnement de la réserve de la gendarmerie. Elle a fait observer que cette réforme était encore à l'état de projet. En effet, elle est portée par la LOPPSI II, et sera donc débattue début septembre par le Sénat.

Mme Delaporte a ensuite rappelé que la réserve de la police nationale a été créée en 2003 et est en place depuis 2004. Cette réserve est composée très majoritairement de policiers aux grades sommitaux à la retraite. Au regard des tâches à accomplir, la réserve aurait prioritairement besoin «*d'hommes de troupe*», ce qui permettrait de réorienter les gradés vers des missions plus pointues. En effet, la réserve est en grande partie déployée pour des missions de sécurité publique ne nécessitant pas des ressources humaines hautement qualifiées. De ce point de vue, la réforme en cours permettrait une allocation plus optimale des compétences.

S'agissant de l'emploi des réservistes au quotidien dans les services de police, Mme Delaporte a souligné l'aspect primordial de la pratique régulière et de l'entraînement, observant que ces derniers étaient amenés à manier des armes, ce qui nécessite des mises à niveau régulières.

Concernant les différents niveaux de réserves, on trouve tout d'abord la réserve statutaire où chaque policier pendant les cinq années après le départ en retraite peut être rappelé par le ministère de l'intérieur. Le second niveau est celui de la réserve contractuelle, les policiers de la réserve statutaire pouvant passer contractuels. Avec l'adoption de la LOPPSI II, il est prévu que cette réserve contractuelle soit également ouverte à la société civile, autrement dit à des personnes qui n'ont pas d'expérience de la police.

Lors de situations de crise, il existe un dispositif de plan de rappel. Ce plan est à géométrie variable car il peut aussi bien être actionné sur l'ensemble du territoire que localement. Il peut également se retrouver sous plusieurs directions ou une direction unique. Par exemple, en cas d'attaques terroristes ce plan concernera avant tout la direction du renseignement

Et enfin, ce plan de rappel étant ciblé, seuls seront rappelés les réservistes ayant le profil correspondant à la mission.

Concernant plus particulièrement le choix des réservistes, Mme Delaporte a rappelé le processus de sélection et de rappel. En effet, ils doivent être reconnus aptes médicalement et administrativement. Ils sont alors convoqués dans leur service de rattachement pour définir leur poste en cas de crise majeure. Il est également établi une fiche de renseignement les concernant, qui est actionnée le cas échéant par le service d'emploi.

Une analogie peut être faite entre la réserve de la gendarmerie et celle de la police nationale. Toutefois, Mme Delaporte a rappelé que la gendarmerie connaît des missions transversales et agit généralement en zone rurale, à l'inverse de la police qui agit en zone urbaine et sur des missions plus spécifiques. Les réservistes de la police sont affectés à des secteurs d'activité en fonction de leur profil (CRS, PJ...).

S'agissant plus particulièrement du suivi des réservistes, Mme Delaporte a rappelé leur obligation de signaler tout changement de domicile et médical. En outre, la police envisage de mettre en place à l'horizon 2012 une journée annuelle de rappel de la réserve. Un contact régulier avec les réservistes est primordial d'une part pour la motivation et d'autre part pour l'entraînement.

La question de la double appartenance, à savoir un engagement auprès de deux réserves dans un même temps, a également été évoquée. Toutefois, la police nationale n'est pas concernée par ce problème puisque 100 % des réservistes sont des professionnels de la police contre 17 % chez les gendarmes.

Interrogée sur le service volontaire citoyen de la police nationale mis en place depuis 2006, elle a indiqué que le service volontaire citoyen s'apparente d'une certaine façon à la réserve citoyenne de la gendarmerie. Toutefois, comme l'a rappelé Mme Delaporte, la réserve citoyenne de la gendarmerie apparaît plus élitiste dans la mesure où elle est essentiellement composée d'industriels, de parlementaires. A l'inverse, le service volontaire citoyen remplit une mission d'interface entre les quartiers et la police nationale. L'idée est donc de créer du lien social avec un travail de médiation sur le terrain. Actuellement ce service compte 566 hommes et femmes, soit une ressource humaine bien loin de l'objectif fixé initialement de 1000 citoyens volontaires.

Audition de M. Martin HIRSCH
Président de l'Agence du service civique,
le 12 octobre 2010

M. Martin Hirsch a indiqué en introduction qu'il mettait à la disposition des rapporteurs la contribution de l'Amiral Béreau, qui a été chargé par l'agence d'une analyse sur les relations entre les réserves et le service civil.

M. Martin Hirsch a ensuite indiqué que l'Agence réfléchissait sur la contribution possible du service civique à la protection des personnes et au rétablissement de la vie courante dans les situations de l'après-crise, lorsque les secours ne sont plus présents et les services des collectivités souvent dépassés.

Il a précisé que lors de la tempête Klaus, une demande avait été faite auprès du ministère de l'agriculture afin que des volontaires soient envoyés sur les lieux. Il a regretté qu'on ait considéré que la présence des volontaires était trop dangereuse lors du déblaiement des arbres.

Il a indiqué qu'actuellement, dans le cadre du service civique, un certain nombre de jeunes de 16 à 25 ans étaient potentiellement mobilisables à tout moment. Il a cité l'exemple de 35 volontaires sélectionnés parmi les charpentiers, maçons, électriciens, envoyés en Haïti, après les premiers secours, pour la reconstruction et la rénovation d'un village à quelques heures de Port au Prince.

Pour M. Martin Hirsch deux points sont à souligner.

Premier point : la réquisition pendant le service civique qui représente un vivier mobilisable à tout moment. Cette année 10 000 jeunes, l'année prochaine, 15 000, forment potentiellement une réserve opérationnelle, répartie dans les associations, les collectivités locales. A son sens, il serait facile d'insérer, lors de la signature de leur engagement, une mesure de réquisition en cas d'urgence, dans les structures telles que la Croix Rouge ou des associations agréées par l'Agence de service civique, qui permettrait de les mobiliser dans le cadre de leur engagement. Le contrat serait maintenu, mais la mission principale momentanément interrompue, pour permettre une mobilisation sur une mission d'urgence. Il en donne pour exemple l'aide aux populations suite aux inondations dans le Var assurée par Unis-Cité avec 40 à 50 jeunes mobilisés spontanément l'été dernier.

Deuxième point : la réquisition post service civique. A ce jour, il n'y a pas assez de recul, d'autant qu'à l'issue de leur service civique, les jeunes se retrouveront salariés avec les contraintes inhérentes à leur statut. Mais on peut imaginer que ces jeunes garderont en eux le souvenir de cette expérience et seront plus que d'autres enclins à s'engager dans les réserves militaires ou civiles.

Martin Hirsch a indiqué que la grande majorité des jeunes s'engagent dans le secteur social, l'aide à la personne, la lutte contre l'isolement, l'accompagnement. Leurs souhaits se situent en premier lieu dans l'humanitaire international puis dans le social et dans l'environnemental.

Martin Hirsch a fait valoir que le service civique mis en place se développait de façon satisfaisante. Une information systématique va être mise en place dans quelques semaines au travers d'un film publicitaire diffusé lors de la Journée Défense et Citoyenneté. Par ailleurs, l'Agence du service civique a lancé une campagne sur les radios jeunes, telles que Fun radio et Skyrock, qui rencontre un vif succès et a apporté de nombreuses connexions sur son site internet.

Les aspects « formation » étant souvent mis en avant comme une barrière aux bonnes volontés, Martin Hirsch a estimé que tout jeune candidat au service civique devrait se voir offrir la possibilité de se former à la Prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1). Il a précisé que pour ce faire, ses services s'étaient rapprochés des sapeurs-pompiers pour obtenir une tarification préférentielle pour l'attribution de ce diplôme.

En outre, il a estimé que dans le cadre d'une mobilisation des jeunes volontaires en cas d'événement majeur, la formation des professionnels encadrant les jeunes volontaires était plus importante que la formation des jeunes par elle-même.

Concernant la question de « l'après-service civique » et du suivi des volontaires, Martin Hirsch a indiqué que l'Agence était en négociation avec la société Orange pour l'obtention de lignes téléphoniques avec SMS illimités pour les jeunes en fin de service civique, ce qui permettrait la constitution d'un répertoire régulièrement remis à jour et utilisable à tout moment.

Martin Hirsch a considéré, en conclusion, qu'à terme, si le Parlement avait à revisiter la loi sur ce sujet, il serait sans doute souhaitable de discuter la possibilité de rendre systématique le service civique en offrant la possibilité de l'effectuer, soit sur une durée d'un an (sous la forme actuelle), soit comptabilisé sous la forme d'un nombre d'heures ou de Weekend sur 10 ans.

Enfin, évoquant l'année européenne du volontariat en 2012, il a suggéré que soit prise en compte la dimension européenne et a estimé que le développement d'un volontariat européen serait un moyen utile de faire fonctionner une solidarité européenne en cas d'événement majeur dans un pays de l'union et de contribuer ainsi à créer une conscience européenne.

Audition de M. Xavier GUILHOU,
Président du Comité de Liaison Défense du MEDEF,
en présence de M. Loïck VIAOUËT, Directeur général de l'Union des
Industries et Métiers de la Métallurgie rhodanienne
et du Colonel Bernard HUARTE, Secrétaire général Comité de Liaison
«Défense-MEDEF»,
le 13 octobre 2010

En introduction, M. Xavier Guilhou a présenté le Comité de Liaison Défense du Medef qui existe depuis 40 ans et accompagne le ministère de la défense sur un certain nombre de préoccupations communes aux entreprises et au monde de la défense.

Il a indiqué qu'avec la fin de la guerre froide et la disparition de la conscription, les sujets de préoccupation du Comité de Liaison Défense du Medef avaient évolué vers une approche opérationnelle telle que l'accompagnement de la professionnalisation des armées ou l'échange de nouveaux modes d'organisation face à la globalisation des échanges.

Il a indiqué que le Comité de Liaison Défense avait travaillé avec le Ministère de la défense et l'État-major des armées sur la refonte de la réserve en 1999 et en 2006 mais également sur l'émergence de nouveaux concepts liés notamment au rôle des réserves dans les opérations civilo-militaires depuis 1994.

Sur le fond, Xavier Guilhou a indiqué que le Medef n'était pas hostile à l'utilisation de cette réserve pour accompagner la dynamique de résilience du pays. Il a souligné que le Medef avait conscience de la responsabilité des entreprises sur le plan, sociétal, environnemental et stratégique et menait une réflexion sur la contribution des entreprises à l'effort de sécurité et de défense du pays.

Il a toutefois souligné, s'agissant des réserves, qu'elles étaient méconnues des chefs d'entreprises qui pensaient dans leur majorité que les réserves avaient disparu avec la fin du service militaire. Il a ajouté que cette méconnaissance était accrue par le fait que dans la majorité des cas, les salariés n'osent pas ou ne souhaitent pas informer l'entreprise de leur appartenance aux réserves. Il a fait observer que ceux qui connaissaient les réserves n'avaient en général pas une idée claire de leur utilité.

Xavier Guilhou a précisé ensuite que lors de la signature d'engagement à servir dans la réserve (ESR) d'un salarié, l'entreprise n'a pas connaissance de ce contrat alors même qu'elle est concernée, d'une part, par l'obligation de libérer le salarié pendant au moins cinq jours sans son accord et, d'autre part, par le fait que le salarié, lorsqu'il exerce son activité de réserviste, bénéficie de la protection sociale que lui confère son appartenance à l'entreprise.

Il a estimé que cette situation était préoccupante dans la mesure où elle engageait les entreprises à leur insu, souhaitant que le contrat soit véritablement tripartite. Observant qu'il s'agissait d'un véritable problème de fonctionnement

puisque'il n'existait pas de véritable partenariat entre le salarié réserviste, la Défense et l'entreprise, il a souligné le caractère hybride du contrat d'ESR : le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve pendant son temps de travail est suspendu ; toutefois, cette période de suspension est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droit aux prestations sociales.

Il a indiqué avec M. Loïk Viaouët qu'en matière de protection sociale, en cas de dommage lié à ses activités dans la réserve, le réserviste, ou le cas échéant ses ayants droits, se voit octroyer une réparation calculée selon les règles communes à l'ensemble de la communauté militaire et qu'il est sensé bénéficier en même temps des prestations de l'assurance-maladie, maternité, invalidité, et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

M. Loïk Viaouët a insisté sur le fait que la situation ne semblait pas être claire pour les contrats collectifs de prévoyance complémentaire souscrits par les entreprises dont certains prévoient, en particulier depuis le 11 septembre 2001, des exclusions spécifiques pour les situations de guerre. L'obligation faite aux employeurs de maintenir les couvertures de prévoyance complémentaire à leurs salariés réservistes semble remplie, dès lors que les cotisations à ces contrats y compris la part incombant au salarié continuent d'être versées normalement. Le fait que les contrats prévoient des exclusions du risque de guerre ne devrait pas engager les entreprises. Mais M. Xavier Guilhou a fait part de ses craintes qu'en cas d'accident, les entreprises étant soumises à des règles strictes de droit du travail, les familles puissent se retourner contre l'employeur en mettant en cause sa responsabilité.

Il a indiqué qu'il n'y avait pas eu à ce jour de cas grave mais il paraissait judicieux au Comité de Liaison Défense du Medef qu'une réflexion approfondie soit engagée, en se rapprochant éventuellement de la gendarmerie, organisme dans lequel des cas graves d'accidents se seraient déjà produits.

Xavier Guilhou s'est ensuite interrogé sur le sens de la réserve, sa mission sa finalité et ses objectifs. Il a estimé que depuis 15 ans, faute d'un vrai discours politique sur la question entre le 1er et le 2ème Livre blanc, le sens et la vocation des réserves ne sont plus clairs dans l'esprit des Français en général et des chefs d'entreprise en particulier.

A son sens, même si le CSRM a essayé de nourrir la réflexion, la situation globale des réserves s'est dégradée à tel point qu'on prend aujourd'hui le risque de ne plus attirer de réservistes.

Interrogé sur l'opportunité de l'organisation par le Medef d'une opération d'information et de sensibilisation sous forme de séminaire auprès des dirigeants d'entreprises civiles, Xavier Guilhou a précisé que le Medef international était particulièrement informé sur ce sujet. Il a préconisé, pour sa part, une information à l'ensemble des chefs d'entreprises.

Sur ce point, Loïk Viaouët a souhaité préciser que le Medef s'est organisé en Comités de Liaison Défense régionaux avec comme objectif de mettre en avant les réserves. Il a indiqué ensuite que toutes sortes de

manifestations ont été testées depuis 15 ans par le Medef pour favoriser l'emploi de salariés réservistes sans véritable succès, exprimant ses doutes sur l'intérêt de la journée nationale du réserviste.

Loïk Viaouët a souligné, quant à lui, que l'existence de 78 000 réservistes occupés 25 jours par an en 2015 constituait une ponction importante sur les quelques 2 400 000 entreprises en France. Il a estimé que cette ponction était très inégalement répartie sans rapport avec la capacité des entreprises à se priver de tel ou tel salarié, sans omettre que la création de nouvelles réserves (Sécurité nationale, communale pénitentiaire....) risquait d'accroître la ponction en cas de crise.

Il a fait observer que l'impact du crédit d'impôt octroyé dès 2005 aux entreprises employant des salariés réservistes ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, reconduit jusqu'à ce jour, n'a pas été utilisé.

Xavier Guilhou a ensuite considéré qu'il convenait de clarifier les règles relatives à la réserve. Il a fait observer que par exemple les congés liés à un engagement humanitaire fonctionnaient parfaitement avec les entreprises, les règles étant claires et précises.

Xavier Guilhou, interrogé sur les recommandations qu'il pourrait donner aux rapporteurs, s'est prononcé pour une clarification de la loi, une simplification des règles vis-à-vis des chefs d'entreprises et pour un discours politique fort définissant clairement les missions de la réserve et leur utilité au service de la nation. C'est à ce prix que la notion de contrainte pourra être comprise et acceptée par l'entreprise.

Enfin il s'est interrogé sur l'opportunité de faire appel, pour un certain nombre de missions, à l'expérience de réservistes « seniors ».

Évoquant l'utilisation des réserves en temps de crise, M. Xavier Guilhou a indiqué ses réticences quant au recours à la contrainte dans un moment où les entreprises auraient besoin de tous leurs salariés. Il a aussi sensibilisé les parlementaires sur le risque d'une telle disposition pour les « disponibles » qui alimentent une partie des réserves surtout dans la phase massive de reconversion qui est engagée par la Défense.

En conclusion, Xavier Guilhou a fait part de sa satisfaction de voir les parlementaires se saisir de la question des réserves qui a trop longtemps été délaissée.

**ANNEXE 2 -
COMPARAISON DES RÉSERVES CIVILES ET MILITAIRES**

	Réserves militaires « EMA »				Réserves militaires Gendarmerie			Réserves civiles								
	Réservation opérationnelle		Réservation cit.		Réservation opérationnelle		Réservation cit.	Police nationale		Réservation communales de sécurité civile	Corps de réserve sanitaire		Réservation civile pénitentiaire			
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau		Réservation statutaire	Réservation contractuelle		Intervention	Renfort				
Textes de référence	<p>Loi 2006-449 du 18 avril 2006 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense</p> <p>Loi 99-894 du 22oct 1999</p> <p>Loi 2002-1094 du 29 août 2002</p> <p>Loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure</p>															
Eff.	Cible	Sans objet		Sans objet		Sans objet		5 000 (LOPPSI 2003)		Données non disponibles ¹		500		1 000		
	Réal.	74 000		2130		20346		430		7 500		239		189		
Recrutement	Société civile ou ancien militaire		Société civile		Société civile ou ancien militaire		Société civile		Anciens policiers Amendement projet LOPPSI 2010 ouverture à la société civile		Tout métier ou retraités		Professionnelle 1 de santé (actifs ou retraités)		Idem + étudiants	
Engagement / Disponibilité	Contrat de 1 à 5 ans renouvelable		Agrégé par autorité militaire		Dispo de 5 à compter fin du service actif		Agrégé par autorité militaire		Dispo. de 5 ans jusqu'à 60 ans		Contrat de 5 ans renouvelable limite d'âge		Contrat de 3 ans (convention tripartite)		Candidature auprès du préfet	
	Convocation par service d'emploi		Volontariat		Arrêté ministre de la défense		Volontariat		Rappel du ministre de l'intérieur		Gestion au niveau communal		Mobilisation par arrêté conjoint Santé-Intérieur			
Modalités de convocation	Arrêté ministre de la défense		Volontariat		Arrêté ministre de la défense		Volontariat		Sur convocation du service d'emploi		Gestion au niveau communal		Mobilisation par arrêté conjoint Santé-Intérieur			

¹ Création par décision communale (36783 communes en France et outremer dont 10510 (en 2009) sont concernées par un plan communal de sauvegarde), pas de gestion centralisée au niveau des préfectures de département ou de zone, ni au niveau central.

	Réserves militaires « EMA »				Réserves militaires Gendarmerie				Réserves civiles						
	RésERVE opérationnelle		RésERVE cit.		RésERVE opérationnelle		RÉSERVÉ cit.		Police nationale		RÉSERVES communales de sécurité civile		Corps de réserve sanitaire		RÉSERVE civile pénitentiaire
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau			1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau			Réserve statutaire	Réserve contractuelle	Sans objet	Port d'un insigne	Intervention	Renfort	
Durée annuelle du contrat	30 jours maximum par an (plus par décret)	Sans objet	Néant	Néant	30 jours maximum par an (plus par décret)	Sans objet	Néant	Néant	90 jours par an maximum	150 jours par an maximum	Sans objet	Port d'un insigne	45 à 90 jours maximum		
Statut spécifique	Sans objet	Sans objet	Oui ¹	Oui	Sans objet	Sans objet	Oui	Oui	Pas de pouvoirs hiérarchiques				Oui ²		
Cible activité	34 000 à 22 jours par an (2010)				500 000 jours				Déterminée par la dotation budgétaire				Sans objet		
Activité moyenne réalisée	21,65 jours / an	Inactive	Sans objet	Sans objet	17,27 jours /an	Inactive	Sans objet	Sans objet	Inactive	46 jours /an (fin 2009)	Données non disponibles		101 jours de mobilisation depuis déc 2008	0	En cours
Activité réalisée (volume)	703 000 jours				445 989 jours					102 995 (fin 2009)			116 réservistes mobilisés depuis déc 2008	0	
Crédits	RCS	92 M€	Sans objet	Sans objet	35 M€	Sans objet	Sans objet	Sans objet	10 M€ (2010)		A la charge des communes		Variable en fonction des missions effectuées		
	FCT	20 M€	Sans objet	Sans objet	5,6 M€	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet						
Rémunérations	41 à 156 €/jour	Sans objet	Sans objet	Sans objet	41 à 156 €/jour	Sans objet	Sans objet	Sans objet	IJR brute comprise entre 165,52 et 75,15 euros		Bénévolat ³		Différenciées suivants statut du réserviste ⁴		

¹ Collaborateur bénévole du service public.

² Le réserviste fonctionnaire est :

- En position d'accomplissement des activités dans la réserve sanitaire si la durée de ces activités est inférieure ou égale à 45 jours

- En position de détachement si cette durée est supérieure à 45 jours.

Le réserviste salarié ou agent public est mis à la disposition de l'établissement afin d'accomplir les périodes d'emploi ou de formation (45 jours max sauf cas particulier 90 jours) pour lesquelles il a été appelé. Le réserviste retraité ou libéral est engagé au titre de son contrat de réserviste.

³ Art L.1424-8-5 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité d'une indemnité compensatrice pour les non fonctionnaires privés de leur salaire.

⁴ La rémunération du réserviste fonctionnaire, salarié ou agent public est maintenue.

	Réserves militaires « EMA »				Réserves militaires Gendarmerie			Réserves civiles				
	Réserve opérationnelle		Réserve cit.	Réserve opérationnelle		Réserve cit.	Police nationale		Réserves communales de sécurité civile	Corps de réserve sanitaire		Réserve civile pénitentiaire
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau		1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau		Réserve statutaire	Réserve contractuelle		Intervention	Renfort	
Possibilité de cumul des rémunérations activité / réserve	Oui sous conditions ¹	Sans objet	Sans objet	Oui sous conditions	Sans objet	Règle du cumul de rémunération pensions/IJR (revenus globaux plafonnés)	Sans objet	Oui				
Fiscalisation des rémunérations perçues	Soldes et accessoires de soldes non soumis à l'impôt ²	Sans objet	Sans objet	Soldes et accessoires de soldes non soumis à l'impôt	Sans objet	IJR non soumises à l'impôt mais assujettie à CSG, CRDS, 1% ³ .	Sans objet	Impôt sur le revenu			En cours	
Modalité accord employeur	5 jours d'activité, au-delà accord de l'employeur	Sans objet	Sans objet	5 jours d'activité, au-delà accord de l'employeur	Sans objet	10 jours d'activité au maximum sans accord. Préavis de deux mois pour accord employeur.	Accord de l'employeur exigé pour activité réserve	5 jours d'activité, au-delà accord de l'employeur				
Partenariat avec entreprises	Crédits d'impôts, projets de mécénat			Crédits d'impôts, projets de mécénat		Pas de relation partenariale	Convention possible	Sans objet				

Un **retraité** sera indemnisé à hauteur de 53% de la rémunération annuelle moyenne de sa profession. L'indemnisation journalière est calculée sur la base de 259 jours annuels travaillés. L'indemnisation sera ramenée au SMIC horaire si elle est inférieure à celui-ci. L'indemnisation correspond au traitement brut, la part de cotisations sociales salariales et patronales est calculée sur la base des cotisations sociales des vacataires de l'Etat.

Les étudiants pendant les périodes effectuées dans la réserve sanitaire, seront rémunérés :

- pour les missions, sur la base de la rémunération au 1^{er} échelon de la grille des agents publics de la profession exercée dans le cadre de l'affectation par le préfet ;

- pour les formations, sur la base du smic horaire brut. L'indemnisation correspond au traitement brut, la part de cotisations sociales salariales et patronales est calculée sur la base des cotisations sociales des vacataires de l'Etat

Les libéraux, sont rémunérés pendant les périodes effectuées dans la réserve sanitaire sur la base de la rémunération moyenne élaborée à partir des éléments fournis par la CNAVTS au prorata temporis.

¹ Le code de la défense prévoit que tout fonctionnaire, servant au-delà de 30 jours, doit être mis en détachement de son ministère pour continuer à servir dans la réserve.

² IGI n° 5F.1113 du 10/02/1999.

³ Indemnité forfaitaire ne supportant aucun abondement social ou professionnel, que ce soit sous forme de prime, ou de cotisation à un régime de retraite.

ANNEXE 3 - COMPARAISONS INTERNATIONALES

La mission a interrogé nos postes diplomatiques aux Royaume-Uni, en Suisse, en Allemagne et aux Etats-Unis sur le dispositif de réserve militaire et civile de ces pays et sur les conditions de leur emploi en cas de crise. Figurent ci-après quelques-unes des réponses reçues par la mission.

Royaume-Uni

Réserves militaires et civiles

1) Les réserves militaires

• Quel est l'effectif de la réserve militaire ? Quelle est la part des anciens militaires d'active dans la réserve ?

Les forces de réserve britanniques se composent de 2 catégories :

- **La réserve « régulière » (*Regular Reserve*)**, composée d'anciens membres des Forces Armées soumis à l'obligation de disponibilité à l'issue de leur période d'activité¹. Ceux qui le souhaitent peuvent également rejoindre la réserve volontaire (*Volunteer Reserve Force*). La *Regular Reserve* ne réalise pas d'activités régulières d'entraînement ou de formation.

- **La réserve volontaire (*Volunteer Reserve Force – VRF*)** est composée principalement de membres issus du milieu civil sans expérience militaire préalable.

Chaque armée dispose de sa propre force de réserve : *Royal Naval Reserve* : *RNR*, *Royal Marines Reserve* : *RMR*, *Territorial Army* : *TA*, et la *Royal Air Force Reserve* *RAFR*.

En 2009, il y avait environ 33 000 **réservistes volontaires entraînés** et disponibles pour renforcer 179 280 membres permanents des Forces Armées, soit environ **18 %** (en moyenne 25 % pour les pays alliés).

Avril 2009	Effectifs (source rapport du MOD <i>annual report and accounts 2008-2009</i>)				
Réserve régulière	53 170				
Réserve volontaire	<i>RNR</i>	<i>RMR</i>	<i>Territorial Army</i>	<i>RAF Reserve</i>	Total
Droits ouverts	2 286	970	38 500*	2 002	43 758
Effectif réalisé	2 021	868	28 790	1 429	33 108
Effectif entraîné	1 504	525	19 300	878	22 207
Effectif entraîné requis	1 784	582	30 274	2 002	34 642
% effectif entraîné / droits ouverts	89,5 %	88,4 %	74,8%	71,4 %	75,7 %
% effectif entraîné / effectif réalisé	60,5 %	74,4 %	67,0 %	61,4 %	67,1 %
% effectif entraîné / effectif entraîné requis	90,2 %	84,3 %	63,8 %	49,9 %	64,1 %

*Sans compter les 3 500 membres de l'*Officer Training Corps*

¹ La durée de cette obligation dépend de la durée du service effectué, de l'âge et du sexe de l'intéressé.

- **Comment les forces de réserves des Armées britanniques sont-elles organisées ? Y a-t-il différentes réserves (en fonction de leur disponibilité ou autres) ?**

Chaque armée dispose d'une ou plusieurs structures de réserve :

La *Royal Naval Reserve* (RNR)

La RNR fournit un corps de réservistes afin de permettre à la *Royal Navy* de remplir ses engagements opérationnels en temps de paix, de crise ou de guerre. Chaque année, la plupart de ses membres consacrent environ 24 jours d'entraînement dans leurs unités, sur des bâtiments de la *Royal Navy* ou d'autres installations à travers le monde. Elle dispose de 13 centres d'entraînement à travers le Royaume-Uni.

La *Royal Marines Reserve* (RMR)

Elle se compose d'environ 970 membres dont près d'un tiers sont entraînés. Ils sont répartis au sein de 5 unités de réserve sous les ordres d'un commodore en charge des forces de réserve.

La *Territorial Army* (TA)

Elle se compose de 42 000 membres (en droits ouverts), en comptant les 3 500 postes au sein de l'*University Officer Training Corps*. Ses unités fournissent diverses capacités afin de renforcer la *British Army*. La dernière *Strategic Defence Review* (SDR), équivalent du Livre blanc français, a accru l'intégration de la TA au sein de l'Armée de terre d'active (*Army*) et amélioré son "employabilité". Elle est destinée à fournir un contingent pour des opérations de grande ampleur. Son emploi dans des opérations durables a augmenté durant les dernières années.

On compte au total 40 unités de la TA réparties en plusieurs spécialités (*Royal Armoured Corps, Royal Artillery, Royal Engineers – Bomb Disposal, Geographic Support & Commandos, Royal Signals, Infantry, Parachute Regiment, Special Forces, Royal Logistic Corps, Intelligence Corps, Royal Army Medical Corps, Royal Military Police...*).

Voir Bulletin de documentation joint et ses annexes.

Les *RAF Reserves*

Avec 15 unités à travers le pays, les *RAF Reserves* constituent l'élément principal des structures de réserve des *Reserve Air Forces*. Ils sont principalement affectés au sein des bases de la RAF et apportent leur soutien pour toutes les opérations actuelles, au Royaume-Uni comme à l'étranger.

• **Comment les réserves des forces armées sont-elles recrutées, formées et entraînées ?**

Chaque composante de réserve dispose de ses propres critères de sélection et programmes de formation.

La Royal Naval Reserve

Pour rejoindre la RNR, il faut avoir entre 16 et 40 ans (45 pour les anciens membres de la *Royal Navy*), être un citoyen du Royaume-Uni, du Commonwealth ou de la République d'Irlande, et avoir vécu au Royaume-Uni au moins 5 ans.

La formation initiale est conduite en deux temps :

-La première phase est conduite au sein des unités locales de réserve de la *Royal Navy*. Celles-ci réalisent une formation une fois par semaine mais également des activités le week-end.

L'unité locale réalise également une série de tests physiques vérifiant l'aptitude des candidats.

-La deuxième partie de la formation est conduite à l'HMS RALEIGH, école accueillant les nouvelles recrues de la *Royal Navy*. La formation dure deux semaines au cours desquelles la recrue apprend les rudiments de la vie d'un bâtiment de la *Royal Navy*.

Formation de spécialiste : Celle-ci est réalisée soit au sein d'une unité, soit au sein d'un centre régional ou national. Cette formation est dispensée le week-end ainsi que durant deux semaines au cours desquelles la recrue est embarquée ou à terre, en Grande-Bretagne ou outre-mer. La recrue devra passer une série d'examen venant sanctionner les connaissances acquises.

Avancement :

Au cours de la période de réserve, le réserviste pourra progresser dans la hiérarchie à partir du moment où il aura terminé sa formation de spécialiste, réaliser un nombre défini de jours d'activité et participer à une formation de cadre (*Leading Rates Command Course*).

Formation d'officier : Le candidat à un recrutement officier doit participer au *Junior Officer Training*, programme d'une durée comprise entre 18 et 24 mois réalisé un soir par semaine et au cours de plusieurs week-end. De plus le jeune officier de réserve devra participer à deux semaines de formation consécutives par an.

La Royal Marines Reserve

Pour rejoindre la RMR, il faut être âgé au minimum de 16 ans et au maximum de 32 ans généralement, être apte physiquement et remplir les mêmes conditions d'entrée que les *Royal Marines*. Les candidatures des individus âgés de plus de 32 ans et ayant servi auparavant au sein des Forces Armées sont considérées au cas par cas. Seuls les hommes peuvent rejoindre les *Royal Marines Reserves*.

Afin d'obtenir le "béret vert", les recrues de la RMR passent tous les mêmes tests physiques que leurs homologues d'active. Ils doivent ainsi suivre 32 semaines d'entraînement intensif pour devenir un *Royal Marines Commando*. Ces 32 semaines sont divisées en 6 modules, commençant par le *Foundation Module* et s'achevant par la *King's Squad Pass Out Week*.

Ceux qui souhaitent devenir officiers suivent un entraînement qui se divise en 2 phases :

-La phase 1 constitue le programme *Young Officers* (YO) qui comprend des périodes fractionnées réparties sur 15 mois et demi.

-La phase 2 commence lorsque l'officier prend le commandement d'une unité de commandos. Il peut alors être déployé sur un théâtre d'opérations.

La Territorial Army (voir bulletin de documentation n°889/AD/AFT/DR du 31/07/2009)

Les hommes et femmes souhaitant rejoindre la TA doivent avoir entre 17 et 43 ans – dans certains cas, l'âge limite maximal peut être supérieur– être des citoyens du Royaume-Uni, du Commonwealth ou de la République d'Irlande, et avoir vécu au Royaume-Uni au moins 5 ans.

Des passerelles existent également entre la réserve régulière et la TA. D'autre part, des facilités en terme notamment de nombre de jours de présence, sont offertes au personnel quittant le service actif mais décidant de rejoindre la TA.

L'entraînement est conduit, pour la phase d'instruction initiale, dans des centres régionaux et, pour l'entraînement régulier et le maintien des compétences, au sein des bataillons TA sous l'autorité des chefs de corps d'active. L'instruction initiale est décomposée en deux phases : La phase 1 couvre l'acquisition des compétences de base du soldat. Elle s'étend sur 6 week-ends dans les centres régionaux et se conclut par un camp de 2 semaines au sein des régiments de formation de l'Army. La phase 2 correspond à la période de spécialisation spécifique à chaque Arme. Elle est donc conduite au sein des écoles d'Armes et s'étale sur une durée variable selon l'Arme.

Les officiers peuvent être soit issus du rang, soit de recrutement direct :

- La voie rang est proposée à des soldats qui, après un certain temps au sein de leur unité TA, ont été remarqués par le chef de corps pour leur potentiel officier. Ils sont alors nommés officier cadet avant de suivre un stage de deux semaines à Sandhurst (le *TA Late Entry Officer' Course*).

- Le recrutement direct est proposé à des personnes dont le potentiel officier a été décelé dès leur arrivée en unité TA. Ces personnes suivent alors un cursus spécifique d'entraînement incluant un stage de trois semaines à Sandhurst (le *TA Commissioning Course*).

Les *RAF Reserves*

Pour rejoindre les *RAF Reserves*, il faut avoir entre 18 et 50 ans. Les candidatures des personnes ayant jusqu'à 50 ans et ayant servi auparavant au sein des Forces Armées sont considérées au cas par cas. Il faut également être citoyen du Royaume-Uni, du Commonwealth ou de la République d'Irlande, et avoir vécu au Royaume-Uni au moins 5 ans.

Formation initiale des officiers : Elle se déroule au *RAF College* de Cranwell.

Formation initiale des hommes et femmes du rang : Elle se déroule sur une période de 2 semaines réalisée sur une base de la RAF ou à la base de Halton. Cette formation de base inclut une introduction à la réserve, une information sur le fonctionnement général d'une unité de la RAF, un entraînement sur site comme sur le terrain ainsi que des activités de cohésion.

Formation de spécialiste : Elle est réalisée à l'issue de la formation initiale.

Les escadrons s'entraînent en moyenne un week-end tous les mois. Le réserviste doit participer à au moins 8 activités sur les 12 prévues au cours de l'année. De plus chaque année, le réserviste doit accomplir un entraînement continu sur une période de 15 jours. Cette formation peut être réalisée en Grande-Bretagne comme outre-mer.

Les réservistes doivent passer des tests annuels permettant l'évaluation de leur condition physique.

• Quels sont le budget des réserves et leur taux d'activité ?

Selon une étude menée par le *Ministry of Defence* (MoD) pour 2006-2007, le coût global de la réserve militaire s'élevait alors à 675 millions de livres avec un surcoût de 275 millions¹.

Le taux d'activité varie en fonction des besoins des Forces Armées et s'appuie sur les textes de loi en vigueur. Les taux d'activité minimum et maximum sont évoqués dans le paragraphe « contraintes de disponibilité ».

• Comment est rémunéré le réserviste, comment est-il fidélisé (carrière militaire, garanties juridiques dans son emploi civil...) ?

Quand ils sont convoqués, les réservistes volontaires sont payés sur la même base que les membres d'active des Forces Armées, selon l'échelon et l'indice acquis. Une rémunération supplémentaire est également prévue pour ceux dont le salaire civil est supérieur à la solde correspondant à leur grade. Cette mesure forte en termes de recrutement et de fidélisation permet au réserviste de garder le même niveau de vie, tout particulièrement lorsqu'il est mobilisé pour des durées allant parfois jusqu'à 10 ou 12 mois.

¹ *Source* : Report on the Strategic Review of Reserves (2009).

La Royal Naval Reserve

Les membres de la RNR reçoivent la même solde quotidienne qu'un membre de la *Royal Navy* pour tout entraînement, ainsi qu'une déduction des frais de transport et une prime annuelle exempte d'impôt (£330 la première année, allant jusqu'à £1,290 après 5 ans) à condition d'effectuer 24 jours d'entraînement par an.

La Royal Marines Reserve

Les membres de la RMR reçoivent la même solde quotidienne qu'un membre des *Royal Marines* ainsi qu'une prime annuelle exempte d'impôt (£395 la première année, allant jusqu'à £1 556 après 5 ans) à condition d'effectuer une période minimale d'entraînement.

La Territorial Army

Les membres de la *TA* reçoivent la même solde quotidienne qu'un membre de la *British Army*, ainsi qu'une déduction des frais de transport et une prime annuelle exempte d'impôt (£405 la première année, allant jusqu'à £1 596 après 5 ans) au prorata des heures et jours effectués.

La RAF Reserve

Les membres de la *RAF Reserve* reçoivent la même solde quotidienne qu'un membre de la *RAF* pour tout entraînement, ainsi qu'une déduction des frais de transport et une prime annuelle exempte d'impôt (£405 la première année, allant jusqu'à £1 596 après 5 ans) à condition d'effectuer un nombre requis de jours d'entraînement par an.

- **Quelles sont ses contraintes de disponibilité ?**

Entraînement

La Royal Naval Reserve

En temps de paix, un minimum de 12 jours d'entraînement opérationnel par an est requis, en plus d'un certain nombre de nuits d'entraînement et quelques week-ends.

La Royal Marines Reserve

Les membres de la RMR s'entraînent généralement un soir par semaine, un week-end par mois et suivent un entraînement de 2 semaines continues chaque année.

La Territorial Army

La plupart des unités de la *TA* s'entraînent un soir par semaine, généralement le mardi ou le mercredi, en plus d'un week-end par mois et effectuent un camp de 2 semaines, souvent à l'étranger.

En temps normal, la durée d'entraînement annuelle est de 27 jours pour les unités régionales et de 19 jours pour les unités nationales. Ces périodes comprennent un camp obligatoire de 15 jours. Ces durées sont le minimum nécessaire pour obtenir une prime annuelle en complément du salaire normal. Il est possible de réaliser moins de journées d'activité ; dans ce cas, les qualifications militaires peuvent être remises en cause.

RAF Reserves

Le personnel affecté au sein des *RAF Reserves* s'entraîne un week-end par mois et effectue un entraînement sur le terrain d'une durée de deux semaines chaque année, souvent à l'étranger. La durée minimum d'activité par an est égale à 27 jours par an.

Mobilisation

Le Reserve Forces Act 1996 (RFA 96), document de législation de premier niveau, décrit les trois types de mobilisation possibles de la réserve :

- Section 52 du RFA 96 : When national danger is imminent or a great emergency has arisen (Lorsque le danger pour la nation est imminent ou lorsqu'une catastrophe a eu lieu)

- Section 54 du RFA 96 : When Warlike operations are in preparation or progress and for service at home or overseas (Lorsque des opérations de guerre sont en préparation ou en cours, afin de servir au Royaume-Uni ou outre-mer).

- Section 56 du RFA 96 : For operations outside the UK for the protection of life or property (pour des opérations en dehors du Royaume-Uni afin de protéger des vies et des biens).

Chaque section permet l'emploi d'un réserviste pour une durée propre :

- Pour la section 52, la durée peut aller jusqu'à 3 ans avec une extension possible jusqu'à 5 ans.

- Pour la section 54, la durée maximum est de 12 mois avec une extension possible jusqu'à 2 ans. Pour toute extension de sa période de service, le réserviste doit signer un accord écrit attestant de son consentement.

- Pour la section 56, la durée maximum est fixée à 9 mois sans extension possible.

Dans la plupart des cas, un maximum d'un an cumulé sur 3 ans (ou 5 ans) au total prévaut.

Le *Defence Council* (comité ministériel du MOD en charge des questions de défense hors conduite des opérations) ou tout officier habilité peut toutefois, avant que la convocation d'un réserviste n'arrive à expiration, retarder la date à laquelle sa mobilisation prend fin. Il peut le faire plus d'une fois à condition que la durée maximale d'un an cumulé ne soit pas dépassée.

• Quelles sont les contraintes de son employeur ?

Un employeur a diverses responsabilités vis-à-vis d'un employé réserviste ; elles sont énoncées dans deux textes législatifs :

- Le *Reserve Forces (Safeguard of Employment) Act 1985* (SOE 85), qui apporte 2 types de protection au réserviste dans le cas où il serait mobilisé :

Une protection de son emploi empêchant tout licenciement abusif : un renvoi sans son consentement, uniquement ou principalement sur la base de la possibilité de sa mobilisation, est illégal.

Un droit à être réintégré dans son ancienne fonction, sujet à certaines conditions.

- Le *Reserve Forces Act 1996* (RFA 96), qui détermine les conditions d'appel sous lesquelles les réservistes peuvent être mobilisés pour un service à temps plein.

Ainsi, un employeur est dans l'obligation de réintégrer un employé réserviste dans les mêmes fonctions et dans des conditions tout aussi avantageuses (autant que possible) qu'auparavant, après qu'il a été mobilisé. Un réserviste a un droit à être réemployé pour une période minimum de 13, 25 ou 26 semaines selon la durée de leur emploi avant la mobilisation.

Un employeur ne peut licencier un réserviste sur la base de son devoir de service dans la réserve ou en cas de mobilisation. Un réserviste peut faire l'objet d'un licenciement, si cela est nécessaire, en raison d'une baisse d'activité ou de la fermeture d'un département. Cependant, tous les employés doivent être traités de manière systématique et les critères de licenciement ne peuvent permettre une discrimination envers les réservistes.

Un employeur est informé par l'*Employer Notification system* du MoD quand il emploie un réserviste ou quand un employé rejoint la réserve (sauf en Irlande du Nord).

• **Comment les réserves sont-elles employées ?** Bilan (quantitatif, qualitatif) de l'emploi des réservistes sur le territoire national et en OPEX

Avant qu'un réserviste ne soit mobilisé et envoyé sur un théâtre d'opération, un "Ordre d'Appel" doit être signé par le ministre de la défense. Il peut en vertu des dispositions du *Reserve Forces Act 1996* autoriser l'emploi des réservistes dans diverses situations.

Dans le cas d'une mobilisation de la réserve, le MoD se tourne premièrement vers la réserve volontaire (VRF) et ne mobilise la réserve régulière que lorsque les ressources de la VRF nécessaires ont été épuisées ou lorsque une capacité particulière est requise mais n'existe pas au sein de la VRF.

⇒ **Plus de 18 000 réservistes ont été déployés dans des opérations depuis 2003**, dont 16 498 issus de la TA. Environ 420 réservistes de la *Regular Reserve* (anciens militaires d'active soumis à l'obligation de disponibilité) ont été également rappelés afin de servir en Irak en 2003.

2) Les réserves civiles

Les forces de police :

Les forces de police britanniques disposent de personnel volontaire afin de renforcer ses effectifs : Il s'agit des *community support officers* et des *special constables*.

Les *Community support officers* au nombre de 17 148 (chiffres de 2009) sont des volontaires assimilables aux gendarmes adjoints français. Ils disposent de pouvoirs de police limités. Ils sont rémunérés pour les jours de mission effectués.

Les *Special constables* au nombre d'environ 16 000 sont des volontaires disposant de pouvoirs de police identiques à ceux de la police d'active. Ils sont bénévoles et ne sont donc pas rémunérés pour les missions effectuées.

La police d'Irlande du Nord est la seule force de police disposant d'une force de réserve comprenant 600 membres.

Les pompiers :

Seuls les pompiers de Londres disposent de personnel d'active. Les autres unités de pompiers s'appuient sur du personnel volontaire.

3) La gestion de crise et l'emploi des forces de réserve

- **Existe-t-il un dispositif, en cas de crise majeure sur le territoire du pays, qui permette le rappel de tout ou partie des réserves militaires ? Des réserves civiles ?**

Comme indiqué précédemment, en vertu des sections 52, 53 et 54 du *Reserves Forces Act 1996*, le Royaume-Uni peut faire appel à tout ou partie de la réserve militaire :

- En présence d'un danger imminent menaçant la sécurité nationale, en cas de crise ou en cas d'attaque contre le Royaume-Uni
- Pour des opérations militaires sur le territoire national ou à l'étranger
- Pour des opérations en dehors du Royaume-Uni dont le but est la protection de la vie ou de la propriété.

- **Quelles sont les limites, en l'état actuel des dispositions existantes, de l'emploi des réserves civiles et militaires pour répondre à une crise majeure sur le territoire du pays (délai de rappel, temps de disponibilité, etc.) ?**

Le texte de loi RFA 96 définit trois différents types de mobilisation de la réserve. La durée de la mobilisation du réserviste dépend de la nature de la crise.

Pour la section 52 du RFA, la durée peut aller jusqu'à 3 ans avec une extension possible jusqu'à 5 ans. Pour la section 54, la durée maximum est de 12 mois avec une extension possible jusqu'à 2 ans. Pour toute extension de sa période de service, le réserviste doit signer un accord écrit attestant de son consentement.

Enfin pour la section 56, la durée maximum est fixée à 9 mois sans extension possible.

Dans la plupart des cas, un maximum d'un an cumulé sur 3 ans (ou 5 ans) au total prévaut.

Le *Defence Council* ou tout officier habilité peut toutefois, avant que la mobilisation d'un réserviste n'arrive à expiration, retarder la date à laquelle sa mobilisation prend fin. Il peut le faire plus d'une fois à condition que la durée maximale d'un an cumulé ne soit pas dépassée.

Le MoD s'efforce d'accorder à un employeur au moins 28 jours de préavis avant la mobilisation d'un de ses employés, bien que le *Reserve Forces Act 1996* ne stipule aucun délai obligatoire avant l'appel d'un réserviste.

L'employeur peut demander une exemption, un différé ou une révocation s'il estime que la mobilisation de l'employé réserviste causerait un dommage direct ou indirect à son entreprise.

• Les dispositions de rappel et d'emploi des réserves –juridiques, opérationnelles– sont-elles en mesure de répondre à une crise majeure ?

Le MoD n'étant soumis à aucun délai de préavis obligatoire vis-à-vis de l'employeur, il dispose d'une certaine souplesse dans la gestion du personnel de réserve dans le cadre des convocations. Toutefois dans certains cas, l'employeur peut faire usage de recours pour empêcher la mise à disposition de son personnel au profit du MoD.

• Quels sont dans l'Etat les acteurs institutionnels de la gestion de crise ? Y a-t-il un niveau ou un organisme de coordination et de gestion de crise ?

La gestion de crise s'effectue généralement au niveau local. Toutefois, selon l'intensité de la crise, la gestion peut être assurée au niveau national.

Les crises majeures sont regroupées en 3 catégories (Source site du *Cabinet Office*). La réponse à ces crises respecte le principe de subsidiarité.

Les crises majeures de niveau 1 (*significant emergency level 1*) peuvent nécessiter un soutien gouvernemental à partir du service d'un ministère ou d'une administration. Une salle de crise peut-être alors installée au *Cabinet Office Briefing Rooms*, COBR, lieu de prise de décision coordonnée. Dans le cas d'une crise de ce type, cette salle sert surtout à informer les membres des ministères de l'évolution de la crise, des prises de décisions ainsi que de la planification de la réponse à la crise se décidant au niveau le plus bas (exemple : problème météorologique tel une tempête).

Les crises majeures de niveau 2 (*Serious Emergency*) nécessitent une coordination gouvernementale des actions entreprises. La coordination s'effectue également dans le complexe COBR. Un ministère en particulier sera responsable de la gestion de la crise et sera appuyé par d'autres ministères (exemples : attaque terroriste, risque de contagion sévère ou menace sur les intérêts britanniques).

Les crises majeures de niveau 3 (*Catastrophic Emergency*) requièrent une prise de décision et un soutien réalisés au niveau gouvernemental lorsque le recours aux pouvoirs spéciaux est exigé. Le premier ministre est alors en charge de la conduite de la gestion de la crise. Aucune crise de niveau 3 ne s'est déclarée jusqu'à présent.

Au niveau national, le *Civil Contingencies Secretariat* est un organisme du *cabinet office* chargé de la coordination des actions du gouvernement afin de faire face aux crises. Pour cela, il coordonne le travail des ministères responsables de la planification et de la gestion de la crise. Son action s'appuie sur un texte de loi, le *Civil Contingencies Act*.

D'autre part, afin de coordonner l'ensemble de l'action ministérielle sur les sujets de sécurité, le nouveau gouvernement de coalition a créé le 12 mai 2010 le *National Security Council* (NSC), conformément au programme conservateur. Il a de plus nommé un *National Security Adviser*.

Présidé par le Premier ministre, le NSC a pour membres permanents le vice-premier ministre, le Chancelier de l'Echiquier, les ministres des affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur, du développement international et le ministre de la sécurité. D'autres membres du Cabinet, comme le ministre de l'énergie et du réchauffement climatique, pourront y participer en tant que de besoin, de même que le CEMA, les chefs des agences de renseignement et d'autres hauts fonctionnaires.

Suisse

1) Les réserves militaires

• Organisation

L'armée suisse est une armée de milice. Ce système basé essentiellement sur la conscription est à mi-chemin entre l'armée d'active et l'armée de réserve telles que nous pourrions les concevoir. Tous les jeunes hommes sont appelés à servir au sein de l'armée ou de la sécurité civile à l'âge de 20 ans.

- 15 % des conscrits, appelés « Durchdiener », sont autorisés à effectuer leur service militaire d'un bloc, soit 300 jours de service pour la troupe, 430 à 500 jours pour les sous-officiers et 600 pour les officiers subalternes. Ils sont ensuite versés pendant 10 ans dans ce que les Suisses appellent « réserve » et qui ne peut être activée que sur décision politique.
- 85 % des conscrits effectuent un service fragmenté. Après une formation initiale de 18 à 21¹ semaines selon les armes, ils sont affectés dans des unités qui ne sont activées qu'à l'occasion des périodes d'instruction annuelles d'environ 3 semaines appelées « cours de répétition ». Les simples conscrits effectuent 6 à 7 « cours de répétition » en fonction de la durée de leur formation initiale pour un total de 260 jours de service (formation initiale + cours de répétition). Ils sont ensuite affectés pendant environ quatre ans dans la « réserve ».
- La « réserve » est donc constituée par 4 classes de conscrits qui ont terminé leurs cours de répétitions et de 10 classes de « Durchdiener ». Les « réservistes » sont affectés dans des formations de réserve ou des formations mixtes; ils gardent leur équipement à domicile et sont soumis à des tirs obligatoires annuels. Les commandants et officiers d'état-major des formations de réserve accomplissent chaque année au maximum cinq jours de service (rapports de service, introduction de nouveautés importantes, etc...).

En comparaison internationale, on pourrait qualifier les soldats qui effectuent leurs cours de répétition de réserve active et ceux qui sont affectés dans la « réserve » de réserve non active.

¹ *Voire 25 semaines pour les grenadiers qui constituent une sorte d'élite de l'infanterie (forces spéciales).*

En résumé : L'armée suisse est composée essentiellement de réservistes qui, après une formation initiale, effectuent des périodes d'activités annuelles avant d'être affectés dans une réserve non-active jusqu'à expiration de leurs obligations militaires. A quelques exceptions près (écoles, détachement de reconnaissance, escadrons professionnels des forces aériennes, police militaire), les unités de l'armée suisse sont des unités de réserves, ce qui n'empêche nullement qu'elles ne soient équipées des matériels les plus modernes. Toutefois ces matériels ne permettent pas d'équiper simultanément la totalité des unités.

• Formation

- La **formation initiale** du soldat de milice astreint aux cours de répétitions est articulée en trois phases : une instruction générale de base commune à toutes les spécialités (7 semaines), une instruction spécifique à la spécialité (13 semaines pour la troupe) et une instruction dite « en formation » au sein d'une unité de milice constituée (5 à 8 semaines). Cette dernière est destinée à créer un esprit de corps entre les miliciens. Les deux premières phases sont accomplies en école de formation, appelée « école des recrues » sous la responsabilité d'instructeurs professionnels. Les futurs cadres de milice quittent l'école des recrues au terme de la première phase pour rejoindre une école de sous-officier ou d'officier. A l'issue, ils retournent en école de formation effectuer un stage pratique d'encadrement des recrues¹ sous la responsabilité des instructeurs professionnels avant d'effectuer l'instruction « en formation ». La durée de la formation en école de cadre et celle du stage pratique qui s'en suit dépend du grade (caporal, sergent, fourrier, lieutenant).
- Les **cours de répétitions annuels** durent 19 jours. Les miliciens qui ont effectué une formation initiale de 18 semaines sont astreints à 7 cours de répétition ; ceux qui ont effectué une formation initiale de 21 semaines à 6 cours de répétition. La durée des services pour un soldat de base est ainsi de 260 jours². La plupart des cours de répétition sont organisés par la brigade ou le bataillon auxquels les conscrits sont affectés. Ils sont alors conduits sous la responsabilité des cadres de milice, éventuellement avec le concours d'instructeurs professionnels issues des écoles de formation initiales. Certains cours de répétitions sont organisés et conduits par les écoles de formation initiales, notamment pour former les unités à l'utilisation de nouveaux matériels.
- La **formation d'avancement** permet aux cadres qui le souhaitent et qui en ont la capacité (exceptionnellement à des miliciens désignés) d'accéder progressivement aux différentes fonctions de la hiérarchie militaire. Pour ce faire, les écoles de cadres proposent de nombreux stages destinés à former les

¹ Appelé « paiement des galons »

² Elle est sensiblement plus longue pour les cadres (environ 600 jours de service pour un lieutenant)

spécialistes, les commandants d'unité et les officiers d'état-major. Les cadres qui effectuent un stage de formation au commandement sont dispensés, dans la même année, du service de troupe.

• Effectifs

La loi fixe à 120 000 hommes les effectifs théoriques de « l'armée d'active » qui comprend les « Durchdiener », les militaires en cours de répétitions, les quelques 3 800 militaires professionnels ou sous contrat (qui sont également astreints à des obligations de milice). Elle fixe à 80 000 celle de la réserve non active. A cela se rajoutent 20 000 recrues en formation.

Effectifs théoriques (autorisés par la loi) de la réserve :
98 700 « réservistes actifs » (soldats en cours de répétition)
et 80 000 « réservistes non-actifs ».

Effectifs réels de la réserve en 2009:
184 600 « réservistes actifs »¹
et 14 422 « réservistes non-actifs »

L'énorme différence entre effectifs réels et théoriques s'explique par la tendance actuelle des conscrits à reporter leur service militaire. Les unités dites « d'active » sont ainsi largement surdimensionnées et celles dites « de réserve » quasiment fictives.

• Budget

Il n'y a pas de budget spécifique identifié pour la réserve dans la mesure où l'armée suisse est essentiellement une armée de réservistes. **Le budget de l'armée est d'environ 4,2 milliards CHF (2,9 milliards €).** Les charges de personnel représentent en gros le quart du budget.

• Taux d'activité - Obligations

Les cours de répétition durent environ 19 jours par an soit un taux d'activité pour le simple soldat de 5 % (sans exclure les jours fériés). Ils peuvent être repoussés d'une année sur l'autre, en cas de force majeure ou pour terminer des études jusqu'à une limite d'âge qui est fonction du grade². Pour les cadres en stage de formation pour l'avancement, la durée annuelle des services ne doit pas en principe dépasser les 30 jours. Dans la pratique, de nombreux officiers supérieurs travaillent bénévolement au profit de l'armée 2 à 3 jours par mois, en moyenne. **L'employeur est tenu de laisser les miliciens participer à leurs obligations militaires et de garantir leur emploi à l'issue du service.**

¹ L'état major de l'armée ne précise pas si ce chiffre comprend ou non les recrues

² 34 ans pour les simples soldats, 36 pour les sous-officiers supérieurs et officiers subalternes, 50 ans pour les officiers supérieurs et généraux.

Les miliciens pour des raisons de conscience peuvent à tout moment refuser de servir dans l'armée et opter pour un service civil de remplacement dont la durée est 1,5 fois celle du service militaire.

• Rémunérations

La solde journalière est symbolique : 2,8 € pour le milicien de base, 11,2 € pour un capitaine. Un supplément est versé au milicien qui effectue un service d'avancement (formation pour passer au grade supérieur). **Au cours de leur service militaire les salariés continuent de recevoir 80 à 100 % de leur salaire payé par leur employeur.** Un système d'allocations pour perte de gain (Caisse de compensation) permet à l'État de verser à l'employeur une compensation pour les jours de service effectués par l'employé. Les personnes n'ayant pas d'employeur (par exemple les étudiants) se font directement verser le montant de cette compensation. Durant leurs jours de service, les militaires peuvent voyager gratuitement sur l'ensemble des transports publics.

• Fidélisation

La difficulté principale étant le manque de volontaires pour occuper des fonctions d'officier au sein de l'armée, le département de la défense s'est attaché à valoriser la formation de ces derniers en lui conférant une équivalence civile. Ainsi un modèle de formation en douze modules a été mis au point avec « l'association suisse pour la formation à la conduite » (SVF) qui permet à ceux qui réussissent les différents examens d'obtenir un « certificat de leadership SVF » reconnu dans le civil.

D'une manière générale le département de la défense s'efforce d'établir des équivalences entre la formation militaire et civile. Ainsi, le permis bateau militaire, le permis de conduire militaire pour camions sont reconnus dans le civil. Le certificat militaire pour la destruction de munitions non explosées est utilisable dans le civil pour effectuer des travaux à l'explosif. Les recrues des écoles d'hôpital ont la possibilité de passer le certificat d'aide soignant de la croix rouge suisse, reconnu dans toute la Suisse. Le service pratique des futurs médecins et vétérinaires est pris en compte dans le cursus civil de formation.

• Emploi

Les missions susceptibles d'être confiées à la réserve active sont les missions générales de l'armée sur le territoire national:

- La défense du territoire et de l'espace aérien de la Suisse en cas d'agression militaire.
- En cas de crise aiguë, la surveillance et la protection de l'espace aérien, des installations, points de passage et axes stratégiques.
- L'appui subsidiaire aux autorités civiles (cantonales) :

- Soutien des autorités cantonales en cas de catastrophe, de menaces à l'ordre public ou dans le cadre de manifestations importantes (sommets internationaux, compétitions sportives).
- Surveillance des zones frontalières et des sites sensibles en appui des gardes frontières ou des forces de police. Police du ciel.
- Appui à l'aide humanitaire à l'étranger, sur volontariat uniquement.

Remarque : L'armée suisse participe avec de faibles effectifs aux missions de maintien de la paix (et non aux missions d'imposition de la paix) sur la base du volontariat uniquement. Les volontaires servent alors au titre d'un contrat avec la confédération. Les missions d'évacuations de ressortissant auxquelles les forces armées pourraient être associées, seraient en principe confiées à des professionnels (Détachement de Reconnaissance de l'Armée n° 10).

A noter que dans les forces aériennes, le pilotage des aéronefs de nouvelle génération est réservé à des professionnels.

2) Les réserves civiles

• Protection civile

Les autres forces de sécurité sont : la police fédérale, les polices cantonales, la sécurité civile, les pompiers cantonaux et communaux. La sécurité civile est composée de miliciens qui sont recrutés selon les mêmes modalités et dans les mêmes centres que leurs homologues militaires. Les besoins en personnel de l'armée sont satisfaits en priorité. Toutefois la sécurité civile dispose de ses propres critères de sélection qui sont différents de ceux de l'armée. Les recrues de la sécurité civile sont affectées à des organisations cantonales et gérées par les communes. Elles doivent effectuer des cours de répétition selon le même principe que les miliciens de l'armée. Dans ce sens la protection civile peut être considérée comme une organisation de réserve. La police fédérale ne possède pas de forces de réserve.

• Missions - Tâches

La protection civile n'intervient en principe qu'en deuxième échelon, en renfort des pompiers, policiers et services sanitaires cantonaux. Elle accomplit les tâches suivantes:

- Mise à disposition de l'infrastructure de protection (abris, bunkers) et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population;
- Encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection;
- Protection des biens culturels;
- Appui aux autres organisations partenaires, notamment en cas de catastrophe ou en situation d'urgence;
- Aide à la conduite et à la logistique, au titre de renfort;
- Travaux de remise en état;
- Interventions au profit de la collectivité.

Les recrues sont affectées à trois domaines de base en fonction de leurs aptitudes et desiderata :

- Assistance : prise en charge des personnes touchées par une catastrophe (mise à l'abri et aide psychologique d'urgence) ; assistance aux réfugiés en cas de migration importante ; mise en service de centres sanitaires enterrés en appui des services sanitaires cantonaux.
- Appui et pionniers : sauvetage sur les lieux d'une catastrophe ; travaux de consolidation, de déblaiement et de remise en état.
- Aide à la conduite : suivi de la situation lors de catastrophes ; mise en œuvre de moyens de transmissions.

• **Organisation – Effectifs**

Bien que la protection civile soit réglementée au niveau de la Confédération et des cantons, ce sont les communes qui sont responsables pour emploi. Celles-ci se regroupent souvent en régions. En effet, chaque commune n'a pas forcément besoin d'avoir sa propre organisation de protection civile. Le plan directeur de la protection de la population prévoit des unités organisationnelles de 6 000 à 10 000 habitants. L'organisation de la protection civile est dictée par l'analyse des dangers, les données géographiques et les structures politiques des cantons, des communes ou des régions. Les besoins en personnel de protection civile varient d'un canton à l'autre. Chaque canton peut adapter ses effectifs en fonction de ses besoins. Les personnels excédentaires peuvent à tout moment être affectés à une « réserve » dormante qui ne pourra être engagée en intervention qu'après une instruction adaptée. En 2009 le nombre de recrues affectées à la protection civile était d'environ 6 000 hommes.

• **Instruction**

L'instruction au sein de la protection civile incombe en principe au canton. La confédération est toutefois chargée de certaines formations comme par exemple, la formation à la fonction de commandant de la protection civile. Les citoyens servant au sein de la protection civile doivent effectuer une instruction de base, une instruction complémentaire spécifique au domaine d'affectation, des cours annuels de répétition et des stages de formation pour les cadres. Ces derniers ainsi que certains spécialistes peuvent être convoqués à des cours de perfectionnement de deux semaines au plus dans un délai de quatre ans.

• **Obligations**

La durée de service dans la protection civile s'étend de l'année où les citoyens atteignent l'âge de 20 ans à celle où ils ont 40 ans. Après leur formation initiale, les simples miliciens sont astreints à des cours de répétition de 2 jours par an, les cadres à des cours de 10 jours. Les convocations doivent être adressées aux citoyens concernés six semaines au moins avant le début du service. Les demandes de report de convocation sont toujours possibles et doivent être formulées auprès de l'autorité requérante. Les miliciens affectés à la sécurité civile ne peuvent, comme leurs

camarades qui effectuent un service militaire, demander à opter pour un service civil de remplacement.

3) La gestion de crise et l'emploi des forces de réserve

• Implication des réserves militaires dans la gestion des crises

En dessous du seuil de défense, la responsabilité de l'intervention revient aux cantons qui font éventuellement appel aux moyens des cantons voisins (police) et aux moyens de la confédération en complément de leurs moyens propres, sans que cela ne nécessite *a priori* une implication parlementaire. Les cantons disposent de leur propre état-major de crise qu'ils renforcent avec les officiers de milice qui leur sont affectés. Ces états-majors expriment les besoins de renfort au commandement de l'armée qui les attribue au commandement (militaire) de la région territoriale concernée. Cette dernière assure donc l'interface entre l'armée et les cantons ainsi que le commandement tactique des forces militaires impliquées. Le système de milice permet de gérer de façon assez souple et progressive la mise sur pied des troupes nécessaires :

- En cas de crise soudaine, seuls les « Durchdiener », les soldats sous contrat ou les professionnels peuvent être mobilisés au pied levé.
- Si la crise nécessite davantage de troupes, on engage en complément les formations de la réserve active qui se trouvent en cours de répétition. L'état-major des forces terrestres fait en sorte d'avoir en permanence deux à trois bataillons en cours de répétition. Le type de troupe à l'instruction est en principe planifié en fonction des événements attendus. Ainsi les troupes de sauvetage sont-elles mobilisées au cours du printemps pour faire face à d'éventuelles inondations. Le délai de réaction se mesure en jours voire en semaines.
- Si les unités en cours de répétition ne suffisent pas, des assemblages ad-hoc de bataillons de la réserve active sont mis sur pied par l'état-major de l'armée. Le délai de réaction se mesure en semaines voire en mois en fonction de la prestation à fournir et surtout de la quantité d'hommes à mettre sur pied¹.

La confédération est responsable en situation de défense. La réserve non-active est alors mobilisée, ce qui nécessite une décision du conseil fédéral et du parlement. L'armée suisse qui donne la priorité à la défense opérationnelle du territoire estime n'avoir plus la capacité à faire face à une attaque militaire de grande ampleur sur son territoire. Pour retrouver cette capacité, une montée en puissance échelonnée sur plusieurs années est indispensable. Elle requiert des décisions parlementaires (adaptation des règles de droit, modification du plafond de dépense...).

¹ Une semaine pour 500 hommes, 6 à 8 mois pour une brigade complète.

• **Implication de la sécurité civile dans la gestion des crises**

Les miliciens de la sécurité civile peuvent être convoqués en vue d'interventions.

Par le Conseil fédéral :

- En cas de catastrophe ou dans une situation d'urgence touchant plusieurs cantons ou l'ensemble du pays;
- En cas de catastrophe ou dans une situation d'urgence survenant dans une région étrangère limitrophe;
- En cas de conflit armé;
- En vue d'interventions à l'échelle nationale au profit de la collectivité.

Par un canton (ou une commune) :

- En cas de catastrophe ou dans une situation d'urgence;
- Pour des travaux de remise en état;
- En vue d'interventions en faveur de la collectivité.

Dans ce cas, le canton règle lui-même les modalités de la convocation.

• **Organes de gestion des crises**

La confédération dispose d'états-majors spéciaux et de gestion des crises. Il s'agit en particulier de l'organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité, de l'état-major « prise d'otage et chantage », de l'organe sanitaire de coordination, de la cellule spéciale de pandémie, de l'état-major pour la sûreté de l'information, de la coordination des transports en cas d'événement et l'état-major de conduite de l'armée. Seul ce dernier est activé en permanence. D'autres états-majors ad-hoc peuvent être créés.

Il existe une plate-forme de sécurité associant la confédération et les cantons au niveau police et défense. Elle permet seulement de prendre des décisions politiques. Elle n'a cependant aucun rôle dans la gestion des crises. Le nouveau projet de rapport sur la politique de sécurité, tout en reconnaissant la prééminence des cantons dans la gestion des crises survenant sur leur territoire, préconise d'améliorer la coopération entre confédération et canton en confiant à cette plate-forme un rôle de coordination dans la gestion des crises. Ce rôle reste à définir précisément.

Etats-Unis

1) Les réserves militaires

- **Quel est l'effectif de la réserve militaire ? Quelle est la part des anciens militaires d'active dans la réserve ?**

US ARMY RESERVE	206.990
US ARMY NATIONAL GUARD	362.000
US MARINE CORPS RESERVE	41.517
US NAVY RESERVE	6.205
US AIR FORCE RESERVE	117.500
US AIR GUARD	106.700
USCG RESERVE.....	752
TOTAL	901.664

- **Comment les réserves des forces armées sont-elles organisées ? Y a-t-il différentes réserves (en fonction de leur disponibilité ou autres) ?**

On distingue *Armed Forces Reserve* et *National Guards*. La différence réside principalement dans la chaîne de commandement : l'*Army Reserve* et la *Air Force Reserve* (au même titre que la *Navy Reserve* et l'*USMC Reserve*) sont subordonnés au gouvernement fédéral, tandis que la *Army National Guard* et la *Air Force National Guard* sont subordonnées au gouverneur de chaque Etat (sauf si elles sont mobilisées par le Président des Etats-Unis ou selon les moyens prescrits par la loi, possible depuis 2007). Sauf en cas de mandat fédéral, les *National Guards* ne sont pas soumis au Posse Comitatus Act. Le Posse Comitatus Act a été établi en 1878 pour limiter les possibilités du gouvernement fédéral d'utiliser l'armée comme force de l'ordre sur le territoire national. L'exception porte sur les *Coast Guard Reserve* (comme les *US Coast Guards* d'active) qui ne sont jamais soumis au Posse Comitatus Act parce qu'ils ne dépendent pas du *Department of Defense*. Il existe une *National Guard of the United States* : il s'agit de membres des *National Guards* de chaque Etat détachés au niveau fédéral.

Au sein des réserves, on distingue :

- ❖ La ***Ready Reserve*** comprend les membres de la *Reserve* et de la *National Guard*, organisée en unités ou non, qui peuvent être rappelés pour augmenter les forces de la composante d'active en cas de guerre ou d'urgence nationale. La *Ready Reserve* est subdivisée en trois sous-catégories :
 - La ***Selected Reserve*** est composée des unités et des individuels de la *Ready Reserve* désignés par leurs services respectifs et approuvés par le CEMA (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) comme essentiels aux

missions initiales (de fait, ils ont la priorité par rapport aux autres réserves. La *Selected Reserve* est elle-même divisée en plusieurs sous-catégories :

- ***Drilling Reservists/Troop Program Units*** (TPUs) sont des membres d'unités entraînés qui participent aux entraînements des unités à mi-temps.
 - ***Training Pipeline*** (non-déployable account) sont des personnels recrutés par la *Selected Reserve* qui n'ont pas encore finalisé leur programme initial d'entraînement pour l'active ainsi que des officiers en cours de professionnalisation ou qui suivent des formations de pilotage.
 - ***Individual Mobilization Augmentees*** (IMAs) sont des personnels entraînés affectés à une composante d'active, à un *Selective Service System* ou à la *FEMA (Federal Emergency Management Agency)* qui doivent effectuer leur service au moment ou peu après la mobilisation. Les IMAs participent aux entraînements à mi-temps avec une composante d'active en préparation en vue d'une mobilisation.
 - ***Active Guard/Reserve*** (AGR) sont des membres de la *National Guard* ou de la *Reserve* qui appartient à la *Selected Reserve* qui sont rappelés au service actif (ou comme membres à plein temps de la *National Guard*) pour des tâches d'organisation, d'entraînement, de recrutement, d'instruction ou d'entraînement des unités de réserve.
- ***Individual Ready Reserve*** (IRR) est composée (principalement) d'individus ayant suivi un entraînement, ayant servi dans l'active ou dans la *Selected Reserve* et qui ont encore une partie de leur *Military Service Obligation* à remplir.
- ***Inactive National Guard*** (ING) sont des personnels de la *National Guard* ayant un statut d'inactifs dans la *Ready Reserve* (et non dans la *Selected Reserve*), rattachés à une unité de la *National Guard*, qui sont tenus annuellement de participer au rassemblement de leur unité mais qui ne participent pas aux entraînements. En cas de mobilisation, les ING sont mobilisés avec leur unité.
- ❖ La ***Standby Reserve*** est constituée des personnels qui maintiennent leur affiliation sans être dans la *Ready Reserve*, qui ont été désignés comme des employés civils essentiels, ou qui ont une difficulté/handicap temporaire. Ils ne sont pas tenus de participer aux entraînements et ne sont pas affectés à une unité, mais ils forment un groupe d'individus entraînés qui peuvent être mobilisés en cas de besoins spécifiques.
- ***Active Status List*** sont les *Standby Reservists* qui sont temporairement assignés pour raison de santé ou autre ; ceux qui n'ont pas complété leur *Military Service Obligation* ou ceux maintenus en service actif selon les prescriptions légales ; ou les membres du Congrès (et autres) identifiés comme des personnels essentiels par leur employeur et qui ont été retirés de la *Ready Reserve* parce qu'ils sont nécessaires à la sécurité nationale dans leur emploi civil.

- ***Inactive Status List*** sont les *Standby Reservists* qui ne sont tenus ni légalement ni par une autre réglementation de rester dans le service actif et qui maintiennent leur affiliation à la réserve avec un statut non-participatif, ainsi que ceux qui ont des compétences qui pourraient être nécessaires aux Forces armées concernées.
- ❖ La ***Retired Reserve*** est composée de tous les officiers, sous officiers et militaires du rang de la Réserve qui reçoivent une pension au titre de leur service actif/réserviste. Tous les réservistes qui sont éligibles à une pension mais n'ont pas encore 60 ans, qui n'ont pas demandé leur départ et ne sont pas des membres volontaires de la *Ready* ou *Standby Reserve* ; et les autres réservistes retraités sous certaines conditions.

• **Comment les réserves des forces armées sont-elles recrutées, formées et entraînées ?**

En 2001, l'US Army a dépensé 140 millions de dollars pour ses campagnes de publicité, et 216 millions en 2005.

L'US Army a payé plus d'1 milliard de primes d'engagement et de réengagement en 2006. Le montant moyen des primes a été de 16 925 dollars par homme en 2006 contre 6 353 dollars en 2002. Le montant total des primes de réengagement a été de 736,9 millions de dollars en 2006 contre 127,8 millions de 2002. La moyenne des primes de réengagement a été de 13 824 dollars en 2006 contre 10 114 dollars en 2002.

Le coût par recrue est, pour l'US Army, de plus de 16 000 dollars en 2005 contre 7 000 dollars en 1985.

L'Army National Guard a doublé ses primes d'engagement en 2006, passant de 10 000 dollars à 20 000 dollars selon la spécialité. La prime de réengagement est passée de 5 000 dollars entre 2005 à 15 000 dollars en 2007. La gratuité de la scolarité universitaire a aussi contribué favorablement au recrutement.

Le budget de l'US Army consacré au recrutement est passé de 443 à 547 millions entre 2007 et 2008, il est passé de 66 à 90 millions pour le Marine Corps au cours de la même période.

L'entraînement de la National Guard se fait en trois phases (trois fois trois semaines) qui permettent une acquisition progressive des compétences nécessaires. La « Phase Rouge » (ou « Patriot phase ») est une phase d'introduction : une partie théorique importante, entraînement physique, maniement d'un M-16, corps à corps et guérilla. La « Phase Blanche » (ou « Gunfighter phase ») a pour but de développer les aptitudes au combat et l'entraînement physique (entraînement de nuit, armes automatiques, lance-grenades, mines, BRM, cartographie). La « Phase Bleue » (ou « Warrior Phase ») est concentrée sur la tactique, le commandement et la discipline (IED, opérations en milieu urbain, marches, exercices en bivouac) : cette phase est sanctionnée par un EOCT (End of Test Cycle) et un APFT (Army Physical Fitness Test). A

l'issue de cette formation (et sous réserve de succès), l'individu entre dans la National Guard.

• **Quel sont le budget des réserves et leur taux d'activité ?**

Pour l'année fiscale 2007, le budget de la composante réserve était de (en dollars) :

- Army Reserve :
 - o Paiement groupe F entraînement recrutement 177 571 000
 - o Recrutement et publicité 88 629 000
- Army National Guard
 - o Paiement groupe F entraînement recrutement 310 889 000
 - o Recrutement et publicité 126 731 000
- USMC Reserve
 - o Paiement groupe F entraînement recrutement 89 381 000
 - o Recrutement et publicité 8 091 000

Le volume de recrutement pour 2006 était de :

- Army Reserve : objectif de 36 500 réalisé à 95 %
- Army National Guard : 69 042

Au 6 mai 2010, près de 66 000 gardes sont déployés en opérations extérieures sur 134 000 mobilisés. La National Guard représente donc 1/3 des personnels déployés (Afghanistan, Iraq, Sinai, Kosovo).

Le Secrétaire de la Défense Gates autorisé l'envoi de 6 000 gardes sur les côtes du Golfe du Mexique (Titre 32 : payés par le gouvernement fédéral mais sous l'autorité des gouverneurs).

• **Comment est rémunéré le réserviste, comment est-il fidélisé (carrière militaire, garanties juridiques dans son emploi civil...) ?**

Durant ses périodes d'active, le réserviste est rémunéré au même titre qu'un personnel d'active (même grade, même avancement).

L'Army National Guard a mis en place un programme de recrutement appelé G-RAP (Guard Assistant Recruitment Program). Ce programme a permis de recruter 15 554 hommes sur les 69 042 de l'année fiscale 2006. Le principe est de recruter des recruteurs au sein de l'ARNG. Chaque assistant recruteur se voit offrir une prime de 2 000 dollars par homme recruté. La nouvelle recrue rapporte ainsi 1 000 dollars à son recruteur dès la signature du contrat, et 1 000 dollars à l'issue de la formation de base. Cette formule a coûté 31,1 millions de dollars pour 15 554 recrues en 2006. Au total, chaque recrue coûte 16 000 dollars par homme à l'ARNG, soit 248,8 millions de dollars pour 15 554 recrues en 2006.

Les assistants recruteurs peuvent ainsi choisir de percevoir 2 000 dollars par recruté ou de cumuler à l'année pour transformer cette prime en une couverture sociale qui leur assurera ainsi qu'à leur famille la gratuité des frais médicaux, dentaires et ophtalmologiques.

La prime varie aussi en fonction du niveau du recruté. Pour un médecin, la prime est de 7 500\$, pour un pasteur 4 000\$, pour un prêtre 4 500\$, pour un infirmier 3 000\$, pour un dentiste 5 000\$ et pour un avocat 4 000\$.

Depuis septembre 2007, cette mesure vise aussi à soutenir les efforts de recrutement de l'Army. Chaque recrutement équivaut à un bonus de 2 000\$: les nouvelles recrues intègrent d'abord l'*Army National Guard* au sein de laquelle elles sont entraînées, puis sont affectées dans l'Army pour une durée de 30 à 48 mois.

L'emploi (position, hiérarchie et salaire) est garanti.

- **Quelles sont ses contraintes de disponibilité ?**

Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur cette question. Pour autant, les armées américaines disposent d'une réserve opérationnelle et très disponible. Les réservistes représentent en effet près de 50 % des personnels déployés en OPEX. Les membres de la garde nationale et de la réserve peuvent être déployés en opération extérieure pour une période de 12 mois pendant la durée de leur contrat (5 ans).

- **Quelles sont les contraintes de son employeur ?**

L'employeur doit réemployer le réserviste après son déploiement, à l'exception de l'Iraq à cause de la fréquence des déploiements. L'entreprise doit aussi faire des efforts raisonnables pour que le réserviste suive les formations nécessaires ou souhaitables à son retour à l'emploi.

L'employeur doit aussi considérer le réserviste comme un employé en congé sans solde, et lui accorder les mêmes droits et bénéfices sociaux qu'un autre employé en congé sans solde (mais non réserviste).

- **Comment les réserves sont-elles employées ?**

Bilan (quantitatif, qualitatif) de l'emploi des réservistes sur le territoire national et en OPEX :

Au 23 mars 2010, un total de 134 709 gardes et réservistes sont en situation d'activité, soit potentiellement déployables sur un théâtre d'opération pour une durée de un an, cet effectif se décompose comme suit:

Army National Guard et Army Reserve	108 456
Navy Reserve	6 153
Guard et Air Force Reserve	15 895
Marine Corps Reserve	6 453
Coast Guard Reserve	752

Des agences civiles peuvent servir comme auxiliaires des forces armées en cas de besoin : *Civil Air Patrol, Coast Guard Auxiliary, Merchant Marine, Military Auxiliary Radio System.*

2) Les réserves civiles

- **Quelles sont les autres forces de sécurité ou de défense civile autres que les forces armées (sécurité civile, pompiers, police..).**

Deux types de forces de sécurité et de défense civile sont à distinguer : celles relevant du gouvernement fédéral et celles relevant d'une juridiction locale (Etat, ville, county)

- Fédéral
 - Dépendant du Department of Justice : FBI, DEA, ATF, Marshal Services
 - Dépendant du Department of Homeland Security : US Customs and Border protection, US immigration and customs enforcement, US Secret Services, US Coast Guards, Transportation Administration, Citizen Corps
- Etat :
 - Police de l'Etat (à laquelle viennent s'ajouter police du county, sheriff, police universitaire, polices particulières : Park Rangers, Capitole Police)
 - Fire Department (pompiers)
 - Emergency Medical Service (assistance médicale)

- **Ces forces de sécurité disposent-elles de forces de réserve ?**

Les agences fédérales (FBI, etc...) ne disposent pas d'une réserve. Les dispositifs locaux (état et subordonné), c'est-à-dire les pompiers, la police (et autres forces de sécurité) et les EMS, disposent d'une réserve. Le Citizen Corps est constitué uniquement de réservistes.

- **Effectifs, organisation, emploi, formation, budget, rémunérations et contraintes de ces forces de réserve**

Les budgets, leur proportion par rapport au personnel d'active, ainsi que certaines modalités de leur formation ou de leur emploi dépendent de la force qui les emploie. Chaque Etat, ville majeure et county dispose de sa propre force de police, voire de ses pompiers et de ses EMS.

1/ la réserve de la police :

Les polices locales des villes et des comtés majeurs ont une composante de réserve. Leur organisation est relativement similaire : la réserve sert à fournir des policiers supplémentaires lors d'évènements majeurs ou des situations d'urgence ; dans certaines forces de police, ils participent aussi au travail d'enquête et de contrôle. Ils peuvent aussi renforcer les patrouilles. La formation est dispensée par l'académie de police de la ville/du comté, aux frais de l'institution. Ils doivent servir au moins 12h/20h par mois (dont une partie de formation mensuelle). Quand ils ont en service, ils sont considérés comme des employés de la police, et bénéficient des mêmes assurances/droits etc en cas d'accident. Ils ne sont pas

nécessairement rémunérés, sauf s'ils travaillent au-dessus du nombre d'heures contractuel. (Etude réalisée à partir des forces de réserve de la police de Tampa, FL et de San Francisco, CA)

2/ la réserve des pompiers :

Le corps des pompiers est composé de 27 % de pompiers professionnels et de 73 % de pompiers volontaires, qui forment la réserve. Dans les villes majeures, ils suivent une formation courte : ils peuvent être appelés pour assurer la sécurité lors de manifestations importantes, peuvent avoir des permanences à effectuer (durant lesquelles ils effectuent le même travail que des pompiers volontaires). Dans certaines villes, les réservistes constituent 100 % des pompiers.

3/ Réserve médicale :

Les EMS sont l'équivalent du SAMU (les pompiers sont spécialisés dans les interventions liées à l'extinction de feu et les urgences médicales de moindre ampleur puisqu'ils ne comptent pas de médecins).

Contrairement aux réserves militaires, ils ne peuvent pas être mobilisés directement par le gouvernement. En revanche, ils peuvent participer à des opérations de sauvetage, de lutte contre les incendies (etc) en coopération avec les autorités fédérales.

Le Citizen Corps n'est utilisé qu'en cas de crise.

3) La gestion de crise et l'emploi des forces de réserve

• Existe-t-il un dispositif, en cas de crise majeure sur le territoire du pays, qui permette le rappel de tout ou partie des réserves militaires ? Des réserves civiles ?

Oui, on distingue dans le code des Etats-Unis (US Code) les provisions de mobilisation 12301, 12302 et 12304 détaillées ci-dessous qui permettent ce rappel.

• S'il n'existe pas un dispositif spécifique de réaction à une crise majeure (mobilisation générale, état d'exception ou autre...), le droit commun du pays permet-il aujourd'hui le rappel de réservistes pour répondre à une crise majeure?

Suivant l'échelle d'intervention, les Etats-Unis appliquent :

- le *Disaster Mitigation Act de 2000* (DAM, litt. « loi sur l'atténuation des désastres »), une loi fédérale (nationale) ;
- les *Local Mitigation Strategies* (LMS, « stratégies locales d'atténuation des désastres »), au niveau du comté.

- **Les dispositions de rappel et d'emploi des réserves –juridiques, opérationnelles - sont-elles en mesure de répondre à une crise majeure ? Quelles sont les limites, en l'état actuel des dispositions existantes, de l'emploi des réserves civiles et militaires pour répondre à une crise majeure sur le territoire du pays (délai de rappel, temps de disponibilité, etc.).**

Ordres de mobilisation US Code (le code des Etats-Unis, codification du droit américain fédéral à caractère général et permanent), titre 10, sous-titre E « Reserve Components », partie 2, chapitre 1209, paragraphes suivants : 12301(a,b,d) 12302, 12304.

OASD(RA)		
Full Mobilization 12301(a)	<ul style="list-style-type: none"> • Requires declaration of War or National Emergency by the Congress • Requires Congress in Session 	<ul style="list-style-type: none"> • All Reservists including members in an inactive status and retired members • No number limitation stated • Duration of War or Emergency + 6 Months
Partial Mobilization 12302	<ul style="list-style-type: none"> • Requires Declaration of National Emergency • Report to Congress Every 6 Months 	<ul style="list-style-type: none"> • Ready Reserve • Not more than 1,000,000 • Not more than 2 year duration
Presidential Reserve Call-up 12304	<ul style="list-style-type: none"> • Requires Presidential notification of Congress • No Declaration of National Emergency 	<ul style="list-style-type: none"> • Not more than 200,000 • Selected Reserve, up to 30,000 IRR • 365 days • Now includes terrorists incidents
15-day Statute 12301(b)	<ul style="list-style-type: none"> • Service Secretaries may call Ready Reserve up to 15 days/year 	<ul style="list-style-type: none"> • Annual Training • Operational Missions • Involuntary
RC Volunteers 12301(d)	<ul style="list-style-type: none"> • Requires consent of individual RC member • Governors must consent to National Guard activation 	<ul style="list-style-type: none"> • All Reservists • No number limitation stated • No duration stated

Mobilisation générale (12301 a) : déclaration de guerre ou urgence nationale de la part du congrès. Tous les réservistes sont appelés, y compris les retraités. Pas de limite en nombre, pendant toute la durée de la guerre ou de la crise + 6 mois.

Mobilisation partielle (12302) : déclaration de situation d'urgence nationale. Rapport au congrès tous les 6 mois. Ready Reserve (cf définition plus haut), pas plus d'1 million d'entre eux pour une durée n'excédant pas deux ans.

Rappel présidentiel de la réserve (12304) : demande de la part du président au Congrès. En revanche pas de déclaration de situation d'urgence nationale. Pas plus de 200 000 RC mobilisés, pour 365 jours, y compris si acte terroriste.

Statut de 15 jours (12301 b) : Ready Reserve pouvant être appelé pour 15 jours/an par les départements concernés. Missions de type opérationnel.

Volontaires des Composants de la Réserve (12301d) : requiert l'accord des individus de la réserve concernés. Les gouverneurs doivent approuver l'utilisation de la national guard. Aucune limitation dans la quantité ou la durée.

• Quels sont dans l'Etat les acteurs institutionnels de la gestion de crise ? Y a-t-il un niveau ou un organisme de coordination et de gestion de la crise ?

Dans le cas de catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, tempêtes...) sous l'égide du DHS (département de la sécurité intérieure), la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) est l'agence répondant à cette gestion de crise au niveau fédéral. C'est alors la méthodologie HAZUS qui est utilisée dans le cas de catastrophes naturelles mentionnées ci-dessus : c'est un outil permettant d'évaluer les risques encourus lors de catastrophes naturelles.

Toutefois, la gestion de crise est gérée, le plus souvent possible, à échelle locale.

Dans le cas d'une menace terroriste, le secrétaire du DHS initie le NRF (*National Response Framework*). Ce plan sera ensuite détaillé et géré à échelle locale. Des ressources fédérales seront alors mises à disposition pour les zones concernées. C'est le NIMS (*National Incident Management System*) qui se charge de gérer à échelle locale de tels événements.

C'est le *Citizen Corps*, organisation de volontaires civils, (qui intervient à échelle locale et dépend à échelle nationale du DHS) qui est appelé lors d'une crise nationale dépassant les capacités normales des services de gestion de crise. Ce Corps forme des *Community Emergency Response Teams*.

ANNEXE 4 - TEXTES DE LOI DE RÉFÉRENCE

1. Textes de référence sur les réserves militaires

Version consolidée au 29 août 2010

Code de la Défense - Partie législative

Livre II Réserve Militaire

TITRE IER DISPOSITION COMMUNES

Chapitre unique

Article L4211-1

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.

IV.-Les réservistes et leurs associations, les associations d'anciens militaires ainsi que les associations dont les activités contribuent à la promotion de la défense nationale constituent les relais essentiels du renforcement du lien entre la nation et ses forces armées. Ils ont droit à sa reconnaissance pour leur engagement à son service et peuvent bénéficier de son soutien.

A l'égard des associations, cette reconnaissance peut s'exprimer par l'attribution de la qualité de " partenaire de la réserve citoyenne " pour une durée déterminée.

L'entreprise ou l'organisme qui a favorisé la mise en œuvre des dispositions du présent livre, notamment en signant une convention avec le ministre de la défense, peut se voir attribuer la qualité de " partenaire de la défense nationale ".

Article L4211-2

Pour être admis dans la réserve, il faut :

1° Etre de nationalité française ou ancien militaire engagé à titre étranger volontaire pour servir comme réserviste dans la légion étrangère ;

2° Etre âgé de dix-sept ans au moins ;

3° Etre 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.

Article L4211-3

Conformément à l'article L. 114-1 du livre Ier du code du service national, l'organisation générale de la réserve fait l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense et des programmes des établissements d'enseignement du second degré des premier et second cycles. Un rappel de cet enseignement est effectué à l'occasion de l'appel de préparation à la défense.

Article L4211-4

Les volontaires sont admis dans la réserve, directement ou à l'issue d'une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense, en qualité de militaire du rang, de sous-officier ou officier marinier, d'aspirant, d'officier ou de personnel assimilé. Les militaires rendus à la vie civile conservent le grade qu'ils détenaient en activité.

L'un des objets de la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense est de pourvoir au recrutement de la réserve et, pour ce faire, elle est ouverte à tout citoyen volontaire pour servir dans ce cadre dans les conditions prévues par le présent livre.

Article L4211-5

Ont la qualité de militaires les réservistes quand ils exercent une activité pour laquelle ils sont convoqués en vertu de leur engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité.

Article L4211-6

En dehors des activités de service mentionnées à l'article L. 4211-5, tout réserviste ou ancien réserviste qui a obtenu l'honorariat peut être admis à participer bénévolement à des activités définies ou agréées par l'autorité militaire, parmi lesquelles figurent des actions destinées à renforcer le lien entre la nation et son armée. Il est alors collaborateur bénévole du service public. Il est soumis à l'obligation d'obéissance hiérarchique et de discrétion pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance au titre de ces activités.

Article L4211-7

Aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences qui résultent soit d'une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, soit d'un appel ou d'un rappel des personnes soumises à l'obligation de disponibilité.

Article L4211-8

Il est institué une journée nationale du réserviste.

TITRE II ***VOLONTAIRES POUR SERVIR DANS LA RÉSERVE*** ***OPÉRATIONNELLE***

Chapitre unique

Article L4221-1 Modifié par LOI n°2009-971 du 3 août 2009 - art. 10

Le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable en vue :

- 1° De recevoir une formation ou de suivre un entraînement ;
- 2° D'apporter un renfort temporaire aux forces armées, en particulier pour la protection du territoire national et dans le cadre des opérations conduites en dehors du territoire national ;
- 3° De dispenser un enseignement de défense ;
- 4° De participer aux actions civilo-militaires, destinées à faciliter l'interaction des forces opérationnelles avec leur environnement civil ;
- 5° De servir auprès d'une entreprise dans les conditions prévues aux articles L. 4221-7 à L. 4221-9.

Le contrat peut comporter, en outre, une clause de réactivité permettant à l'autorité compétente de faire appel aux réservistes dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 4221-4.

Cette clause est soumise à l'accord de l'employeur.

Ces missions peuvent s'exercer en dehors du territoire national.

Le volontaire peut, au titre de son engagement à servir dans la réserve opérationnelle, être admis à servir, par arrêté du ministre de la défense ou par arrêté du ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale, dans l'intérêt de la défense et de la sécurité nationale, pour une durée limitée, auprès d'une administration de l'Etat, d'un établissement public administratif, d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'une organisation internationale.

Article L4221-2

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.

Article L4221-3

Les forces armées peuvent avoir recours à des spécialistes volontaires pour exercer des fonctions déterminées correspondant à leur qualification professionnelle civile, sans formation militaire spécifique.

Le grade attaché à l'exercice de cette fonction de spécialiste dans la réserve opérationnelle est conféré par arrêté du ministre de la défense. Il ne donne pas droit à l'exercice du commandement hors du cadre de la fonction exercée.

Article L4221-4

Modifié par LOI n°2009-971 du 3 août 2009 - art. 11

Le réserviste qui accomplit son engagement à servir dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail doit prévenir l'employeur de son absence un mois au moins avant le début de celle-ci.

Lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, le réserviste doit en outre obtenir l'accord de son employeur, sous réserve des dispositions de l'article L. 4221-5. 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 qui suivent la réception de la demande.

Lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale peut, par arrêté pris dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, faire appel, sous un préavis de quinze jours, aux réservistes qui ont souscrit un contrat comportant la clause de réactivité prévue à l'article L. 4221-1. Ce délai peut être réduit avec l'accord de l'employeur.

Des mesures tendant à faciliter, au-delà des obligations prévues par le présent livre, l'engagement, l'activité et la réactivité dans la réserve peuvent résulter du contrat de travail, de clauses particulières de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle ayant reçu l'accord de l'employeur, des conventions ou accords collectifs de travail, ou des conventions conclues entre l'employeur et le ministre de la défense.

Article L4221-5

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.

Le réserviste qui suit une formation au titre de l'article L. 900-2 du même code durant ses activités dans la réserve opérationnelle n'est pas tenu de solliciter l'accord préalable mentionné à l'article L. 4221-4.

Article L4221-6

La durée des activités à accomplir au titre de l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est déterminée, selon des modalités fixées par décret, conjointement par l'autorité militaire d'emploi et le réserviste, dans la limite de trente jours par année civile sous réserve des dispositions du titre III du présent livre. Cette limite peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, dans la limite, par année civile, de soixante jours pour répondre aux besoins des armées, de cent cinquante jours en cas de nécessité liée à l'emploi des forces et de deux cent dix jours pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale.

Article L4221-7

Des volontaires peuvent servir, au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, dans l'intérêt de la défense, auprès d'une entreprise qui participe au soutien des forces armées ou accompagne des opérations d'exportation relevant du domaine de la défense.

Ces volontaires sont soumis à l'exercice du pouvoir hiérarchique.

Article L4221-8

Modifié par LOI n°2009-971 du 3 août 2009 - art. 12

Pour l'application de l'article L. 4221-7, une convention est conclue entre l'Etat et l'entreprise concernée. Elle détermine notamment :

- 1° Les conditions de recrutement et d'exercice des fonctions des réservistes dans le respect du présent livre ;
- 2° Les conditions de l'exercice de la tutelle technique de l'entreprise sur les réservistes ;
- 3° Les modalités selon lesquelles la solde versée aux réservistes est remboursée au ministère de la défense et, pour les réservistes de la gendarmerie nationale, au ministère de l'intérieur.

Article L4221-9

La convention peut prévoir des durées d'activité supérieures à celles prévues à l'article L. 4221-6. Les stipulations de la convention ne peuvent faire obstacle à l'application du titre III du présent livre.

Article L4221-10

Les conditions de souscription, d'exécution et de résiliation des engagements à servir dans la réserve opérationnelle, les conditions de radiation, les modalités d'accès et d'avancement aux différents grades et les règles relatives à l'honorariat sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

TITRE III DISPONIBILITÉ

Chapitre Unique

Article L4231-1

Sont soumis à l'obligation de disponibilité :

1° Les volontaires pendant la durée de validité de leur engagement dans la réserve opérationnelle ;

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

Article L4231-2

Les anciens militaires mentionnés à l'article L. 4231-1 peuvent être convoqués, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans.

Article L4231-3

Les personnes soumises à l'obligation de disponibilité sont tenues de répondre, dans les circonstances prévues aux articles L. 4231-4 et L. 4231-5, aux ordres d'appel individuels ou collectifs et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.

Article L4231-4

En cas d'application de l'article L. 1111-2, l'appel ou le maintien en activité de tout ou partie des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité peut être décidé par décret en conseil des ministres.

Article L4231-5

Modifié par LOI n°2009-971 du 3 août 2009 - art. 14

En cas de troubles graves ou de menaces de troubles graves à l'ordre public, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur peuvent être autorisés par décret, pour les missions qui relèvent de leur autorité, à faire appel, pour une durée déterminée, à tout ou partie des réservistes de la gendarmerie nationale soumis à l'obligation de disponibilité.

TITRE IV RÉSERVE CITOYENNE

Chapitre unique

Article L4241-1

La réserve citoyenne a pour objet d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la nation et ses forces armées.

En fonction des besoins des forces armées, l'autorité militaire peut faire appel aux volontaires de la réserve citoyenne pour, avec leur accord, les affecter dans la réserve opérationnelle. Les intéressés souscrivent alors un engagement à servir dans la réserve opérationnelle.

Article L4241-2

La réserve citoyenne est composée de volontaires agréés par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale.

TITRE V ***DISPOSITIONS SOCIALES ET FINANCIÈRES***

Chapitre unique

Article L4251-1

Les réservistes, quand ils exercent une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité, bénéficient de la solde et des accessoires qui s'y attachent dans les mêmes conditions que les militaires professionnels.

Les réservistes exerçant une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle peuvent, en outre, bénéficier d'une prime de fidélité ainsi que d'autres mesures d'encouragement dans les conditions fixées par décret. Le montant de la prime de fidélité est le même quel que soit le grade.

Article L4251-2

Pendant la période d'activité dans la réserve opérationnelle, l'intéressé bénéficie, pour lui et pour ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions prévues à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Dans les situations prévues à l'article L. 4251-3, le délai mentionné à l'article L. 161-8 de ce même code n'est opposable ni à l'intéressé ni à ses ayants droit.

Article L4251-3

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 4221-6, en cas de disparition, d'enlèvement ou s'ils sont faits prisonniers pendant qu'ils exercent une activité dans la réserve opérationnelle, les réservistes conservent leur qualité de militaire jusqu'à leur réapparition ou leur libération, jusqu'au jugement déclaratif d'absence ou l'établissement officiel de leur décès.

Article L4251-4

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application des dispositions du présent Livre.

Article L4251-5

(Art. 26 de la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.)

Le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail est suspendu pendant la période en cause.

Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

Article L4251-6

Lorsqu'un fonctionnaire accomplit, sur son temps de travail, une activité dans la réserve opérationnelle, il est placé :

1° En position d'accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle, lorsque la durée de ses activités dans la réserve est inférieure ou égale à trente jours par année civile ;

2° En position de détachement pour la période excédant cette durée.

La situation des agents publics non titulaires est définie par décret en Conseil d'Etat.

Article L4251-7

Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit obtiennent de l'Etat, lorsque la responsabilité de ce dernier est engagée, la réparation intégrale du dommage subi, suivant les règles du droit commun.

TITRE VI CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA RÉSERVE MILITAIRE

Chapitre unique Article L4261-1

Le Conseil supérieur de la réserve militaire est chargé d'émettre des avis et des recommandations dans le domaine de la politique des réserves.

La composition, l'organisation, le fonctionnement et les modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la réserve militaire sont fixés par décret.

TITRE VII DISPOSITIONS PÉNALES

Chapitre unique Article L4271-1

Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5 par ordre d'appel individuel ou collectif, de ne pas se présenter, hors le cas de force majeure, à la destination et dans les délais fixés, constitue un acte d'insoumission passible des peines prévues à l'article L. 321-1 du code de justice militaire.

Article L4271-2

Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de s'absenter sans autorisation ou de ne pas rejoindre le poste auquel elle a été affectée à l'issue d'une absence régulièrement autorisée, constitue, à l'expiration des délais de grâce prévus aux articles L. 321-2 à L. 321-17 du code de justice militaire, un acte de désertion passible des peines prévues à ces mêmes articles.

Article L4271-3

Modifié par LOI n°2008-493 du 26 mai 2008 - art. 3

Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de refuser d'obéir ou, hors le cas de force majeure, de ne pas exécuter l'ordre reçu de ceux qui avaient qualité pour le donner, constitue une infraction passible des peines prévues aux articles L. 323-6 et L. 323-7 du code de justice militaire.

Article L4271-4

Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de s'être irrégulièrement absentée du poste auquel elle a été appelée à servir, constitue un abandon de poste passible des peines prévues à l'article L. 324-4 du code de justice militaire.

Article L4271-5

Les dispositions des articles L. 211-13, L. 212-36 et L. 267-2 du code de justice militaire relatives au mode d'extinction de l'action publique et au régime de la prescription des peines sont applicables aux personnes appelées ou maintenues à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5.

2. Textes de référence sur les réserves civiles

1/ Réserves civiles de la police nationale

Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

Article Annexe

A N N E X E I R A P P O R T S U R L E S O R I E N T A T I O N S D E L A P O L I T I Q U E D E S É C U R I T É I N T É R I E U R E

(...)

VI. - Créer une réserve civile de la police

A l'occasion d'événements exceptionnels ou de situations de crise, l'Etat doit pouvoir faire appel à des réservistes si les forces de sécurité intérieure s'avèrent insuffisantes. Ce concept existe déjà dans les forces armées et donc dans la gendarmerie nationale. Les orientations présentées ci-après serviront de base à la création de la réserve civile de la police nationale qui sera financée sur les moyens dégagés au titre de la présente loi. Pendant les cinq années suivant leur départ à la retraite, les fonctionnaires actifs de la police nationale sont susceptibles d'être appelés, si les circonstances l'exigent, pour venir renforcer les forces de sécurité intérieure en activité. Ce dispositif de réserve civile de la police nationale constitue l'un des éléments de la défense civile de notre pays. Les missions confiées aux réservistes de la police nationale tiennent compte des compétences acquises par les fonctionnaires concernés pendant leur période d'activité. Elles consistent en des tâches de soutien aux forces de sécurité intérieure en activité. Pendant le temps de réserve de cinq ans, les fonctionnaires actifs de la police nationale peuvent également participer, sur la base du volontariat, à des missions de solidarité relevant :

- soit du soutien social de proximité en assurant une permanence dans des services, notamment pour faciliter l'insertion locale de leurs collègues, particulièrement les plus jeunes ;
- soit de la transmission des connaissances, lorsque les fonctionnaires ont acquis pendant leur activité une technicité particulière ;
- soit de la médiation, notamment en direction des jeunes en difficulté.

Un texte réglementaire précisera les modalités d'organisation et de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale.

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

TITRE Ier : DISPOSITIONS RELATIVES AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET A LA PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS

(...)

Chapitre III : De la réserve civile de la police nationale

Article 4

Il est créé une réserve civile de la police nationale destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité. La réserve est constituée de fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service.

Article 5

Les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale, dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, sont tenus à une obligation de disponibilité afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre chargé de la sécurité intérieure en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public, dans la limite de quatre-vingt-dix jours par an.

Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Article 6

Dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale peuvent également demander à rejoindre la réserve civile en qualité de volontaires.

Les volontaires doivent remplir des conditions d'aptitude. Ceux dont la candidature a été acceptée souscrivent un engagement contractuel d'une durée minimum d'un an renouvelable. Ils apportent leur soutien aux services de la police nationale, dans la limite de quatre-vingt-dix jours par an

Le réserviste volontaire qui effectue les missions visées au présent article au titre de la réserve civile pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail, de conventions conclues entre l'employeur et le ministre chargé de la sécurité intérieure.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. Il fixe notamment le délai de préavis de la demande d'accord formulée auprès de l'employeur en application du présent article et le délai dans lequel celui-ci notifie à l'administration son éventuel refus.

Article 7

Les périodes d'emploi des réservistes sont indemnisées.

Les indemnités perçues au titre de périodes effectuées dans le cadre du volontariat ou de l'obligation de disponibilité ne sont pas soumises aux dispositions du premier alinéa de l'article 16 du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.

Dans le cas où le réserviste exerce une activité salariée, son contrat de travail est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre de la réserve civile de la police nationale. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant des présentes dispositions.

Pendant la période d'activité dans la réserve, l'intéressé bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions visées à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve. Un décret en Conseil d'Etat détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent article.

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

Chapitre IV : Dispositions fondées sur l'intégration

Article 30

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure est ainsi modifiée :

1° L'intitulé du chapitre III du titre Ier est complété par les mots : « et du service volontaire citoyen de la police nationale » ;

2° L'article 4 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par les mots : « ainsi qu'un service volontaire citoyen de la police nationale destiné, dans le but de renforcer le lien entre la Nation et la police nationale, à accomplir 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 » ;

b) Le second alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le service volontaire citoyen est composé de volontaires admis à ce service par l'autorité administrative. » ;

3° Après l'article 6, il est inséré un article 6-1 ainsi rédigé :

« Art. 6-1. - Pour être admis au titre du service volontaire citoyen de la police nationale, le candidat doit remplir les conditions suivantes :

« - être de nationalité française, ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou résider régulièrement en France depuis au moins cinq ans et satisfaire à la condition d'intégration définie à l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

« - être âgé d'au moins dix-sept ans. Si le candidat est mineur non émancipé, l'accord de ses parents ou de ses représentants légaux est requis ;

« - remplir des conditions d'aptitude correspondant aux missions du service volontaire citoyen ;

« - ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des missions.

« L'agrément du candidat par l'autorité administrative ne peut être délivré s'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des articles 21 et 23, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes moeurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat.

« Le volontaire agréé souscrit un engagement d'une durée d'un à cinq ans renouvelable, qui lui confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public. S'il accomplit ses missions pendant son temps de travail, il doit, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, obtenir l'accord de son employeur dans les conditions prévues à l'article 6, pour le réserviste volontaire.

« L'engagement peut être résilié lorsque son titulaire cesse de remplir l'une des conditions prévues au présent article. Il peut être suspendu en cas de nécessité tenant à l'ordre public.

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les conditions dans lesquelles les candidats au service volontaire citoyen de la police nationale sont informés de la consultation des traitements automatisés mentionnés aux articles 21 et 23 de la présente loi. » ;

4° L'article 7 est ainsi modifié :

a) Dans le premier alinéa, après le mot : « réservistes », sont insérés les mots : « et des volontaires du service volontaire citoyen de la police nationale » ;

b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « effectuées dans le cadre du volontariat ou de l'obligation de disponibilité » sont remplacés par les mots : « mentionnées au premier alinéa » ;

c) Dans le troisième alinéa, après les mots : « le réserviste », sont insérés les mots : « ou le volontaire du service volontaire citoyen de la police nationale » et, après les mots : « au titre de la réserve civile », sont insérés les mots : « ou du service volontaire citoyen » ;

d) Dans le quatrième alinéa, après les mots : « d'un réserviste », sont insérés les mots : « ou d'un volontaire du service volontaire citoyen de la police nationale » ;

e) Dans le cinquième alinéa, après les mots : « Pendant la période d'activité dans la réserve » et les mots : « en dehors de son service dans la réserve », sont insérés les mots : « ou dans le service volontaire citoyen de la police nationale ».

Loppsi 2 (actuellement en discussion au Parlement, sous réserve de son adoption par les 2 assemblées et de sa promulgation. Les dispositions ci-dessous sont celles en discussion à l'occasion de la 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale)

Article 37 quater

I. – Les articles 4 à 7 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure sont remplacés par deux sections 1 et 2 ainsi rédigées :

« Section 1

« De la réserve civile de la police nationale

« Art. 4. – La réserve civile de la police nationale est destinée à des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité, en France et à l'étranger, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

« Elle est constituée :

« – de retraités des corps actifs de la police nationale, dégagés de leur lien avec le service, dans le cadre des obligations définies à l'article 4-1 ;

« – de volontaires, dans les conditions définies aux articles 4-2 à 4-4.

« Les retraités des corps actifs de la police nationale mentionnés au troisième alinéa du présent article peuvent également adhérer à la réserve civile au titre de volontaire.

« Art. 4-1. – Les retraités des corps actifs de la police nationale, dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, sont tenus à une obligation de disponibilité afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre de l'intérieur en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public ou d'événements exceptionnels, dans la limite de quatre-vingt-dix jours par an.

« Ils peuvent être convoqués à des séances d'entraînement ou de formation dont le contenu et les modalités sont définis par arrêté du ministre de l'intérieur.

« Le manquement aux obligations définies par le présent article, hors le cas de force majeure, est puni des peines applicables aux contraventions de la cinquième classe.

« Art. 4-2. – Peuvent être admis dans la réserve civile de la police nationale, en qualité de volontaire, les candidats qui satisfont aux conditions suivantes :

« – être de nationalité française ;

« – être âgé de dix-huit à soixante-cinq ans ;

« – 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 ou correctionnelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

« – être en règle au regard des obligations du service national ;

« – posséder l'aptitude physique requise pour exercer une activité dans la réserve, dont les conditions sont prévues par arrêté ministériel.

« Nul ne peut être admis dans la réserve s'il résulte de l'enquête administrative, ayant donné lieu le cas échéant à la consultation des traitements de données à caractère personnel mentionnés aux articles 230-6 et 230-20 du code de procédure pénale, que le comportement ou les agissements du candidat sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

« En outre, les retraités des corps actifs de la police nationale ne doivent pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour des motifs incompatibles avec l'exercice des missions dans la réserve civile.

« Art. 4-3. – À l'exception de ceux mentionnés au dernier alinéa de l'article 4, les réservistes volontaires peuvent assurer, à l'exclusion de toute mission à l'étranger, des missions de police judiciaire dans les conditions prévues à l'article 21 du code de procédure pénale, des missions de soutien à la demande des fonctionnaires sous l'autorité desquels ils sont placés ou des missions de spécialiste correspondant à leur qualification professionnelle.

« Art. 4-4. – Les réservistes volontaires souscrivent un contrat d'engagement d'une durée d'un an, renouvelable tacitement dans la limite de cinq ans, qui définit leurs obligations de disponibilité et de formation et qui leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

« Le contrat d'engagement précise la durée maximale de l'affectation, qui ne peut excéder :

« – pour les retraités des corps actifs de la police nationale, cent cinquante jours par an ou, pour l'accomplissement de missions à l'étranger, deux cent dix jours ;

« – pour les autres réservistes volontaires, quatre-vingt-dix jours par an.

« L'administration peut prononcer la radiation de la réserve civile en cas de manquement aux obligations prévues par le contrat d'engagement. Ce contrat peut également être résilié ou suspendu en cas de manquement, lorsque le réserviste volontaire cesse de remplir une des conditions prévues à la présente section ou en cas de nécessité tenant à l'ordre public.

« Art. 4-5. – I. – Les périodes d'emploi et de formation des réservistes de la police nationale sont indemnisées.

« II. – Le réserviste salarié qui effectue une période d'emploi ou de formation au titre de la réserve civile de la police nationale pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre le ministre de l'intérieur et l'employeur.

« Le contrat de travail du réserviste salarié est suspendu pendant les périodes d'emploi et de formation dans la réserve civile de la police nationale. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

« Lorsqu'un fonctionnaire accomplit, sur son temps de travail, une activité dans la réserve civile de la police nationale, il est placé en position d'accomplissement des activités dans la réserve civile de la police nationale lorsque la durée de sa période de réserve est inférieure ou égale à quarante-cinq jours.

« La situation des agents publics non titulaires est définie par décret en Conseil d'État.

« Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcé à l'encontre du réserviste de la police nationale en raison des absences résultant des présentes dispositions.

« III. – Pendant la période d'activité dans la réserve civile de la police nationale, le réserviste bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve civile de la police nationale, dans les conditions définies à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale.

« IV. – Les articles 11 et 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires sont applicables aux réservistes pendant les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés.

« Le réserviste victime de dommages subis pendant les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve et, en cas de décès, ses ayants droit ont droit, à la charge de l'État, à la réparation intégrale du préjudice subi, sauf en cas de dommage imputable à un fait personnel détachable du service.

« Section 2

« Du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales

« Art. 5. – Le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales est destiné, afin de renforcer le lien entre la Nation et les forces de sécurité intérieure, à des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention, à l'exclusion de l'exercice de toute prérogative de puissance publique.

« Art. 5-1. – Peuvent être admis au service volontaire citoyen les candidats qui satisfont aux conditions suivantes :

« – être de nationalité française, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou résider régulièrement en France depuis au moins cinq ans et satisfaire à la condition d'intégration définie à l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

« – être âgé d'au moins dix-sept ans et, si le candidat est mineur non émancipé, produire l'accord de ses parents ou de ses représentants légaux ;

« – ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des missions ;

« – remplir les conditions d'aptitude correspondant aux missions du service volontaire citoyen.

« Nul ne peut être admis au service volontaire citoyen s'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation des traitements de données à caractère personnel mentionnés aux articles 230-6 et 230-20 du code de procédure pénale, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

« Art. 5-2. – Les personnes admises au service volontaire citoyen souscrivent un contrat d'engagement d'une durée d'un à cinq ans renouvelable qui leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

« L'administration peut prononcer la radiation du service volontaire citoyen en cas de manquement aux obligations prévues par le contrat d'engagement. Ce contrat peut également être résilié ou suspendu en cas de manquement, lorsque le réserviste volontaire cesse de remplir une des conditions prévues à la présente section ou en cas de nécessité tenant à l'ordre public.

« Art. 5-3. – I. – Les périodes d'emploi au titre du service volontaire citoyen sont indemnisées.

« II. – Dans le cas où l'intéressé exerce une activité salariée, son contrat de travail est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

« Si l'intéressé accomplit ses missions pendant son temps de travail, il doit, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, obtenir l'accord de son employeur dans les conditions prévues au II de l'article 4-5.

« Aucun licenciement ou déclassé professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcé à l'encontre du volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales en raison des absences résultant des présentes dispositions.

« III. – Pendant la période d'activité au titre du service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales, l'intéressé bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans le service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales, dans les conditions définies à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale.

« Art. 6. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application des articles 4-3, 4-4, 5-1 et 5-3. »

II. - La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est ainsi modifiée :

1° Au 5° de l'article 32, les mots : « et dans la réserve sanitaire » sont remplacés par les mots : « , dans la réserve sanitaire et dans la réserve civile de la police nationale » ;

2° Au quatrième alinéa de l'article 53, après les mots : « quarante-cinq jours cumulés par année civile », sont insérés les mots : « , soit une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de quarante-cinq jours ».

III. - La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifiée :

1° Au 5° de l'article 55, les mots : « et dans la réserve sanitaire » sont remplacés par les mots : « , dans la réserve sanitaire et dans la réserve civile de la police nationale » ;

2° Au troisième alinéa de l'article 74, après les mots : « quarante-cinq jours cumulés par année civile », sont insérés les mots : « , soit une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de quarante-cinq jours ».

IV. - La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est ainsi modifiée :

1° Au 5° de l'article 39, les mots : « et dans la réserve sanitaire » sont remplacés par les mots : « , dans la réserve sanitaire et dans la réserve civile de la police nationale » ;

2° Au quatrième alinéa de l'article 63, après les mots : « quarante-cinq jours cumulés par année civile », sont insérés les mots : « , soit une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de quarante-cinq jours ».

V. - Les contrats d'engagement, conclus en application des articles 4, 5, 6, 6-1 et 7 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continuent de produire leurs effets.

VI - À l'article L. 331-4-1 du code du sport, la référence : « à l'article 4 » est remplacée par les références : « aux articles 4-1 à 4-6 ».

VII. – Dans l'intitulé du chapitre III de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 précitée, les mots : « citoyen de la police nationale » sont remplacés par les mots : « citoyen de la police et de la gendarmerie nationales ».

VIII. – Après le 1° quinquième de l'article 21 du code de procédure pénale, il est inséré un 1° sexies ainsi rédigé :

« 1° sexies Les membres de la réserve civile de la police nationale qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 20-1 ; ».

Article 37 quinquies A (nouveau)

L'article 21 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Le 1° bis est complété par les mots : « et les militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20-1 » ;

2° Le 1° quinquies est abrogé.

2/ Réserves communales

Code général des collectivités territoriales Partie législative

PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

LIVRE IV : SERVICES PUBLICS LOCAUX TITRE II : DISPOSITIONS PROPRES À CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX

CHAPITRE IV : Services d'incendie et de secours

Section 1-1 : Réserves communales de sécurité civile

Article L1424-8-1

Les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.

Elles sont mises en œuvre par décision motivée de l'autorité de police compétente.

Article L1424-8-2

La commune, sur délibération du conseil municipal, peut instituer une réserve communale de sécurité civile. Ses modalités d'organisation et de mise en œuvre doivent être compatibles avec le règlement opérationnel prévu à l'article L. 1424-4.

La réserve communale de sécurité civile est placée sous l'autorité du maire. La charge en incombe à la commune ; toutefois, une convention peut fixer les modalités de participation au financement de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre et du conseil général. La gestion de la réserve communale peut être confiée, dans des conditions déterminées par convention, au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale.

Article L1424-8-3

I.-Les réserves de sécurité civile sont composées, sur la base du bénévolat, des personnes ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve.

II.-L'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable. Cet engagement donne lieu à un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste. La durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile.

III.-Une convention conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve peut préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation les mieux à même de concilier les impératifs de la réserve avec la bonne marche de l'entreprise ou du service.

IV.-Les associations de sécurité civile agréées dans les conditions définies à l'article 35 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile peuvent conclure avec l'autorité de gestion une convention établissant les modalités d'engagement et de mobilisation de leurs membres au sein de la réserve de sécurité civile.

Article L1424-8-4

Les personnes qui ont souscrit un engagement à servir dans la réserve de sécurité civile sont tenues de répondre aux ordres d'appel individuels et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.

Sont dégagés de cette obligation les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs mobilisés au titre de la réserve militaire. Les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs affectés collectifs de défense sont tenus de répondre aux ordres d'appel de la réserve de sécurité civile, même en cas de mise en œuvre du service de défense.

Article L1424-8-5

Les réservistes qui ne bénéficient pas en qualité de fonctionnaire d'une mise en congé avec traitement au titre de la réserve de sécurité civile peuvent percevoir une indemnité compensatrice. La charge qui en résulte est répartie suivant les modalités fixées par l'article 27 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Article L1424-8-6

Pendant sa période d'activité dans la réserve de sécurité civile, l'intéressé bénéficie, pour lui et pour ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions définies à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Article L1424-8-7

Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit obtiennent de l'autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du dommage subi.

Article L1424-8-8

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application des dispositions de la présente section.

3/ Réserve civile sanitaire

Code de la santé publique

Partie législative

Troisième partie : Lutte contre les maladies et dépendances

Livre Ier : Lutte contre les maladies transmissibles

Titre III : Menaces sanitaires graves

Chapitre II : Constitution et organisation du corps de réserve sanitaire

Article L3132-1

En vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national, il est institué un corps de réserve sanitaire ayant pour objet de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en oeuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes participant à des missions de sécurité civile. Ce corps de réserve est constitué de professionnels et anciens professionnels de santé et d'autres personnes répondant à des conditions d'activité, d'expérience professionnelle ou de niveau de formation fixées, en tant que de besoin, par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité civile.

La réserve sanitaire comprend une réserve d'intervention et une réserve de renfort.

Les réservistes souscrivent auprès de l'autorité compétente mentionnée à l'article L. 3135-2 un contrat d'engagement à servir dans la réserve sanitaire d'intervention ou de renfort.

Le contrat d'engagement à servir dans la réserve d'intervention peut prévoir l'accomplissement de missions internationales. Un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité civile détermine, en tant que de besoin, les modalités de sélection des personnes pouvant effectuer de telles missions.

Article L3132-2

Les réservistes doivent remplir les conditions d'immunisation prévues à l'article L. 3111-4.

Article L3132-3

Sauf disposition contraire, les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat, et notamment :

1° Les catégories de personnes pouvant entrer dans la réserve d'intervention et la réserve de renfort mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 3132-1 ;

2° Le délai maximum entre la date de cessation d'activité des anciens professionnels de santé et la date de début d'activité dans la réserve ;

3° Les conditions de vérification de l'aptitude médicale des réservistes ;

4° En tant que de besoin, les conditions de formation ou de perfectionnement auxquelles sont subordonnés l'entrée et le maintien dans la réserve d'intervention et de renfort, et notamment pour l'accomplissement de missions internationales ;

5° La durée et les clauses obligatoires du contrat d'engagement ;

6° La durée maximale annuelle des missions accomplies au titre de la réserve.

Chapitre III : Dispositions applicables aux réservistes sanitaires

Article L3133-1

Lorsqu'ils accomplissent les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés, les réservistes salariés ou agents publics, à l'exception de ceux qui sont régis par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont mis à la disposition de l'autorité compétente mentionnée à l'article L. 3135-2 par leur employeur. Ils ont droit au maintien de leur rémunération.

Lorsqu'ils accomplissent, sur leur temps de travail, les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés, les réservistes fonctionnaires sont placés en position d'accomplissement des activités dans la réserve sanitaire, lorsque la durée de ces activités est inférieure ou égale à quarante-cinq jours par année civile, et en position de détachement auprès de l'établissement public mentionné à l'article L. 3135-1 pour la période excédant cette durée.

L'établissement public mentionné à l'article L. 3135-1 rembourse à l'employeur les rémunérations ainsi que les cotisations et contributions lui incombant d'origine légale ou conventionnelle afférentes aux périodes d'emploi ou de formation accomplies dans la réserve par le réserviste salarié ou agent public, ainsi que, le cas échéant, la rémunération ou le traitement restant à la charge de l'employeur en cas d'accident ou de maladie imputables au service dans la réserve.

Les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve des personnes exerçant habituellement leur activité à titre libéral sont rémunérées.

Les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve des personnes retraitées sont indemnisées.

Les étudiants réservistes non rémunérés pour l'accomplissement de leurs études et les personnes réservistes sans emploi sont rémunérés pour les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve pour lesquelles ils ont été appelés. Ils bénéficient en matière de protection sociale des dispositions applicables aux agents non titulaires de l'Etat.

Les rémunérations et indemnités prévues par les trois précédents alinéas sont versées par l'établissement public mentionné à l'article L. 3135-1.

En cas de sujétions particulières effectuées dans le cadre de la réserve sanitaire, une indemnisation est versée par l'établissement public mentionné à l'article L. 3135-1.

Article L3133-2

L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 3135-2 conclut avec le réserviste mentionné au premier alinéa de l'article L. 3133-1 et avec son employeur une convention écrite de mise à disposition. Celle-ci rend effective l'entrée de l'intéressé dans la réserve et définit les conditions de disponibilité du réserviste. Lorsque le réserviste est salarié par l'effet d'un contrat de travail, un avenant entre les parties à ce contrat est établi lors de chaque période d'emploi ou de formation dans la réserve.

Article L3133-3

Le réserviste peut s'absenter sans l'accord de son employeur pendant une durée maximale de cinq jours ouvrés par année civile, à l'issue d'un préavis, sans préjudice de dispositions conventionnelles plus favorables. Au-delà de cette durée, il est tenu de requérir l'accord de son employeur.

Lorsque son accord préalable est requis, l'employeur ne peut s'opposer à l'absence du réserviste qu'en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens et de services ou à la continuité du service public.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du réserviste en raison des absences résultant de l'application du chapitre II du présent titre.

Article L3133-4

Les périodes d'emploi et de formation dans la réserve sont considérées comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droit aux prestations sociales.

Les périodes de formation accomplies dans le cadre de la réserve sanitaire sont prises en compte au titre de l'obligation de formation continue des professionnels de santé.

Article L3133-5

La participation d'un étudiant à la réserve sanitaire ne saurait avoir pour effet d'altérer son cursus de formation.

Article L3133-6

Les articles 11 et 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires sont applicables aux réservistes pendant les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés.

Le réserviste victime de dommages subis pendant les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve et, en cas de décès, ses ayants droit ont droit, à la charge de l'Etat, à la réparation intégrale du préjudice subi, sauf en cas de dommage imputable à un fait personnel détachable du service.

Article L3133-7

Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat et notamment :

1° Les modalités du remboursement mentionné au troisième alinéa de l'article L. 3133-1 ;

2° Les modalités de rémunération des professionnels de santé libéraux mentionnés au quatrième alinéa du même article ;

3° Les modalités d'indemnisation des réservistes mentionnés au cinquième alinéa du même article ;

4° Les modalités de rémunération des réservistes mentionnés au sixième alinéa du même article ;

5° Les modalités d'indemnisation des sujétions particulières mentionnées dans le dernier alinéa du même article ;

6° Le contenu, les conditions et modalités de rupture anticipée et les conditions de renouvellement de la convention mentionnée à l'article L. 3133-2 ;

7° Les règles applicables au préavis mentionné au premier alinéa de l'article L. 3133-3 ;

8° Les modalités d'opposition de l'employeur à l'absence du réserviste mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 3133-3.

Chapitre IV : Règles d'emploi de la réserve

Article L3134-1

En cas de survenue d'une situation de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves à laquelle le système sanitaire et les services et personnes chargés d'une mission de sécurité civile ne peuvent faire face sur le territoire national ou lorsqu'un événement grave justifie l'envoi de moyens sanitaires hors du territoire national, les ministres chargés de la santé et de la sécurité civile peuvent conjointement faire appel à la réserve sanitaire par arrêté motivé.

L'arrêté détermine le nombre de réservistes mobilisés, la durée de leur mobilisation ainsi que le département ou la zone de défense dans lequel ils sont affectés, ou l'autorité auprès de laquelle ils sont affectés dans le cas de missions internationales.

Article L3134-2

Le représentant de l'Etat dans le département affecte les réservistes, par arrêté, dans un service de l'Etat ou auprès de personnes morales dont le concours est nécessaire à la lutte contre la menace ou la catastrophe sanitaire considérée. Les réservistes peuvent également être affectés au remplacement des professionnels de santé exerçant à titre libéral ou auprès de ces professionnels pour leur apporter leur concours. Cette compétence d'affectation des réservistes peut être exercée, dans les mêmes conditions, par le représentant de l'Etat dans la zone de défense si la nature de la situation sanitaire ou l'ampleur de l'afflux de patients ou de victimes le justifient.

Dans le cadre du contrat d'engagement qu'ils ont souscrit, les réservistes rejoignent leur affectation aux lieux et dans les conditions qui leur sont assignés.

Sont dégagés de cette obligation les réservistes sanitaires qui sont par ailleurs mobilisés au titre de la réserve opérationnelle ainsi que les médecins, pharmaciens ou infirmiers de sapeurs-pompiers volontaires du service de santé et de secours médical du service départemental d'incendie et de secours.

Article L3134-3

Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Chapitre V : Gestion des moyens de lutte contre les menaces sanitaires graves

Article L3135-1

La gestion administrative et financière de la réserve sanitaire est assurée par un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. Les modalités de mise en oeuvre et d'emploi de la réserve au plan territorial, sous l'autorité des représentants de l'Etat compétents, font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Cet établissement public a également pour mission, à la demande du ministre chargé de la santé, d'acquérir, de fabriquer, d'importer, de distribuer et d'exporter des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves. Il peut également financer des actions de prévention des risques sanitaires majeurs.

L'établissement public peut également mener, à la demande du ministre chargé de la santé, les mêmes actions pour des médicaments, des dispositifs médicaux ou des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro répondant à des besoins de santé publique, thérapeutiques ou diagnostiques, non couverts par ailleurs, qui font l'objet notamment d'une rupture ou d'une cessation de commercialisation, d'une production en quantité insuffisante ou lorsque toutes les formes nécessaires ne sont pas disponibles. Il peut être titulaire d'une licence d'office mentionnée à l'article L. 613-16 du code de la propriété intellectuelle.

Lorsque les actions menées par l'établissement public concernent des médicaments, produits et objets mentionnés à l'article L. 4211-1 du présent code, elles sont réalisées par un établissement pharmaceutique qui en assure, le cas échéant, l'exploitation. Cet établissement est ouvert par l'établissement public et est soumis aux dispositions des articles L. 5124-2, à l'exception du premier alinéa, L. 5124-3, L. 5124-4, à l'exception du dernier alinéa, L. 5124-5, L. 5124-6, L. 5124-11 et L. 5124-12.

Article L3135-2

L'établissement public est soumis à un régime administratif, budgétaire, financier et comptable et à un contrôle de l'Etat adaptés à la nature particulière de sa mission, définis par le présent chapitre.

Il est administré par un conseil d'administration constitué de son président et, à parité, de représentants de l'Etat et de représentants des régimes obligatoires d'assurance maladie.

Il est dirigé par un directeur général. Celui-ci prend, au nom de l'Etat, les actes nécessaires à l'accomplissement des missions que le ministre chargé de la santé confie à l'établissement public, notamment celles de l'autorité compétente mentionnée aux chapitres II et III.

Article L3135-3

Les agents de l'établissement public sont régis par les articles L. 5323-1, L. 5323-2 et L. 5323-4.

L'établissement public peut faire appel à des agents contractuels de droit privé pour occuper des fonctions de caractère scientifique ou technique.

Les membres du conseil d'administration de l'établissement public ainsi que les personnes ayant à connaître des informations détenues par celui-ci sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Article L3135-4

Les ressources de l'établissement public sont constituées par :

- 1° Des taxes prévues à son bénéfice ;
- 2° Des redevances pour services rendus ;
- 3° Le produit des ventes des produits et services mentionnés à l'article L. 3135-1 ;
- 4° Les reversements et remboursements mentionnés à l'article L. 162-1-16 du code de la sécurité sociale ;
- 5° Une contribution à la charge des régimes obligatoires d'assurance maladie dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale, répartie entre les régimes selon les règles définies à l'article L. 174-2 du code de la sécurité sociale ;
- 6° Des subventions, notamment de l'Etat ;
- 7° Des produits divers, dons et legs ;
- 8° Des emprunts.

Le montant de la contribution mentionnée au 5° ne peut excéder 50 % des dépenses de l'établissement public au titre des missions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 3135-1. Le respect de ce plafond est apprécié sur trois exercices consécutifs.

Article L3135-5

Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

4/ Réserve pénitentiaire

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

SECTION 2 : DE LA RESERVE CIVILE PENITENTIAIRE

Article 17

Il est créé une réserve civile pénitentiaire 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. La réserve civile pénitentiaire peut également être chargée d'assister les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exercice de leurs fonctions de probation. La réserve est exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire.

Les réservistes sont soumis au code de déontologie du service public pénitentiaire. Un agent ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour des motifs incompatibles avec l'exercice des missions prévues au premier alinéa ne peut se porter volontaire pour entrer dans la réserve civile.

Article 18

Les agents mentionnés à l'article 17 peuvent demander à rejoindre la réserve civile pénitentiaire dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service. Les volontaires doivent remplir des conditions d'aptitude fixées par décret. Ceux dont la candidature a été acceptée souscrivent un engagement contractuel d'une durée minimale d'un an renouvelable. Ils apportent leur soutien aux services relevant du ministère de la justice, dans la limite de cent cinquante jours par an.

Article 19

Les agents mentionnés à l'article 17 participent, à leur demande ou à celle de l'administration, aux actions de formation ou de perfectionnement assurées par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, les services déconcentrés ou tout autre organisme public ou privé de formation.

Article 20

Le réserviste exerçant des fonctions salariées qui effectue les missions prévues à l'article 17 au titre de la réserve civile pénitentiaire pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail, ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre de la justice.

Un décret détermine les conditions d'application du présent article. Il fixe notamment les conditions de forme et de délai dans lesquelles le salarié adresse sa demande d'accord à son employeur en application du présent article, l'employeur notifie au salarié son refus éventuel et le salarié informe l'administration pénitentiaire de ce refus.

Article 21

Les périodes d'emploi des réservistes sont indemnisées dans des conditions fixées par décret.

Dans le cas où le réserviste exerce une activité salariée, son contrat de travail est suspendu pendant la période où il effectue des missions au titre de la réserve civile pénitentiaire. Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de la présente section.

Pendant la période d'activité dans la réserve, l'intéressé bénéficie, pour lui-même et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions prévues à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Dispositions sur l'Etat d'urgence : extrait de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie

**Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.
Version consolidée au 16 mai 2009**

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

TITRE Ier.

Article 1

Modifié par Ordonnance n°2009-536 du 14 mai 2009 - art. 12

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Article 2

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Article 3

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

Article 4

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960
La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

Article 5

La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :

- 1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;
- 2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;
- 3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Article 6

Modifié par Loi 55-1080 1955-08-07 art. 3 JORF 14 août 1955

Le ministre de l'intérieur dans tous les cas et, en Algérie, le gouverneur général peuvent prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret visé à l'article 2 dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article.

L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération.

En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes visées à l'alinéa précédent.

L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille.

Article 7

Toute personne ayant fait l'objet d'une des mesures prises en application de l'article 5 (3°), ou de l'article 6 peut demander le retrait de cette mesure. Sa demande est soumise à une commission consultative comprenant des délégués du Conseil général désignés par ce dernier et comportant, en Algérie, la représentation paritaire d'élus des deux collèges.

La composition, le mode de désignation et les conditions de fonctionnement de la commission seront fixés par un décret en Conseil d'Etat.

Les mêmes personnes peuvent former un recours pour excès de pouvoir contre la décision visée à l'alinéa 1er ci-dessus devant le tribunal administratif compétent. Celui-ci devra statuer dans le mois du recours. En cas d'appel, la décision du Conseil d'Etat devra, intervenir dans les trois mois de l'appel.

Faute par les juridictions ci-dessus d'avoir statué dans les délais fixés par l'alinéa précédent, les mesures prises en application de l'article 5 (3°) ou de l'article 6 cesseront de recevoir exécution.

Article 8

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, le gouvernement général pour l'Algérie et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Article 9

Les autorités désignées à l'article 6 peuvent ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories définies par le décret du 18 avril 1939.

Les armes de la cinquième catégorie remises en vertu des dispositions qui précèdent donneront lieu à récépissé. Toutes dispositions seront prises pour qu'elles soient rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt.

Article 10

La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas visés à l'arrêté article 1er de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre pour la mise à exécution de tout ou partie des dispositions de ladite loi en vue de pourvoir aux besoins résultant de circonstances prévues à l'article 1er.

Article 11

Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960

Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse :

- 1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ;
- 2° Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales. Les dispositions du paragraphe 1° du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus.

Article 12

Modifié par Loi 55-1080 1955-08-07 art. 1 JORF 14 août 1955

Modifié par Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 - art. 83 JORF 16 juin 2000

Lorsque l'état d'urgence est institué, dans tout ou partie d'un département, un décret pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la défense nationale peut autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes, relevant de la cour d'assises de ce département.

La juridiction de droit commun reste saisie tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite et, dans tous les cas, jusqu'à l'ordonnance prévue à l'article 133 du code d'instruction criminelle (1). Si, postérieurement à cette ordonnance, l'autorité militaire compétente pour saisir la juridiction militaire revendique cette poursuite, la procédure se trouve, nonobstant les dispositions de l'article 24, dernier alinéa, du code de justice militaire, portée de plein droit devant la chambre des mises en accusation prévue par l'article 68 du code de la justice militaire, lorsque la chambre de l'instruction saisie n'a pas encore rendu son arrêt, soit devant la juridiction militaire compétente *ratione loci* lorsqu'un arrêt de renvoi a été rendu. Dans ce dernier cas, les dispositions de l'alinéa ci-après sont applicables, et il n'y a pas lieu pour la Cour de cassation de statuer avant le jugement sur les pourvois qui ont pu être formés contre cet arrêt. Le tribunal militaire est constitué et statue, dans les conditions fixées aux deux derniers alinéas de l'article 10 du code de la justice militaire.

Lorsque le décret prévu à l'alinéa du présent article est intervenu, dans les circonscriptions judiciaires précisées audit décret et pour toutes les procédures déferées à la juridiction militaire, il ne pourra être exercé aucune voie de recours contre les décisions des juridictions d'instruction, y compris l'arrêt de renvoi, à l'exception de l'opposition contre les ordonnances statuant sur une demande de mise en liberté provisoire devant la chambre des mises en accusation, qui statuera dans la quinzaine. Une nouvelle opposition ne pourra être élevée que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation.

Les pourvois en cassation contre les décisions des juridictions d'instruction ne peuvent être formés qu'après jugement statuant au fond et, s'il y a lieu, en même temps que le pourvoi élevé contre celui-ci. Ils sont portés devant un tribunal militaire de cassation établi par décret en se conformant aux articles 126 à 132 du code de justice militaire et statuant dans les conditions de forme et de fond prévues aux articles 133 à 155 dudit code.

Aucune voie de recours, même en cassation, ne pourra également être exercée contre les décisions des juridictions d'instruction de droit commun statuant sur des faits prévus audit décret à l'exclusion de l'appel devant la chambre des mises en accusation.

NOTA:

Voir article 181 du Code de procédure pénale.

Article 13

Les infractions aux dispositions des articles 5, 6, 8, 9 et 11 (2°) seront punies d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 11 euros à 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement. L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales.

Article 14

Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

Toutefois, après la levée de l'état d'urgence les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée.

TITRE II.

Article 15

L'état d'urgence est déclaré sur le territoire de l'Algérie et pour une durée de six mois. Un décret, pris en exécution de l'article 2, fixera les zones dans lesquelles cet état d'urgence recevra application.

Article 16

L'état d'urgence déclaré par l'article 15 emporte, pour sa durée, application de l'article 11 de la présente loi.

Article 17

Créé par Ordonnance n°2009-536 du 14 mai 2009 - art. 12

Pour l'application de la présente loi :

a) A Mayotte :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Mayotte ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Mayotte ;

3° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Mayotte est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

b) A Saint-Barthélemy :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Barthélemy ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy ;

3° La référence au conseil général est remplacée par la référence au conseil territorial ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Barthélemy est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

c) A Saint-Martin :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Martin ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Martin ;

3° La référence au conseil général est remplacée par la référence au conseil territorial ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Martin est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

d) A Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2° La référence au conseil général est remplacée par la référence au conseil territorial ;

3° A l'article 5, les mots : " au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, lorsque Saint-Pierre-et-Miquelon est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

e) Dans les îles Wallis et Futuna :

1° La référence au département est remplacée par la référence aux îles Wallis et Futuna ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna ;

3° La référence au conseil général est remplacée par la référence à l'assemblée territoriale ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque les îles Wallis et Futuna sont comprises en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

f) En Polynésie française :

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Polynésie française ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Polynésie française ;

3° La référence au conseil général est remplacée par la référence à l'assemblée de la Polynésie française ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Polynésie française est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

g) En Nouvelle-Calédonie :

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Nouvelle-Calédonie ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;

3° La référence au conseil général est remplacée par la référence au congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Nouvelle-Calédonie est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " .

ANNEXE 5 - GLOSSAIRE

B.GHOM	bureau géographie, hydrographie, océanographie et météorologie
BI	bureau d'infanterie
BLC	bureau local du contentieux
CCM	coopération civilo-militaire
CCOA	centre de conduite des opérations aériennes
CCS	centre de coordination et de sauvetage
CDAOA	commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes
CDF	commandement de la défense du Finistère
CECLANT	commandant de la zone maritime Atlantique et de la région maritime Atlantique
CECMED	commandant de la zone maritime Méditerranée et de la région maritime Méditerranée
CEDAR	cellule d'élaboration et de diffusion de l'alerte à la radioactivité
CEMA	chef d'état-major des armées
CEMIA/COMSUP	chef de l'état-major interarmées du COMSUP
CEMIAZD	chef de l'état-major interarmées de zone de défense
CGPME	confédération générale des petites et moyennes entreprises
CIAZD	comité interarmées de zone de défense (ou CIZD)
CIC	cellule interministérielle de crise
CIPRS	commission interministérielle des points et réseaux sensibles
CIR	comité interarmées régional
CIRER	commission interministérielle de recherche et d'exploitation du renseignement
CIZD	comité interarmées de zone de défense (ou CIAZD)
CDZ	comité de défense de zone
CLRE	comité de liaison réserve entreprise
CO	centre d'opération
COA	complément opérationnel d'active
COD	centre d'opération départemental
CODIS	centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CODMD	centre opérationnel du délégué militaire départemental
COGIC	centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COIAZD	centre d'opération interarmées de zone de défense
COMAR	commandement de la Marine
COMIA	commandant interarmées
COMSUP	commandant supérieur
COPN	centre opérationnel de police nationale
CODZ	centre opérationnel de défense de zone (autre appellation du COZ)
COZ	centre opérationnel de zone (autre appellation du CODZ)
CPCO	centre de planification et de conduite des opérations
CRED	correspondants régionaux entreprises défense
CROGD	centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie
CSRM	conseil supérieur de la réserve militaire
CZPRS	commission zonale des points et réseaux sensibles
DAL	directive administrative et logistique
DGA	délégation générale pour l'armement
DGGN	direction générale de la gendarmerie nationale

DiCOD	direction de la communication de la défense
DL	détachement de liaison
DLRG	détachement léger de reconnaissance du génie
DMD	délégué militaire départemental ou délégation militaire départementale
DOT	défense opérationnelle du territoire
DPSD	direction de la protection et de la sécurité de la défense
DSP	districts de sûreté portuaire
EMA	état-major des armées
EMIA-FE	état-major interarmées de force et d'entraînement
EMIAZD	état-major interarmées de zone de défense
EMZ	état-major de zone
ESDA	établissement sous délégation armées
ESR	engagement à servir dans la réserve
FMIR	formation militaire initiale des réservistes
FNASOR	fédération nationale des associations de sous-officiers de réserve
GAT	général armée de terre
GROZD	groupement de réserve opérationnelle de zone de défense
IFODT	inspection des forces en opérations et de la défense du territoire
IPD	installation prioritaire de défense
ITT	interruptions temporaires de travail
JAPD	journée nationale du réserviste
LFI	loi de finance initiale
MCD	missions dites de courte durée
MCO	maintien en condition opérationnelle
MDR	militaire de rang
NRBC	nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique
MISSINT	missions intérieures
OAL	ordre administratif et logistique
OCE	officer conducting exercise : officier chargé de la réalisation de l'exercice
OGZD	officier général de zone de défense
OPCOM	commandement opérationnel
OPCON	contrôle opérationnel
OPEX	opérations extérieures
ORSEC	organisation de la réponse de sécurité civile
OSE	officer scheduling exercise : officier ordonnant l'exercice
OTIAD	organisation territoriale interarmées de défense
OVI	organisme à vocation interarmées
PCIM	port de commerce d'intérêt majeur
PDOT	plan de défense opérationnel du territoire
PMIPDN	préparation militaire d'initiation et de perfectionnement à la défense nationale
PPD	plan particulier de défense
PPP	plan particulier de protection
PS	point sensible
PSD	protection et sécurité de la défense
RC	réserve citoyenne
RCC	rescue coordination center (CCS en français)
RCS	rémunération et charges sociales
RETEX	retour d'expérience
RLJC	réserviste à la jeunesse et à la citoyenneté
RO	réserve opérationnelle
SACEUR	Supreme allied commander in europe

SAR	search and rescue : recherche et sauvetage
SIACEDPC	service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
SDAU	schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SEA	services des essences des armées
SGDN	secrétariat général de la défense nationale
SINTROPS	système interarmées des transits opérationnels
SEA	service des essences des armées
SSA	service de santé des armées
TACOM	commandement tactique
TACON	contrôle tactique
TOA	transfer of authority : transfert d'autorité
UNOR	union nationale des officiers de réserves et des organisations de réservistes
ZRA	zone de rassemblement et d'attente