

RÉSERVES ET PROFESSIONNALISATION :

la place du projet de loi portant organisation générale de la réserve

et du service de défense dans la refondation des armées

par

Jean-Claude ROQUEPLO

*ancien chef du Contrôle général des armées,
ancien directeur de la Fonction militaire et des Relations sociales de la Défense*

Le conseil des ministres du 27 janvier 1949 a adopté un projet de loi, portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, présenté par Monsieur Alain Richard, ministre de la Défense. Il devrait être soumis au Parlement, si le calendrier des travaux parlementaire le permet, avant la fin du premier semestre de 1999. Le débat marquera ainsi l'achèvement de la réforme législative qui conduit la défense française « vers l'armée professionnelle » et définit les grands objectifs du « système d'hommes »¹.

I. L'ACHEVEMENT DE LA RÉFORME LÉGISLATIVE

Encore peu commenté, le projet gouvernemental est un texte important car il constitue le troisième et dernier "pilier législatif"² qui va permettre le passage définitif de l'armée mixte à l'armée professionnelle, à l'issue de l'actuelle période transitoire.

Cette étape finale a été précédée d'abord par la conception d'un nouveau modèle d'armée à effectifs réduits - entièrement recrutés par volontariat ou, comme l'a caractérisé le Premier ministre, par l'« esprit d'engagement »³ - et ensuite par la

suspension indéterminée de la conscription (loi du 28 octobre 1997, portant réforme du service national).

La principale caractéristique commune aux trois étapes de cette « véritable refondation » (Général Mercier, CEMAT) est donc la décision de rompre avec le système d'hommes organisé dans la décennie 1960, dans la logique de l'organisation générale de la Défense instituée par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

En conséquence, parmi les grands choix de la réforme, celui qui doit avoir les suites à la fois les plus profondes, les plus durables et les plus difficilement révoquables, concerne les modes d'enrôlement des personnes et, plus généralement, les relations entre les citoyens et leur Défense nationale.

M. Alain Richard, ministre de la Défense, a souligné le caractère essentiel de ces aspects de la réforme : « La France a fait le choix de garantir sa défense non seulement par l'excellence de ses armes, mais par l'affirmation d'une volonté de défense dans l'esprit de chaque Français »⁴.

La professionnalisation se traduit ainsi, non seulement par une rupture avec la conscription obligatoire, qui était, en

1 "Vers l'armée professionnelle : permanence et changement du système d'hommes" par J.C. Roqueplo : *Droit et Défense* n°98/2 et 98/3.

2 *Défense actu* n° 4 - 6 février 1999 - DICOD, ministère de la Défense.

3 Allocution de M. Lionel Jospin, Premier ministre, à l'IHEDN - 3 septembre 1997.

4 Avant propos du ministre de la Défense à l'ouvrage : « Les soldats de l'An 2000 », ADDIM 1998, préfacé par le Président de la République.

principe, universelle pour les jeunes gens, mais aussi, en contrepartie de cet suppression - présentée sous la forme de la suspension - par le besoin d'une autre forme de mobilisation du sens civique de tous les citoyens, dans un triple but :

- motiver les engagés et les volontaires nécessaires à l'armée professionnelle,
- éviter toute rupture entre la nation et son armée,
- donner un fondement aux mesures de renforcement du noyau actif, en cas de besoin, et préparer ce recours.

Le succès de la refondation dépendra, non seulement du bon recrutement quantitatif et encore plus qualitatif, à court, moyen et long termes, des militaires et des agents civils de la défense, mais aussi et même davantage - et surtout d'une façon irréversible - de l'organisation des réserves et de la redéfinition du lien Armée-Nation.

Outre le maintien, par la loi du 28 octobre 1997, du recensement obligatoire de tous les jeunes citoyens français ainsi que l'institution d'une obligation minimale faite aux jeunes gens et, ultérieurement, aux jeunes filles de participer à une journée d'information, le pilier de la prochaine loi sur les réserves sera donc le facteur clé de la bonne imprégnation de la professionnalisation dans l'ensemble du corps social.

II. LES GRANDS OBJECTIFS DU PROJET

A l'avenir, sauf menaces exceptionnelles et immédiates, non envisagées à ce jour, le retour à la conscription serait politiquement impossible. Même dans cette hypothèse extrême, cette restauration postulerait la conservation ou la reconstitution préalable, à partir de réserves, de moyens d'encadrement supérieurs à ceux qu'autorisera le format réduit des armées. En outre, la bonne intégration de réserves dans le dispositif professionnalisé postule un lien Armée-Nation solide, une coopération permanente entre l'active et ses réserves et, plus largement, la garantie de la transmission des vertus civiques et républicaines entre les générations.

On peut résumer ainsi ces objectifs principaux du projet :

- 1/ renouveler le lien indispensable qui unit la Nation à son Armée ;
- 2/ déterminer la place des réserves dans le dispositif de défense ;
- 3/ organiser l'intégration aux forces d'active des moyens tirés des réserves.

C'est à la satisfaction de ces trois finalités que se mesurera la qualité du projet en cours.

2.1. Le renouvellement du lien Armée-Nation

Pour sensibiliser une opinion publique, au demeurant souvent assez indifférente aux impératifs de défense, les initiateurs de la réforme, en 1995 et 1996, avaient associé à l'abandon programmé du service national obligatoire le projet d'un « rendez-vous citoyen » de cinq jours. Coûteux et lourd, sans être très efficace, il a été remplacé dans le projet définitif par une seule journée d'« appel de préparation à la défense » (APD). On parle désormais d'un « *parcours de citoyenneté universel* »⁵ dont les obligations sont le recensement et l'APD, mais qui doit comporter aussi d'autres mesures, notamment un enseignement civique à l'école.

La lettre de présentation du volet sur les réserves exprime en termes généraux cette intention de renouvellement : « *Dans une démocratie moderne qui veut placer les questions de défense au coeur du débat public,...* » - « *...une participation citoyenne authentique...* »⁵. Le Premier ministre a parlé aussi « *d'une armée professionnelle ouverte sur la société civile* »³.

Il est encore trop tôt pour juger du résultat de ce renouvellement : l'enseignement obligatoire des principes et de l'organisation de la défense nationale (...et de la défense européenne : ce qui donne à la notion de citoyenneté un caractère extensif...) n'a été mis en place dans les programmes des établissements d'enseignement du second

⁵ *Défense actu.* n°4 - 6 février 1999, précité.

degré, des premier et second cycles, qu'à la rentrée 1998. Il serait néanmoins particulièrement souhaitable que soient derechef définies, en la matière, les notions de citoyenneté et de devoir civique. Si l'on en juge par les informations générales données par la presse, la « *mesure 106 du nouveau contrat pour l'école* », qui a précisément pour objet « *de réfléchir à la citoyenneté et de préciser les attentes de la nation* » donne encore lieu à beaucoup de difficultés d'application et d'incertitudes.

L'analyse et la discussion des thèmes de l'esprit civique, de sa réalité, de son absence ou de sa nécessité, sont en effet un très vaste sujet de débats. Du point de vue des armées, on peut les condenser en trois points :

- l'esprit civique s'est affaibli ;
- l'intérêt de la propre sécurité des citoyens, extérieure ou intérieure, commande de pallier cet affaiblissement ;
- sur le plan de la sécurité extérieure, la réforme des armées pose non seulement la question du renouvellement du lien Armée-Nation mais surtout celle de l'obligation pour chaque citoyen de participer avec tous ses moyens, si les circonstances l'exigent, à sa propre sécurité et à celle de ses concitoyens.

De nos jours, on a trop souvent le sentiment que le citoyen entend bien être protégé mais qu'en général, il n'a plus qu'une faible perception des contraintes et des sacrifices, directs ou indirects, que l'efficacité de cette protection peut exiger de lui. La question est donc bien de savoir comment le passage à l'armée professionnelle permettra-t'il de rénover la protection souhaitée :

- pour susciter le volontariat ;
- pour prévenir le risque d'une armée « *prétorienne* » et faire en sorte que l'armée professionnalisée se trouve bien intégrée à la nation dont elle est issue ;
- pour entretenir des capacités de réserve aptes à toute éventualité, y compris celle de l'insuffisance de volontaires.

Dans l'état actuel du projet, les seules obligations sont celles du parcours citoyen :

enseignement, recensement, APD. Les mesures complémentaires, prévues par le texte en préparation, sont celles de l'esprit d'engagement, donc à base de démarche volontaire : préparation militaire, engagement, service dans la réserve. S'y ajoutent les mesures obligatoires consacrées au service de défense, sous la forme des affectations collectives de défense.

En résumé, pour atteindre ce premier objectif du renouvellement du lien Armée Nation, se pose la question du maintien de l'esprit de défense et de sa transmission aux nouvelles générations, quel que soit le modèle d'armée choisi. Cela ne peut résulter que d'un effort collectif persévérant - auquel les militaires ne sauraient faire face seuls - qui doit se fonder pour toute la communauté nationale sur un ensemble de valeurs civiques affirmées et permanentes ; sinon, il est trop tard quand se concrétise la menace. Les ministères chargés de l'Éducation, de la Jeunesse, de la Culture y ont une part importante de responsabilité. L'éducation à la citoyenneté passe d'abord par :

- la connaissance de notre histoire nationale et celle de notre propre place en Europe et dans le Monde ;
- la valorisation de notre patrimoine culturel ;
- le goût de l'effort et de la compétition courtoise, pas seulement lors du "Mondial" ;
- le développement de l'intérêt des élites pour les carrières militaires et leur motivation pour le service dans les réserves ;
- la réorganisation des réseaux associatifs patriotiques de cadres de réserve, valorisant l'image du réserviste et incitant les plus jeunes à accéder aux nouvelles filières et à la préparation militaire ;
- un lien Armées-formation professionnelle ouvrant aux jeunes français des stages de moyenne et longue durées dans des activités liées à la préparation de la défense ;
- des modes de communication spécialement orientés vers les catégories

de jeunes gens qui représentent une ressource scientifique ou technique rare et nécessaire à une armée moderne.

2.2. La place des réserves dans le nouveau dispositif

La présentation du projet qualifie la réserve de « *composante indispensable de notre armée professionnelle* » et de « *partie intégrante de la vaste réforme de notre appareil de défense* »⁶. Les réserves seront, tout comme l'armée d'active, d'un format plus réduit. Elles seront divisées en deux catégories : la première réserve qui est bien identifiée (100.000 personnes, dont 50.000 gendarmes) et la seconde réserve, plus indéterminée, qui comprend « les autres réservistes ».

Les deux réserves sont composées de volontaires, à l'exception des anciens militaires d'active qui, dans la première réserve, « *doivent avoir reçu une affectation* » (Art. 1er). Les volontaires de la première réserve souscrivent « *un engagement agréé par l'autorité militaire* » et reçoivent une affectation (Art. 1er). Le débat parlementaire devrait pouvoir clarifier ce point d'une inégalité apparente devant la loi entre les militaires, soumis après leur activité à une obligation de disponibilité, et les autres citoyens. Les dispositions législatives relatives à cette obligation de disponibilité sont prévues dans la section 3 du projet (Arts. 13 à 17). Pour les militaires qui se seront engagés pour une carrière courte, il conviendra d'éviter que ces dispositions ne soient une entrave à l'embauche de leur deuxième carrière.

On notera aussi que rien ne permet de garantir *a priori* que l'offre de volontaires coïncidera avec les besoins qualitatifs des armées, notamment dans les qualifications les plus rares ou les plus recherchées.

La seconde réserve est définie de façon moins précise, dans sa compréhension et dans son rôle. Elle serait, selon le dossier de présentation, « *au service de la promotion de l'esprit de défense* »⁶ et représenterait donc un élément important du maintien du lien Armée-Nation.

Il s'agit soit de volontaires agréés par l'autorité militaire mais non affectés, soit de militaires soumis à la disponibilité mais non affectés, soit de volontaires de la première réserve qui en ont fait la demande à l'expiration de leur engagement. La mission de cette seconde réserve n'est pas définie autrement que par l'indication que l'« *autorité militaire peut faire appel aux volontaires de la deuxième réserve pour, avec leur accord, les affecter dans la première réserve* » (Art. 19). L'exposé des motifs indique que « *ceux qui le souhaitent...peuvent...participer bénévolement, soit à titre individuel, soit dans le cadre associatif, à des activités autorisées par l'autorité militaire contribuant au renforcement du lien entre les armées et la Nation. Ces réservistes sont considérés comme des collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public* ».

On notera dans l'ensemble du projet la place majeure de la notion d'accord de volontés entre, d'une part l'autorité militaire qui agrée, et d'autre part le citoyen qui fait acte de volontariat ou qui s'engage et obtient une contrepartie. Une tierce personne intervient également: l'employeur civil du volontaire dont l'information et, dans d'autres cas, l'accord sont requis (Arts. 9, 10 et 11). Le projet prévoit aussi la conclusion de contrats, conventions ou accords plus généraux et plus collectifs entre l'Etat (Défense), les employeurs et les salariés. On y trouve ainsi le résultat des travaux qui furent conduits ces dernières années par les états-majors, par les inspections et par la « *mission réserves* », notamment avec les instances patronales.

Le projet complète par ailleurs les dispositions du statut général des militaires, par des mesures sociales et financières portant sur le régime de solde, de prime et d'indemnités, sur la couverture des risques maladie et décès, sur la protection de l'emploi civil et l'application du contrat de travail, sur la situation statutaire du fonctionnaire volontaire, sur la réparation des dommages subis, etc.

Enfin, très judicieusement, un titre II est consacré dans le projet à la mise en oeuvre obligatoire, dans certaines circonstances, du service de défense, par l'affectation collective de défense, qui permet au Gouvernement d'assurer la continuité de

⁶ Dossier de presse, DICOD.

son action, en cas de crise, en mobilisant des moyens publics ou privés dans les domaines d'activité qui « *contribuent à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire de même qu'à la sécurité et à la vie de la population* » (Art.27).

Ainsi, le projet de loi, tout en visant principalement à la constitution d'une nouvelle réserve militaire d'un format très réduit par rapport à l'ancienne, présente-t'il une solution plus globale de la place des réserves dans le dispositif d'ensemble de la Défense, fondée de façon préférentielle sur le volontariat plutôt que sur l'obligation.

2.3. L'intégration active-réserve

Le concept de mobilisation générale, déjà remis en cause par l'armée mixte, a définitivement disparu avec l'abandon de la conscription et la création de l'armée professionnalisée. La constitution de la première réserve remplace le rappel sous les drapeaux par un élément de défense permanent, de format réduit et contingenté - adapté à la taille de chacune des composantes des forces armées - dont les effectifs sont instruits, entraînés et rémunérés.

Les activités de la première réserve sont programmées et leur durée individuelle ne peut pas excéder trente jours par an, sauf en cas de nécessité liée à l'emploi opérationnel des forces où la durée peut être portée à 120 jours.

Volontaires, les réservistes peuvent donc être employés en opérations extérieures. Il peut s'agir soit de personnel apportant un renfort au personnel d'active dans les mêmes spécialités, soit de spécialistes ou d'experts dont la qualification n'existe pas chez les militaires d'active. Leur engagement peut être précédé par une formation de préparation militaire. Lorsque des personnels de la première réserve encadrent la préparation militaire, la durée annuelle de leur engagement peut être prolongée de trente jours.

Le déficit momentané en volontaires suffisamment formés est compensé, en cas de besoin opérationnel, par l'appel aux anciens militaires placés dans la disponibilité : nous avons déjà noté cette inégalité de traitement devant la loi qui

résultera du contrat initial d'engagement dans l'armée d'active et conserve donc un fondement volontaire. On pourrait souhaiter que cette notion de « *disponibilité obligatoire* » soit étendue à tous les jeunes gens et les jeunes filles qui choisissent volontairement une carrière dans le service public et bénéficient des formations dispensées dans les écoles qui préparent aux carrières publiques.

Au delà de cette intégration nécessaire aux forces d'active, fondée sur les besoins d'emploi, les réservistes de la première réserve joueront aussi un rôle important pour l'entretien permanent du lien entre les unités militaires auxquels ils seront rattachés et l'ensemble de la population. La seconde réserve assurera le relais élargi de cette action. On notera, de ce point de vue, une disposition très inédite dans la réglementation traditionnelle des relations dans les armées : la reconnaissance par la loi d'une fonction de « *relais essentiel* » aux associations de réservistes (Art. 1er, dernier alinéa). Les termes très généraux de la loi (« *Les réservistes et leurs associations* ») laissent cependant place, sur ce point, à deux ambiguïté qu'on souhaiterait voir lever au moment du débat parlementaire :

1/ Pour éviter toute interprétation abusive, il ne devrait s'agir que d'associations **légalement reconnues**, selon la procédure (ou une procédure analogue, mais adaptée et définie légalement) de l'article 10 de la loi du 1er juillet 1901, relatif à la reconnaissance d'utilité publique des associations.

2/ Il conviendra aussi de définir légalement les règles d'application aux réservistes présents sous les drapeaux de ce principe de participation des associations, compte tenu des dispositions des articles 9 et 10 du statut général des militaires, relatifs à l'exercice du droit d'association dans les armées ⁷.

*

* *

⁷ "Vie militaire et vie associative" par J.-C. Roqueplo - *Revue Défense Nationale* - n° 4, avril 1999.

En conclusion, le projet, dans son état actuel, apporte le complément indispensable qui manquait encore à la réforme entreprise depuis 1995. Il substitue à la conception de forces de réserve ou de forces de complément d'une armée d'active - réserves que l'on mobilise en cas de besoin - un concept, bien adapté au nouveau format et aux missions actuelles de projection de nos armées : celui de réserves d'emploi à base de volontaires, constituées, formées et entraînées en tout temps pour être intégrées aux forces d'active dès le temps de paix. Dans ce but, le Gouvernement s'est efforcé de concilier les intérêts des armées, ceux des employeurs et ceux des volontaires eux-mêmes. Les contreparties indispensables aux succès de cet accord tripartite auront un coût qu'il faudra pourtant chiffrer avec réalisme, si l'on ne veut pas voir se déliter le mécanisme, comme s'est délité rapidement celui du « *service militaire fractionné* » conçu au moment de la modification du service national, à la fin de la décennie 60.

Le projet ne prévoit pas, par contre, ne serait-ce que pour justifier leur rejet, les deux éventualités :

- d'une remontée en puissance rendue nécessaire par un retournement de situation internationale. On se place aujourd'hui dans l'hypothèse de délais donnant un recul suffisant pour réagir. Ce sera au Parlement d'en débattre et de se montrer circonspect.

- d'une aggravation sérieuse et soudaine de la sécurité intérieure du Pays, par exemple en cas de forte menace terroriste, rendant insuffisants les moyens de la police et de la gendarmerie (malgré les 50.000 hommes de sa première réserve). Cette hypothèse n'est pas à négliger : des exemples récents nous l'ont montré.

Sans pour autant faire preuve de pessimisme excessif ou de trop d'esprit sécuritaire, on souhaiterait que le débat qui s'ouvrira porte aussi sur les concepts de préparation et d'utilisation de la seconde réserve, dans de telles circonstances, sous la forme, par exemple, d'une garde nationale, comme il en existe dans d'autres pays démocratiques.

J.- C. R.