

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition du général Gaëtan Poncelin de Raucourt, secrétaire
général de la garde nationale et du conseil supérieur de la
réserve militaire 2

Mercredi

16 novembre 2016

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 16

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Présidence
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous avons le plaisir d'accueillir le général Gaëtan Poncelin de Raucourt, qui va nous parler de l'évolution des réserves et de la garde nationale.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt, secrétaire général de la garde nationale et du conseil supérieur de la réserve militaire. Madame la présidente, Mesdames, Messieurs les députés, permettez-moi tout d'abord de vous dire combien je suis honoré et heureux d'avoir été invité à m'exprimer pour la première fois devant votre commission, sur la garde nationale nouvellement créée et sur les réserves qui en constituent le socle.

C'est à triple titre que je m'adresse à vous, d'abord comme directeur du projet Réserves 2019 pour le ministère de la Défense depuis le 21 mars 2016, ensuite comme secrétaire général du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSRM) depuis le 1^{er} août 2016, et enfin comme secrétaire général de la garde nationale (GN) depuis le 20 octobre dernier, soit depuis un peu moins d'un mois. Cette nomination récente ne m'a pas empêché de répondre promptement à votre invitation car je sais l'intérêt que vous portez aux réserves ; ce sujet est revenu très fortement sur le devant de la scène depuis les attentats de janvier 2015, et plus encore depuis le 14 juillet dernier. Cela étant, la multitude des dispositifs ainsi que les initiatives prises au titre de la réserve civique par l'ensemble de la société civile ont parfois tendance à brouiller quelque peu les pistes. Aussi permettez-moi de commencer mon propos par un bref rappel de ce que représentent les réserves militaires et leurs différentes déclinaisons au sein des ministères de la Défense et de l'Intérieur.

Les réserves militaires sont globalement constituées de l'ensemble des citoyens qui consacrent une partie de leur temps à la défense de la Nation. Dans les faits, ce modèle, hérité de la professionnalisation, est régi par les lois du 22 octobre 1999, du 18 avril 2006 et du 28 juillet 2015 portant actualisation de la loi de programmation militaire. Il repose sur trois grandes composantes.

Première composante, la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) est constituée de volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement d'un à cinq ans. Ces réservistes reçoivent une formation et un entraînement spécifiques afin d'apporter un renfort temporaire de quelques dizaines de jours par an aux forces armées et formations rattachées.

Bien qu'il n'existe pas de profil type du réserviste opérationnel, puisque se côtoient dans nos rangs des ouvriers, des employés, des cadres, des professions libérales, des demandeurs d'emploi, des étudiants, des retraités ou des agents de la fonction publique, il est néanmoins possible de dresser en quelques chiffres, tirés du rapport annuel du CSRM, le portrait de ces réservistes.

À la fin de l'année 2015, les armées et la gendarmerie comptaient 54 374 réservistes de tous grades, dont 28 100 pour les armées et 26 274 pour la gendarmerie. Leur moyenne d'âge, 36 ans, est plutôt basse avec une nette tendance au rajeunissement. Ce sont encore très majoritairement des hommes – à hauteur de 80 % ; les deux tiers d'entre eux sont issus de la société civile, cette proportion étant d'ailleurs en hausse notable depuis 2014. Ils sont généralement diplômés et beaucoup d'entre eux exercent des emplois de responsabilité dans leur activité professionnelle civile. Ils consacrent près de 25 jours par an à la réserve et

passent 12,6 % de leur temps d'activité à se former. Les catégories les plus représentées sont les actifs – 41,7 % – et les étudiants – 17,5 % –, mais on compte également parmi eux 12,2 % de retraités, souvent d'anciens militaires.

Quel que soit leur statut dans le secteur civil, ces réservistes opérationnels servent, selon leurs compétences et leur spécialité, dans le domaine opérationnel ou celui du soutien, dans les unités, les états-majors, les établissements ou les administrations centrales, sur le territoire national et sur les théâtres des opérations extérieures, et se voient confier les mêmes missions que les militaires de l'active. En moyenne, 3 630 réservistes étaient quotidiennement en activité en 2015, soit une hausse de 16,37 % par rapport à 2014.

La réserve opérationnelle permet ainsi de faire face à la simultanéité des opérations et d'accroître la capacité des forces à durer, en renforçant les unités d'active, en particulier lors des pics d'activité – opération Sentinelle, crises dans le territoire national, intempéries, services d'ordre public lors d'événements majeurs, protection des populations, protection de bases navales et aériennes, de ports d'intérêt vitaux, de points sensibles. Elle constitue également un vivier de compétences, en faisant bénéficier les forces armées et les formations rattachées de l'expertise et de l'expérience de réservistes dans des spécialités professionnelles rares ou particulièrement recherchées comme la cyberdéfense.

La réserve opérationnelle de disponibilité, dite de deuxième niveau (RO2) constitue la deuxième composante des réserves militaires. Elle regroupe, sous un régime de contrainte, tous les anciens militaires issus de l'armée active dans la limite de cinq années suivant la cessation de leur état militaire. Elle représentait, à la fin de 2015, 127 000 hommes et femmes, dont 98 200 ayant servi dans les armées, directions et services, et 28 700 environ dans la gendarmerie. Le rappel de cette catégorie de réservistes n'est actuellement envisageable que par la mobilisation ou dans des circonstances exceptionnelles prévues par la loi de 2011 sur la réserve de sécurité nationale. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 fixe comme priorité la rénovation de cette réserve pour en assurer une mobilisation rapide. Elle constitue en quelque sorte la réserve stratégique des forces armées et des formations rattachées. Sa force réside dans le volume de réservistes convocables. Un exercice de convocation a été mené fin mars 2016 au sein de l'armée de terre ; il a été riche en enseignements et a permis d'initier une série de travaux portant notamment sur l'organisation des convocations et le concept d'emploi de la RO2. Ces travaux déboucheront en 2017 sur un mémento et un planning de convocation à l'usage des armées, directions et services du ministère de la Défense.

La réserve citoyenne enfin, troisième composante des réserves militaires, est constituée de volontaires agréés, à titre temporaire, par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leurs expériences ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale. Constituée d'environ 4 062 collaborateurs bénévoles du service public – 2 778 pour les armées, directions et services et 1 284 pour la gendarmerie –, cette réserve citoyenne est une partie intégrante de la réserve militaire. La moyenne d'âge est supérieure à 50 ans, et 62 % des réservistes citoyens ont entre 50 et 70 ans. La répartition socioprofessionnelle des réservistes citoyens des armées, directions et services est la suivante : 68,6 % d'actifs, 19,9 % de retraités, 0,7 % d'étudiants et 10,7 % indéterminés. Les forces armées et les formations rattachées l'emploient bien au-delà des missions de rayonnement et de développement de l'esprit de défense et du lien armée-Nation pour lesquelles elle avait été initialement conçue. Le cas de la réserve de cyberdéfense, inscrite dans la loi de programmation militaire, illustre les pistes

d'évolutions possibles. Cette réserve, basée sur un noyau de 400 réservistes opérationnels, sera principalement constituée, en cible, de 4 000 réservistes citoyens, recrutés au sein des grandes écoles et des entreprises d'informatique ou de télécommunication. Sa force résidera dans la capacité de bascule très rapide du statut de réserviste citoyen à celui de réserviste opérationnel en cas de crise. Ce principe original pourrait dans un premier temps être appliqué à d'autres organismes, puis généralisé. Des réflexions sont lancées pour voir dans quelle mesure la réserve citoyenne pourrait permettre en outre de répondre aux nombreuses demandes d'engagement qui convergent vers les armées, mais auxquelles ces dernières ne peuvent donner suite quand les intéressés ne remplissent pas certaines conditions, en particulier d'âge ou d'aptitude physique.

Il est utile de préciser ici que la RO2 et la réserve citoyenne, qui s'appellera réserve citoyenne de défense et de sécurité après l'entrée en vigueur de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, ne font pas partie de la garde nationale. Seules les réserves en armes, qu'elles soient du ministère de la Défense ou de l'Intérieur, en font partie.

Les réserves, en particulier l'opérationnelle de niveau 1, sont animées d'une extraordinaire dynamique. Contrairement à certaines idées reçues, qui ont parfois la vie dure, la réserve opérationnelle des armées est loin d'être sinistrée. En effet, depuis les attentats de 2015, et plus encore depuis le 14 juillet dernier, il n'a échappé à personne que la réserve d'une manière générale a retrouvé un sens et un élan. La mobilisation sans précédent des réservistes des armées ces derniers mois, leur motivation et l'intérêt que suscite ce dispositif auprès de nos concitoyens en attestent. En 2016, la cible de trente jours d'activité par réserviste en moyenne et le seuil de 31 000 réservistes opérationnels seront franchis, avec un recrutement centré sur la jeunesse, les moins de 30 ans représentant désormais un tiers des effectifs. Incontestablement, la dynamique est lancée, et si 2015 a été l'année de l'inflexion, 2016 sera celle de la modernisation et de l'accélération – le nombre de réservistes a augmenté de 2 605 au 30 septembre de cette année, soit une hausse de 9,3 %. Cette progression devrait atteindre 4 500 en 2017 et en 2018. Nous avons changé de paradigme, et le ministère de la Défense a pris la mesure des enjeux et y consacre les moyens nécessaires. Ainsi, au lendemain des attentats de janvier 2015, il a élaboré un plan d'action visant à permettre un appel renforcé à la RO1, conformément au souhait du président de la République.

L'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, votée en juillet 2015, a rapidement permis d'adapter le cadre législatif issu de la loi de 2006. Ainsi, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, une contribution plus significative des réservistes opérationnels aux missions des armées ou de la gendarmerie était rendue possible par le nouveau dispositif permettant de réduire le préavis d'information des employeurs et d'augmenter leur temps d'activité. Parallèlement, le ministère de la Défense lançait son projet de rénovation des réserves prévoyant une augmentation du nombre de réservistes – visant à atteindre la cible de 40 000 réservistes opérationnels d'ici à la fin 2018, contre 27 785 fin 2014 –, une capacité de déploiement de 1 000 réservistes opérationnels chaque jour pour participer à des missions de protection du territoire national et un accroissement des jours d'activité – de 25 à 30 par homme et par an.

Afin d'atteindre ces objectifs, un directeur de projet a été nommé, en l'occurrence moi-même, et le budget consacré à la réserve opérationnelle a été augmenté de manière significative : il est ainsi passé de 71,1 millions d'euros en 2014 à 96,3 millions d'euros en 2016. Dans le cadre de la préparation budgétaire ministérielle pluriannuelle, plus connue sous

l'appellation de variation annuelle du référentiel (VAR), et avant les décisions relatives à la création de la garde nationale, ce budget devait être porté à 113,3 millions d'euros en 2017 et 125,7 millions d'euros en 2018 et 2019. Cette réserve « renouvelée », forte de 40 000 personnes, permettra de mieux répondre aux enjeux stratégiques, aux besoins des armées et aux attentes de nos concitoyens désireux de servir.

Les réservistes sont présents dans l'ensemble des armées, directions et services du ministère, à tous les niveaux de responsabilité et d'emploi, aussi bien dans le domaine opérationnel que dans le soutien, dans les états-majors ou en administration centrale. Nous les considérons véritablement comme des « militaires professionnels à temps partiel », totalement intégrés à l'active. Leur engagement est devenu indispensable au fonctionnement des armées ; grâce à eux, celles-ci peuvent faire face à la simultanéité des opérations et à un taux d'engagement très élevé. Ainsi, en 2016, les armées emploient en moyenne chaque jour 2 600 réservistes sur toute la palette de leurs missions, la part dévolue aux actions de protection dans le territoire national ayant fortement augmenté ces deux dernières années. Elle a représenté 21,3 % des activités des réservistes opérationnels en 2015 et devrait dépasser les 30 % en 2016, même s'il est encore trop tôt pour connaître les chiffres définitifs ; ainsi, en juillet et en août derniers, plus de 5 000 réservistes ont été engagés dans des missions de protection sur le territoire national, notamment dans Sentinelle, la plus emblématique de toutes.

Cette dynamique et cette montée en puissance, mes homologues de la gendarmerie ou de la police nationale pourraient tout aussi bien en faire état pour leur propre institution. À titre d'illustration, leurs effectifs et leur taux d'emploi ont progressé peu ou prou dans des proportions comparables à celle du pilier défense depuis le 1^{er} janvier 2016.

C'est maintenant en tant que secrétaire général de la garde nationale que je propose de poursuivre mon propos. Comme vous l'avez compris, la création de la garde nationale, le 13 octobre dernier, s'inscrit pleinement dans cette dynamique générale, mais elle va plus loin : elle l'accompagne, la prolonge et l'amplifie.

En effet, au-delà de la symbolique forte, la garde nationale, évoquée pour la première fois par le président de la République le 16 novembre 2015, trois jours après les attentats de Saint-Denis et Paris, et décidée le 28 juillet dernier, quelques jours après l'attentat de Nice et l'assassinat du père Hamel à Saint-Étienne-du-Rouvray, représente tout à la fois une réponse et une ambition.

Une réponse tout d'abord aux actes barbares perpétrés sur notre territoire, mais également une réponse à un triple besoin : besoin des armées et des forces de sécurité intérieures confrontées à un niveau d'engagement et à des pics d'activité sans précédents ; besoin de nos concitoyens de s'engager, de s'impliquer et de concourir directement à la sécurité de leur pays ; besoin enfin de la société de renforcer sa cohésion et sa résilience.

Une ambition ensuite. La création de la garde nationale, par les moyens supplémentaires qui sont consacrés aux réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie ainsi qu'aux réserves civiles de la police, répond bien à ce triple objectif. Il s'agit d'une remontée en puissance considérable, marquant la transition entre les réserves d'hier et celles de demain. L'ambition est claire : disposer d'ici à deux ans d'une réserve plus nombreuse, plus employée, mieux équipée, plus moderne, plus jeune et plus attractive.

Aujourd'hui la garde nationale représente un vivier de 63 000 réservistes opérationnels ; depuis cet été, 5 500 d'entre eux sont employés en moyenne chaque jour. En 2018, la gendarmerie, la police nationale et les armées devront être en mesure de mobiliser chaque jour au sein de la garde nationale, à l'entraînement, en opérations ou en renfort de la sécurité quotidienne des Français, 9 250 réservistes équipés et mobiles, ce qui représente une augmentation de deux tiers par rapport à 2015. C'est un véritable défi, qui nécessite d'augmenter le vivier de réservistes de 35 % pour le porter à 85 000 et de faire passer le nombre moyen de jours d'activité par réserviste et par an de 25 en 2015 à 36,5 à partir de 2017.

Pour relever ce défi, le concept de garde nationale retenu fait consensus au sein des ministères de la Défense et de l'Intérieur ; il est considéré comme pragmatique et équilibré, dans la mesure où il s'appuie sur l'existant. En effet, les réserves opérationnelles ne disparaissent pas et constituent le socle de la garde nationale. Cette dernière est organisée en deux piliers distincts et autonomes, chacun conservant la maîtrise de l'organisation et de l'emploi de ses réservistes. Une gouvernance composée de deux niveaux, un de décision et un autre de proposition, a été organisée. Elle est dotée de compétences bien identifiées, sur des sujets liés à l'attractivité, au développement de partenariats, à la communication et à l'appui au recrutement. Un secrétariat général, composé d'une quinzaine de personnes d'active et de réservistes, est chargé d'animer cette structure de gouvernance, mais aussi d'assurer la promotion de la garde nationale, ainsi que le développement dynamique des dispositions qui l'accompagnent. Ces dernières font également consensus ; elles représentent une double opportunité pour dynamiser les réserves : d'une part, l'attribution de ressources budgétaires supplémentaires, à la hauteur des ambitions affichées et, d'autre part, la mise en œuvre de possibilités accrues en termes d'attractivité, de partenariats et de communication.

Un effort budgétaire additionnel de 100 millions d'euros s'ajoutera aux 211 millions déjà prévus par le projet de loi de finances (PLF) pour 2017, ce qui portera le budget des réserves opérationnelles des deux piliers à 311 millions d'euros et permettra de financer l'accroissement des effectifs et du taux d'emploi, l'amélioration des équipements et du matériel, et le financement des mesures d'attractivité.

Les mesures d'attractivité et de fidélisation se cumuleront avec la solde perçue pendant les jours de réserve et représentent un élément clef de la réussite du dispositif. Elles visent à stimuler l'engagement de la jeunesse au travers d'une participation au financement du permis de conduire – à hauteur de 1 000 euros pour les moins de 25 ans ayant encore deux années de contrat et comptabilisant cinquante jours d'activité –, et d'une participation aux frais de scolarité pour les étudiants, à hauteur de 1 200 euros par an pour les moins de 25 ans ayant souscrit un contrat de cinq ans et réalisé trente-sept jours d'activité dans l'année. Elles sont également destinées à favoriser l'engagement civique des employeurs, par le biais d'un allègement fiscal, inséré dans le dispositif du mécénat, pour les entreprises qui continuent à rémunérer leurs collaborateurs pendant leur période d'activité. Elles cherchent enfin à fidéliser l'ensemble des réservistes opérationnels, grâce à la valorisation des compétences acquises et au versement d'une prime de fidélité annuelle de 250 euros pour tout réserviste ayant renouvelé son premier contrat et ayant réalisé trente-sept jours d'activité l'année échue.

Ces mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2018 ; les armées et les formations rattachées, la gendarmerie et la police devront recruter et fonctionner avec 38 % de réservistes en plus et un taux d'emploi supérieur de 68 %, soit un nombre d'actes

d'administration, de gestion, de formation, d'entraînement augmenté dans les mêmes proportions. Elles ne pourront donc pas faire l'économie d'un développement dynamique et innovant des mesures d'attractivité, de recherche de partenariats tous azimuts et de communication. Mais elles auront également l'impérieuse obligation de faire évoluer en profondeur leurs procédures et leurs modes de gestion. Ce sera le rôle du secrétaire général de la garde nationale pour ce qui est des mesures tournées vers l'extérieur, et des têtes de chaîne pour ce qui est des mesures tournées vers les piliers. En tant que secrétaire général de la garde nationale et directeur du projet des réserves 2019 du ministère de la Défense, j'en ai déjà pris la mesure et continuerai à en prendre toute ma part.

À ce titre, dans le cadre de mes responsabilités de secrétaire général de la garde nationale, mes efforts portent principalement sur la mise en œuvre, d'ici à la fin de cette année, des mesures d'attractivité et, en tant que tête de chaîne du pilier défense, ils portent sur le déploiement, en janvier 2017, d'un nouveau processus de recrutement et de mise en formation, plus moderne, plus rapide et plus simple,

En guise de conclusion, je voudrais insister sur le fait que, malgré la variété des statuts, des milieux sociaux et professionnels et des emplois tenus, les réservistes partagent des valeurs communes, dont la richesse représente un formidable atout. Leur principale motivation est la volonté de servir de manière concrète. Ils se disent séduits par les valeurs de camaraderie, de fraternité d'arme, de discipline et de rigueur. Ils sont également animés par le sens du bien commun, l'esprit de service et le goût de l'action, du terrain et des responsabilités. Ces qualités et ces valeurs sont précieuses, aujourd'hui comme hier. J'en suis convaincu et je sais que vous l'êtes aussi, tout comme le sont les autorités des deux piliers de la garde nationale, qui, pour certaines, ont déjà eu l'occasion de s'exprimer devant vous sur ce point.

On prête au général George Marshall les propos suivants : « La puissance militaire remporte des batailles, la force morale remporte les guerres. ». Cette citation résonne aujourd'hui avec une particulière acuité ; de ce point de vue, la création de la garde nationale constitue pour les réserves, mais aussi pour nos concitoyens désireux de servir, pour les armées et les formations rattachées, pour la gendarmerie, pour la police et, plus largement, pour le pays tout entier, une avancée significative et une véritable opportunité.

Mme Marie Récalde. Général, nous vous remercions pour vos explications et vos précisions. Comme vous-même et le ministre de la Défense nous l'avez annoncé, le président de la République annoncera prochainement les modalités de fonctionnement de la garde nationale, l'Élysée ayant déjà dévoilé des mesures relatives à l'attractivité de cette nouvelle structure, comme la participation au financement du permis de conduire, les bourses pour les étudiants et les aides à l'engagement des salariés – sujet important dans les entreprises. Ces dispositions incitatives vous paraissent-elles en adéquation avec les ambitions que vous avez affichées en préambule de votre propos ? Pourront-elles supprimer les freins à l'engagement dans les réserves que l'on observe ?

Sans méconnaître les obligations des étudiants devant travailler pendant l'été pour financer leurs études, un certain nombre d'entre eux a beaucoup de disponibilité entre les mois de juin et de septembre : estimez-vous leur engagement satisfaisant ? Pouvons-nous mieux faire ? Quelles pistes envisagez-vous de suivre pour mobiliser la jeunesse et renforcer le lien entre l'armée et la Nation ? Quelles attributions pourrions-nous donner à ces jeunes ?

M. Alain Moyne-Bressand. Mon général, vous avez mis en exergue l'engagement des réservistes, dont on ne peut que se féliciter ; notre pays a toujours pu compter sur leur générosité pour participer à la défense de nos intérêts et de notre République.

Cela dit, en vous écoutant, je n'ai pas perçu de grandes différences entre la réserve et la garde nationale. Il semble que la distinction réside davantage dans l'appellation que dans les faits. La réserve a connu une évolution au cours des dernières années, et je souhaite que ce mouvement se poursuive. Les employeurs des jeunes qui serviront une trentaine de jours seront-ils soutenus ? Ces jeunes bénéficieront-ils d'une formation pour suivre une carrière militaire ou civile et tirer le meilleur parti de leur expérience dans la réserve ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. Oui Madame Récalde, je considère les mesures d'attractivité annoncées comme utiles et nécessaires. Elles étaient très attendues et figuraient déjà dans plusieurs rapports mais n'avaient jamais été mises en œuvre. Elles sont certes insuffisantes, mais elles représentent un « produit d'appel » important pour attirer des volontaires, et particulièrement des jeunes. Il conviendra bien sûr à l'avenir d'élaborer d'autres dispositions, ce travail échéant au secrétaire général de la garde nationale, qui devra faire des propositions au comité directeur (Codir), prévu par le décret créant la garde nationale. Certaines des dix ou quinze propositions auxquelles nous avons initialement pensé n'ont pas été retenues car elles n'étaient pas suffisamment abouties. Nous continuons à y travailler.

Par ailleurs, il y a aussi lieu d'améliorer en continu les procédures d'administration ou de gestion des réservistes au sein des deux piliers, en allégeant certaines d'entre elles. Pour ce qui est du ministère de la Défense – et ce disant, je reprends ma casquette de directeur du projet « réserves 2019 » – nous nous sommes attelés à cette tâche en commençant par travailler sur la « brique » recrutement et mise en formation : nous avons parfaitement conscience que l'accès aux réserves reste un parcours du combattant qu'il convient de simplifier : des améliorations devraient se faire sentir à partir du moins de janvier 2017. Nous nous attaquerons ensuite à la brique activités des réservistes – engagement dans Sentinelle par exemple –, puis successivement aux briques administration, gestion, mutations, promotions, etc. Autrement dit, nous avons identifié un certain nombre de macro processus et nous les prenons les uns après les autres, pour devenir plus efficaces dans le recrutement, l'emploi et l'administration de nos réservistes.

S'agissant des étudiants, une mesure phare est prévue, qui consistera à leur verser une allocation qui les aidera à financer leurs études ; d'un montant de 100 euros par mois, elle sera conditionnée à la réalisation de trente-sept jours d'activité minimum ; ce seuil est élevé, mais les étudiants bénéficient de nombreux jours de disponibilité ce qui s'est traduit en 2015 et 2016 par une forte mobilisation de leur part pendant les vacances, périodes où les besoins sont les plus grands, mais également à d'autres moments de l'année.

Nous devons aussi mener un travail de fond et signer des conventions avec l'enseignement supérieur. Nous avons bien noté que l'article 14 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté prévoit de reconnaître l'engagement des étudiants dans la réserve militaire ; nous développerons notre travail en direction des étudiants, car ils font vraiment partie de notre cœur de cible. Avant la création de la garde nationale, le ministère de la Défense avait d'ailleurs prévu d'organiser une action particulière auprès d'eux. Nous profiterons aussi des futures journées nationales du réserviste. J'ajoute que le secrétariat

général de la garde nationale est actuellement en relation avec un certain nombre d'organismes qui s'adressent au public étudiant, comme Studyrama ou Fac Point Com, afin de faire de la promotion auprès de cette population.

M. Moyne-Bressand, vous n'avez pas senti beaucoup de différences entre la garde nationale et les réserves déjà existantes. Dans un certain sens, c'est vrai, la création de la garde nationale est à la fois une continuité et une nouvelle ambition pour les réserves. Elle est pragmatique et équilibrée, fondée sur l'existant et s'appuyant sur deux piliers distincts, sans déstructurer les réserves ni leur organisation. Chacun des piliers conservera donc la maîtrise de l'emploi et de l'organisation de ses réserves. La nouveauté se situe au niveau de l'élan et de l'ambition, deux sujets extrêmement importants. Depuis maintenant une dizaine d'années, le budget de la réserve, son volume et le taux d'emploi des réservistes n'ont cessé de diminuer. C'est seulement depuis 2015, et plus encore depuis la création de la garde nationale en 2016, qu'une nouvelle dynamique, une nouvelle ambition, celles que j'ai décrites dans mon propos liminaire, se manifestent, parfaitement symbolisées par le changement de dénomination. Sur le plan sémantique, l'appellation « réserve » désigne des personnels « en réserve », autrement dit qui ne sont pas employés, alors que les termes « garde nationale » désignent une force d'emploi – même si c'est dans une acception différente de celle utilisée pour qualifier les gardes nationales que l'on connaît déjà par ailleurs dans d'autres pays.

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. Général, pensez-vous que la création de la garde nationale, et les mesures prévues pour attirer les salariés des entreprises permettront de surmonter les réticences des employeurs ? L'incitation fiscale sera-t-elle suffisante ? D'autres mesures ou actions sont-elles prévues en ce sens ?

M. Jean-Jacques Candelier. Mon général, ma première question portera sur les contreparties accordées aux citoyens qui s'engagent dans la réserve militaire. J'ai entendu parler de bourses pour les étudiants et de permis de conduire. Une solde ou une indemnité est certainement prévue ? Ne pourrait-on pas également envisager d'octroyer des trimestres supplémentaires d'activité pour le calcul de la retraite ?

Ma seconde question est un peu plus embêtante, mais vous me répondez si vous le voulez... L'engagement à servir dans la réserve (ESR) de membres du conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM) n'aurait pas été renouvelé au seul motif que leurs activités au sein d'une organisation syndicale ou politique ne convenaient pas. Serait-ce une simple rumeur ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. Les mesures d'attractivité visent trois cibles : les citoyens, pour les inciter à s'engager dans la réserve, les réservistes, pour les convaincre d'y rester, et les entreprises, pour les encourager à « lâcher » leurs salariés réservistes. Il fallait trouver des mesures spécifiques pour chacune de ces cibles.

S'agissant des entreprises, la mesure d'allégement fiscal que je vous ai présentée était facile à mettre en œuvre : une instruction fiscale du ministère des Finances suffira pour qu'elle s'applique. Elle a tout de suite été « crantée », si je puis dire, dans le cadre des mesures annoncées par le président de la République. Elle reste, bien sûr, très insuffisante. C'est pourquoi nous travaillons actuellement avec le comité de liaison défense du MEDEF, mais aussi avec d'autres associations, sur une série d'autres mesures à mettre en œuvre. Dans le cadre du dispositif en faveur de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), la citoyenneté de ces dernières pourrait par exemple être valorisée par l'engagement de

réservistes. Nous travaillons sur le sujet ; je m'exprimerai prochainement devant un certain nombre de chefs d'entreprise à ce propos. Cela dit, il n'est pas évident de trouver des mesures qui ne soient pas contraignantes – les entreprises ont déjà beaucoup de contraintes par ailleurs –, mais incitatives et citoyennes. Au fur et à mesure que nous les élaborerons et qu'elles deviendront opératoires, je les proposerai au comité directeur de la garde nationale.

Pour ce qui concerne les contreparties accordées aux réservistes, la possibilité de décompter un trimestre supplémentaire d'activité pour le calcul de la retraite nous paraît en effet intéressante. C'était d'ailleurs l'une des propositions de l'Institut Montaigne, mais elle n'était pas encore assez mature pour que nous puissions l'adopter immédiatement. Nous pensons assurément qu'il s'agit d'une bonne approche, et nous travaillerons sur le sujet. Initialement, une quinzaine de mesures avaient été proposées, mais seules cinq d'entre elles étaient suffisamment abouties pour être d'emblée décidées. Nous devons encore travailler sur les autres, ce que nous ferons au sein du secrétariat général de la garde nationale avec les différentes parties prenantes, afin d'avancer sur l'ensemble de ces sujets.

Monsieur Candelier, ce n'est pas que je ne veuille pas répondre à votre question relative au CSRM : je n'ai tout simplement pas la réponse. Je suis encore jeune dans mes fonctions, ayant été nommé secrétaire général du CSRM le 1^{er} août dernier. J'étudierai donc votre question. Une assemblée générale doit se tenir prochainement ; j'espère que je serai en mesure à ce moment-là de vous apporter une réponse.

M. Daniel Boisserie. Le problème des salariés du privé revient souvent. Je pense par exemple au cas d'un assistant parlementaire qui rejoindrait la réserve opérationnelle et qui quitterait son poste pour un mois. S'il faisait la même chose pour travailler ailleurs que dans la réserve, on dirait que son activité en circonscription ou à l'Assemblée ressemble à un emploi fictif... Comment cela sera-t-il perçu ?

Au sujet des incitations ciblant les entreprises, vous avez parlé de « mécénat ». S'agissant de mesures nouvelles, je comprends qu'à ce stade, tout cela soit un peu embrumé, cependant, pourriez-vous nous préciser quel lien vous établissez entre la réserve et le mécénat des entreprises ?

L'organisation opérationnelle de la réserve se fera-t-elle au niveau de la région, du département, ou plus près du terrain, au niveau du bassin de vie, voire de la commune ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur la formation des réservistes ? Elle sera bien sûr assurée par l'armée, mais l'armée n'est pas présente partout. En revanche, la gendarmerie pourra plus facilement assumer ce rôle parce qu'elle est sur le terrain.

Pour conclure, qu'en sera-t-il de la sélection ? C'est bien de faire du chiffre, mais il ne suffit pas d'aligner de nombreuses recrues ; encore faut-il qu'elles soient de qualité.

M. Jean-François Lamour. Mon général, vous nous avez un peu éclairés sur la stratégie de montée en puissance de la réserve ; j'avoue qu'après l'annonce du président de la République, nous avons eu un peu de mal à y voir clair... Nous avons un peu le sentiment qu'il s'agissait d'une annonce consécutive à une nouvelle vague d'attentats, mais, en termes de contenu, nous ne savons pas où cela pouvait mener les réserves.

Malgré votre exposé, des interrogations demeurent. Vous avez, par exemple, consacré une partie de votre propos à la réserve, et, l'autre, à la garde nationale, or, dans la première, vous évoquez une cible de trente-cinq jours par homme et par an, et, dans la seconde vous parlez de trente-six jours et demi. Alors, avons-nous affaire à deux dispositifs complémentaires qui se tuileront ou à un seul, mais dans ce cas pourquoi ce petit décalage ? Nous voudrions bien comprendre. Y aura-t-il deux façons de s'engager, l'une dans la réserve, l'autre dans la garde ?

J'ai rencontré sur le territoire national plusieurs chefs de corps qui ont à leur disposition une réserve opérationnelle de qualité. Ils insistent beaucoup sur les circuits courts qui les lient à cette réserve. Je pense au chef de corps du 35^e RAP qui a un contact direct avec la réserve, ce dont il se satisfait parce que c'est très opérationnel – par exemple, dans le cadre de l'opération Sentinelle. L'ancrage territorial de cette réserve est très important, que ce soit pour les entreprises ou pour les volontaires. Nous garantissez-vous que la mise en place de la garde nationale n'affaiblira pas ce lien direct ? Il est indispensable qu'il perdure, et nous avons du mal à savoir si la montée en puissance de la réserve et de la garde garantira le maintien de cette proximité.

Enfin, je m'interroge sur les moyens financiers importants dont vous disposez pour cette montée en puissance. Si je comprends bien, les 100 millions d'euros supplémentaires dont vous nous avez parlé seront pris sur ce qu'on appelle les coûts des facteurs. Pouvez-vous nous le confirmer, et nous donner des explications et des précisions – cette ligne budgétaire est en effet sujette à de nombreux aléas ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. M. Boisserie, la loi précise que « les citoyens concourent à la défense de la Nation. » Cette disposition, inscrite dans le code de la défense (article L.4211-1), est considérée à la fois comme un droit et comme un devoir. C'est à ce titre qu'a été instituée la réserve militaire qui permet à tout citoyen, qu'il soit entrepreneur ou salarié, d'exercer son droit et de remplir son devoir de défendre la Nation. Cela n'a donc rien à voir avec un emploi fictif. Et j'ajoute que l'activité bien concrète du réserviste n'a vraiment rien de fictif, aujourd'hui encore plus qu'hier.

Il y a quelque chose d'« un peu embrumé » dans les incitations que nous proposons, me dites-vous. Il me semble au contraire que les choses ont été annoncées clairement, ce qui nous permet de disposer des éléments suffisants pour préparer les décrets d'application. Les éléments de langage et le dossier présenté à l'Élysée nous suffisent.

Comme vous l'avez souligné, l'une de ces incitations consiste à étendre aux employeurs qui choisissent de continuer à verser leur salaire aux réservistes durant la période de réserve – ils ne sont pas obligés de le faire – la mesure fiscale prévue dans le cadre du mécénat de compétences. Ces entreprises pourront ainsi déduire de leurs impôts 60 % du salaire versé à leurs employés pendant la période de réserve.

M. Daniel Boisserie. Cela se cumule-t-il avec des opérations de mécénat menées par ailleurs par l'entreprise ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. Oui, ce sont deux choses différentes, même si je ne connais pas précisément les modalités de mise en œuvre de cette mesure actuellement en préparation à Bercy.

S'agissant du rattachement organique et opérationnel de la réserve, il continuera à se faire directement auprès des unités d'active. Ainsi, à titre d'illustration, le rattachement des réservistes de la gendarmerie aux brigades ou aux groupements est pérennisé, de même que les unités élémentaires de réserve de l'armée de terre continueront, de leur côté, à être rattachées et pleinement intégrées aux régiments d'active. Chacun des piliers conserve son organisation si elle lui convient, ainsi que la maîtrise de l'emploi de ses réserves. Le rattachement et l'intégration totale de la réserve à l'active ont été retenus comme deux principes intangibles.

Le processus de sélection quant à lui est un processus rigoureux qui vérifie à la fois les aptitudes physiques et psychologiques de chaque candidat ainsi que son profil. Il ne s'agit pas de recruter le tout-venant. Après cette première étape, des sélections s'opèrent encore lors de la formation elle-même. Tout le monde n'accède pas à la réserve ; c'est un parcours exigeant. Nous ne sommes pas uniquement intéressés par les chiffres, mais également par la qualité du recrutement.

Dans ce cadre, la stratégie de montée en puissance est bien réelle ; il ne s'agit pas d'un effet d'annonce. Elle a un contenu, et des moyens ont été décidés pour la mettre en œuvre. Une dynamique est donc lancée : il s'agit véritablement d'un changement d'ambition.

S'agissant du nombre moyen de jours de réserve effectués, Monsieur Lamour, je me suis peut-être mal exprimé : les chiffres ne sont pas différents. Nous avons budgété une cible de trente-six jours et demi d'activité annuelle par réserviste – elle était fixée à trente jours jusqu'à maintenant. Il s'agit d'un objectif important. Vous aurez noté que pour prétendre à certaines mesures d'incitation, il faudra avoir effectué trente-sept jours d'activité de réserve dans l'année : autrement dit, il faudra avoir dépassé la moyenne annuelle pour bénéficier de ces incitations.

Enfin, je peux absolument vous garantir que les circuits courts qui lient la réserve et les chefs de corps seront préservés, de même que l'intégration et la proximité avec les unités d'active, j'en ai déjà parlé. Sur ce plan, il n'y a aucune ambiguïté du côté du ministère de la Défense, et je suis certain que mes homologues de la gendarmerie ou de la police vous diront la même chose.

M. Jean-François Lamour. Dans le cadre de la montée en puissance de la réserve et de la garde nationale, comptez-vous renforcer ce qui constituerait, sans parler d'état-major, une sorte de structure de gouvernance locale ? On sait que les chefs de corps ont déjà du mal à fournir du personnel d'encadrement. Est-il par exemple prévu qu'une partie de l'augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) à 77 000 hommes serve à l'encadrement des réserves et à leur gouvernance ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. Un travail est aujourd'hui en cours au sein de l'état-major des armées pour réfléchir aux besoins de demain et à un plan pour les années 2020-2025. Effectivement, dans ce cadre, nous étudions la possibilité de renforcer en personnels d'active les structures de commandement, de gestion et de recrutement des réservistes. À titre d'illustration, cela reviendrait, en quelque sorte, à reconstituer les « bureaux réserve » qui se trouvaient autrefois dans les régiments. Pour remonter en puissance, nous aurons besoin de mettre des moyens sur la table et de renforcer la gestion des réserves.

Vous m'avez enfin interrogé sur le financement de cette montée en puissance. Il ne vous a pas échappé que les attributions du secrétaire général de la garde nationale sont parfaitement encadrées. La communication, l'appui au recrutement, le développement de partenariats et de mesures d'attractivité en font partie ; ce n'est pas le cas de la conquête et de l'emploi des ressources. Je ne suis donc pas particulièrement compétent pour vous expliquer où elles seront prises. Un travail interministériel est en cours actuellement pour consolider les 100 millions d'euros. Pour ce qui me concerne, en tant que tête de chaîne au ministère de la Défense, les orientations et les objectifs sont très clairs : le ministre nous a demandé l'application des mesures d'attractivité, l'augmentation des effectifs et du taux d'emploi, à compter du 1^{er} janvier 2017. Il m'a garanti les ressources, mais d'autres que moi se chargent de les dégager, et je ne suis pas à même de répondre de façon précise à la question qui m'a été posée.

Mme la présidente Patricia Adam. Sur quinze propositions de mesures incitatives, seulement cinq ont été validées. Autrement dit, sachant que la possibilité d'attribuer un trimestre supplémentaire pour le décompte des années d'activité au moment du calcul des droits à la retraite n'est pas encore validée, neuf mesures seraient encore en gestation. Êtes-vous en mesure de nous les indiquer ?

M. Michel Voisin. La garde nationale française peut-elle être comparée à celles d'autres pays, comme les États-Unis ? Effectuera-t-elle des missions à peu près identiques ?

Si je ne me trompe pas, la dotation budgétaire consacrée aux réservistes et à la garde nationale s'élève à environ 300 millions d'euros. Pensez-vous que ces crédits seront suffisants pour assurer la formation des réservistes et leur dotation en matériels et en moyens adaptées aux missions qui leur seront confiées ? Ces moyens seront-ils comparables à ceux de l'armée d'active ?

La gestion des ressources humaines sera-t-elle partagée entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur ? Cela peut poser un certain nombre de problèmes.

Mme Catherine Coutelle. Général, vous parlez en jours d'activité de réserviste, mais notre collègue Jean-François Lamour parle en jours par homme et par an : est-ce à dire que la réserve est... réservée aux hommes ? (*Sourires.*)

M. Jean-François Lamour. « Homme » est un terme générique !

Mme Catherine Coutelle. Monsieur Lamour, je ne vous mettais pas en cause ; ce n'était qu'une façon d'introduire ma question.

Pouvez-vous nous rappeler la part d'hommes et de femmes actuellement engagés dans la réserve opérationnelle ? Prévoyez-vous des mesures d'incitation ciblant les femmes pour les futurs recrutements de la garde nationale ? Il me semble que les deux moitiés de la société sont tout autant concernées l'une que l'autre par cet engagement, même si, d'entrée, l'image de la réserve est davantage masculine. Je ne sais si elle est aujourd'hui attractive pour les jeunes filles, les jeunes femmes, les étudiantes.

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. La réserve opérationnelle compte aujourd'hui 20 % de femmes, et ce taux est stable. À ce jour, aucune mesure d'incitation spécifique aux femmes n'est prévue. Il n'y en avait pas non plus parmi la quinzaine de

propositions que j'ai évoquées, même si, Madame la présidente, je suis incapable de toutes les citer de mémoire. Il devait y en avoir entre douze et quinze. Parmi celles qui n'ont pas été retenues dans un premier temps, j'ai déjà parlé de celles relatives à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et à la prise en compte du temps d'activité pour le calcul de la retraite. Une autre visait à créer une passerelle entre le service civique et la réserve militaire. Cette piste nous a paru intéressante, même s'il semble compliqué de faire évoluer le dispositif du service civique en raison de critères spécifiques. En tout état de cause, la mesure n'était pas au point, mais nous pourrions continuer à y travailler.

Monsieur Voisin, la garde nationale dont nous parlons n'est absolument pas comparable à celle des États-Unis où elle relève des États. En France, elle relèvera des piliers, c'est-à-dire des deux ministres de tutelle, et au sein des piliers, des commandements, directions ou services. Aucune comparaison n'est donc vraiment possible, même si, comme son homologue américaine, la garde nationale française sera amenée à participer à tout type d'interventions.

Le budget de 311 millions d'euros affecté aux deux piliers en 2017 relève pour une très grosse part du titre 2, c'est-à-dire qu'il correspond à des dépenses de personnels. Une petite partie est consacrée au financement d'équipements et de matériels, afin que, dans ce domaine, la réserve bénéficie des mêmes standards que l'active – ce sera vrai pour l'armement ou le matériel de protection par exemple. Il n'est pas question de mettre en place une réserve de seconde zone. Il est également prévu de financer des matériels destinés à améliorer la mobilité des réserves : elles doivent pouvoir continuer à se déplacer même lorsque les unités d'active sont absentes. Tout cela est prévu dans les 311 millions d'euros, qui couvrent aussi le financement des mesures d'attractivité évaluées à environ 12 millions d'euros.

La gestion des ressources humaines n'est pas partagée : elle relève de chacun des piliers, au sein desquels il faut noter qu'elle n'est pas assurée de façon monolithique. Pour le pilier « défense », par exemple, vous avez six gestionnaires de réservistes : les trois armées, le service de santé des armées, le service des essences des armées et le service central du commissariat, chacun assurant la gestion de sa propre ressource. Pour le pilier « intérieur », il faut compter avec la police et la gendarmerie. Les réserves et la garde nationale ne feront donc pas l'objet d'une politique de ressources humaines unique qui serait absolument impossible à mettre en œuvre.

M. Jean-François Lamour. La montée en puissance de la réserve opérationnelle vous donnera-t-elle l'occasion de modifier les règles d'engagement de RO1 et de RO2 sur les théâtres de conflit ? L'un des objectifs pourrait consister à mieux accompagner nos forces en opérations extérieures (OPEX) grâce à la réserve, en particulier pour ce qui concerne le soutien et le maintien en condition opérationnelle. Cela existe déjà, bien sûr, mais songe-t-on à aller au-delà, de façon à soulager un peu les militaires engagés en OPEX d'un certain nombre de tâches ?

Général Gaëtan Poncelin de Raucourt. Aujourd'hui, 2,7 % des réservistes du pilier défense sont employés sur des théâtres d'opérations extérieures – il n'y en a quasiment pas pour le pilier intérieur. *A priori*, ce volume déjà relativement important n'a pas évolué entre 2014 et 2016. L'objectif premier et affiché de la montée en charge reste l'amélioration et l'augmentation de la protection sur le territoire national, mais cela n'empêchera pas les

pilliers, car ce sont eux qui maîtrisent l'emploi de leurs réservistes, de réfléchir à les employer éventuellement en plus grand nombre pour des opérations extérieures – surtout s'il apparaît possible de réduire la voilure sur le territoire national. Le chef d'état-major des armées décidera si le besoin s'en fait sentir d'envoyer plus de réservistes en OPEX pour soulager ou appuyer les forces engagées sur place.

Mme la présidente Patricia Adam. Général, nous vous remercions.

La séance est levée à dix heures trente.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, M. Nicolas Bays, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Isabelle Bruneau, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Nathalie Chabanne, Mme Dominique Chauvel, M. Nicolas Dhuicq, Mme Geneviève Fioraso, M. Yves Foulon, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Serge Grouard, M. Christophe Guilloteau, M. Laurent Kalinowski, M. Patrick Labaune, M. Jean-François Lamour, M. Charles de La Verpillière, M. Frédéric Lefebvre, M. Christophe Léonard, Mme Lucette Lousteau, M. Jean-Pierre Maggi, M. Alain Marleix, M. Alain Marty, M. Philippe Meunier, M. Alain Moyne-Bressand, Mme Nathalie Nieson, M. Jean-Claude Perez, Mme Sylvia Pinel, M. Patrice Prat, Mme Marie Récalde, M. Stéphane Saint-André, M. Thierry Solère, M. Jean-Michel Villaumé, M. Michel Voisin

Excusés. - Mme Danielle Auroi, M. Claude Bartolone, M. Malek Boutih, M. Philippe Briand, M. Jean-David Ciot, M. David Comet, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Guy Delcourt, Mme Carole Delga, Mme Marianne Dubois, Mme Edith Gueugneau, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. François Lamy, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Alain Rousset, M. François de Rugy, M. Philippe Vitel

Assistait également à la réunion. - Mme Catherine Coutelle