

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur la résilience nationale

- Audition du général Véronique Batut, secrétaire générale
de la garde nationale 2
- Présences en réunion 14

Mercredi
17 novembre 2021
Séance de 15 heures 15

Compte rendu n° 51

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
M. Alexandre Freschi,
Président de la mission
d'information**



MISSION D'INFORMATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS SUR LA RÉSILIENCE NATIONALE

Mercredi 17 novembre 2021

La séance est ouverte à quinze heures quinze

(Présidence de M. Alexandre Freschi, président de la mission d'information)

M. le président Alexandre Freschi. Si la notion de garde nationale nous renvoie à la Révolution française et à de nombreux événements cruciaux du XIX^e siècle, la structure dont vous êtes responsable est de création récente. C'est en octobre 2016, après les terribles attentats qui ont frappé le territoire en 2015 et 2016, que le président de la République a souhaité mettre en place cette garde nationale. Elle fédère plusieurs réserves des armées, de la gendarmerie et de la police nationale.

L'objectif affiché est triple : accroître la participation des réserves au renforcement de la sécurité des Français ; apporter une réponse concrète au désir d'engagement de la jeunesse ; favoriser l'union nationale et l'esprit de résilience face aux menaces actuelles.

Votre action est au cœur du sujet de notre mission d'information. Nous serons heureux de vous entendre sur les perspectives qu'ouvre la garde nationale, tant sur le plan opérationnel que sur le plan symbolique.

Général Véronique Batut, secrétaire générale de la garde Nationale. Il est particulièrement utile de présenter aussi largement que possible l'organisation de la garde nationale et d'expliquer l'engagement des réserves opérationnelles. La compréhension globale des différentes dimensions de cet engagement, ainsi que des politiques menées à cet effet, est nécessaire pour appréhender la contribution des réserves et des réservistes à la résilience nationale.

La fin des années 1990 correspond à la suspension du service national et à la professionnalisation des armées. En découla, au début des années 2000, une grande rénovation des réserves. À la réserve de masse, constituée de 3 millions de réservistes – les anciens appelés du contingent âgés de moins de trente-cinq ans – vient se substituer une réserve d'emploi qui renforce en permanence les capacités des forces armées dont elle représente une composante. Celle-ci entretient l'esprit de défense et contribue au lien entre l'armée et la nation. À cette époque apparaissent la réserve citoyenne, composée de bénévoles agréés pour une expertise particulière ou des actions de rayonnement, et la réserve opérationnelle d'emplois de chacune des armées et de la gendarmerie nationale. La réserve opérationnelle appartient au format de l'armée. L'efficacité de son emploi repose sur une connaissance fine des besoins et des compétences, et une planification de l'activité. Elle est utilisée au quotidien sur la base du volontariat ou sous l'effet d'un rappel obligatoire. Il existe une réserve opérationnelle de niveau 1 (RO1) et une réserve opérationnelle de niveau 2 (RO2). La seconde est constituée d'anciens militaires à la retraite qui peuvent être rappelés dans un délai de cinq ans. Les réserves RO1 et RO2 constituent la réserve stratégique des forces armées. Après les attentats terroristes de 2015 et 2016, ces réserves opérationnelles acquièrent une nouvelle visibilité avec l'émergence du concept de garde nationale.

Au-delà des réserves opérationnelles des forces armées, la garde nationale comprend également les réservistes de la police nationale. En effet, face au désir d'engagement de nos concitoyens et à la nécessité de renforcer les forces actives, le recours à la réserve apparaît comme une réponse appropriée. Il a été décidé que les réserves en arme, seules à pouvoir répondre à une menace armée, constitueront la garde nationale.

La garde nationale s'appuie sur deux piliers : les forces de réserve du ministère des armées et celles du ministère de l'intérieur. Elle est constituée de volontaires qui servent sous contrat d'engagement. La garde nationale correspond à l'ensemble des réserves opérationnelles de niveau 1 de l'ensemble de ces composantes. Elle est placée sous l'autorité conjointe du ministère des armées et du ministère de l'intérieur. Elle dispose d'un comité directeur, d'un conseil consultatif et d'un secrétariat général de la garde nationale (SGGN). Elle répond à trois axes fondateurs : le besoin de militaires et de personnels dans les composantes de la garde nationale ; la réponse à l'élan citoyen ; la participation au renforcement de la cohésion nationale et de la résilience nationale.

Le modèle de la garde nationale est pluriel. Elle comprend dix composantes correspondant aux différentes directions et services des armées, de la gendarmerie nationale et de la police nationale, tout en étant un modèle uni fondé sur deux principes.

Tout d'abord, le principe d'intégration du réserviste à sa force d'emploi. Le réserviste constitue un complément régulier de chaque force, conformément à l'article 1^{er} du décret du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale. Il a la qualité de militaire pour toutes les activités de la force dont il relève. Dans le cas de la police nationale, le réserviste a la qualité de collaborateur du service public. Il s'agit majoritairement d'anciens policiers. Pour les autres composantes, le réserviste est un militaire lorsqu'il est appelé et qu'il sert. Il reçoit une formation adaptée, effectue les mêmes missions que ses camarades professionnels à l'exception du maintien de l'ordre dans la gendarmerie nationale. Chaque force armée ou de sécurité intérieure définit les modalités d'engagement de ses réservistes. Ils sont soit en unité constituée, soit en complément individuel lorsqu'ils viennent s'intégrer dans des unités d'actifs.

Au principe d'intégration indispensable à l'efficacité opérationnelle afin d'être au plus proche du domaine d'emploi des armées, de la gendarmerie nationale et de la police nationale, s'ajoute le principe de subsidiarité des compétences. Dans ce cadre, le SGGN travaille avec le comité directeur (CODIR) sur les aspects communs et l'état des réservistes. Le statut de réserviste demeure particulier. Il s'agit d'une double citoyenneté : un citoyen engagé qui a une vie sociale et professionnelle en dehors des forces armées. Le SGGN réfléchit aux aspects liés au statut du réserviste. Ils sont au nombre de trois : la conciliation avec l'activité professionnelle, qui correspond au volet partenarial ; la reconnaissance, la valorisation et les aspects statutaires, c'est-à-dire le volet attractivité ; la connaissance de la spécificité de l'engagement citoyen volontaire opérationnel, pour le volet notoriété. Les forces armées et de sécurité intérieure restent les seules entités organiques auxquelles sont rattachés chacun des réservistes. Elles conservent leur responsabilité depuis le recrutement, la formation, la gestion, la préparation opérationnelle, l'emploi opérationnel jusqu'à l'engagement.

La garde nationale porte, dans son concept, cette forme spécifique d'engagement volontaire citoyen au plus près des opérationnels pour une efficacité d'action et une appréhension des questions générales au niveau du secrétariat général. Il y existe une diversité de personnels, mais également une homogénéité au regard de la double citoyenneté et des statuts.

La politique partenariale comporte deux volets. D'une part, elle œuvre pour une politique conventionnelle en démarchant auprès des employeurs civils pour établir des conventions qui offrent des conditions d'emploi plus favorables aux citoyens réservistes. D'autre part, elle pratique une politique d'incitation, constituée de différentes mesures pour compenser les absences des collaborateurs réservistes et faciliter leur engagement. Il s'agit de réductions d'impôt sur les sociétés, de réductions de la participation financière à la formation professionnelle ou encore de la valorisation au titre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Ces questions de fond sont traitées par le secrétariat général de la garde nationale.

Cette politique partenariale concourt aussi à la diffusion de l'esprit de défense et au renforcement du lien entre l'armée et la nation. En impliquant les employeurs, nous incluons davantage l'environnement autour du réserviste citoyen civil.

L'attractivité comprend également deux volets. D'abord un accompagnement financier auprès des étudiants et des *ab initio*, c'est-à-dire des citoyens qui n'ont jamais connu le métier des armées et qui s'engagent dans la réserve. Ensuite, une reconnaissance, notamment en termes de médailles, ce qui représente un axe fort de l'effort. Les réservistes ont besoin de reconnaissance. L'attractivité relève également de la valorisation des compétences pour l'étudiant dans son cursus universitaire ou scolaire. Nous travaillons à l'élaboration d'un passeport de compétences pour valoriser ces nouveaux savoirs – savoir-être et savoir-faire – auprès de l'employeur civil, notamment quand le réserviste est en recherche d'emploi. Enfin, nous nous concentrons sur le développement de la notoriété afin de faire connaître et reconnaître la garde nationale qui a tout juste cinq ans. Or le concept est parfois compliqué à comprendre, d'autant plus qu'il peut rappeler d'autres types de gardes nationales. Il s'agit également d'informer nos partenaires, les employeurs civils qui s'engagent auprès des réservistes, pour faciliter les conditions d'engagement et d'emploi de ces derniers. Nous souhaitons que les réservistes bénéficient d'un environnement socio-professionnel plus favorable. Ainsi, le réserviste étant mieux connu, il sera davantage reconnu et accepté.

La réserve est une composante intégrée de chacune des forces armées. L'objectif initial fixé lors de la création de la garde nationale tendait à réunir 85 000 réservistes répartis comme suit : 40 000 pour le ministère des armées, 40 000 pour la gendarmerie et 5 000 pour la police nationale. Sur ce contingent, nous souhaitons disposer de 9 250 réservistes employés quotidiennement, quel que soit le rythme des opérations : 4 000 pour le ministère des armées, 4 000 pour la gendarmerie nationale et 1 250 pour la police nationale. Un chiffre objectif de trente-six jours d'emploi par réserviste et par an a également été fixé. Pour le ministère des armées, les objectifs de 2016 ont été atteints depuis 2019. Du côté du ministère de l'intérieur, l'objectif n'est pas encore atteint concernant la gendarmerie nationale mais dépassé s'agissant de la police nationale.

Le budget est un facteur clé de succès. La loi de programmation militaire 2019-2025 a sanctuarisé le budget pour atteindre ces objectifs. Un budget est nécessaire à l'employabilité du réserviste au même titre qu'un emploi opérationnel dans les forces armées et une disponibilité acquise au travers des conventions partenariales. Le modèle de la garde nationale fonctionne. Elle peut atteindre ces objectifs.

Le dispositif de la loi de programmation militaire sur plusieurs années n'existe pas aujourd'hui au ministère de l'intérieur et la non-atteinte des objectifs de la gendarmerie nationale découle du fait que le budget nécessaire à la réalisation des objectifs n'a pas été mis en place. Il faut ajouter que, avec le budget consenti, la gendarmerie nationale essaye tout de

même d'utiliser un nombre de réservistes qu'elle a décidé minimal avec une durée d'emploi annuelle importante. J'entends par là que le budget n'est pas simplement une masse, il faut également déterminer si l'on veut beaucoup de réservistes très peu employés ou un peu moins de réservistes un peu plus employés. La disponibilité est une variable mais la satisfaction d'être employé comme réserviste est également une variable et constitue un critère de fidélisation.

Quand on parle de réserves, on dit qu'il y a des « déserts militaires ». Au niveau de la présence des forces armées, c'est exact. En revanche, il y a des réservistes dans tous les départements français et pas simplement des réservistes de la gendarmerie ou de la police nationale. Aujourd'hui, nous comptons 77 000 réservistes pour 67 millions de Français, soit plus de 1 pour 1 000. Il y a effectivement des départements où nous sommes en dessous de cette moyenne et d'autres où nous sommes au-dessus, mais ce n'est pas nécessairement lié au fait que des unités militaires sont présentes, même s'il y a un fort lien.

La réserve opérationnelle de niveau 1 qui constitue la garde nationale est indispensable au fonctionnement des forces armées. Les chefs d'état-major et les directeurs généraux s'accordent sur ce fait. Désormais, les armées, la gendarmerie nationale ou la police nationale ne peuvent plus réaliser leur mission sans leurs réservistes. À ce jour, nous dénombrons plus de 6 000 réservistes employés quotidiennement.

La réserve, de par sa souplesse d'emploi, est une réponse efficace aux besoins de fonctionnement des forces armées et des forces de sécurité intérieure. En effet, la particularité des réserves repose sur le pilotage d'activité. Nous rémunérons le réserviste à la journée d'activité. Cette souplesse caractérise également l'emploi complémentaire. Ainsi, la fréquence de l'engagement du réserviste n'incite pas à un équivalent temps plein. Dans de nombreuses fonctions, les armées, la police et la gendarmerie ont besoin de renforts ponctuels et les réservistes ne sont pas employés de manière permanente sur des postes. La réserve représente donc une force de régénération pour les armées, la gendarmerie et la police, ainsi qu'un renfort en périodes creuses – retours de mission, week-ends, congés, etc.

Les réservistes constituent également une ressource mobilisable en cas de crise. La doctrine de rappel des réservistes est la suivante : en temps normal, le réserviste n'est convoqué que s'il est volontaire. Pour qu'il y ait une activité professionnelle, il faut donc une disponibilité de ce volontaire mais également un besoin opérationnel. En fonction des niveaux d'alerte, de la nature, de l'intensité et de la durée présumée de la crise, ce volontariat peut atteindre un niveau dit intermédiaire pour lequel des clauses de réactivité sont instaurées, c'est-à-dire que l'on va demander au réserviste de venir plus vite que ce que prévoit la loi en temps normal. Au-delà de ce seuil, il s'agira du volontariat dit renforcé avec des mesures de rappel aux employeurs et une obligation de disponibilité. Dans le cadre d'un volontariat renforcé, il s'agira, dans un premier temps, d'une réserve de sécurité nationale, puis de mise en garde et enfin de mobilisation. En revanche, l'emploi de ces réservistes, quel que soit le stade ou le niveau d'alerte, restera identique. Leurs tâches seront celles des forces armées et de la sécurité soit dans un cadre interministériel ou de concours selon la règle des « quatre i », soit de sollicitation des réserves pour la réserve de sécurité nationale, soit d'engagement des armées dans le cadre de la défense militaire du territoire.

Il existe deux facteurs clés de succès : connaître sa ressource humaine et être en mesure d'assurer le soutien face à un rappel massif – contrôler, accueillir, équiper, voire former.

Concernant la RO2, les forces armées éprouvent des difficultés à rappeler des personnes ayant quitté l'institution depuis plus de cinq ans. Elle se focalise donc davantage sur le créneau des deux ans, car le vivier est encore présent, et les coordonnées ainsi que la visite médicale périodique (VMP) sont encore à jour.

Aujourd'hui, la réserve constitue une composante pleine et entière de la garde nationale. Nous encadrons la montée en puissance de la gendarmerie nationale et de la police nationale. Je vous ai dit qu'en 2016, l'objectif de la gendarmerie nationale était d'atteindre 40 000 réservistes, il sera question de 50 000 réservistes à l'horizon 2027. L'évolution est plus forte encore pour la police nationale, qui a pour projet de changer son modèle de réserve. À ce jour, il s'agit essentiellement d'anciens policiers. Prochainement, il sera question d'un modèle global à l'instar de celui des armées ou de la gendarmerie. Ainsi, des citoyens qui n'ont jamais exercé ce métier pourront entrer dans la police. L'objectif affiché est de 30 000 réservistes à l'horizon 2030. Avec l'actualisation stratégique 2021 du ministère des armées et la vision stratégique présentée par le chef d'état-major des armées (CEMA), il est question de réserves renforcées, massives, plus autonomes et mieux territorialisées. Elles seront aptes à couvrir le contrat opérationnel du territoire national et à s'engager au-delà de la fonction de protection. Ces scénarios sont en cours d'élaboration. En outre, il sera nécessaire de s'armer pour pouvoir répondre à un scénario d'engagement en cas de conflit de haute intensité.

Le réserviste constitue un élément de l'efficacité opérationnelle et de l'emploi des forces. Par sa double citoyenneté, il est également porteur de son engagement dans le monde civil et représente un facteur de résilience. Les forces armées de sécurité forment un pilier de résilience. Le réserviste, en étant intégré, appartient à la résilience et fournit de la résilience aux forces armées. Il est aussi porteur de son engagement. Il est un vecteur de l'action des forces armées et de compréhension de cette action ainsi qu'un vecteur d'adhésion et d'acculturation aux risques auxquels la population nationale est confrontée. Au-delà de ces éléments, il a acquis des mécanismes, une formation, de l'expérience. Il a été préparé à agir, il a agi en période de crise et pourra retranscrire ses savoir-faire et savoir-être. Ces éléments ne se mesurent pas de manière quantitative. En revanche, lorsque ce citoyen-réserviste est dans son milieu civil, il peut également diffuser ces éléments. Il ne s'agit pas d'une action immédiate, mais d'un processus à long terme de forte soutenabilité. Le citoyen-réserviste s'appuie sur son sens de l'engagement qui devient moteur. En cas de choc, il passera outre le stade de la sidération et pourra mobiliser au sein de son environnement civil, quelle que soit la nature de la crise. Il a donc valeur d'exemple. En ce sens, nous travaillons à la conciliation de la vie militaire et de la vie civile afin de permettre cette double citoyenneté et ce rayonnement. Soutenir ce maillon fort du lien entre l'armée et la nation, et bientôt du lien entre la police nationale et la population, participe à la compréhension de nos concitoyens face à l'intervention des forces armées ou à l'emploi de la force. Il s'agit d'un prérequis à la cohésion nationale et à la résilience. Si les effets ne sont pas immédiats, il existe un bénéfice et un réel investissement.

Cette double citoyenneté a deux enjeux : la conciliation – la politique partenariale notamment – et le rayonnement – aider ce citoyen engagé à devenir une valeur d'exemple, susciter des vocations autour de lui. Nous travaillons actuellement sur ce second enjeu : le réserviste doit être volontaire pour parler de son engagement.

Concernant les retours d'expérience (RETEX) des différentes crises, notamment celle du covid, nous constatons qu'après chaque choc subi, la population souhaite apporter son concours dans tous les domaines. Il existe également une action volontaire et spontanée de

certaines employeurs qui s'engagent à soutenir leurs réservistes au travers de conventions. Pendant le premier confinement, nos réservistes non appelés ont prêté assistance notamment à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (APHP). Nous constatons que beaucoup de réservistes ont de multiples engagements. Nombre d'entre eux appartiennent par ailleurs à la protection civile ou sont aussi pompiers volontaires. Pendant la crise sanitaire, un certain nombre de nos réservistes ont prêté assistance aux créneaux sanitaires en besoin de soutien. Autour de l'engagement, il existe des viviers disposant de vases communicants qui peuvent être mis en relation pour s'entre-aider.

Face à un choc, la communication à destination du réserviste doit être précise, car il est prêt à s'engager et doit pouvoir s'organiser. Les outils de rappel doivent être connus de tous afin d'éviter une réaction anxieuse. Pour disposer de nombreux réservistes face à un choc important, nous aurions besoin d'une demande massive de la part des employeurs institutionnels. Il faut pouvoir capter et absorber rapidement la ressource et identifier au plus vite la compétence spécifique nécessaire. Une meilleure agilité est essentielle en fonction de la nature de la crise et des transferts d'engagement.

À l'aune de ce RETEX, les objectifs du SGGN sont d'être en mesure de diffuser rapidement et au plus proche, de capter au plus tôt et de communiquer au plus juste. Nos actions sont pragmatiques : il s'agit de pouvoir anticiper un élan et un besoin massif d'engagement. Ainsi, nous entretenons une collaboration étroite avec la plateforme www.jeveuxaider.fr. Nous devons être en mesure de capter cet élan citoyen et d'identifier rapidement les postes en besoin. Au regard des appétences en effectifs, les armées, la gendarmerie nationale et la police nationale recrutent. Il s'agit par ailleurs d'aider les réservistes dans leur rôle d'ambassadeurs en élaborant des éléments de langage commun et en valorisant les moteurs de la garde nationale que nous avons définis avec des réservistes en 2020. En outre, nous travaillons sur les effets de réseaux. Des personnes sont réellement investies dans le soutien et le service envers l'autre. Ce phénomène a valeur d'exemple.

Par ailleurs, nous soutenons l'acceptabilité de nos citoyens au-delà de l'engagement armé que porte la garde nationale.

M. le président Alexandre Freschi. Pourriez-vous détailler les chiffres ?

Général Véronique Batut. Au niveau des armées, l'objectif était de 40 000. En 2020, l'objectif était dépassé avec 41 000 réservistes. Ce chiffre s'explique par les nombreux recrutements effectués par le service de santé des armées. La gendarmerie nationale avait un objectif de 40 000 réservistes. Aujourd'hui, elle en compte 28 700. La police nationale, dont l'objectif était de 5 000 réservistes, en dénombre désormais 6 800. En 2020, l'armée de terre comptait 25 800 réservistes. Dans la marine et dans l'armée de l'air, nous dénombrons 5 400 réservistes. La part restante est répartie dans les directions et services du ministère des armées.

Un tiers de nos réservistes a moins de trente ans, la moitié a moins de quarante ans, deux tiers ont moins de cinquante ans et le dernier tiers à plus de cinquante ans.

La moitié de nos réservistes sont des doubles citoyens, c'est-à-dire qu'ils exercent parallèlement un métier dans le civil. Nous comptons 14 % d'étudiants en 2020 contre 17 % en 2019, soit plus que le pourcentage d'étudiants dans la population française, qui est de 11 %. L'année 2020 demeure particulière car la crise sanitaire a perturbé le fonctionnement des réserves et il y a eu des fluctuations. Nous comptons 17 % de retraités. Au regard de

l'emploi, nous sommes sous la moyenne nationale avec 3 % de chômeurs. Enfin, 20 % des réservistes ne renseignent pas ce questionnaire. Un réserviste sur cinq est une femme, soit environ 20 %. Ce taux correspond au niveau de féminisation des armées. Nous dénombrons cependant davantage de jeunes femmes réservistes, de l'ordre de 30 % environ.

L'année 2019 est une année modèle pour les armées, une année de suractivité. Je vous avais parlé d'une activité de trente-six jours en moyenne par réserviste, or en 2019 elle s'est élevée à trente-neuf jours. En 2020, ce chiffre est tombé à trente-deux jours. Ce phénomène s'explique par une augmentation du nombre de réservistes alors qu'en parallèle une partie de la préparation opérationnelle des forces n'a pas été effectuée pendant le premier confinement et n'a pas été rattrapée depuis.

M. le président Alexandre Freschi. Il s'agit d'un engagement conséquent de plus d'un mois dans l'année.

Général Véronique Batut. En effet. Cette durée répond à plusieurs facteurs : la loi prévoit cinq ou huit jours non négociables ; ensuite, il existe des conventions avec les employeurs qui s'engagent. Ces employeurs méritent d'être mis à l'honneur car, en moyenne, ils octroient dix-neuf jours annuels et c'est un acte de volontariat de leur part. Le solde des trente-deux ou trente-neuf jours est pris par les réservistes directement. Il s'agit toutefois d'une moyenne : il y a des réservistes plus engagés et d'autres moins engagés. Je rencontre régulièrement des réservistes qui effectuent des opérations extérieures (OPEX). Dans ce cadre, il s'agit souvent d'un accord avec l'employeur.

M. le président Alexandre Freschi. Un réserviste s'engage pour combien d'années en moyenne ?

Général Véronique Batut. Nous n'avons pas assez de recul pour extraire des données de ce type. Le premier engagement est de cinq ans. Certains réservistes ne reviennent pas car ils sont sous-employés. Ce phénomène a été compris par la gendarmerie, qui n'a pas augmenté son nombre de volontaires mais a accru le nombre de jours d'engagement. Ensuite, d'anciens militaires ou d'anciens policiers quittent la garde nationale parce qu'ils ont atteint la limite d'âge. Le flux d'entrée et de sortie demeure important mais nous n'en connaissons pas toujours les motifs. Un jeune qui s'engage à vingt-cinq ans dans la réserve devra, à un moment donné, continuer sa vie active et n'aura peut-être plus l'occasion de renouveler un contrat ; tout dépend des conditions dans lesquelles il travaille.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. J'ai participé à une mission d'information sur les réserves. Celle-ci s'est particulièrement intéressée à la place des réserves dans le quotidien des armées et aux améliorations en cours. Cependant, de nombreuses améliorations demeurent souhaitables. Vous évoquiez les flux de sortie parfois liés à des motifs personnels. Il existe aussi des retards de paiement. Certains réservistes seront rémunérés avec un an de retard parce que les budgets sont épuisés. Cela peut être une source de démotivation. Les conditions d'emploi du réserviste requièrent de nombreuses améliorations.

Les réserves sont devenues indispensables en temps de paix. Cela signifie qu'il existe une bonne intégration. Nous pouvons toutefois nous en inquiéter, car si les réserves sont utilisées en temps de paix, de quelle masse supplémentaire disposera-t-on en cas de coup dur ? Depuis une trentaine d'années, depuis la fin de la Guerre froide, le choix d'une armée moins nombreuse et mieux équipée a été opéré. Aujourd'hui, la force opérationnelle terrestre tient dans le stade de France. Or même si la loi de programmation militaire engage une

remontée en puissance importante, ce processus ne modifiera pas fondamentalement les équilibres. Vous évoquiez 3 millions de réservistes militaires, ce chiffre a été divisé par 40. Pourtant, ce phénomène n'a pas été intériorisé. Beaucoup de responsables politiques pensent que nous disposons encore d'une réserve de masse et qu'en cas de coup dur, on fera appel à l'armée. La résilience de la nation repose déjà sur un exercice de « sincérisation » afin que les armées puissent décrire ce qu'elles seront ou non capables de réaliser. Le directeur du service de santé des armées (SSA) a été clair sur ce point.

L'objectif de notre mission demeure de réfléchir aux cas extrêmes qui pourraient concerner la nation. Il ne s'agit pas nécessairement de la haute intensité d'un combat face à un adversaire symétrique. Nous devons également considérer les grands risques systémiques de longue durée pour lesquels les moyens de l'État pourraient être insuffisants. Dans de tels cas, il sera nécessaire de recourir à d'autres acteurs de la nation : des entreprises, des collectivités territoriales, voire des citoyens. Dans ce cadre, les réserves ont plusieurs intérêts : leur nature hybride, le trait d'union qu'elles représentent, l'apport d'une masse supplémentaire et l'intervention dans la profondeur et la durée.

Les unités intégrées de réserves de l'armée de terre sont en mesure d'intervenir. Existe-t-il, en dehors de l'armée de terre, des unités de réserves en mesure d'intervenir de manière collective et autonome ?

Pourriez-vous préciser les chiffres concernant la RO2 ? Quel est son niveau théorique ? Quel est son taux de disponibilité ? Je crois savoir que lors des exercices de rappel, les taux de rappel sont faibles. Ce phénomène s'entend de la part de militaires ayant quitté l'armée depuis cinq ans. Parlons-nous bien de 77 000 militaires de RO2 ? A-t-on les moyens de les soutenir ?

Les réservistes sont utiles pour apporter des compétences pointues acquises dans leur emploi civil. Disposons-nous d'un outil en mesure de référencer ces compétences et de les mobiliser de manière ciblée ? Il me semble que le système d'information « réservistes opérationnels connectés » permet cette procédure. Toutefois, cet outil est-il correctement renseigné ? Nous permettra-t-il de mobiliser les réservistes en fonction de leurs compétences ?

Général Véronique Batut. Deux éléments essentiels, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la diminution du format des armées, ont fait que la réserve est devenue indispensable. En moyenne, les réservistes sont mobilisés pendant trente-deux jours. Or nous pourrions mobiliser davantage. En ce sens, je demeure dans l'attente du développement des scénarios de la vision du CEMA. Nous ne cherchons pas à travailler uniquement pour les armées. Nous souhaitons un pluri-dimensionnement. Le modèle actuel de la garde nationale est fondé sur le volontariat. Il existe deux axes de solution : engager davantage nos réservistes – ce qui n'est pas possible dans le format actuel de la garde nationale à défaut de mesures plus incitatives pour les employeurs – ou user d'un modèle plus contraignant. Pour porter ces sujets, des données d'entrée sont nécessaires en termes de besoins opérationnels. On peut penser à une évolution de la garde nationale vers un emploi plus long du réserviste et l'assurance pour l'employeur de ne pas y perdre des ressources.

Le modèle actuel de la garde nationale nécessite un budget plus important pour assurer en contrepartie davantage de disponibilité.

Concernant les unités autonomes, il y en a quelques-unes dans l'armée de l'air. La gendarmerie nationale comporte des détachements autonomes territoriaux. Le projet de

modèle de la police nationale ouvrira à ses réservistes tous les emplois des policiers d'active. En revanche, la police nationale ne désire pas créer d'unités autonomes : le réserviste sera toujours employé dans une unité d'active et encadré par un policier professionnel. À l'avenir, avec le retour d'expérience sur la capacité à réagir sur le terrain, d'autres ouvertures seront envisageables. Quoi qu'il en soit, il subsiste un balancier entre une intégration complète et une autonomie totale. Le CEMA évoque des réserves plus massives, plus autonomes et mieux territorialisées. C'est l'objectif vers lequel tendra, à terme, la garde nationale.

En 2020, la RO2 représentait 93 000 réservistes répartis comme suit : 64 000 pour les armées, 30 000 pour la gendarmerie nationale et 9 000 pour la police. Les exercices de rappel ne sont pas satisfaisants. Nous n'arrivons pas à contacter tous les réservistes opérationnels de niveau 2, notamment parce que certains ont changé d'adresse ou ne donnent plus signe de vie. Au titre de la garde nationale, je ne m'occupe pas de la RO2 mais je dispose toutefois de quelques chiffres. La période de deux ans après la sortie est importante, car au-delà beaucoup de complications interviennent. Nous ne pouvons pas employer un réserviste qui ne soit pas apte, ne serait-ce que pour sa protection à lui. Il est donc nécessaire d'effectuer à nouveau une visite médicale qui demeurera valable deux ans. Les armées et les services de sécurité intérieure travaillent à l'amélioration de ce dispositif de RO2.

Du côté de la gendarmerie nationale, il existe un système d'information en ressources humaines (SIRH) très performant nommé MINOTAUR. Ce système pilote des expertises, notamment en cyber, au niveau régional pour être au plus proche des entreprises et des ressources. Les armées disposent d'une application qui permet le recensement et propose des modules de compétences. Dans le cadre de la résilience, un écueil demeure s'agissant des ressources humaines à haute valeur ajoutée : en effet, ces effectifs seraient demandés par tous dans n'importe quel type de crise. Cela ne doit pas aboutir à la guerre des talents. Anticiper et capter la ressource le plus rapidement possible et organiser une connaissance mutuelle en dehors de l'engagement est nécessaire. C'est ce qui est fait dans le monde cyber. Cependant, dans certains domaines, comme l'aéronautique, cela pourrait constituer une contrainte. Selon la nature de la crise, beaucoup de spécialités pourraient faire l'objet d'une guerre des talents. Je ne dispose pas du levier de l'emploi, mais les employeurs institutionnels y travaillent.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Vous avez indiqué deux axes de solution : soit plus de jours d'engagement, soit davantage de réservistes. Il me semble que la solution se situe entre les deux. Il est essentiel de disposer d'une masse de réservistes disponible en mesure de faire face à des missions communes – les missions communes de l'armée de terre (MICAT) – pendant un temps long. Je préférerais disposer de 200 000 réservistes engagés pour trente jours que de 100 000 réservistes engagés sur soixante jours car peut-être, un jour, aurais-je besoin de 200 000 d'un coup

Concernant la RO2, les réserves sont intégrées armée par armée, vous n'en êtes donc pas responsable, mais je parlais tout à l'heure d'un exercice de sincérisation et je pense qu'il serait à tout le moins nécessaire de consolider les disponibilités exactes, armées par armée, de cette RO2. Je me permets donc de vous poser à nouveau la question du chiffre. Je l'évalue à 20 ou 25 %, soit très en deçà des 90 000 personnes censées être disponibles. Une étude est nécessaire pour savoir quels sont les besoins pour former une RO2 plus opérationnelle, en prévoyant par exemple une présence minimale de trois jours par an de chaque personne en RO2, ne serait-ce que pour lui faire passer la visite médicale, vérifier son aptitude au tir et rencontrer les autres membres de sa compagnie.

Dans le statut militaire, il existe, me semble-t-il, une obligation de disponibilité de cinq ans. Cette dernière existe-t-elle également pour la RO2 de la police nationale ?

Général Véronique Batut. Nous essayons de travailler au rappel de la totalité de la RO2. Les deux ans mentionnés correspondent aux retours directs de nos discussions avec les responsables des réserves de chacune des composantes. Cela correspond à 40 %. Je n'ai pas d'autre chiffre.

Le projet de la police nationale est de suivre un modèle identique à celui des armées et de la gendarmerie concernant sa réserve. La police nationale étant un service public, elle souhaite que les citoyens réservistes puissent participer au service public.

En amont des scénarios qui seront établis par l'état-major des armées, il demeure difficile de trancher entre une moindre densité d'emploi et une masse de réservistes plus abondante. Toutefois, il subsiste une variable sous-jacente à ne pas oublier : la formation. Cette dernière sera d'autant plus importante que les emplois des réservistes deviendront plus performants et sophistiqués. La formation des armées est un trésor qui doit être préservé et l'efficacité opérationnelle des réservistes, quelle que soit leur masse ou leur emploi, dépendra de cette formation. C'est donc une variable essentielle. Elle correspond au début de l'efficacité opérationnelle et par conséquent aux prémices du succès, et elle est chronophage

Une crise grave n'arriverait pas en un jour, on en verrait les signes auparavant. Il demeure nécessaire d'avoir confiance dans la mise en œuvre des outils pour monter en puissance. Nous pouvons envisager qu'une vague de réservistes délivre aux nouveaux engagés une formation initiale. Nous pourrions ainsi augmenter le nombre de réservistes.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Cela dépend du contrat opérationnel. Est-ce que l'on souhaite avoir des réservistes peu nombreux mais très bien formés, ou est-ce qu'au contraire, on fixe des exigences opérationnelles moins importantes pour avoir de la masse.

Lorsque la crise survient, nous sommes prêts ou non. Un ennemi ou un risque majeur – incident cyber, problème énergétique majeur, crise sociale... – ne nous laissera pas de temps supplémentaire pour nous retourner, à la fois en termes d'équipement – pour construire certains missiles, il faut dix-huit mois – et en termes de formation. Il faut également tenir compte du phénomène de sidération, et donc, se préoccuper des capacités immédiatement disponibles.

Nous mesurons l'apport des réserves et les améliorations qui sont en cours, même si le chemin est encore long. Vous nous avez parlé des trois phases de mobilisation. Quel est le cadre juridique qui permet l'engagement des réserves selon ces trois phases ? Si un événement majeur intervenait demain, quel cadre, institutionnel, juridique ou réglementaire permettrait la mobilisation de réservistes ? Par ailleurs, le budget alloué aux réserves est défini par les lois de finances votées annuellement. Si nous mobilisions largement, nous rencontrerions des difficultés.

Général Véronique Batut. À situation exceptionnelle, budget exceptionnel. Quand lors de l'engagement des forces au Kosovo, il a fallu acheter des bombes, on l'a fait. En cas de guerre et de mobilisation générale, il me semble que la mise en œuvre et les capacités importent davantage que la rémunération des réservistes.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Dans une situation extrême, le Parlement pourrait ne plus être en mesure de siéger. Pourrions-nous employer massivement les réservistes sans que le Parlement ait pu adopter un projet de loi de finances rectificative autorisant l'engagement des sommes ? Je suppose que des dispositions le permettent dans la Constitution, notamment l'article 16. Mais il serait intéressant de se mettre dans un cadre réaliste et de vérifier la possibilité juridique d'un engagement maximal des réservistes.

Général Véronique Batut. Il s'agit de questions que nous avons identifiées. Un de nos axes stratégiques est de préparer la garde nationale de demain. Compte tenu de l'ampleur du sujet, nous avons besoin de précisions de la part des employeurs institutionnels.

Concernant les différents recours, il existe la notion de volontariat, puis celle de recours imposé. Je ne parlerai que du statut militaire. Aujourd'hui, une durée d'activité est opposable à l'employeur. Il existe également un préavis opposable à l'employeur et enfin une clause de réactivité reposant sur le volontariat du réserviste et de l'employeur. En temps normal, nous dépendons de contrats d'engagement et de convocations. D'un besoin opérationnel et d'un volontariat résulte une activité. Le préavis opposable à l'employeur est d'un mois. L'employeur ne peut s'opposer à une durée d'engagement de cinq à huit jours. En cas de dégradation de la situation, nous mettrons en œuvre la clause de réactivité à laquelle ont souscrit ou non le réserviste et son employeur. Cette clause dépend d'un arrêté pris par le ministère des armées ou le ministère de l'intérieur. Nous demeurons dans le cadre du volontariat mais le préavis opposable à l'employeur est désormais de quinze jours pour ceux qui ont signé la clause de réactivité. La durée d'activité opposable reste identique. Si la situation se dégrade davantage, la durée d'activité opposable à l'employeur est alors de dix jours. Il s'agit d'une extension des droits opposables à l'employeur, toujours par arrêté ministériel. Ensuite, nous mettrons en place le recours imposé. Il s'agit alors de mobiliser la réserve de sécurité nationale en raison d'une crise majeure mettant en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la nation. Le décret est alors pris par le Premier ministre. Dans ce cadre, le préavis opposable à l'employeur est d'un jour franc et la durée d'activité opposable à l'employeur est de trente jours renouvelables une fois. Le dernier dispositif est la mise en garde ou la mobilisation générale sans préavis ni durée définis.

Lieutenant Daniel Fintz, assistant du général Véronique Batut. La clause de réactivité est incluse dans le contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) que le réserviste peut signer ou non, mais qui demeure soumise à l'accord de son employeur. De manière générale, le réserviste effectue une demande motivée à son employeur. En revanche, dans le cadre des conventions de soutien que nous établissons avec les employeurs, ces derniers fournissent un accord général quant à la souscription de leurs employés à cette clause dans le cadre de leur ESR.

M. Thomas Gassilloud, rapporteur. Les progrès sont nombreux. Cependant, du point de vue de la résilience nationale, nous ne pouvons pas nous satisfaire de dépendre du bon vouloir des employeurs. De plus, on balkanise les unités de combat. Dans l'armée de terre, nous savons bien que l'efficacité de l'unité dépend du travail accompli avec son chef. Il serait dangereux de ne pouvoir mobiliser qu'une moitié des réservistes en raison d'une clause non signée par l'employeur. J'espère que nous pourrions bientôt, par la loi, homogénéiser les conditions d'emploi, ce qui est une condition du bon usage des réserves.

Général Véronique Batut. C'est l'objet des travaux que nous menons ensemble. Il faut arriver à un recours imposé et à la réserve de sécurité nationale pour opposer à l'employeur trente jours, mais certains employeurs, dans leur convention, donnent trente jours à leur réserviste. Il s'agit majoritairement de PME.

La réunion se termine à seize heures quarante.

Membres présents ou excusés

Mission d'information sur la résilience nationale

Présents. – M. Alexandre Freschi, M. Thomas Gassilloud

Excusé. – Mme Carole Bureau-Bonnard