



HAL
open science

Les deux âges de la réserve militaire

Jacques Aben

► **To cite this version:**

Jacques Aben. Les deux âges de la réserve militaire. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 7, pp.1-19. hal-02916505

HAL Id: hal-02916505

<https://hal.science/hal-02916505v1>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les deux âges de la réserve

Jacques Aben

Professeur émérite à l'université de Montpellier, Equipe CRISES,
Université Paul Valéry

Le président de la République française, après l'attentat terroriste du 14 juillet à Nice, a décidé de faire appel à la réserve opérationnelle. Or, la réserve est un concept mal connu. Mais l'insécurité a changé la perception qu'en avait l'opinion publique et l'emploi de la réserve est revenu d'actualité. L'idée de réserve, troupe qui n'est pas engagée immédiatement et qu'on garde disponible pour la faire intervenir au moment voulu a toujours été présente mais il faudra attendre la loi de 1905 pour qu'un statut de réserviste apparaisse pour tous les hommes capables de servir en « portant les armes » dès lors qu'ils auront achevé leur temps de service militaire actif. Il s'agissait alors d'une réserve de masse permettant d'apporter un renfort considérable à l'armée d'active et de constituer l'ultime rempart contre une agression majeure. Dans les années 1960, on se heurtait toutefois à un problème financier : comment maintenir le niveau opérationnel de 4 millions de réservistes ? Le statut de réserviste a ainsi été la source de nombreuses frustrations et des difficultés de l'organisation du corps expéditionnaire français lors de la guerre en Irak en 1991 ont conduit à une autre conception de la réserve. Cette réforme a ouvert des possibilités nouvelles aux réservistes mais le recrutement a été difficile et leur activité très variable. Selon la loi de 1993, elle n'est plus seulement un réservoir de main d'œuvre pléthorique mais une réserve d'emploi dans le cadre du service public de défense. Cette réserve d'emploi, formée de volontaires et totalement intégrée dans l'armée d'active peut être utilisée dans les mêmes circonstances, en opérations extérieures aussi bien qu'intérieures. Cette réforme a ouvert de nouvelles possibilités pour les réservistes mais leur recrutement a été difficile et leur activité variable. Avec la multiplication des réserves de la part de service opérationnels (comme la police) et l'apparition d'une réserve citoyenne, un besoin de coordination se manifeste qui n'est pas satisfait par la création d'une « garde nationale » en 2016. La question du recrutement reste posée de même que celle du financement, de la disponibilité des réservistes en fonction de leurs obligations professionnelles et de leur emploi.

The french president, after terrorist attack in Nice, July 14th, decided to appeal to operational reserve. Reserve is not a very well known concept but insecurity changed the perception of public opinion and the use of reserve become with us. The reserve as a force which is not engaged immediately and kept available to intervene when the time had come exists for a long time in France. But it's only with the « 1905 » Act, a reservist's statute appeared for all men able to bear arms after the end of their active military service. Then, it was a mass reserve giving an important reinforcement of troops for active army and constituting the ultimate bulwark against a major aggression. During the sixties, reserve

raises a financial problem : how to maintain the operational level of 4 millions reservists ? Reservist's statute instigated many frustrations and also difficulties in organizing french expeditionary force against Irak in 1991. So, a new conception of reserve appeared ? According to the « 1993 » Act, it is no longer merely a reservoir of plethoric labor but an employment reserve in a public defense service. This employment reserve formed of volunteers and fully integrated in the active army is used in the same way, for external operations and operations on national territory. This reform has opened new possibilities for reservists but their recruitment was difficult and their activity variable. With the increase in réserve by operational service like police and the new citizenship reserve, there is a need for coordination but the creation of a national guard, 2016 is not sufficient. The question of recruitment continues to exist as questions about financing and availability of reservists.

réserve, réserve de masse, réserve d'emploi, service militaire, conscription, défense nationale, gestion de crise, opérations extérieures, sécurité intérieure, volontaire, budget de la défense, formation, disponibilité, garde nationale

reserve, reserve of mass, operational reserve, citizenship reserve, military service, professionalisation, national defence, crisis management, external operations, internal security, volunteer, defence budget, training, availability, national guard.

I. Introduction

A la suite du discours de combat prononcé par le président François Hollande, juste après l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice : « *j'ai décidé de faire appel à la réserve opérationnelle, nous pourrons la déployer partout où nous avons besoin d'eux* », un grand engouement pour ce concept et pour cette activité se sont manifestés dans les médias. L'engouement est allé jusqu'à la subite décision d'un certain nombre d'élus de prendre un engagement dans la réserve, comme Jean-Vincent Placé - au 13^{ème} régiment de dragons parachutistes, excusez du peu -, Geneviève Fioraso, Jean-François Lamour¹, sauf qu'il s'agissait d'engagements dans la réserve citoyenne, directement au grade de colonel, en d'autres termes un pur effet d'annonce. D'autres en ont profité pour faire leur « *coming out* » comme Nicolas Bays, député, ou Loïc Hervé, sénateur, tous deux dans la réserve opérationnelle, ce qui est plus sérieux.

D'abord il est intéressant de remarquer que si engouement il y a eu dans les médias, c'est que le concept de réserve est, comme beaucoup d'autres dans le domaine de la défense, très mal connu du public. Il était donc légitime que les médias fassent de l'information au profit du plus grand nombre, quitte à répéter un certain nombre de banalités sans aucun filtre critique. En revanche il est remarquable que les « sachants » sur le sujet n'aient pas jugé utile de se mobiliser pour ajouter à cette inflation. C'est ainsi que la revue *Defence and Peace Economics*, qui fait autorité en matière de *défensologie*, au moins chez les économistes, n'aura publié que quatre articles traitant des réserves, entre 1990, année de création de la revue (*Defence Economics*, à l'époque) et aujourd'hui. Et les questions que se sont posées les économistes travaillant sur ces

¹ Alexandre Léchenet, « Marion Maréchal-Le Pen peut-elle être à la fois parlementaire et dans la réserve militaire ? », *Libération*, 26 juillet 2016 ; <http://www.lci.fr/politique/marion-marechal-le-pen-recalee-par-l-armee-elle-accuse-le-ministere-de-la-defense-2024688.html>

sujets n'ont quasi rien à voir avec le débat qui agite les cercles spécialisés français : « qu'advient-il des soldes des réservistes ? » (2011) ; « Réserve et travail au noir sont-ils de mêmes natures ? » (2007) ; « Recrutement pour des mandats mixtes active-réserve » (2007) ; « différences de durées d'engagement dans la réserve des femmes et des hommes » (2007). De même, en vingt ans de parution, une revue aussi sérieuse que *Defence Analysis* (devenue *Defense and Security Analysis*) a consacré un seul article à cette question (écrit d'ailleurs par un Français). De son côté la revue *Défense nationale et Sécurité collective* (redevenue RDN), qui aurait pu être plus mobilisée par son caractère national et sa proximité avec les cercles du pouvoir, n'y a consacré que 9 articles au cours des 15 dernières années, dont très peu mériteraient le qualificatif d'articles de recherche.

D'ailleurs, sur les 164 titres que produit une requête « réserve militaire, dans tous les mots » par le moteur de recherche du site sudoc-abes de l'ensemble des bibliothèques françaises, seuls 7 traitent vraiment de ce sujet entre 2000 et aujourd'hui. Alors, faut il penser, avec la rédaction de la RDN que :

« Les réserves des armées constituent toujours un sujet délicat à traiter et encore plus maintenant avec les restructurations de notre défense, les difficultés financières et, il faut bien l'avouer, l'intérêt limité de l'opinion »²

Sauf, justement, que l'état d'insécurité que vit la France aujourd'hui a sans doute modifié le regard que l'opinion porte sur les armées et les forces de sécurité intérieure et que, face à la surcharge d'activité que subissent les forces armées d'active, les pouvoirs publics ont bien dû remettre l'ouvrage de l'emploi de la réserve sur le métier. Si l'on prend du recul par rapport à cette agitation récente, on peut observer que la République aura eu deux grands moments de production législative et réglementaire sur la réserve et son emploi : après la défaite de 1871 qui a révélé la difficulté d'une levée en masse non préparée ; après la (deuxième) guerre du Golfe pour laquelle la France a peiné à constituer un corps expéditionnaire à la hauteur de son rang. Ce sont donc ces deux âges de l'histoire de la réserve militaire, et la transition de l'un à l'autre, qui seront présentés dans cette étude qui est une mise à jour de travaux préparés entre 2001 et 2010³.

II. Les contradictions de la réserve de masse

Le dictionnaire Robert date de 1669 l'apparition du mot « réserve », dans l'acception « *troupe qui n'est pas engagée immédiatement et qu'on garde disponible pour la faire intervenir au moment voulu* ». Ce serait donc à Michel Le Tellier que l'on devrait cette refonte significative de la tactique militaire ou du moins son explicitation dans la langue militaire française. Mais il faudra attendre 1791 pour qu'une « réserve nationale » apparaisse, et que l'acception du mot soit étendue à « *portion des forces militaires d'un pays qui n'est pas maintenue sous les drapeaux mais peut y être rappelée* ». Quant au mot « réserviste », il pourrait avoir été forgé au cours des débats qui ont entouré la gestation de la loi Gouvion Saint Cyr de 1872, puisque Robert fixe sa première apparition à cette année là.

² Numéro de décembre 1997, p.65.

³ « Les réservistes en opérations extérieures », *Défense Nationale*, mars 2002, pp.81-93 ; « La réserve : de la défense de la Patrie à la défense des intérêts de la nation », *Mélanges offerts au Professeur Jean-Pierre Marichy*, IEP de Toulouse, 2003 ; « De la réserve d'hier à la réserve d'aujourd'hui », *Défense Nationale et Sécurité Collective*, décembre 2007, pp.103-110 ; « The New French Military Reserve and the Test of Overseas Operations », *Defense Analysis*, juin 2008, pp.197-202 ; « Le réserviste en opération extérieure, une nouvelle forme du volontariat ? », in H. Heyriès et J-F Muracciole, *Le soldat volontaire en Europe au XX^e siècle : de l'engagement politique à l'engagement professionnel*, PULM, Montpellier, 2008, pp.423-434.

Pour autant, l'idée de réserve a toujours été présente, même si c'était sous un autre nom : « 500 ans avant notre ère, les Sénateurs romains confient à leur concitoyen Cincinnatus le commandement d'une expédition militaire. Le fermier-soldat romain est venu, a vu et a vaincu. Après dix jours, il retournera dans son champ et ... reprendra son labour. En 25 siècles les choses ont peu changé : à des moments déterminés, les réservistes sont toujours rappelés de leur bureau, de leur atelier ou de leur entreprise »⁴. Ainsi, en France sous l'ancien régime, les « milices provinciales » constituaient bien un réservoir d'hommes dans lequel on pouvait puiser « lorsque le roi avait besoin de soldats »⁵. Ces milices changent de nom en 1791 pour devenir « garde nationale », comme il est normal vu les circonstances. Cette garde était rappelable, aux termes du sénatus-consulte du 18 mars 1812, par parties : premier, deuxième et, s'il le fallait, troisième « ban » (formé des majeurs de quarante ans). Néanmoins si la garde nationale - devenue « mobile » en 1818 - constituait bien une réserve pour l'armée d'active en temps de guerre, elle était aussi l'équivalent des compagnies de CRS d'aujourd'hui, à ceci près qu'elle était théoriquement formée de l'ensemble des citoyens et non de professionnels⁶, à l'instar justement des gardes américaines. Le fait qu'elle soit armée par des civils ne l'a cependant pas empêchée d'être un instrument rude de répression lorsque le pouvoir politique l'a engagée, comme lors des émeutes de juin 1848⁷.

La réserve, en tant qu'ensemble de personnes dotées d'une formation militaire et libérées du service actif, ne daterait en fait que de la loi Jourdan-Delbel de 1798, qui créait une « armée de réserve » à partir des conscrits rendus après deux ans à la vie civile⁸. Quant à la loi Gouvion-Saint Cyr du 10 mars 1818, elle imposait aux « vétérans » une obligation militaire de six ans, pour le renfort de l'armée d'active en cas de guerre. Mais même dans un tel contexte, seul le parlement pouvait autoriser leur emploi hors de la division militaire territoriale⁹ de leur lieu de résidence. Cette « vétéranie », dont la conséquence était d'aggraver la situation de ceux qui avaient tiré un mauvais numéro lors de l'appel sous les drapeaux, n'aura qu'une vie brève puisqu'elle sera abrogée dès 1824. Elle reparaitra néanmoins par la loi du 1^{er} février 1868 mais avec une obligation de quatre ans seulement. Comme reparait la garde nationale d'antan sous le nom de « garde mobile », recrutée parmi tous ceux qui ne sont pas appelés sous les drapeaux.

C'est la loi de 1872, instituant le service militaire personnel (mais maintenant le tirage au sort) qui fixe l'idée que le service militaire obligatoire est en réalité la somme de périodes d'activité et de périodes de réserve, une fois dans l'armée d'active et une fois dans l'armée territoriale. Mais il faudra la « grande » loi de 1905, à la gestation si longue, pour instituer un statut de réserviste à l'intention de tous les hommes capables de servir en « portant les armes » dès lors qu'ils auront achevé leur temps de service militaire actif. Quant à l'armée territoriale, dont on a vu les prémices dans la territorialisation de la vétéranie de 1818, elle disparaîtra avec la loi du 1^{er} avril 1923, qui distinguera la « disponibilité » au sein de la réserve, comme la période de deux ans pendant laquelle le militaire ayant achevé son temps de service actif reste rappelable par les armées en cas de besoin, sans qu'un ordre de mobilisation générale soit nécessaire.

⁴ www.mil.be, site officiel du ministère belge de la défense.

⁵ Eugène-Jean Duval : « Regards sur la conscription, 1790-1997 », FED, Paris, 1997, p.18.

⁶ François Buttner : *Préfets et force publique en 1805, la création des compagnies de réserve départementales*, CHMEDN, Montpellier, 1980.

⁷ Duval, op.cit., p.39.

⁸ Jean Gatel : Rapport à l'Assemblée Nationale n° 3117, 1992.

⁹ L'équivalent des collectivités territoriales régionales actuelles.

Ainsi est née la réserve dite de masse, permettant d'apporter un renfort considérable, au moins en nombre, à l'armée d'active :

« (...) Il y aura de plus, dans la réserve, 510 000 hommes (...). De sorte que pour repousser une invasion, la France aura en tout 1 185 000 hommes (...). Et tout cela sans augmenter en rien les charges du Trésor et des populations : car nous n'aurons toujours sous les armes que le même nombre d'hommes, et, par suite, il n'y aura que le même nombre de journées enlevées à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. (Très bien ! très bien !) »¹⁰.

Effectivement la présentation du paragraphe précédent montre bien que la vocation de la réserve a d'abord été de constituer un potentiel de « main d'œuvre » permettant aux armées de se renforcer rapidement face à une menace dépassant leurs capacités du temps de paix :

Il s'agit là d'un problème économique simple et universel : celui de l'adaptation d'un service public aux fluctuations du besoin ou de la demande – qu'elles soient saisonnières, cycliques ou aléatoires. L'arbitrage en général se fait entre le coût d'entretien d'une capacité dormante et le coût de défaillance du service. Le problème en matière de défense est évidemment que la « défaillance du service » peut prendre l'allure dramatique de la défaite militaire, ce qui en élève sensiblement le coût, de sorte que l'incitation à prendre les mesures de défense qui s'imposent en sort grandement renforcée :

« Et pour moi, je l'avouerai, j'ai peine à m'accoutumer à entendre dire sans cesse que nos vainqueurs ont toutes les vertus... (Rumeurs) et que c'est un peuple modèle, parce qu'ils sont venus à bout, à force de frais, de faire de leur pays un arsenal et un camp. (...) Mais enfin ils l'ont fait, et nous sommes condamnés à faire comme eux »¹¹.

Si l'on s'intéresse à une situation beaucoup plus proche, la doctrine d'emploi des réserves, en France, avant la fin de la guerre froide, consistait en un engagement très précoce de celles-ci de manière à défendre le territoire national et éviter le contournement de la dissuasion, marquer la solidarité de la France à ses alliés, tester les intentions des forces adverses, enfin donner au pouvoir politique à la fois le temps de la gesticulation nucléaire et, par leur sacrifice, la motivation nécessaire à l'emploi en premier des armes stratégiques. On est bien là dans l'idée de la réserve « *ultime rempart contre une agression majeure* »¹²

En matière de gestion des ressources humaines, les choses deviennent plus complexes lorsque l'on souhaite établir, parallèlement à l'objectif d'égaliser ou dépasser le niveau de la menace, une règle de recrutement fondée sur des motifs d'ordres politique ou philosophique. Il est rare que cette règle porte sur la réserve elle-même, car c'est en général le recrutement par conscription qui lui est soumis, mais elle a évidemment des conséquences mécaniques sur la réserve. Ainsi lorsque la réserve était constituée de la partie non appelée du contingent, comme au début du dix-neuvième siècle, elle se gonflait à la mesure de l'éventuelle faiblesse de l'armée d'active et réciproquement. Si la réserve se nourrit automatiquement des « vétérans » du service militaire, c'est la généralisation voire l'universalisation de l'appel, comme avec la loi de 1905, qui donne leur dimension aux cohortes de réservistes, alors que c'est la durée des obligations militaires qui

¹⁰ Intervention du général Guillemaut, député, lors du débat sur le projet de loi relatif au recrutement de l'armée, JORF/AN/Déb. 1872, p.3595.

¹¹ Intervention de l'évêque Dupanloup, député, lors du débat sur le projet de loi relatif au recrutement de l'armée, JORF/AN/Déb. 1872, p.3596, soulignés ajoutés.

¹² Livre Blanc... op.cit., p.165.

fixe le nombre de ces cohortes. Ainsi, sous l'empire de l'ordonnance du 7 janvier 1959¹³, l'obligation militaire faite aux Français mâles reconnus aptes au service, est de dix sept années (et encore quinze pour le service de défense), ce qui avec des cohortes de l'ordre de 260 000 à la fin des années quatre-vingt-dix donne une réserve « spontanée » théorique de 4 400 000 – les chiffres réels étant plus près de 4 600 000 pour la réserve militaire et 6 400 000 pour le service de défense¹⁴. Bien entendu, l'appel à cet énorme réservoir n'a pas besoin d'être exhaustif, puisqu'il existe une disponibilité de quatre cohortes, soit de l'ordre d'un million de militaires frais émoulus du service militaire, que l'on peut rappeler les unes après les autres.

Des phénomènes encore plus complexes peuvent apparaître, au moins dans certaines circonstances, lorsque les forces armées ne constituent pas un tout homogène, mais l'agrégation de plusieurs composantes. C'était le cas au Etats-Unis avant la grande réforme de 1973 visant à constituer une armée de métier : « *The All Volunteer Force* ». A cette époque, qui était aussi celle du Vietnam, il existait une véritable concurrence entre l'armée d'active et la garde nationale, parce que le recrutement dans la garde pouvait mettre ses bénéficiaires à l'abri de la conscription, donc de la guerre :

« La commission [Gates] a reconnu la forte dépendance de la réserve à l'égard des jeunes fuyant la conscription. Les estimations réalisées en 1968 montraient que 75% des primo-entrants dans la réserve étaient poussés par la conscription, et qu'en fait les gens faisaient la queue devant les bureaux de recrutement pour essayer d'éviter d'être appelés dans l'armée d'active »¹⁵

Logiquement la fin de la guerre du Vietnam a supprimé cet attrait particulier et douteux, de sorte que les réformateurs de l'armée américaine ont pu concevoir quelque crainte sur le recrutement futur des forces de réserve.

Si l'on revient maintenant au raisonnement précédent avec ses quatre millions de réservistes français, on bute inévitablement sur un problème financièrement et techniquement délicat : celui de l'entretien du niveau opérationnel de cette foule. Déjà, même en faisant abstraction du problème financier, la gestion et la tenue à jour d'un fichier aussi important ne pouvait être qu'approximative à un âge où l'informatique n'existait pas. Ce n'est pas tant parce qu'on le tiendrait avec des moyens manuels, mais les plus gros ordinateurs ne peuvent traiter que l'information qu'on leur donne. Or on ne peut attendre de quatre millions de personnes, qui ont parfois quitté le service depuis de nombreuses années, qui en ont parfois gardé un mauvais souvenir, qui ne sont même pas conscientes de leur statut de réserviste, qu'elles communiquent au service, même en temps différé, les changements intervenus dans leur situation. En supposant même que l'on sache localiser toutes ces personnes, ou simplement un dixième d'entre elles, on ne peut entretenir leur niveau opérationnel que si elles veulent bien se plier à l'exercice. Certes la coercition est possible et elle a existé, au moins dans la loi, mais pour qui a assisté à des « rappels verticaux » de grandes unités constituées, tout cela tient de la pure fiction : à la fin des années quatre vingt, il n'était pas rare que les taux de réponse à l'appel tombent au dessous de 50%, sans

¹³ Portant organisation générale de la défense, 59-147.

¹⁴ Michel Mifsud : *La nation française en armes : l'officier de réserve de l'armée de terre, hier, aujourd'hui, demain*, Thèse, Montpellier, 1989.

¹⁵ John Brinkerhoff, David Grissmer : « The Reserve Forces in An All-Volunteer Environment », in *The All-Volunteer Force After A Decade, Retrospect and Prospect*, Pergamon-Brassey's, 1986, p.209. La commission Gates, nommée par le président Nixon pour étudier la professionnalisation de l'armée américaine lui a rendu un célèbre rapport : *Report of The President's Commission on an All-Volunteer Force*, 1970.

que personne n'envisage, une seule seconde, de transmettre les dossiers des « réfractaires » à la gendarmerie nationale.

Reste alors le problème financier. La simple constatation du montant qui était affecté au cours des années quatre-vingt-dix pour faire fonctionner la réserve, soit 140 millions de francs en 1992, peut déjà faire réfléchir quelqu'un qui n'est pas un spécialiste de la question. Mais en comparaison avec l'ensemble du poste « rémunérations et charges sociales » du budget du ministère de la défense, soit environ 70 milliards de francs la même année, ce même chiffre devient quasi symbolique, si l'on sait que la première fraction rappelable était d'un effectif grossièrement équivalent à celui de l'armée d'active. Avec une telle somme on disposait en effet de quoi réunir pendant cinq jours – période d'activité minimale pour pouvoir noter le réserviste – entre 40 000 et 50 000 réservistes. Il aurait donc fallu cent ans pour que toute la réserve militaire disponible accomplisse sa période minimale de formation !

« Il en résultait d'ailleurs une capacité opérationnelle de ces réserves sujette à caution »¹⁶

On se doute de ce que c'est le genre de réflexion qui avait amené le ministère de la défense à fixer à seulement 270 000, le nombre des rappelables au titre de la mobilisation générale à l'issue de la programmation militaire 1984-1988. En d'autres termes on n'aurait rappelé que la première cohorte de disponibles, à moins que la guerre s'éternise, ce que l'on ne peut jamais exclure si l'on se fie à divers exemples pas si anciens. Ainsi la question de son maintien en condition opérationnelle ne se posait pas, puisqu'elle venait juste de subir sa formation et n'avait qu'un à deux ans de disponibilité effective devant elle.

Reste que la réserve n'était pas qu'un potentiel de main d'œuvre, du moins pour la partie de ses membres qui avait choisi de ne pas être qu'une entrée dans un registre de recensement, mais d'acquérir un statut de réserviste à part entière :

« (...) Il y a deux approches du rôle des réserves, comme d'ailleurs du service militaire, selon qu'on les considère sous l'angle de leur dimension civique ou sous celui du seul aspect technique de pourvoyeurs d'effectifs »¹⁷

Ceux-ci avaient fait acte de volontariat pour être intégrés, « dans les cadres » de leur corps. De même ils avaient fait l'objet, sur leur demande, d'une affectation dans un emploi dit « de mobilisation », qu'ils auraient rejoint dans cette hypothèse. Evidemment ils acceptaient l'obligation morale, plus que légale, de tenir les services de gendarmerie informés de leurs changements d'adresse successifs. En conséquence ils étaient, plus ou moins régulièrement, convoqués à des exercices, des manœuvres, des formations, voire à des activités de cohésion au cours desquelles ils pouvaient retrouver ceux qui n'étaient pas « dans les cadres » mais souhaitaient maintenir un lien affectif avec le service.

On a donc ici une logique qui n'est plus utilitariste au sens étroit entendu plus haut, mais peut être dans un second sens, celui qui veut faire de la réserve la réunion de tous les citoyens, dans l'optique d'entretenir l'esprit de défense collectif et le lien entre la nation et son armée :

« Puisque c'est le passage dans l'armée qui doit moraliser et élever les citoyens, il faut que tous y passent de la même manière et que chacun ne puisse en sortir que quand il aura prouvé par des examens sérieux qu'il est capable d'être citoyen français, c'est-à-dire de défendre son pays »¹⁸

¹⁶ Intervention de Michel Thauvin, député, lors du débat sur le projet de loi 93-4, JORF/AN/Déb., 1992, p.6968.

¹⁷ Louis Pierna, député, lors du débat sur le projet de loi, JORF/AN/Déb., 1992, p.6967.

¹⁸ Intervention du député Farcy lors du débat sur le projet de loi relatif au recrutement de l'armée, JORF/AN/Déb. 1872, p.3580.

Mais ceci reproduit la complexité, relevée plus haut, d'une double détermination des effectifs de la réserve. D'une part il existe un besoin des armées, qui se manifeste sous l'aspect des postes de mobilisation qui sont confiés aux réservistes les plus motivés, les plus disponibles et les plus qualifiés. D'autre part il faut prendre en considération une « offre de travail » par des réservistes qui ont un statut reconnu et sont à la recherche d'une affectation leur permettant d'accomplir à la fois leur engagement et la carrière militaire qu'ils mènent parallèlement à leur carrière civile. L'offre étant toujours supérieure à la demande, il reste à trouver un traitement de l'offre surnuméraire. Le contenu d'une telle offre est d'ailleurs souvent ambigu, au sens où les réservistes concernés n'ont souvent que peu à offrir : pas de temps et par voie de conséquence pas de qualification. Pour autant il n'est évidemment pas pensable de passer cette pseudo offre par pertes et profits, car elle constitue éventuellement un gisement de renouvellement vis-à-vis de l'effectif déjà affecté. Mais surtout, si l'on souhaite vraiment s'appuyer sur cette population pour maintenir un lien, si possible affectif, entre l'armée et le reste de la nation, alors il ne faut surtout pas désespérer les exclus en leur laissant penser que leur exclusion est définitive ou en les laissant complètement « orphelins d'armée ». C'est en partie pour cela que les armées entretenaient et soutenaient des activités de cohésion à l'intention de ces réservistes, et pour cela aussi qu'elles choyaient les associations diverses qui les réunissaient. En effet l'appartenance à une association qui proposait des activités d'essence militaire : substituts d'entraînement opérationnel (raids ; tirs ; marches topographiques...) ou reproduction des coutumes militaires (bals de prestige, galas divers – où l'on peut, enfin, se mettre « sur son 31 ») pouvait constituer un palliatif acceptable d'une absence d'affectation dans un véritable emploi - au moins provisoirement.

Il est néanmoins à remarquer que cette situation créait une insatisfaction, voire une amertume, chez tous ceux qui ne pouvaient, ou ne voulaient, offrir aux armées la disponibilité qu'elles attendaient. En effet ils se trouvaient de ce fait ralentis ou arrêtés dans la carrière qu'ils ambitionnaient de conduire à son terme – c'est-à-dire au « nirvana » des cinq gallons monochromes accompagnés des décorations afférentes. Cette amertume se manifestait d'ailleurs moins à l'égard des armées, qu'à l'encontre des autres réservistes que leur profession laisse plus libres de s'engager et qui de ce fait progressaient plus vite qu'eux-mêmes. Evidemment le dénigrement des fonctionnaires constitue un exutoire rêvé pour ce type de récrimination.

III. De la réserve de masse à la réserve d'emploi

Pour que nul ne fasse de contresens sur ce qu'est la réserve d'aujourd'hui aux Etats Unis, le général Shinseki, chef d'état-major des armées déclarait solennellement en 1999 :

« Aujourd'hui je déclare que nous sommes l'armée à la recherche d'une unité : nous ne sommes plus l'armée totale, ni non plus une armée. Nous sommes l'Armée et nous entrerons dans le XXI^e siècle comme tels »¹⁹

Cette adresse donne une bonne image de l'orientation prise par l'organisation de la réserve dans la plupart des grandes armées du monde : il s'agit d'en faire une composante parmi d'autres d'un ensemble qui est le service public de défense. Ceci signifie que la réserve ne peut plus être seulement un réservoir de main d'œuvre pléthorique aux qualifications aléatoires, à la disponibilité incertaine, utilisable seulement dans des conditions tout à fait exceptionnelles. Pour s'en tenir à ce dernier point, on se souviendra de ce que la France est partie en guerre en 1991 après que le président de la république de l'époque eut clairement affirmé qu'il n'était pas question de faire appel ni au contingent, ni aux réservistes, au grand dépit de ces derniers et peut

¹⁹ « Les armées américaines sur la voie de l'intégration », Armées d'Aujourd'hui, septembre 2001, p.38.

être des armées elles-mêmes. On se souviendra aussi des considérables difficultés qu'ont eues les directions des personnels militaires à constituer le corps expéditionnaire français en général et la division Daguet en particulier. Et dans le même temps, des dizaines de milliers de réservistes britanniques et américains participaient à l'action dans les mêmes conditions que leurs camarades d'active. On peut alors penser que cette expérience, où le « rang » de la France - pour reprendre une expression du président Mitterrand - s'était trouvé amoindri par rapport à celui de la Grande Bretagne, a conduit à repenser le mode d'emploi des réservistes français et donc à réformer leur statut.

La réforme est donc venue très vite après ces constats, par la loi 93-4 du 4 janvier 1993, « modifiant certaines dispositions du code du service national relatives à la réserve du service militaire ». Et elle est venue d'une manière assez anodine pour ne pas dire quasi confidentielle, tant le dispositif législatif tient apparemment à peu de choses :

« Article 6 : après le mot « périodes », les mots « d'exercice » sont supprimés.

Article 7 : les hommes et les femmes appartenant à la disponibilité et à la réserve sont tenus de prendre part (...) à des périodes pour occuper une fonction dans les armées »

Le résultat de ces menues modifications est en réalité considérable, puisqu'il revient à supprimer la dépendance absolue de l'emploi des réservistes à l'égard d'une décision législative de mobilisation. Dorénavant les réservistes pourront être appelés sous les drapeaux non pour s'exercer mais pour occuper un véritable emploi. C'est cela que le Livre blanc sur la défense de 1994 traduira par l'expression « *professionnel à temps partiel* ».

Un autre aspect révolutionnaire de cette réforme est l'ouverture très significative du gisement de recrutement : il n'est plus nécessaire d'avoir fait un service militaire pour devenir réserviste et même un officier. Certes il existait auparavant le statut d'officier issu des « spécialistes » : militaires du rang ou sous-officiers ayant un niveau de diplôme jugé suffisant pour l'accès au corps des officiers. Mais ici on va recruter et promouvoir quelqu'un qui n'a aucune formation militaire, simplement parce qu'il peut faire état de qualifications intéressantes pour les armées. Simplement un tel statut n'est pas pérenne : il n'existe que le temps d'une mission bien définie et seulement dans son cadre. Il fallait bien une telle ouverture du recrutement, pour prétendre constituer la « réserve spécialisée », dont on attendait qu'elle vienne renforcer les armées dans des domaines où leur personnel d'active s'avère insuffisant.

Avec une « réserve sélectionnée », dédiée aux emplois militaires « normaux » et une réserve « générale » appellable en cas de mobilisation, cette réserve « spécialisée » forme un ensemble appelé « *à faire partie, à part entière, en tous temps, en tous lieux et en toutes circonstances, du dispositif permanent de la défense* »²⁰. La programmation militaire pour les années 1995-2000 (article 5) fixera l'effectif de cet ensemble à 500 000 à l'horizon 2000, en lieu et place des 3 000 000 recensés jusque là. Reste que sur cet effectif, encore sensiblement supérieur à celui de l'armée d'active, seuls une trentaine de milliers de réservistes devaient pouvoir répondre avec un préavis très court, en cas de crise inopinée.

C'est d'ailleurs ce mot « crise » qui sera l'un des points de friction du débat sur le projet de loi 92-3093 à l'Assemblée nationale. En effet, si la loi connaît les états de paix et de guerre, elle ne donne aucune définition pour l'état de crise, permettant alors toutes les interprétations. Il en résulte logiquement des craintes chez certains, que des réservistes puissent être employés à la discrétion de l'exécutif, dans des opérations à la légitimité douteuse :

²⁰ Haenel Hubert, cité par Robert Carmona, « La nécessaire modernisation des réserves », RDN, août 1994, p.171.

Le groupe communiste est globalement opposé à ce concept de réserve car « il vise l'emploi des forces notamment en « temps de crise » ce qui est un concept nouveau qui ne possède aucun fondement juridique »²¹

Ces avancées de principe auraient pu rester lettres mortes si l'on n'avait parallèlement modifié le lien unissant le réserviste à l'armée. On a vu déjà que le réserviste à qui l'on confie des responsabilités ne peut être qu'un volontaire. Mais jusque là cet acte de volonté ne connaissait qu'un formalisme minimum : le réserviste sollicitait ou acceptait une affectation et s'inscrivait de ce fait sur les rôles de la direction des personnels militaires de son armée. Dès lors que l'on envisage de rappeler le réserviste parce que l'on a besoin de lui, et pour des périodes pouvant être très longues (même au-delà de six mois), il faut passer à un lien contractuel explicite, puisque son rappel risque de mettre en cause ses obligations professionnelles civiles. En signant un « engagement spécial de réserve », le réserviste va donc faire un nouvel acte de volontariat.

Ce dernier est au cœur de l'esprit de la réforme, puisque c'est le seul moyen efficace de recruter une petite partie de la ressource théorique sans recourir à des formules inenvisageables du type tirage au sort. Malgré cela, ou à cause de cela, c'est l'élément qui provoquera l'apparition d'une opposition à un projet par ailleurs très consensuel :

Votre projet « fait appel à des volontaires, ce qui est contraire à l'esprit de la conscription et de réserves instruites représentatives de tout le pays. Le volontariat est un terme nocif, qui cache une volonté délibérée de parvenir à un modèle d'armée de métier. (...) Nous restons convaincus qu'une autre politique de défense nationale est possible, fondée sur des réserves en nombre suffisant, ayant une réelle capacité opérationnelle. Seule cette stratégie peut faire en sorte que les citoyens se sentent concernés par la défense du pays »²²

L'orateur cité n'avait sans doute pas tort de spéculer ainsi, car l'armée française était bel et bien entrée dans une phase de professionnalisation rampante, faisant passer son ratio professionnels-appelés de 1,19 en 1981 à 1,24 en 1991, mais surtout à 1,46 en 1995, à la veille de la décision de professionnalisation et 2 en 1997, année de vote de la loi portant réforme du code du service national. Jusqu'à ce dernier évènement, la réserve pouvait parfaitement se contenter de la réforme de 1993 qui la rendait tout à fait opérationnelle. Certes les problèmes économiques, et surtout sociaux, liés à l'emploi de réservistes pendant de longues durées (de quatre à six mois pour remplacer un militaire d'active parti en opération extérieure), étaient loin d'être tous résolus, mais l'expérience montre que beaucoup de réservistes s'en accommodaient. Comme toujours dans ce genre de situation une dose de bonne volonté et un peu d'imagination peuvent faire des miracles.

Le livre blanc de 1994²³ s'est contenté de prendre acte des avancées réalisées par la loi de 1993, tout en traçant les actions à mener pour en tirer toutes les conséquences. Sans surprise, les questions soulevées portent sur l'indemnisation de l'engagement à sa juste valeur, qu'il s'agisse des rémunérations ou des cotisations de retraite, sur la meilleure acceptation du statut de réserviste dans le monde du travail et enfin sur les moyens à mettre en œuvre pour donner à la réserve l'efficacité attendue, qu'il s'agisse de la dotation budgétaire ou de la formation nécessaire.

En revanche une fois lancé le processus législatif de professionnalisation, une loi portant organisation de la réserve (et du service de défense) s'imposait. C'est ainsi que la loi 99-894

²¹ Intervention de Louis Pierna, député, lors du débat sur le projet de loi 93-4, JORF/AN/Déb., 1992, p.6967.

²² Intervention de Louis Pierna, op.cit., p.6968.

²³ Livre blanc sur la défense, Ministère de la défense, 1994, p.102.

s'inscrira comme « *le dernier volet législatif de la réorganisation de notre défense* »²⁴. Les réflexions précédentes expliquent pourquoi cette nouvelle loi n'apporte quasi rien de plus que la loi de 1993, se contentant d'en réaffirmer avec force les principes : réserve d'emploi, formée de volontaires et totalement intégrée dans l'armée d'active et pouvant être utilisée dans les mêmes circonstances, donc y compris en opérations extérieures (OPEX) aussi bien qu'intérieures (OPINT). Mais puisque nouveau texte il y avait, il devait se manifester par un toilettage du vocabulaire : l'« engagement spécial dans la réserve (ESR) » devient « engagement à servir dans la réserve (ESR) » ; les réserves « sélectionnée » et « spécialisée » se fondent dans une « réserve opérationnelle ». Toutefois il n'en a pas fallu plus pour que certains parlementaires voient, derrière des mesures techniques qui pouvaient recueillir leur approbation, le risque d'encourager l'aventurisme militaire :

« (...) ce qui est à la base de ce projet de loi est un concept de réserves étroitement borné par les choix stratégiques du Président de la République, avec une focalisation excessive sur la capacité de projection extérieure qui (...) est devenue l'axe essentiel de notre politique militaire. Ce texte ne laisse aucune place à l'idée de prévention des crises internationales »²⁵

Restait à affronter l'éternel dilemme de l'identité de la réserve : comment construire une réserve d'emploi ne mobilisant que 100 000 professionnels, tout en prétendant en faire « *la traduction complète de notre volonté de renouveler le lien qui unit la nation à son armée* »²⁶, c'est-à-dire en ne désespérant pas tous ceux qui souhaitent se lier à ce monde à part que constitue la société militaire. C'est à ceux-ci qu'est dédiée la « réserve citoyenne », concept hybride censé réunir les réservistes en attente d'affectation dans la réserve opérationnelle et ceux à qui un quasi statut d'ancien combattant peut - ou doit - suffire. Mais ce n'est pas là une situation de nature à calmer toutes les insatisfactions, d'autant que pour certains le « subtil distinguo » entre réserve opérationnelle et réserve citoyenne ne serait qu'un moyen de masquer l'insuffisance des crédits alloués au fonctionnement de la réserve :

« Qu'en est-il de l'égalité d'accès des Françaises et des Français à cet acte de citoyenneté qui sera l'engagement volontaire dans la réserve ? »²⁷. (11699)

IV.- La longue marche de la réserve d'emploi

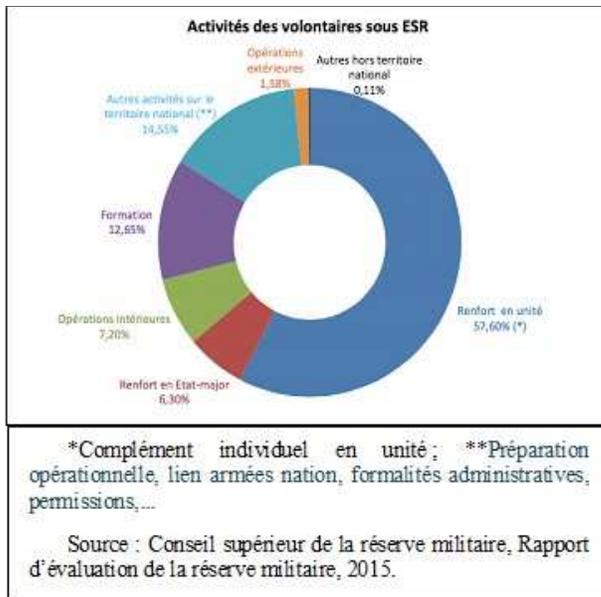
La période ouverte par la loi 93-4 a été très profitable aux réservistes capables de se libérer 120 jours, au moins une fois dans leur vie. Nombre d'entre eux ont ainsi pu être projetés en OPEX et pour les plus chanceux (mais aussi les plus compétents) plusieurs fois. Pour autant, la réserve ne représente toujours qu'une part symbolique des effectifs en opération extérieure : 0,6% dans le meilleur des cas (Kosovo 2002 ou Afghanistan 2008) et la projection opérationnelle qu'une petite, voire toute petite, part de l'activité des réservistes : 4,51% en 2001, 4,9% en 2002, 1,69% en 2014, 1,58% en 2015. Mais il est vrai que les tâches confiées aux réservistes se sont diversifiées ces derniers temps, comme le montre le graphique ci-dessous.

²⁴ Intervention d'Alain Richard, ministre de la défense, dans le débat sur le projet de loi, JORF/AN/Déb. 1999, p.6740.

²⁵ Intervention de Jean-Claude Sandrier, député, dans le débat sur le projet de loi, JORF/AN/Déb. 1999, p.6744.

²⁶ Idem, ibidem.

²⁷ Intervention de Michel Voisin, député, dans le débat sur le projet de loi, JORF/AN/Déb., p.6746.

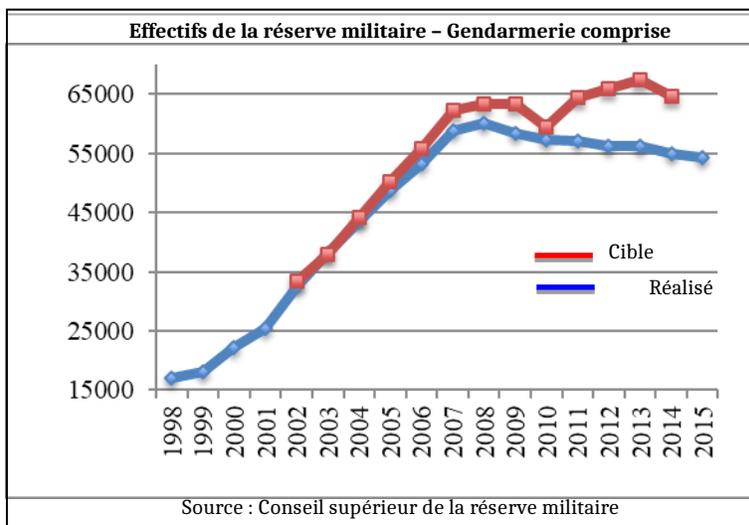


Mais à côté de ces possibilités nouvelles ouvertes aux plus disponibles et aux plus compétents, la « montée en puissance » de la nouvelle réserve ne s'est pas faite sans difficulté. A cet égard, la lecture des « rapports d'évaluation de la réserve militaire » produits annuellement par le Conseil supérieur de la réserve militaire²⁸ est édifiante.

La première question qui s'est posée aux gestionnaires du système est évidemment celle du recrutement des nouveaux réservistes. Comme indiqué plus haut, la cible initiale de la réserve opérationnelle était fixée à 100 000, soit 50 000 pour les armées et autant pour la gendarmerie nationale. Pour la période transitoire, on comptait sur les anciens militaires d'active préférant le statut de volontaires à celui de disponibles, sur les derniers appelés « assujettis » à la réserve pendant les cinq ans suivant leur libération mais surtout sur les volontaires issus de la « société civile », car ceci « *correspond également au souci d'intensifier le lien Nation-Armées* »²⁹. Les crédits budgétaires étant au rendez-vous (il en fallait peu au début), la croissance des effectifs sous ESR a été tout de suite très rapide, comme le montre le graphique ci-après.

²⁸ Créé par la loi 99-894, article 29.

²⁹ CSRM, 2001, p.7.



Toutefois, ce même graphique montre que l'engouement du début n'a mis que huit ans à se tarir, laissant les effectifs à 60% de la cible visée à l'origine. Et encore, si l'on y regarde de plus près, le tableau est encore plus pessimiste. En 2004 la cible finale passe de 100 000 à 94 050 et tombe à 80 000 dans la loi de programmation militaire 2009-2014, avec un terme à 2015, reporté à 2019 dans la LPM suivante, tout en restant probablement irréalisable. En outre l'écart entre les cibles annuelles et les recrutements réalisés s'ouvre dès 2002, avec des taux de réalisation fluctuant entre 100,5% et 83,4%, pour une moyenne de 93%³⁰.

Encore ces résultats sont-ils le fruit d'un effort considérable de recrutement, car le taux de renouvellement des réservistes a été très élevé : « A noter le turnover très élevé, malgré une stabilisation des effectifs, 10 014 nouveaux contrats ESR ont été signés en 2011. Ce chiffre était de 10 814 nouveaux contrats ESR en 2010 »³¹. En d'autres termes, chaque année « normale » il faut remplacer un petit cinquième de l'effectif total de la réserve, sachant que la grande majorité des départs à compenser correspond à des ruptures ou non renouvellements de contrats par des réservistes dans les cinq premières années de leur carrière (en 2009, 10% pour atteinte de la limite d'âge et 63% par décision unilatérale).

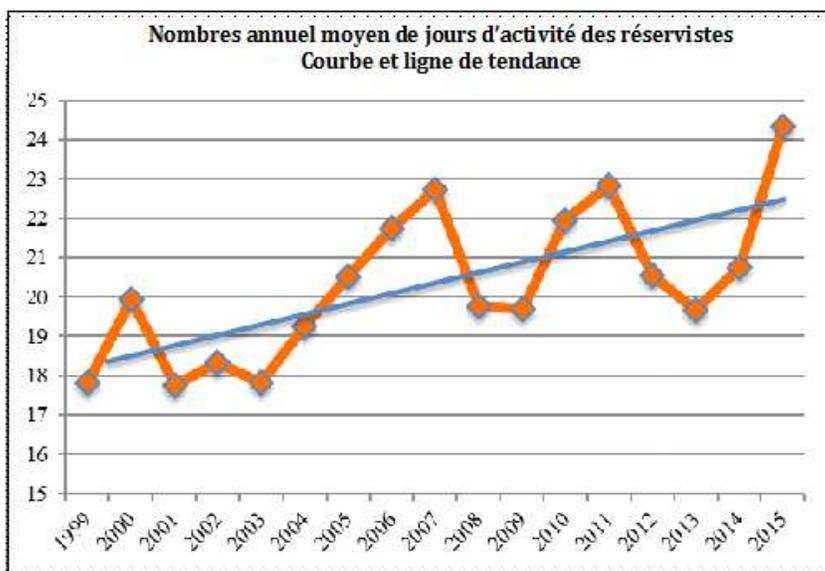
Evidemment les autorités se sont penchées sur les causes d'une telle évaporation. Les études qui ont été réalisées font, sans surprise, apparaître des raisons familiales ou professionnelles mais aussi une désillusion résultant de l'impression d'être sous-employé voire, pour les réservistes issus de la société civile, moins bien employé que les réservistes issus de l'active³².

Et puisqu'il est question d'emploi, il importe de savoir avec quelle intensité les réservistes ont été employés, c'est ce qu'indique le graphique ci-après.

³⁰ Le CSRM semble tellement affligé par ces résultats qu'il a préféré ne pas faire apparaître de cible dans son rapport 2015 : pas de cible, pas d'écart.

³¹ CSRM 2011, p.6.

³² CSRM 2010, p.10.



Evidemment il s'agit là d'une moyenne qui cache des disparités très grandes, entre ceux qui n'ont aucune activité, quelle qu'en soit la raison, ceux qui atteignent les 5 jours³³ nécessaires à une notation et, de l'autre côté, ceux qui parviennent à soixante jours en contribuant aux Journées Défense-Citoyenneté (JDC), voire à 120 ou 180 jours pour être projetés en OPEX. Là encore, il apparaît que les cibles visées au cours du temps ont progressivement évolué, de 19 jours en 2004 aux 30 jours affichés aujourd'hui et correspondant au plafond d'emploi autorisé pour un ESR « normal ». Et le fait est que les plans d'action successifs, qui combinent effectifs de la réserve et nombre de jours de solde attribuée à celle-ci, ont permis, bon an mal an, de tenir un cap positif avec une progression moyenne annuelle de 0,26 jours³⁴. Mais ceci n'empêche pas les déceptions de ceux que l'on convoque peut-être, mais sans leur donner une activité à la hauteur de leur compétence, et qui finissent par renoncer.

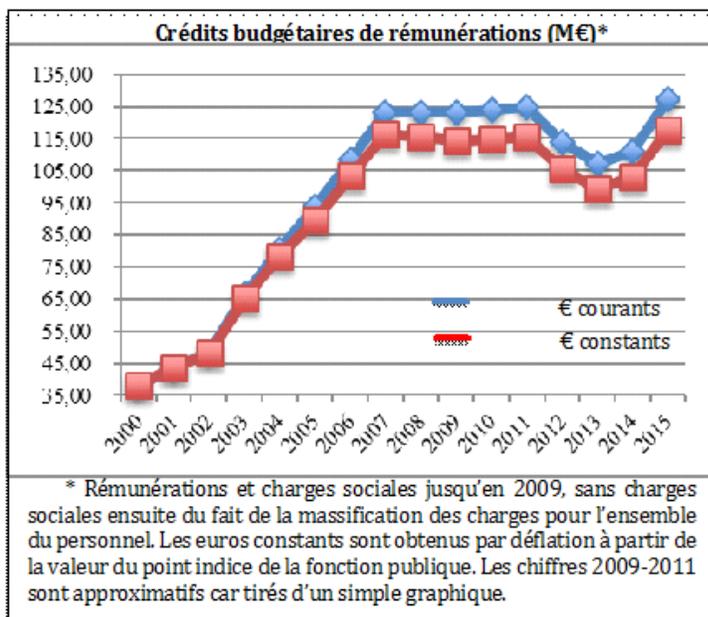
Reste que, comme toute politique volontariste, celle-ci est conditionnée par l'existence d'une réelle volonté, au delà des effets d'annonce, donc par l'affectation des crédits budgétaires correspondants.

Si l'on avait des doutes, il apparaît bien que si la gestion des réserves pose de réels problèmes du fait des contraintes qui s'imposent aux volontaires, familiales comme professionnelles (études comprises), c'est essentiellement la ressource financière qui explique les évolutions constatées. En d'autres termes, la politique de constitution d'une réserve opérationnelle aura pâti de la désignation des crédits du ministère de la défense comme variable d'ajustement dans la politique budgétaire : « *Le gel budgétaire a ralenti de manière significative la montée en puissance de la réserve opérationnelle ainsi que la moyenne d'activité*³⁵ ». Apparemment, le niveau d'activité semble avoir été la variable stratégique, tenue vaille que vaille dans une fourchette de deux jours malgré les vicissitudes, sans doute parce qu'elle est le déterminant de la disposition à s'engager et, peut-être surtout, de la fidélisation.

³³ Devenus 10 par le décret 2015-296 du 16 mars 2015, article 2.

³⁴ La droite de tendance a pour équation : nombre moyen de jours = 0,26*nombre d'années + 18,1.

³⁵ Rapport d'évaluation de la réserve militaire, 2008, p.13.



Mais désigner la politique budgétaire comme cause essentielle des à-coups de la politique des réserves ne peut conduire à légiférer pour résoudre le problème : la loi de finances d'abord, son exécution ensuite, ont toujours le dernier mot. Ce n'est pas pour autant que nombre des difficultés énoncées plus haut ne peuvent pas être traitées par la loi ou le règlement.

Dès lors que le statut du réserviste et les conditions de son emploi étaient bien balisés par la loi 99-894, il est apparu à nombre de services opérationnels qu'ils pouvaient, eux aussi, se doter d'une réserve, puisque eux aussi pouvaient avoir à faire face à des pointes de demande, bien au delà de leur capacité normale de réponse, même à plein effectif. C'est ainsi que sont nées successivement la réserve civile de la police nationale, la réserve de sécurité civile, la réserve sanitaire et la réserve civile pénitentiaire³⁶. Eu égard à la nature des missions qui pourraient être confiées à des réservistes par ces différents services, le recrutement de ceux-là est en priorité réalisé parmi les agents ayant rompu le lien au service depuis moins de cinq années, soit sous un statut de disponibilité soit sous un statut de volontariat. Néanmoins, même dans la police nationale, des « citoyens » (donc lambda) pourraient faire acte de candidature mais se verraient exclus des missions de police judiciaire³⁷ et orientés vers des missions de soutien. Le cas des professionnels de santé intégrant la réserve sanitaire est un peu différent puisque, d'une part ils sont ressortissants du service public de santé, et d'autre qu'ils continuent leur activité tout en acceptant d'être rappelés en cas de nécessité.

L'effet d'engouement pour le concept de réserve a même fini par frapper l'éducation nationale, en 2015, puisque celle-ci s'est dotée d'une réserve citoyenne destinée à appuyer l'enseignement des valeurs de la République, mais il semble qu'elle en fasse un emploi pour le moins parcimonieux³⁸.

³⁶ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, article 4 ; loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 30 ; loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, article 2 ; loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, article 17.

³⁷ Article L411-10 du code de la sécurité intérieure.

³⁸ Comme en témoigne le titre d'un article du journal Libération : « Réserve citoyenne 'J'en ai assez de cette mascarade, j'abandonne' » (6 avril 2016).

Quoi qu'il en soit, ce qui caractérise l'emploi de la réserve opérationnelle (au sens large), qu'elle soit militaire ou civile, c'est la tendance progressive à la considérer comme un bloc, voire en définitive à en faire un bloc. Cette tendance avait été initiée par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008³⁹, dont le principal achèvement institutionnel aura été de réaliser la globalisation de la « défense » qu'avait voulu l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. En effet, si l'on a bien professé à l'époque, que la défense est permanente et globale, peu a été fait pour mettre en œuvre une coordination interministérielle dans ce domaine, peut-être parce que le territoire national semblait définitivement sanctuarisé par la dissuasion nucléaire. Associant dorénavant les services de « défense » et de « sécurité » dans la « stratégie de sécurité nationale », le livre blanc ne pouvait pas ne pas rencontrer le problème posé par la cohabitation des réserves militaires des trois armées et de la gendarmerie nationale et, dorénavant, de quatre réserves civiles. Certes il n'y consacre que six lignes mais dit l'essentiel de ce qui reste à faire :

« Une gestion commune des réserves relevant de différents ministères sera mise en place, afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national. La multiplication des filières (armées, gendarmerie, police, santé, sécurité civile) fait craindre que les mêmes personnes soient recensées plusieurs fois, ce qui crée des risques lorsque la ressource est rare (spécialistes, personnel médical...). Cet inconvénient ne sera évité que par la concertation interministérielle et une coordination territoriale au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité. »

Il faudra néanmoins attendre deux ans avant qu'un geste significatif soit fait et, curieusement, il le sera à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, confiant une mission d'information sur la question des réserves à Mme Garriaud-Maylam et M. Boutant. Le rapport⁴⁰ remis par ces deux sénateurs formera la base d'une proposition de loi sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. D'une certaine manière il arrive là où l'on ne l'attendait peut-être pas, c'est-à-dire dans le ressort de compétence du ministère de l'intérieur, pour la gestion des crises majeures autres que liées à l'usage des armes. Certes ce n'est pas la première fois que l'on s'intéresse à la contribution des armées à des missions de service public et, donc, à l'emploi de leurs réservistes dans ce contexte, mais ce sont justement les carences révélées par le régime antérieur qui ont conduit à ces nouvelles propositions assez conséquentes, sinon révolutionnaires. Il s'agit d'une part de donner au gouvernement la possibilité de convoquer tous les réservistes ou une grande partie d'entre eux - face, rappelons le, à une crise de très grande ampleur - et d'autre part d'attendre que cette convocation ne reste pas lettre morte face à une absence de réactivité du système. En effet, s'il est facile d'inventer un nouveau concept juridique à côté des états de siège et d'urgence voire de la mobilisation générale, qui paraissent surdimensionnés ou simplement inadaptés au problème à traiter, il est bien plus difficile de s'assurer que l'on saura toucher très vite les réservistes que l'on voudra convoquer et qu'ils seront en mesure de répondre sans délai à la convocation, quelle que soit leur situation, notamment professionnelle. Donc le nouvel « état », ou régime d'exception, permettant une convocation « verticale » des réservistes, s'appelle « dispositif de réserve de sécurité nationale ». Il autorise le premier ministre, sur proposition du ministre de l'intérieur, à

³⁹ On notera l'absence de pluriel qui fait que si la sécurité est bien nationale, la défense, elle, ne l'est toujours pas. Il sera intéressant de voir, dans l'hypothèse où un nouveau livre blanc de ce type est rédigé sous la présidence de M. Macron, quel nom il portera, sachant que le ministère de la défense est redevenu « des armées ».

⁴⁰ N° 174, 14 décembre 2010.

convoquer par décret l'ensemble des réservistes de tous les ministères, pour des périodes pouvant aller jusqu'à 30 jours consécutifs, sans que cela affecte le potentiel desdits réservistes pour les missions prévues dans leur contrat d'engagement. S'agissant de la capacité de réponse des réservistes, la principale mesure est évidemment de les mettre à l'abri de toute sanction prise par leur employeur ou leur responsable de formation, sur le chef d'absence illégale : lesdites sanctions sont simplement interdites, mais des réservistes peuvent être dégagés de l'obligation de déférer à la convocation, dès lors notamment que leur emploi normal serait prioritaire au regard de la continuité de productions stratégiques ou du service public.

Reste qu'un tel dispositif ne prend son sens que si les services compétents sont capables de recruter des réservistes en nombre suffisant et de les administrer de manière efficace, car comme le notait le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale : « *en premier lieu, les effectifs annoncés sont souvent théoriques, les fichiers ne sont pas toujours mis à jour, ni les coordonnées et l'emploi du temps des personnes disponibles connus de l'administration, ce qui rend théorique le recours à ces personnes ; ensuite, l'effort de planification et de préparation aux différents risques qui a été consenti ces dernières années n'a pas, ou très peu, intégré les réservistes ; enfin, la réactivité des réservistes en cas de crise, telle qu'elle est actuellement organisée par les textes, est insuffisante* »⁴¹.

Mais la loi de 2011 elle-même n'y aurait rien changé, comme le constatait le sénateur Cléac'h en 2014 dans son rapport d'information sur sa mise en application⁴² : « *En revanche, le préfet Richard a sans doute raison de s'interroger sur la consistance réelle des réserves auxquelles s'appliquerait la loi de 2011, à partir du moment où beaucoup de réservistes salariés occupent des emplois dont il serait difficile de les divertir, même en période de crise, et que parmi les personnels théoriquement mobilisables, beaucoup n'ont pas de réelle capacité opérationnelle, faute d'entraînements réguliers.* »

Peut-être est-ce pour cela que cette loi conçue et votée dans l'enthousiasme par le parlement, avec l'approbation du ministre de la défense de l'époque, n'a jamais reçu les décrets d'application sans lesquels elle reste lettre morte⁴³.

Ceci n'a pas empêché l'exécutif de tenter de trouver des solutions aux divers problèmes soulevés par les réservistes et, année après année, par la représentation nationale⁴⁴.

L'une des pistes de réforme identifiées par le CSRM était « d'améliorer la gestion du personnel de réserve et clarifier son organisation »⁴⁵. C'est ce à quoi s'est attelé le gouvernement en 2015 en produisant un décret « portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire » (n° 2015-296 du 16 mars 2015). Il a d'abord pour objet d'accroître la

⁴¹ Intervention de M. Patrice Calmégane, au nom de la commission de la défense et des forces armées, http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011-extra/20111009.asp#P62_2026

⁴² Rapport d'information de M. Marcel-Pierre Cléac'h au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, n°725, 15 juillet 2014, p.14.

⁴³ Idem, ibidem : « *puisque trois ans après sa promulgation, cette loi d'initiative sénatoriale n'a toujours pas reçu les quelques décrets d'application que ce texte nécessite* ». Et au moment où ces lignes sont écrites, legifrance.fr ne fait état d'aucune parution en ce sens. Deux décrets en Conseil d'Etat sont prévus pour fixer les conditions de convocation des réservistes et les conditions d'application du chapitre de la loi traitant des réserves.

⁴⁴ G. Tessier et J-L Léonard, n°1890, AN, 2004 ; M. Dubois et J. Pueyo, n°3322, AN, 2015 ; J-M Bockel et G. Jourda, n°793, S, 2016 ; Service des études juridiques du Sénat, Etude de législation comparée, n°143, 2005 ;

⁴⁵ CSRM 2009, p.5.

disponibilité des réservistes en faisant passer de 5 à 10 jours le temps de service minimum pour être noté et en exigeant une information de la hiérarchie en cas de changement de la situation du réserviste affectant ladite disponibilité. En contrepartie il devient possible d'effectuer des périodes élémentaires de service d'une demi-journée et de les effectuer au profit d'une autre unité que celle où l'on est affecté. Il s'agit aussi d'impliquer plus les employeurs, en leur demandant leur accord explicite en cas d'engagement de réactivité (préavis de 15 jours ou moins en cas de convocation) du réserviste ou d'emploi supérieur à 5 jours consécutifs.

En revanche ledit accord n'est plus nécessaire, dès lors que la gravité de la situation le justifie : la loi 2015-917 portant actualisation de la programmation militaire prévoit, sur arrêté des ministres concernés, des préavis pouvant tomber à 5 jours et des périodes prises sur le temps de travail pouvant aller jusqu'à 10 jours.

Néanmoins, ces employeurs restent, même en temps de troubles, l'un des points clés de ce fragile réseau qui unit les services de sécurité, le réserviste et le monde du travail ou de la formation. Toutes les études soulignent, mais c'est une évidence, qu'il n'est plus raisonnable que les réservistes sacrifient leurs congés pour effectuer des périodes ni qu'ils cachent leur deuxième statut par peur de rétorsions. Dans ces conditions, seule la valorisation du statut de réserviste auprès des employeurs peut permettre d'affermir la position des premiers et de leur donner les marges de disponibilité nécessitées par leur engagement à servir. Pour ce faire, il était sain que l'administration publique donne l'exemple. Celui-ci est venu par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui accorde des congés avec traitement pour des périodes de réserve cumulées pouvant aller jusqu'à 15 jours dans la sécurité civile, 30 jours dans les armées et la gendarmerie, à 45 jours dans la police.

Evidemment, il ne saurait être question de contraindre les entreprises à de tels sacrifices, de sorte que dans leur cas c'est l'incitation qui a été mise en avant, en touchant la fibre citoyenne des entreprises, leur « responsabilité sociale »⁴⁶, mais aussi leur raison économique. C'est ainsi que les ministères de la défense et de l'intérieur ont pu passer des conventions avec de nombreuses entreprises, visant à mettre en place des sortes de statuts de salariés-réservistes : au 31 décembre 2015 on en comptait 344 actives au ministère de la défense⁴⁷.

Lors de la présentation de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission de la défense nationale et des forces armées avait pris bien soin de préciser : « *Il ne s'agit donc pas de mettre en place une gestion interministérielle des réserves, comme le Livre blanc le préconisait, et encore moins de créer une sorte de « garde nationale » à la française, spécialisée dans la gestion des crises sur notre territoire* »⁴⁸. Il est alors tentant de mettre en parallèle le blocage par l'exécutif du texte voté par le Parlement, et la production, par ce même exécutif, d'un nouveau texte créant une garde nationale « à la française »⁴⁹.

On se doute que ce clin d'œil vers les Etats-Unis - car il ne serait pas *trendy* de faire référence à la Révolution - a fait florès auprès des médias. Pourtant le texte, en lui-même apparaît bien modeste à qui espérait, naïvement, y trouver une réponse définitive à tous les problèmes que posent l'existence d'une réserve militaire et l'engagement des réservistes. En effet, le décret

⁴⁶ « La responsabilité sociale des entreprises se définit comme la manière dont les entreprises intègrent, sur une base volontaire, des préoccupations sociales, environnementales et éthiques dans leurs activités économiques comme dans leurs interactions avec toutes les parties prenantes (...) », <http://www.strategie.gouv.fr/publications/responsabilite-sociale-entreprises-competitivite>.

⁴⁷ CSRM 20015, p.21.

⁴⁸ P. Calmégane, op. cit. Lui succédant à la tribune, M. Guy Tessier, président de cette commission, indiquait quant à lui : « *Cette réserve de sécurité nationale n'est pas une « garde nationale » à l'américaine* ».

⁴⁹ Décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale.

2016-1364 du 13 octobre 2016 « relatif à la garde nationale » n'a pour finalité que de s'assurer que des politiques cohérentes sont menées entre certains des services qui emploient des réservistes, sachant que la réserve sanitaire et la réserve de la sécurité civile sont exclues de la garde. Pour ce faire, on a coiffé l'ensemble formé par les réserves des armées et celles de la gendarmerie et de la police nationales de trois institutions collégiales : un comité directeur définissant la politique, un comité de pilotage préparant les décisions du comité directeur et un conseil consultatif chargé de lui donner des avis et des recommandations ; un secrétariat général vient assurer la continuité de l'administration. Comme l'on aurait pu s'en douter, le texte précise bien que « La préparation et l'emploi des forces relèvent des prérogatives de chacune des chaînes opérationnelles concernées » (article 2). Ce décret, dont l'effet d'annonce a déjà été souligné, aura au moins eu une utilité : c'est à sa suite qu'a été pris un décret 2017-328, du 14 mars 2017, « portant création d'une prime de fidélité et d'autres mesures d'encouragement au profit des réservistes de la garde nationale » alors qu'il était prévu par l'article 22 de la loi de... 1999.

V. Conclusion

Ainsi, comme les armées elles-mêmes mais aussi la gendarmerie nationale, la réserve a connu de nombreuses mutations depuis la loi Gouvion-Saint-Cyr de 1872. Pendant très longtemps elle a joué au « désert des Tartares », en s'entraînant modestement pour le moment fatidique où les divisions blindées du pacte de Varsovie dévaleraient au travers des plaines allemandes. Si son effectif était impressionnant, sa véritable disponibilité était moins que médiocre et sa valeur militaire assez douteuse, à en croire les nombreux rapports parlementaires qui ont émaillé son histoire. Mais au moins elle répondait au « désir d'armée » éprouvé par une partie non négligeable de la population mâle du pays.

Heureusement, deux évènements quasi simultanés, mais probablement enchaînés l'un à l'autre, sont venus changer sa vie. D'abord, la menace majeure à l'est a pris fin, au moins momentanément, ouvrant la porte à de vrais conflits de moindre intensité. Ensuite les opérations Bouclier et Tempête du désert ont révélé la totale inadaptation du service militaire et de la réserve à ce nouveau type d'engagement. On a donc ouvert la porte à l'emploi effectif de la réserve, même en opération, et on a suspendu le service national.

Ce n'est pas pour autant que des problèmes existentiels qui existaient avant 1993 ont tous disparu. Ils se nomment budget, disponibilité, emploi. Les forces de défense ont donc de la peine à atteindre les objectifs de recrutement et d'activité qu'elles se fixent, alors même qu'elles les réduisent régulièrement. De leur côté, les réservistes connaissent un taux de renouvellement très important faute d'une disponibilité pérenne et face à la désillusion qui peut venir parfois dans l'accomplissement d'une « vraie vie » de réserviste.