

COMPTES RENDUS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES

Mardi 14 décembre 2010

Questions diverses

M. Josselin de Rohan, président. - La commission reçoit Mme Alliot-Marie, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, le mardi 21 décembre après-midi. Elle nous parlera sans doute de la Côte d'Ivoire et M. Piras aura le loisir de l'interroger sur la situation du Sahel qui l'inquiète.

La séance publique du mercredi 22 décembre est consacrée à deux projets de loi : l'un relatif à la piraterie et l'autre à la reconversion des militaires. S'il y a des amendements extérieurs, la commission se réunira préalablement pour les examiner.

Réserves militaires et civiles - Examen du rapport d'information

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Tout d'abord, qu'il me soit permis de remercier notre administrateur et le colonel Benoit Trochu pour leurs conseils et l'aide qu'ils nous ont apportée durant ces longs mois de travail que vous nous aviez confié, monsieur le Président, en janvier 2010, sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale a lancé de nombreux chantiers afin d'améliorer notre capacité à répondre à la fois à des crises internationale et nationales afin d'accroître la capacité du pays, de la société française et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure.

Depuis, de nombreuses mesures ont permis d'améliorer notre dispositif de gestion de crise. Une des caractéristiques marquantes de ces réformes a été l'accent mis sur la gestion interministérielle des crises : c'est un volet du « continuum sécurité défense », d'où la création du centre de gestion interministériel des crises, place Beauvau, sous la responsabilité du ministre de l'intérieur et du renforcement des prérogatives des préfets de zone de défense.

Dans ce contexte, vous nous avez confié, Monsieur le Président, la mission d'étudier la contribution des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Le passage de l'armée de conscription à une armée professionnelle s'est accompagné de la mise en place d'une nouvelle réserve militaire. A la réserve de masse, issue de la mobilisation, comme en 1914 ou en 1939, les pouvoirs publics ont souhaité que succède une réserve d'emploi, plus disponible, plus réactive, mieux intégrée aux forces actives. C'était l'ambition de la loi de 1999 sur les réserves, modifiée par la loi de 2006, dont notre collègue André Dulait a été rapporteur.

Dix ans après, cette réserve comporte aujourd'hui environ 60 000 réservistes sous contrat. Son recrutement a été diversifié. Aujourd'hui, 35 % des réservistes viennent directement de la société civile, sans aucune expérience militaire, sans même avoir effectué un service militaire. Cette réserve a été récemment complétée par des réserves civiles : la réserve de la police nationale, les réserves communales de sécurité civile, la réserve sanitaire et même la réserve

pénitentiaire. Il y a donc là un mouvement assez général qui ne concerne pas seulement les forces armées.

L'Etat diminue le format de certains de ses services, mais cherche, avec les réserves, à conserver une capacité à faire face à des pics d'activité, voire à des crises majeures. Les pouvoirs publics se tournent vers ceux de nos concitoyens qui souhaitent s'engager, pour la collectivité, dans des réserves professionnalisées.

Dix ans après la mise en place des réserves militaires, nouvelle manière, quelques années après la mise en place de réserves civiles, nous avons d'abord souhaité faire le bilan de la montée en puissance des réserves, faire le point sur leur doctrine d'emploi et sur l'efficacité de leur organisation. Nous avons surtout cherché à savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics pourront s'appuyer sur les réserves militaires et civiles et dans quelle mesure ces réserves peuvent prolonger et amplifier la capacité de l'État à faire face, à intervenir et à protéger la population. C'est là une des principales raisons d'être des réserves : renforcer les forces d'active et contribuer à la continuité de l'État en situation de crise.

Pour mener à bien cette réflexion, la mission est partie du Livre blanc. La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crise : des scénarios purement militaires comme un conflit régional impliquant une projection massive et des implications sur la sécurité intérieure. Mais également des scénarios impliquant des actes terroristes majeurs, comme les attentats 11 septembre 2001, ou encore une pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics, comme les ouragans de 1999 ou, plus récemment, Xynthia.

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

Nous avons commencé par dresser un état des lieux des réserves actuelles, chacune ayant des spécificités propres dues à leur métier et à leur environnement administratif.

Il s'est agi, d'abord, de cerner à quel moment, pour quelles tâches, ces différentes réserves pouvaient être sollicitées dans la gestion des crises et de savoir si le profil des réserves correspondait bien aux besoins des pouvoirs publics. Il convenait ensuite de mesurer la disponibilité réelle des réservistes et de savoir dans quelle mesure la qualité des relations avec les entreprises et les administrations employant des réservistes permettait de les mobiliser.

Il a également été nécessaire d'apprécier si l'appartenance éventuelle de réservistes à des services publics mobilisés en temps de crise, comme la police ou les pompiers, à des plans de continuité d'activité au sein d'opérateurs d'importance vitale, comme France Télécom ou EDF, ou leur appartenance simultanée à plusieurs réserves pouvaient constituer un obstacle important à leur emploi dans ces périodes critiques. Nous nous sommes enfin interrogés sur la réactivité des réservistes lors du déclenchement de la crise et sur le cadre juridique de leur convocation.

Il s'agissait, en définitive, de mesurer quelle serait la contribution réelle des réserves à ce que le Livre blanc a appelé la résilience de la Nation : c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal.

Ce faisant, la mission a souhaité poursuivre la réflexion du Livre blanc sur la nécessité de mieux coordonner les acteurs et les moyens militaires et civils en matière de planification et de gestion de crise.

Nous nous sommes interrogés sur la proposition du Livre blanc de créer une réserve de sécurité nationale. Le Livre blanc indique, en effet, qu' « une gestion commune des réserves relevant de différents ministères sera mise en place, afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national ».

Nous avons auditionné une cinquantaine de personnes, à Paris, à Bordeaux pour la zone de défense Sud ouest, au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et dans un état-major interarmées de zone de défense. Nous avons interrogé des responsables du ministère de la défense et des autres ministères, des réservistes, des délégués aux réserves, des chefs de corps. Vous trouverez dans le rapport une centaine de pages de comptes rendus. Nous avons, par ailleurs, travaillé conjointement avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) pour les aspects juridiques.

Je ne m'étendrai pas longtemps sur la situation des réserves. Les réserves militaires sont aujourd'hui, de loin, les mieux organisées et les plus nombreuses. Forte de plus de 60 000 hommes, gendarmerie comprise, la réserve opérationnelle des armées nous est apparue, au fil des auditions, comme une force bien intégrée aux armées, mais aussi comme un dispositif présentant certaines fragilités. La gestion des réserves suppose, en effet, un souci constant de fidélisation, ce qui a été souligné par les réservistes eux-mêmes. Dans une société qui demande plus aux jeunes adultes tant sans leur vie professionnelle que familiale, l'engagement au profit de la communauté est aujourd'hui plus rare, plus difficile qu'hier.

Composée de volontaires qui, à tout moment, peuvent rompre leur engagement, voire refuser les missions qui leur sont confiées, la réserve dépend de la qualité des relations que les armées sauront entretenir avec les entreprises et la société française.

Les réserves, ce sont aussi aujourd'hui des réserves civiles. Les modalités de fonctionnement et le statut de la réserve de la police nationale semblent directement inspirés de ceux de la gendarmerie : elle comporte aujourd'hui 4 000 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité. Avec l'adoption par le Parlement de la LOPSSI II, cette réserve, aujourd'hui exclusivement composée d'anciens policiers, va s'ouvrir à la société civile comme l'a fait la réserve militaire.

La réserve sanitaire est composée d'une réserve d'intervention destinée aux opérations extérieures, comme à Haïti, et d'une réserve de renfort composée de professionnels de santé retraités et d'étudiants des filières médicales ou paramédicales. Cette réserve permet de faire face à des crises sanitaires majeures. Elle reste cependant très embryonnaire et semble avoir encore du mal à s'imposer. Il en est de même pour les réserves communales de sécurité civile : créées à l'initiative des conseils municipaux, ces réserves composées de bénévoles non rémunérés couvrent le champ de la protection civile. Malheureusement, ce dispositif a connu des débuts extrêmement timides depuis sa création en 2004.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Au sein des armées, les réserves ont trois fonctions : elles constituent un renfort ponctuel dans des activités programmées : elles permettent de faire face à des situations de pics d'activités ou à des besoins de compétences spécifiques. Les réservistes sont ainsi, par exemple, devenus un élément essentiel, en particulier l'été, du fonctionnement d'une gendarmerie « à géométrie variable » qui fait coïncider au mieux ses effectifs avec ses engagements opérationnels.

En second lieu, les réserves entretiennent un lien entre l'armée et la Nation dans le contexte de la suppression du service national en 1999.

Enfin, elles constituent un complément des forces actives en cas de crise. C'est cette troisième fonction qui nous intéresse. Pourtant, c'est sans doute celle qui a fait l'objet du moins d'attention. Quel bilan peut-on tirer ?

S'agissant des opérations extérieures et des scénarios purement militaires, l'engagement des réservistes dans les unités projetées reste extrêmement limité. En 2008, 771 réservistes ont effectué plus de 50 000 jours en opérations extérieures. Ce n'est pas rien, mais cela reste anecdotique par rapport aux forces d'actives. De plus, ces réservistes, souvent recrutés pour des qualifications spécifiques, ne participent que rarement aux opérations de combat, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis ou en Grande-Bretagne.

Sur le territoire national, qu'en serait-il en cas de crise majeure ? Dans ce type de situation, nos armées seraient aujourd'hui pleinement impliquées. C'est, en effet, le sens du contrat opérationnel de protection des armées approuvé en mai dernier. Ce contrat prévoit une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant, si nécessaire, monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours. Ces hommes pourraient contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, à la sécurité des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès du territoire.

Comme on l'a vu lors de la tempête Xynthia, les armées sont à la disposition des préfets et interviennent immédiatement avec les moyens stationnés à proximité et avec ceux qui sont maintenus constamment disponibles dans le cadre des différents systèmes d'alerte. Sans les Super-Pumas, par exemple, le nombre de morts lors de cette tempête aurait été beaucoup plus important.

Dans ce cadre, quel rôle pour les réserves ?

Le premier constat est sans surprise : dans les premiers jours d'une crise majeure, la réponse des pouvoirs publics repose d'abord sur les forces de sécurité intérieure et sur les forces de sécurité civile, si besoin renforcées par les forces armées. Au début, les réserves ne jouent qu'un rôle marginal. La France est un pays suffisamment bien doté en moyens pour que la gestion de ces crises soit, dans leurs premières heures, confiées à des professionnels à plein temps.

On nous a même dit que nous disposions avec les forces d'active des moyens de répondre à tous les scénarios, sur le territoire national comme à l'étranger, que le format des armées était conçu pour gérer la simultanéité d'un engagement majeur en opération extérieure à hauteur de 35 000 hommes et un déploiement de 10 000 hommes sur le territoire national.

En matière de protection civile ou d'ordre public, le message est le même : les 250 000 pompiers ainsi que les 120 000 policiers peuvent faire face à toutes les situations. C'est une affirmation rassurante qui est en même temps assez difficile à prouver. Ce sont des chiffres considérables, mais sans doute assez théoriques. Ces forces sont en effet loin d'être mobilisables immédiatement. La durée de la montée en puissance des différents dispositifs est variable. Il n'est pas sûr que l'on sache tout à fait comment, dans la réalité, se passeraient les choses s'il fallait mobiliser toutes nos forces et, encore moins, s'il fallait les faire tenir dans la durée.

Dans les armées, compte tenu de la réduction du budget annoncé pour les prochaines années, on peut même se demander si ces chiffres sont encore d'actualité.

De plus, la question est avant tout celle de la capacité des pouvoirs publics à mobiliser les forces au niveau local, dans des délais les plus courts possible, dans des conditions de transport et de communication dégradées. Il y a là une logique de proximité qui n'est pas négligeable. Dans une période de regroupement des forces et de réduction des effectifs, il y a, de plus, des zones moins bien dotées que d'autres.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, la première réponse à une crise n'implique pas les réservistes, sauf pour les états-majors de crise. La mission a, en effet, constaté que les réserves militaires jouent un rôle important dans l'armement des états-majors interarmées de zone de défense et de sécurité qui appartiennent à la chaîne dite OTIAD (Organisation Territoriale InterArmées de Défense). Ils constituent un maillon essentiel dans le processus de gestion interministérielle des crises. En cas de crise, ces états-majors sont, en effet, composés à 75 % de réservistes : peu nombreux, mais très motivés, ils occupent des postes sur lesquels ils sont affectés tout au long de l'année. Leur disponibilité leur permet de se dégager rapidement de leurs obligations professionnelles pour répondre à l'appel des officiers généraux de zone de défense et de sécurité.

Cette organisation permet à ces états-majors d'accroître en quelques heures leur taille pour faire face à l'ampleur d'une crise. Au-delà de cet apport quantitatif, ces réservistes, recrutés localement, apportent aux états-majors leur connaissance du terrain, ce qui peut s'avérer essentiel dans une opération de secours. Ce mode d'organisation a fait ses preuves. On le retrouve, au niveau national, au Centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées

Passée la période de montée en puissance des forces actives, les réservistes pourraient jouer, dans un deuxième temps, un rôle important pour s'inscrire dans la durée et permettre la relève des effectifs, soit en participant directement aux opérations, soit en remplaçant des militaires d'active dans le fonctionnement des affaires courantes. C'est sans doute le principal intérêt des réserves : pouvoir tenir dans la durée. De ce point de vue, les réservistes seront d'autant plus importants que le format des services de l'État se réduira.

Une troisième phase s'ouvre avec la fin des interventions d'urgence et des secours, dans laquelle les besoins semblent non satisfaits. L'expérience a montré, en particulier lors de catastrophes naturelles, qu'une fois les secours intervenus, qu'une fois les pompiers partis, qu'une fois que les projecteurs des médias tournés vers de nouveaux événements, de nombreuses opérations de déblayage et de soutien aux personnes étaient nécessaires, sans que ces tâches relèvent clairement du secours. Or, à ce moment-là, les pouvoirs publics semblent mal outillés. Les réserves communales de sécurité civile seraient, sans doute, utiles à ces tâches souvent prises en charge par des bénévoles peu structurés ou par des services communaux ou départementaux débordés. Mais leurs effectifs sont aujourd'hui trop limités et pas assez formés pour avoir un impact significatif.

Quelle appréciation peut-on porter sur la contribution des réserves à la gestion des crises passées?

D'après nos interlocuteurs, ce recours a été limité et satisfaisant. Il repose largement sur l'utilisation et la fidélisation d'un nombre limité de réservistes particulièrement motivés, entraînés tout au long de l'année et particulièrement disponibles.

Ce dispositif permettrait-il de faire face à une crise d'une ampleur beaucoup plus importante?

On peut penser à l'ouragan Katrina, qui a mobilisé, outre les forces de secours, plus de 50 000 réservistes américains. D'autres scénarios sont malheureusement envisageables, la crue de la Seine avec des déplacements massifs de population, un tremblement de terre en Guadeloupe, la simultanéité d'attentats terroristes et de troubles dans les banlieues : les scénarios-catastrophes ne manquent pas. D'ailleurs, une des définitions classiques de la crise est qu'on ne peut réellement la prévoir.

La mission a des raisons de douter des capacités du dispositif à faire face à une crise majeure. On présente souvent la réserve comme étant composée de 60 000 volontaires sous ESR (Engagement à servir dans la réserve) qui peuvent être renforcés par 90 000 anciens militaires d'active assujettis aux obligations de disponibilité pendant les 5 ans qui suivent leur départ des armées : soit 150 000 hommes. On occulte, en disant cela, d'une part, que ces chiffres se recoupent et ne s'additionnent pas. Une partie des réservistes sous ESR sont aussi des disponibles. Autrement dit, la réserve de premier niveau et la réserve de second niveau ne s'additionnent pas.

Mais surtout, les disponibles n'ont de disponible que le nom : il n'y a ni suivi systématique des coordonnées des disponibles, ni plan d'emploi les concernant, et encore moins une formation appropriée. Les armées ont-elles réellement besoin de ce dispositif relatif aux anciens militaires ? Ont-elles les moyens de le gérer ou peuvent-elles s'en priver ?

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

Aujourd'hui, aucun dispositif d'identification ne permet de mesurer l'importance de ces doubles appartenances. Si un policier appartient à la réserve de la gendarmerie, en cas de crise majeure, il sera avant tout requis par la police nationale. C'est un exemple parmi d'autres, mais qui n'est pas rare. Ainsi le groupement de la gendarmerie départementale de Seine-et-Marne affiche 26 % de réservistes professionnels de la sécurité exerçant, à titre principal, des fonctions de police, de sapeur-pompier ou de sécurité à la RATP. Dans l'armée de l'air, 8 % des réservistes exercent des métiers de la sécurité ou du secours. Les cas de double appartenance à des réserves sont sans doute plus limités, mais ils existent, notamment dans la réserve du service de santé des armées où certains membres peuvent également participer à la réserve sanitaire.

Tout aussi importante semble être la question de la mobilisation de réservistes participant à des plans de continuité d'activité au sein d'opérateurs d'importance vitale. Si des réservistes sont inclus dans des plans de continuité d'activité à EDF, à la SNCF ou à France Télécom, ils ne doivent pas être mobilisés en cas de crise majeure, car l'intérêt collectif exige qu'ils soient maintenus dans leur poste.

Troisième constat : la réactivité des réservistes en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, est insuffisante. Actuellement, le code de la défense prévoit que le réserviste militaire sous ESR qui accomplit une mission pendant son temps de travail doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. En outre, si les activités accomplies

pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, l'employeur peut refuser le départ de son salarié. La réserve n'est donc pas aujourd'hui conçue et pensée comme un outil de réponse aux situations de crise. Cela n'empêche pas, au cas par cas, certains réservistes de se porter volontaires dès les premières heures d'une crise, comme ce fut le cas lors des tempêtes de 1999 ou lors de Xynthia. Mais ce cadre juridique ne permet pas une mobilisation plus collective des réservistes. Un mois de préavis, 5 jours de disponibilité : ce n'est pas adapté à une crise majeure.

De plus, le code de la défense ne comporte aucune disposition concernant la mobilisation des réservistes. Les seules dispositions qui le prévoient sont celles du code de la défense datant de 1955 relatives à la mobilisation générale. Il s'agit là d'un état d'exception très attentatoire aux libertés publiques et qui apparaît peu conforme à l'esprit du temps. On imagine mal les autorités politiques utiliser ce dispositif en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie, ni même en cas de crise terroriste. Comme le souligne le Livre blanc, le recours à la mobilisation est devenu aujourd'hui « improbable ».

Quatrième constat : l'effort de planification relatif aux différents risques effectué ces dernières années n'a pas intégré les réservistes : il n'y a donc ni doctrine d'emploi des réservistes en cas de crise, ni exercice d'entraînement.

A partir de ces constats, nous vous proposons des mesures concrètes pour fiabiliser le recours aux réserves militaires et civiles afin de mieux permettre à l'État de faire face à ces crises

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Plusieurs pistes doivent être explorées.

Premier point : le caractère opérationnel des réserves en cas de crise majeure.

Il convient de mieux identifier les réservistes pour mieux gérer les engagements multiples. S'il n'est pas sûr qu'il faille instaurer une incompatibilité entre certaines professions et l'appartenance à une réserve, il faut tout au moins identifier clairement la profession de chaque réserviste, ses compétences, ses obligations éventuelles en cas de crise, de façon à avoir une estimation fiable de sa disponibilité. Cette information passe par une meilleure identification des réservistes au sein de chaque réserve au moment de leur recrutement, par une amélioration du logiciel de gestion des réservistes et sans doute par un recoupement des fichiers des différentes réserves, au niveau des préfets de zone de défense.

En second lieu, nous proposons la création d'un dispositif de mobilisation des réserves en cas de crise majeure. Les différents ministères devraient pouvoir mobiliser de façon plus volontariste leurs réservistes en cas de crise majeure. C'est pourquoi le rapport sera accompagné d'une proposition de loi, étudiée conjointement avec le SGDSN, et qui prévoit une procédure exceptionnelle de mobilisation des réservistes en cas de crise.

Les dispositions actuelles du code de la défense n'étant pas adaptées, nous avons élaboré un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves contraignantes et donc dérogoires du droit commun des réserves. L'idée est de ne pas modifier l'organisation des différentes réserves au quotidien, mais de définir un régime spécifique aux cas de crises majeures, qui serait déclenché par décret du Premier ministre. Ce régime d'exception ne concernerait que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles. Le décret définirait la durée du préavis et de la mobilisation dans la limite de trente jours, la convocation des réservistes relevant de chaque ministère.

Les forces armées et les administrations disposant de réserves civiles disposeraient ainsi d'un régime juridique leur permettant de mobiliser, en plus des forces actives immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserves dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que celle prévue dans le cadre des activités programmées des réservistes. Les administrations pourraient financer cette mobilisation sur des fonds exceptionnels liés à la crise et non pas sur le budget lié au fonctionnement ordinaire des réserves.

Ce « dispositif de réserve de sécurité nationale » permettrait aux réservistes, qui souhaitent s'engager pour la collectivité nationale dans un moment où elle est durement touchée, de pouvoir opposer à leur employeur une protection juridique.

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

Le Livre blanc préconise la mise en place d'une gestion commune des réserves relevant de différents ministères afin de répondre, de façon coordonnée, aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national. Dans l'esprit des rédacteurs du Livre blanc, il semble qu'il y ait deux préoccupations : la première liée à la gestion de ces doubles appartenances, la deuxième liée à la nécessaire coordination interministérielle, au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité. À l'issue de nos auditions, la gestion interministérielle des réserves apparaît contradictoire avec l'intégration de ces réserves aux forces d'active. Du point de vue des armées et de la gendarmerie nationale, les réservistes sont gérés de la même façon que les autres militaires. Dès lors, parler d'une gestion interministérielle des réserves, mettre en place une sorte de pot commun des réserves, n'a guère de sens. Modifier le fonctionnement actuel des différentes réserves pourrait, en outre, les fragiliser et entraîner un effondrement des effectifs. Les réservistes sont à la fois attirés par un engagement volontaire, mais aussi par le métier spécifique de l'armée dans laquelle ils ont choisi de servir.

La mission a, par ailleurs, constaté que la récente réforme de l'organisation des zones de défense a permis des progrès importants en matière de coordination et de dialogue entre civiles et militaires. C'est pourquoi elle n'a pas souhaité retenir la piste d'une gestion commune des réserves et préfère préserver leur autonomie de gestion.

Il nous semble cependant utile d'harmoniser certaines règles. Il est peu compréhensible que la durée des préavis et des droits non opposables varient entre les employeurs privés et les administrations.

Il nous paraît, en outre, important de renforcer les réserves civiles. La tentation de recourir aux réserves militaires pour des missions civiles ou celle de fondre les réserves dans une réserve commune de citoyens volontaires vient, en grande partie, de la faiblesse des réserves civiles, de création plus récente. C'est le cas de la réserve sanitaire qui peine à atteindre ses objectifs, comme des réserves communales de sécurité qu'il convient de relancer. On ne dispose pas d'une réserve suffisante pour accompagner la montée en puissance d'un plan Pandémie, que ce soit sur le plan médical, ou sur le plan administratif.

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

Le rapport propose diverses solutions, comme l'obligation pour les plans communaux de sauvegarde de prévoir un volet relatif aux réserves communales de sécurité civile, la création de réserves départementales de sécurité civile, la rémunération des réservistes communaux.

La mission suggère, par ailleurs, aux vues des retours d'expérience des tempêtes Klaus, Xynthia et de la grippe H1-N1, de réfléchir sur la mise en place d'une réserve de protection civile destinée à renforcer les moyens des préfectures. Ces dernières ont besoin de renforts pour le suivi et la gestion des crises sur le modèle de ce qui est fait dans les états-majors militaires. Pourquoi ne pas ouvrir cette réserve aux pompiers professionnels retraités ?

La mission a constaté l'absence de doctrine d'emploi des réservistes dans la planification de crise. Il y a, dans ce domaine, un manque de préparation, de définition des besoins et de planification, aussi bien chez les militaires que chez les civils. Le ministère de la défense en est conscient : il vient d'ailleurs de nommer un général auprès du chef d'état-major des armées pour mener une réflexion d'ensemble qui devrait porter sur les besoins réels des forces d'active, sur l'identification des emplois susceptibles d'être occupés par les réservistes et sur les coûts de gestion des réservistes. Elle devrait conduire à réévaluer le format des réserves, notamment militaires, pour voir si les cibles correspondent à un besoin.

A partir de cette doctrine d'emplois, toutes les réserves devraient être intégrées dans les différentes planifications et dans les exercices d'entraînement, afin que le dispositif soit pleinement opérationnel. Lorsque le recours aux réservistes sera fiable, les dispositifs de gestion de crise devront en tenir compte.

Nous en arrivons à la gestion quotidienne des réserves. L'utilisation des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace. Il convient donc d'engager une réflexion juridique sur la nature du contrat d'engagement à servir dans la réserve. Ne peut-on trouver une solution juridique qui permette à la fois aux administrations d'avoir un contrat plus fiable, aux réservistes d'agir de façon plus transparente, et aux employeurs d'être mieux informés ? On nous dit que 80 % des réservistes ne se déclarent pas à leur entreprise. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Un contrat tripartite de temps partiel fondé sur la poly-activité serait-il envisageable ? La loi de 1999 doit-elle être modifiée ? Pourquoi ne pas prévoir différents types de contrats selon les engagements ? Les volontaires qui sont dans la chaîne OTIAD, donc mobilisables très rapidement, ceux qui partent en OPEX, donc longtemps, ou ceux qui font dix jours par an doivent-ils forcément relever du même contrat ? En Angleterre, comme aux États-Unis, il existe une palette assez large d'engagements.

Les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif. La qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs. Les entreprises qui emploient des réservistes doivent être valorisées. Tous les rapports sur les réserves le soulignent mais peu de choses ont été faites. L'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat serait un signe positif à l'égard des entreprises : les entreprises qui maintiennent les salaires des réservistes pendant leur activité au titre de la réserve devraient pouvoir déclarer ces sommes au titre du mécénat. Cette mesure figure dans la proposition de loi.

La gestion quotidienne des réservistes concerne surtout les réserves militaires. Il convient de prévoir une gestion différenciée des réservistes en matière de formalités administratives, afin d'adapter les règles en vigueur pour le personnel d'active au personnel intermittent. Toute une

série de dysfonctionnements découragent les réservistes, notamment le retard de paiement des soldes. La mission estime que la valorisation des réserves commence par le paiement des soldes à des échéances dignes : or, aujourd'hui, on est à plus de 45 jours.

La lourdeur des procédures, mais surtout les à-coups budgétaires sur les crédits de la réserve ont un impact ravageur sur la fidélisation des réservistes et leur entraînement. Ces dernières années, le budget des réserves a servi de variable d'ajustement. Pourtant, le maintien du nombre de jours d'activité des réservistes est essentiel à la qualité de l'entraînement des réservistes et à leur fidélisation. S'il doit y avoir des arbitrages, il convient de privilégier le taux d'activité plutôt que les effectifs.

J'en viens à la valorisation des réserves et à leur intégration dans le parcours citoyen. La mission préconise une politique de communication plus dynamique valorisant le dispositif de réserve de sécurité nationale et sa contribution à la sécurité des Français. Parallèlement à l'image de réserves par métier, une image collective des réserves de sécurité nationale devrait faire l'objet d'une stratégie de communication.

M. Josselin de Rohan, président. - Au nom de la commission, je remercie nos deux rapporteurs pour leur remarquable travail. Cet inventaire est exhaustif, les pistes que vous proposez sont très intéressantes et vous avez débusqué les imperfections et les dysfonctionnements.

J'ai demandé à ce que nous soyons reçus par le ministre de la défense à qui nous pourrions présenter vos préconisations. Je me félicite que vous ayez pu travailler avec le secrétaire général de la défense nationale et de la sécurité. Tout ceci aboutit à une proposition de loi qui a reçu l'agrément du ministre de la défense qui souhaite même l'amender !

M. André Vantomme. - Je m'associe aux compliments de M. le Président.

Cette réflexion est intéressante, et les pistes que vous tracez prometteuses, mais des moyens sont-ils prévus ? Vous avez parlé des retards dans le paiement des soldes de certains réservistes. Comment financera-t-on vos propositions ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Nous nous sommes concentrés sur l'architecture juridique : le coût de ces évolutions ne devrait pas être important. A un moment, il faudra sans doute arbitrer entre le nombre de réservistes et la qualité. Pour nous, la qualité doit primer.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Il faut distinguer deux types de recours aux réservistes : il y a ceux qui sont programmés, notamment dans la gendarmerie, car on sait à l'avance quels sont les besoins : ainsi en est-il pour les interventions d'été en bord de mer ou lors des grandes manifestations sportives.

Lorsqu'il y a des crises, les interventions doivent être financées sur des crédits spécifiques.

Aujourd'hui, les objectifs en termes de nombre de réservistes sont sans doute un peu trop ambitieux. Nous proposons de reconsidérer les besoins réels pour mieux nous concentrer sur la qualité des interventions et leur anticipation. Nous souhaitons aussi que les entreprises qui emploient des réservistes puissent avoir recours à un dispositif analogue à celui en vigueur pour le mécénat.

M. Daniel Reiner. - Merci d'avoir éclairé ma lanterne. Je comprenais mal comment tout cela était organisée et il me semble que, parfois, c'est la pagaille. On a le sentiment que cette question relève des super-préfets des zones de défense et que les autres préfets, sans même parler des élus, ne sont pas associés. A l'époque de la tempête de 1999, j'étais maire d'une commune de 5 000 habitants et je me suis débrouillé avec mes propres moyens : personne n'est venu nous aider.

Je connaissais assez bien les réserves militaires, moins bien les réserves civiles, mise à part les réserves de la police. Je ne savais pas que la réserve sanitaire existait quant aux réserves civiles communales, je n'en avais jamais entendu parler, même si elles existent depuis 2004. Il faudra sans doute attirer l'attention des maires sur ce point, car je doute que tous soient au courant de leur existence.

En ce qui concerne les réserves militaires, toutes les armes s'intéressent-elles vraiment à leurs réserves ? Sans doute certaines armes devraient-elles faire quelques efforts en ce domaine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Les armées s'intéressent de plus en plus à leurs réserves car, depuis la fin du service national, elles les aident à fonctionner. Toutes les armes nous ont accueillis avec bienveillance et ont manifesté leur intérêt à développer les réserves.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Les différentes armées sont intéressées par les réserves pour des métiers très spécifiques. Ainsi, au CPCO du ministère de la défense, il y a quasiment en permanence des réservistes : linguistes, informaticiens, logisticiens.

Il faut bien avouer qu'il y a des réserves qui fonctionnent mieux que d'autres.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - La gendarmerie ne pourrait pas fonctionner sans réservistes.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - En 1999, j'étais maire dans le sud-ouest : nous avons été obligés de nous débrouiller seuls, avec les bénévoles qui étaient en quelque sorte des réservistes. Il arrive un moment où les médias se détournent de ces théâtres de désolation, mais il reste pourtant encore des semaines de travail ! Or, ce ne sont pas les communes qui peuvent y arriver seules. Et je suis bien conscient aussi que ce n'est pas le rôle de l'armée que d'accomplir ce travail.

M. André Vantomme. - J'ai été maire pendant vingt ans ; jamais je n'ai entendu parler de réserves communales...

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Elles ont été créées en 2004.

M. André Vantomme. - Où sont-elles ? Qui les compose ? Peut-on avoir des informations plus concrètes ?

Lors de grandes sécheresses, il a été fait appel aux moyens militaires pour le transfert de fourrages. A-t-on mesuré la réticence des militaires à ces demandes qui ne relèvent pas de leur métier, surtout depuis que nous avons une armée professionnelle ? Il n'est pas toujours facile pour les militaires de se transformer de la sorte !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - L'armée répond à ce type de demandes dans le cadre du contrat d'objectifs. Les militaires ont assuré le transport de fourrages dans le Massif central

il y a quelques années, et plus récemment à Draguignan, à la suite des orages. Les armées ne sont plus cantonnées dans un rôle strictement militaire. Le préfet de la zone de défense peut recourir à l'armée, aux sapeurs-pompiers ou un autre type de réserve civile.

Mme Bernadette Dupont. - Il y a une ambiguïté : d'un côté, on revendique une armée professionnelle, de l'autre, on leur confie mille et une tâches !

Le Génie fait beaucoup appel aux réservistes, car il s'agit de métiers techniques. Selon le dernier colonel du régiment de Versailles, le problème était de pouvoir les payer, car les crédits étaient pris sur le budget du régiment ! C'est une vraie limite.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - D'où l'intérêt d'une réserve citoyenne, bénévole !

M. Jacques Gautier. - Lors de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1, le préfet avait demandé aux maires de recenser les volontaires, anciens médecins ou anciens infirmiers. Or les personnes qui venaient s'inscrire auprès de la mairie étaient celles qui s'investissent déjà dans la Croix-Rouge ou la Protection civile ! Il y a un vrai travail à faire au niveau de la préfecture pour remettre tout cela à plat.

M. Josselin de Rohan, président. - Je remercie les auteurs de ce rapport, particulièrement riche. Il y a un continuum entre sécurité et défense, et la frontière entre les missions de protection civile et de protection militaire est ténue : s'il faudra toujours faire appel aux moyens militaires lors de crises majeures, nous avons aussi besoin d'une force de sécurité civile encadrée et organisée. Il faut recenser les capacités et clarifier les tâches de chacun. Il faut des réserves mobilisables à proximité, sur le modèle des états-majors de défense régionaux. Le rapport insiste également, à juste titre, sur la qualité : nous n'avons pas besoin de monde pour décharger les militaires d'active des corvées, mais de spécialistes !

La question de la disponibilité devra être réglée par la proposition de loi. À se voir opposer des préavis différents pour des employés réservistes dans la police, la gendarmerie ou l'armée, l'employeur y perd son latin, et préfère n'en embaucher aucun !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - C'est ce qui explique la discrétion des réservistes vis-à-vis des employeurs.

M. Josselin de Rohan, président. - Il faut une incitation. Il est normal d'indemniser une entreprise qui doit se dessaisir de ses cadres ; si c'est la seule solution, va pour le mécénat ! C'est une question à approfondir avec les représentants des employeurs.

Si l'on veut susciter des vocations, il faut que les réservistes se sentent utiles. Aux recruteurs de les séduire. Ce n'est pas toujours évident... Nous n'avons pas besoin d'effectifs nombreux ; mieux vaut moins de réservistes, mais plus efficaces, utiles et disponibles.

Je trouve assez folklorique la distribution de grades dans la réserve citoyenne. Cela rappelle les titres de colonel honoraire que les monarques distribuaient à leurs commensaux ! Le grand-duc de Luxembourg est ainsi colonel honoraire des Irish Guards : il assiste à la parade militaire pour l'anniversaire de la reine, Trooping the Colour, en uniforme rouge et bonnet à poils ! Un de mes collègues député est passé du grade de quartier-mâitre chef dans la marine à celui de colonel honoraire de gendarmerie ! Je ne veux offenser personne - pour ma part, je reste le maréchal-des-logis que j'ai toujours été...

La réserve citoyenne est indispensable comme interface entre pouvoir civil et armée, mais il est impératif d'en redéfinir les priorités et les missions.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Je suis d'accord avec le président sur les grades honorifiques ; la réserve citoyenne ne doit pas être cantonnée aux mondanités, elle correspond à un vrai besoin. Les responsables de l'état-major de la marine disent avoir besoin de ces réservistes qui interviennent bénévolement sur des sujets pointus, en matière linguistique ou juridique. Ces professionnels n'ont pas le temps de s'engager dans la réserve opérationnelle, mais peuvent venir en appoint en période de crise. Je regrette que le texte ne prévoie plus que la réserve citoyenne serve d'appoint aux réserves opérationnelles, ce qui était initialement le cas. Il faut encourager ce bénévolat au service de l'intérêt général.

M. André Vantomme. - Après avoir suivi la scolarité de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), j'ai été nommé colonel de la réserve citoyenne. La réserve citoyenne a aussi pour mission de renforcer le lien armée-Nation ; avec la fin de l'armée de conscription, elle doit relayer ses valeurs. Pour ma part, je n'arbore pas de galons, et ce grade ne me met nullement mal à l'aise. Vous ne trouverez aucune forfanterie chez les officiers honoraires, mais des comportements effacés et respectueux - à l'instar de ceux qui savent porter des titres de noblesse avec une discrétion toute républicaine ! (Sourires)

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Le ministre de la défense est d'ailleurs colonel de la réserve citoyenne.

M. Josselin de Rohan, président. - Colonel Vantomme, ma remarque n'était nullement polémique ! J'ai seulement dit qu'il fallait mieux définir la réserve citoyenne. Je ne vois aucun inconvénient à ce que l'on distribue grades et chapeaux à plume.

M. Jacques Berthou. - Le deuxième classe que je suis attire votre attention sur la proposition de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale, qui traite des relations des sapeurs-pompier volontaires avec leurs employeurs. Le problème se pose dans les mêmes termes pour les réservistes.

M. Charles Pasqua. - Ce rapport est très bien, mais il ne parle pas suffisamment des pompiers, professionnels et volontaires, qui sont les premiers mobilisables en cas de catastrophe naturelle. Les sapeurs-pompier volontaires, au nombre de 250 000, sont opérationnels presque de suite, y compris en dehors de leur propre département. Je me réjouis que le législateur se penche sur leur cas, car il faut dissiper le flou.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Peut-être ne nous sommes-nous pas suffisamment appesantis sur ce point, mais notre rapport précise bien que la réserve renforce toutes les forces d'active, ce qui comprend les sapeurs-pompier. Les élus locaux que nous sommes gèrent les services départementaux d'incendie et de secours : nous savons que les sapeurs-pompier sont les premiers à intervenir !

M. Charles Pasqua. - Les unités viennent de différents départements.

M. Michel Boutant, co-rapporteur - Lors de la tempête Xynthia, les sapeurs-pompier de Charente ont été appelés au petit matin en Vendée et en Charente-Maritime. À Bordeaux, les réservistes sont venus d'eux-mêmes à l'état-major de la zone de défense quand Météo-France a annoncé la tempête.

M. Josselin de Rohan, président. - S'il y a une chose qui fonctionne, c'est les pompiers.

M. Jacques Blanc. - Dans mon département, il n'y a presque que des pompiers volontaires. C'est une chance, et une sécurité indispensable. Mais il faut encourager les vocations... La proposition de loi, déposée par un député de Lozère, vise à conforter le pompier volontaire dans sa relation à son employeur.

M. Jean-Paul Fournier.- J'ai signé un rapport sur le volontariat chez les pompiers. Bien des chefs d'entreprise refusent de laisser partir leurs employés, et souvent n'embauchent pas les candidats qui indiquent sur leur curriculum être pompier volontaire !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Cette question relève de la commission des lois. Nous savons tous combien il est difficile de mobiliser les sapeurs-pompiers volontaires sur leur temps de travail, à moins qu'ils ne soient fonctionnaires territoriaux ! À se demander s'il ne faut pas en venir à recruter des pompiers volontaires dans nos collectivités...

M. Josselin de Rohan, président. - Je l'ai fait dans ma mairie.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - Moi aussi - avec un succès mitigé...

M. Josselin de Rohan, président. - Le statut des sapeurs-pompiers n'est pas de notre compétence.

Je cite à Mme Garriaud-Maylam son rapport : on y lit que la distribution de grades et de tenues honorifiques dans la réserve citoyenne est source de « malaise » chez les réservistes opérationnels... Il est nécessaire de clarifier les choses, pour que la réserve citoyenne soit plus utile et mieux définie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur. - Oui à une clarification, mais il n'y a pas lieu de traiter la réserve citoyenne avec condescendance.

M. Josselin de Rohan, président. - Je vous propose de rapporter la proposition de loi au Sénat, si vous en êtes d'accord. Nous pourrions l'inscrire dans la niche de la majorité, ou utiliser la fenêtre d'initiative parlementaire.

M. Charles Pasqua. - Nous vous faisons confiance !

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

Nomination de rapporteurs

La commission procède à la nomination de rapporteurs.

M. André Vantomme est désigné rapporteur du projet de loi n° 137 (2010-2011) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération en matière administrative.

M. Robert del Picchia est désigné rapporteur du projet de loi n° 2932 (AN - XIII^e législature) autorisant la ratification du protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (en remplacement de M. Xavier Pintat).

Mme Monique Cerisier-ben Guiga est nommée rapporteur du projet de loi n° 2938 (AN - XIII^e législature), autorisant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République argentine.

M. Jean Besson est nommé rapporteur du projet de loi n° 2985 (AN - XIII^e législature) autorisant l'approbation de l'accord de coopération en matière militaire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Kazakhstan.

M. Rachel Mazuir est nommé rapporteur du projet de loi n° 2988 (AN - XIII^e législature) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux du 16 novembre 1995 et mettant fin au dispositif mis en place par l'accord sous forme d'échange de notes des 28-29 décembre 1999.