

# LES RÉSERVES OPÉRATIONNELLES DANS LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES

Communication à la commission des finances, de l'économie générale  
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Avril 2019



# Sommaire

|                                                                                                                                                                                |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>AVERTISSEMENT .....</b>                                                                                                                                                     | <b>5</b>      |
| <b>SYNTHÈSE .....</b>                                                                                                                                                          | <b>7</b>      |
| <b>RECOMMANDATIONS.....</b>                                                                                                                                                    | <b>11</b>     |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                                                       | <b>13</b>     |
| <br><b>CHAPITRE I LES RÉSERVES, UN PAYSAGE QUI N’A CESSÉ DE SE COMPLEXIFIER.....</b>                                                                                           | <br><b>15</b> |
| <b>I - LA RÉSERVE MILITAIRE .....</b>                                                                                                                                          | <b>15</b>     |
| A - La réserve opérationnelle militaire .....                                                                                                                                  | 16            |
| <b>II - LES RÉSERVES DE LA POLICE NATIONALE .....</b>                                                                                                                          | <b>18</b>     |
| A - La réserve civile.....                                                                                                                                                     | 18            |
| B - La réserve citoyenne .....                                                                                                                                                 | 18            |
| <b>III - LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX PÉRIMÈTRES FACE AUX CRISES .....</b>                                                                                                     | <b>20</b>     |
| A - La réserve de sécurité nationale, créée pour répondre aux crises majeures, n’a pas été totalement organisée .....                                                          | 20            |
| B - La mise en place de la garde nationale : une nouvelle labellisation des réserves d’emploi des armées, de la gendarmerie et de la police.....                               | 23            |
| C - La réserve civique, une nouvelle labellisation de bénévoles hétéroclites .....                                                                                             | 27            |
| <b>IV - LA QUESTION DES SPÉCIALISTES .....</b>                                                                                                                                 | <b>28</b>     |
| A - Les spécialistes de la gendarmerie .....                                                                                                                                   | 28            |
| B - L’exemple de la cybersécurité et de la cyberdéfense : la mobilisation de réservistes citoyens de défense et de sécurité et de réservistes opérationnels spécialistes ..... | 29            |
| <br><b>CHAPITRE II LES RÉSERVISTES, DES VOLONTAIRES MOTIVÉS BÉNÉFICIAIRE D’UN CADRE INCITATIF.....</b>                                                                         | <br><b>33</b> |
| <b>I - GENDARMERIE ET POLICE, DES RÉSERVISTES AUX ORIGINES DIFFÉRENTES MAIS ANIMÉS DE MOTIVATIONS PROCHES .....</b>                                                            | <b>33</b>     |
| A - Les motivations des réservistes à entrer et rester dans la réserve .....                                                                                                   | 33            |
| B - Une diversification des profils à poursuivre, une réponse en demi-teinte à la demande d’engagement des citoyens.....                                                       | 35            |
| C - Le recrutement : une bonne sélectivité mais une réponse inégale à la volonté d’engagement des citoyens.....                                                                | 40            |
| <b>II - LA FORMATION DES RÉSERVISTES ISSUS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN GENDARMERIE, UN PROCESSUS D’ACCULTURATION EFFICACE.....</b>                                                 | <b>43</b>     |
| A - La préparation militaire gendarmerie : une formation rapide mais exigeante, une occasion de communiquer.....                                                               | 43            |
| B - La formation des officiers issus de la société civile.....                                                                                                                 | 44            |
| <b>III - LA RÉMUNÉRATION DES RÉSERVISTES, UN REVENU D’AUTANT PLUS ATTRACTIF QU’IL EST DÉFISCALISÉ .....</b>                                                                    | <b>45</b>     |
| A - Les rémunérations.....                                                                                                                                                     | 45            |
| B - Une rémunération qui bénéficie d’une exonération fiscale .....                                                                                                             | 47            |
| C - Des rémunérations plafonnées par les règles de cumul.....                                                                                                                  | 48            |
| D - Les mesures incitatives spécifiques en direction des jeunes prises dans le contexte de la création de la garde nationale .....                                             | 50            |

|                                                                                                                                                                                                   |                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>IV - L'AVANCEMENT ET LES RÉCOMPENSES, DES LEVIERS DE FIDÉLISATION .....</b>                                                                                                                    | <b>51</b>                   |
| A - Les récompenses .....                                                                                                                                                                         | Erreur ! Signet non défini. |
| B - Protection sociale et fonctionnelle du réserviste .....                                                                                                                                       | 53                          |
| <b>V - L'ARTICULATION ENTRE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ET CELLE DE RÉSERVISTE.....</b>                                                                                                            | <b>55</b>                   |
| A - Le partenariat avec les entreprises .....                                                                                                                                                     | 56                          |
| B - Les réservistes dans la fonction publique .....                                                                                                                                               | 60                          |
| C - Les réservistes étudiants .....                                                                                                                                                               | 60                          |
| D - Des dispositions particulières pour accéder aux métiers de sécurité .....                                                                                                                     | 61                          |
| <b>CHAPITRE III APPUI QUOTIDIEN INDISPENSABLE AUX FORCES DE SÉCURITÉ, LA RÉSERVE ALLIE SOUPLESSE D'EMPLOI ET MOINDRE COÛT .....</b>                                                               | <b>65</b>                   |
| <b>I - UNE AUGMENTATION TRÈS IMPORTANTE DE LA CONTRIBUTION DES RÉSERVISTES .....</b>                                                                                                              | <b>65</b>                   |
| A - Une augmentation des effectifs et de leur emploi .....                                                                                                                                        | 65                          |
| B - Une contribution évaluée en ETPT non négligeable .....                                                                                                                                        | 68                          |
| <b>II - MALGRÉ UNE DÉFINITION DES MISSIONS IDENTIQUE, LES DIFFÉRENCES DANS LA DOCTRINE D'EMPLOI INDUISENT DES POSITIONNEMENTS SPÉCIFIQUES DE LA RÉSERVE DANS LA POLICE ET LA GENDARMERIE.....</b> | <b>68</b>                   |
| A - Dans la gendarmerie, un apport conséquent aux missions de sécurité publique .....                                                                                                             | 69                          |
| B - Dans la police, un apport expérimenté, un soutien généraliste et indispensable à l'exercice de certaines niches d'activité .....                                                              | 74                          |
| C - Une doctrine d'emploi qui valorise la complémentarité .....                                                                                                                                   | 76                          |
| <b>III - LA RÉSERVE PRÉSENTE DES AVANTAGES SPÉCIFIQUES, DES AMÉLIORATIONS SONT ATTENDUES DE CERTAINES CONDITIONS D'EXERCICE.....</b>                                                              | <b>79</b>                   |
| A - Les réservistes allient disponibilité, souplesse d'emploi et moindre coût.....                                                                                                                | 79                          |
| B - Des pistes d'amélioration dans l'emploi des réservistes .....                                                                                                                                 | 82                          |
| <b>CHAPITRE IV BUDGETS, PILOTAGE, ÉVALUATION : DES POLITIQUES EN DEÇÀ DES AMBITIONS AFFICHÉES .....</b>                                                                                           | <b>87</b>                   |
| <b>I - LA RÉSERVE RESTE UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT AU SEIN DES BUDGETS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE .....</b>                                                                                 | <b>87</b>                   |
| A - Les budgets en LFI n'ont jamais traduit les ambitions assignées au développement des réserves .....                                                                                           | 88                          |
| B - Un manque de visibilité dans la gestion des réservistes, des risques potentiels sur le recrutement .....                                                                                      | 90                          |
| <b>II - DES EFFORTS D'ORGANISATION APPRÉCIÉS DANS LA GENDARMERIE, DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES DANS LA POLICE .....</b>                                                                          | <b>93</b>                   |
| A - Une réorganisation dans la gendarmerie pour répondre à la croissance des effectifs .....                                                                                                      | 94                          |
| B - Des évolutions nécessaires dans la police .....                                                                                                                                               | 96                          |
| <b>III - UNE NÉCESSAIRE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA RÉSERVE, SI SA CONTRIBUTION DOIT S'ACCROÎTRE .....</b>                                                                                 | <b>99</b>                   |
| <b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>                                                                                                                                                                  | <b>103</b>                  |
| <b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>                                                                                                                                                               | <b>105</b>                  |
| <b>ANNEXES .....</b>                                                                                                                                                                              | <b>107</b>                  |

## Avertissement

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour, par courrier du 19 juillet 2018, de réaliser une enquête sur « les réservistes de la gendarmerie et de la police nationales ». Par lettre du 20 juillet 2018, le Premier président a confirmé que la Cour serait en mesure de mener l'enquête demandée et de remettre le rapport correspondant en avril 2019.

Après un échange avec les députés membres de la commission des finances à l'origine de cette demande, Mme Nadia Hai, et MM. Romain Grau et Olivier Gaillard le 18 septembre 2018, un courrier du Premier président du 16 octobre 2018 a défini le champ et les modalités de l'enquête.

Cette enquête a été notifiée au secrétaire général du ministère de l'intérieur au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au secrétaire général de la garde nationale, délégué inter armées aux réserves, secrétaire général du conseil supérieur des réserves militaires. Une copie a été adressée pour information au contrôleur général des armées.

L'instruction a été conduite auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), de telle sorte que chaque thématique bénéficie d'éclairages multiples. Elle a reposé sur :

- des questionnaires adressés aux deux directions d'administration centrales (DGPN et DGGN) et à la garde nationale ;
- des questions ponctuelles envoyées aux SGAMI et régions de gendarmerie ;
- des réunions complémentaires conduites auprès de la direction des ressources et des compétences de la police nationale – DRCPN de la DGPN).

En outre, conformément à la demande de l'Assemblée nationale, des visites ont été organisées dans l'ensemble des zones de défense et des régions de gendarmerie correspondant, dans la plupart des cas, aux sièges des SGAMI :

- juillet 2018 : rencontres avec le SGAMI de Rennes et le général responsable de la région de gendarmerie ; rencontre avec le secrétaire général de la préfecture de police de Paris ;
- août 2018 : rencontres avec le directeur départemental de sécurité publique (DDSP) de Loire Atlantique ainsi que ses équipes et avec les équipes de la région de gendarmerie des Pays de Loire ; déplacement auprès d'équipes opérationnelles de la police et de brigades de gendarmerie de Loire Atlantique ;

- octobre 2018 : rencontres avec le SGAMI de Lille et la région de gendarmerie à Bordeaux ;
- novembre 2018 : rencontres avec les SGAMI et les régions de la gendarmerie de Metz et Lyon, rencontre avec la région de gendarmerie de Lille ;
- décembre 2018 : rencontre avec le SGAMI et la région de gendarmerie de Marseille.

Lors de ces déplacements, différents entretiens avec les équipes opérationnelles de la police, les brigades de gendarmerie et avec des réservistes ont été organisées.

Les observations provisoires, issues du délibéré de la chambre du 15 janvier 2019, ont été communiquées le 30 janvier au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, à l'état-major des armées, au contrôle général des armées, à la directrice du budget et au secrétaire général du ministère de la justice. Des extraits ont été adressés au service des retraites de l'État.

La Cour a reçu des réponses de chacun des destinataires.

En tenant compte de l'analyse des réponses reçues, un projet de communication a été délibéré le 21 mars 2019 par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani, et composée de Mme Catherine Démier, présidente de section, MM. Jean-Yves Bertucci et Dominique Antoine, Mmes Mireille Faugère et Sylvie Toraille et M. Thierry Vught, conseillers maîtres, sur le rapport présenté par Mme Françoise Saliou, conseillère maître, et Mme Christine Bronnec, rapporteure extérieure et au contre-rapport de Mme Catherine Démier, conseillère maître.

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 9 avril 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Didier Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme de Kersauson, MM. Andréani et Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

# Synthèse

À la suite des attentats de 2015 et de 2016, les réserves opérationnelles des armées et de la police ont acquis une nouvelle visibilité. Face au désir d'engagement de nos concitoyens et à la nécessité de renforcer les forces d'active, le recours aux réserves est apparu comme une réponse appropriée.

## **Les réserves opérationnelles d'emploi des armées, de la gendarmerie et de la police, cœur des réserves**

Dans un contexte où l'utilisation du mot « réserves » n'a cessé de s'étendre pour désigner des réalités très diverses<sup>1</sup>, les forces qui peuvent concourir au renforcement quotidien de la sécurité nationale, aux côtés des militaires et des policiers d'active, sont formées des anciens militaires et policiers et des civils qui ont conclu un engagement volontaire à servir.

À la fin de l'année 2017, 72 507 hommes et femmes composaient le cœur de ces réserves opérationnelles pouvant être employées sur les théâtres d'opération en France et en opérations extérieures. Le ministère de l'intérieur bénéficie du concours de la moitié d'entre eux (29 847 dans la gendarmerie et 6 348 dans la police, soit 36 195).

C'est à ces volontaires ayant souscrit un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) de la gendarmerie et de la police nationales que ce rapport est principalement consacré.

## **Des hommes et des femmes qui s'engagent pour servir leur pays et aspirent à accomplir les missions des personnels d'active**

Les hommes et les femmes qui s'engagent dans les réserves choisissent de rejoindre une force de sécurité intérieure ou extérieure spécifique, qu'il s'agisse de l'armée, de la gendarmerie ou de la police. Les maillages territoriaux de la gendarmerie nationale et de la police nationale constituent un déterminant important de ces choix. Le réserviste issu de la société civile obéit à des motivations où priment le désir de servir son pays, en particulier pour faire face aux attentats, d'occuper une fonction opérationnelle et d'avoir une première expérience d'un univers professionnel qu'il envisage de rejoindre. S'y ajoute, pour les retraités, le désir de conserver une activité et de maintenir le lien avec leurs collègues. Tous perçoivent un complément de rémunération.

Dans les deux cas, le réserviste aspire à exercer les mêmes missions que ses camarades d'active. Il aspire également à effectuer un nombre minimum de jours d'emploi. Les dispositions statutaires de la gendarmerie permettent d'offrir aux réservistes, considérés comme des militaires à part entière, d'exercer les mêmes missions que leurs camarades d'active. La même possibilité n'est pas ouverte aux réservistes de la police, dont les conditions d'emploi sont plus restreintes.

---

<sup>1</sup> Qui vont de la réserve armée au concours bénévole apporté aux organisations caritatives et où les circonstances d'emploi peuvent aller de la situation de crise majeure à la vie quotidienne.

Habitée depuis longtemps, en raison de son ancrage dans le monde militaire, à intégrer des jeunes gens, la gendarmerie dispose d'un cadre d'insertion et de motivation efficace qui s'appuie sur une très forte présence des anciens de l'arme au sein des officiers et des sous-officiers. Le réserviste bénéficie d'une formation, d'une notation, d'un système d'avancement et de récompense qui contribuent à sa motivation.

Un ensemble de dispositions vise en outre à obtenir de l'employeur du réserviste qu'il lui permette d'exercer ses activités. Ces dispositifs sont cependant complexes si bien que, la plupart du temps, le réserviste accomplit son service sur son temps libre. Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas à la réserve de la police.

### **Les réservistes, un concours souple et peu onéreux, devenu indispensable aux forces de sécurité intérieure**

À la suite des attentats de 2015-2016 qui ont conduit le Gouvernement à placer les réserves opérationnelles dans le cadre, créé en octobre 2016, de la garde nationale, des objectifs ambitieux de recrutement et d'emploi leur ont été fixés : 85 000 réservistes dès 2018, dont 40 000 pour la gendarmerie et 5 000 pour la police. Un objectif d'emploi de 30 jours par an par réserviste était également fixé. Ces objectifs ont été ensuite réduits pour la gendarmerie, mais l'emploi des réservistes au ministère de l'intérieur a néanmoins très fortement progressé dans l'exercice de toutes les missions depuis 2016. En 2017, en moyenne, plus de 3 500 réservistes ont été déployés chaque jour, avec une « empreinte au sol » de l'ordre de 2 700 pour la gendarmerie (et un pic à 4 000 en juillet 2017 et à 5 000 durant quelques jours en décembre 2018), et de près de 850 pour la police.

Une baisse de cet engagement a été constatée au cours de l'année 2018 malgré la forte mobilisation des deux derniers mois de l'année : en moyenne, 2 029 réservistes de la gendarmerie ont continué à lui apporter leur concours chaque jour, tant dans des circonstances exceptionnelles comme la journée du 8 décembre, qu'au quotidien dans l'exercice de l'ensemble de ses missions ; les réservistes de la police ont, quant à eux, secondé les services d'active en participant aux missions quotidiennes de sécurité publique, à l'encadrement d'événements exceptionnels et au soutien de l'activité de police judiciaire.

Au total l'emploi quotidien des réservistes représente l'équivalent de près de 5 % du personnel d'active dans la gendarmerie et 1 % dans la police. Le coût unitaire de l'appui apporté par les réservistes reste maîtrisé, compte tenu de leur souplesse d'emploi, du mode de rémunération retenu dans la police et la gendarmerie et de coûts fixes limités.

### **Une force dont l'emploi est restreint et compliqué par les aléas budgétaires**

La priorité politique donnée à la réserve à partir de 2016 s'est traduite par une hausse des budgets qui lui sont consacrés, les crédits prévus pour les rémunérations des réservistes passant en loi de finances initiale (LFI) de 24,1 M€ en 2015 à 39,1 M€ en 2018 pour la police et de 40 M€ à 98,7 M€ pour la gendarmerie. Cette augmentation des crédits, qui n'a toutefois jamais été à la hauteur des ambitions affichées, a depuis cédé le pas face à d'autres priorités, en particulier la nécessité d'abonder les rémunérations des personnels d'active, qui étaient sous-évaluées.



De ce fait, en exécution, les dépenses de rémunérations des réservistes n'ont atteint en 2018 que 29,9 M€ en 2018 (contre 33,4 M€ en 2017) soit moins de 80 % des crédits votés en LFI dans la police, tandis que la gendarmerie, qui avait consacré 101,7 M€ aux indemnités des réservistes en 2017, n'y a consacré que 55,5 M€ soit 56 % de la LFI. Face à cette réduction des crédits en exécution, la police s'est ajustée en réduisant le nombre de jours d'emploi et en repoussant la perspective d'une réforme de la réserve. La gendarmerie, après avoir réduit son empreinte au sol (moins de 1 000 réservistes en juin 2018), a cherché à la rétablir, s'engageant ainsi dans un dangereux processus de reports de charges de rémunérations de 19 M€ sur l'exercice 2019.

Les efforts de gestion que la gendarmerie avait entrepris pour accélérer les paiements des soldes des réservistes ont ainsi été rendus inopérants puisqu'elle n'a plus été en mesure de payer les indemnités journalières dues aux réservistes à partir de juillet 2018. La programmation de l'activité de ceux-ci s'est également détériorée.

### **La réserve opérationnelle de la police : un élargissement en débat**

Qu'il s'agisse du volume, des conditions d'emploi et surtout de l'ouverture à la société civile, le recours aux réserves est resté à ce jour sensiblement plus limité dans la police que dans la gendarmerie. En dépit d'annonces, le choix d'un élargissement volontariste du vivier des réservistes en ouvrant largement leur recrutement n'a pas été réellement fait par la police nationale. La contrainte budgétaire a servi à le différer ; elle n'en a pas été l'unique raison. Ce choix, qui ne peut relever que d'un arbitrage politique, reste à faire.



## Recommandations

1. Mettre en place, pour la gendarmerie et pour la police, un plan de rappel fondé sur les mêmes principes permettant l'utilisation effective des réserves statutaires et comportant un exercice de rappel biennal (SG, DGPN, DGGN).
2. Fusionner le conseil supérieur des réserves militaires (CSRM) et le conseil consultatif de la garde nationale (ministère des armées, ministère de l'intérieur).
3. Enrichir le rapport annuel destiné au Parlement sur l'état des réserves militaires et civiles des armées, de la gendarmerie et de la police : adopter pour toutes les composantes de la réserve une même définition des données ; réaliser le rapport selon un modèle normé qui permette de suivre dans la durée l'évolution et la réalisation des objectifs des réserves (garde nationale, ministère de l'intérieur, ministère des armées).
4. Homogénéiser les dénominations des réserves opérationnelles des armées, de la gendarmerie et de la police en adoptant pour ces trois groupes la même classification : réserve opérationnelle d'emploi – personnels servant sous engagement à servir dans la réserve (ESR) – et réserve statutaire – personnels soumis à obligation de disponibilité – (ministère des armées et ministère de l'intérieur, garde nationale).
5. Pour le recrutement des spécialistes de l'article L. 4221-3 dans la gendarmerie, mettre en place une procédure qui garantisse la compétence du réserviste et le niveau approprié du grade conféré (DGGN).
6. Poursuivre l'amélioration de la couverture sociale du réserviste, en prenant en compte en particulier la période de la préparation militaire gendarmerie (PMG) qui précède la signature du contrat d'ESR (DGGN).
7. Harmoniser les dispositions relatives aux relations entre les réservistes et leurs employeurs civils sur les durées de préavis et la valorisation des activités de réserve ; en particulier, étendre aux employeurs des réservistes de la police le bénéfice de l'article L. 6331-1 du code du travail (ministère des armées et ministère de l'intérieur).
8. Gérer les recrutements et les promotions des officiers de la gendarmerie de manière à revenir à un pyramidage par grades plus équilibré (DGGN).
9. Doter les réservistes d'une carte professionnelle activable en fonction des missions et envisager les conditions dans lesquelles ils pourraient retrouver certaines habilitations antérieurement détenues (ministère de l'intérieur).
10. Intégrer dans le contrat des réservistes de gendarmerie la mention de l'engagement du réserviste à respecter les périodes de repos réglementaires entre son activité professionnelle et ses missions dans la réserve (DGGN).
11. Mettre en adéquation les budgets et les objectifs d'activité de la réserve et limiter le nombre annuel des délégations de crédits (ministère de l'intérieur, ministère de l'action et des comptes publics).
12. Mettre en place un système d'information adapté permettant une gestion simplifiée des réservistes dans la police (DGPN).



## Introduction

En 2017, plus de 3 500 réservistes du ministère de l'intérieur – gendarmes et policiers – ont été quotidiennement déployés sur le territoire national, aux côtés des réservistes du ministère des armées engagés sur le territoire national comme en opérations extérieures. Bien que, pour les dix premiers mois de 2018, ce chiffre ait été en net repli (1 775 réservistes gendarmes ont été déployés en moyenne contre environ 2 700 en 2017), il s'est *in fine* établi à 2 029, le ministère de l'intérieur ayant déployé plus de 5 500 réservistes<sup>2</sup> pour permettre aux forces d'active de se consacrer en priorité aux tâches de maintien de l'ordre au plus fort de la crise des « gilets jaunes » en décembre 2018.

Retraités de la gendarmerie, de la police et des armées ou volontaires issus de la société civile, les 29 847 gendarmes et les 6 845 policiers qui ont conclu un engagement à servir dans la réserve constituent le noyau réellement opérationnel des réserves. Au cœur des dispositifs qui ont été bâtis successivement pour répondre aux scénarios de crise, ils constituent, avec les réservistes du ministère des armées, les seules forces de la garde nationale créée en octobre 2016 à la suite des attentats de janvier et novembre 2015 et de juillet 2016.

Depuis la mise en place des réserves opérationnelles, dans leur forme actuelle, à la suite de la suspension de la conscription, la nécessité d'augmenter leur volume a été affirmée à de nombreuses reprises. D'autres priorités ont conduit à réduire en 2018 leurs moyens budgétaires. L'élan donné en 2016 avait conduit à augmenter le nombre des réservistes pour permettre leur déploiement quotidien. Il semble désormais s'essouffler : les perspectives d'accroissement des effectifs s'éloignent et l'emploi journalier marque le pas ; les moyens budgétaires, de l'ordre de 130 M€, ont été réduits au cours de l'exercice 2018, conduisant soit à diminuer l'emploi journalier soit à créer une dette à l'endroit des réservistes contraignant leur emploi l'année suivante.

Néanmoins, la police qui, jusqu'à présent, a mis en œuvre une conception « endogame » de la réserve, a ouvert une réflexion visant à élargir son vivier de recrutement ; les préalables à la mise en œuvre d'une telle réforme ne doivent cependant pas être sous-estimés, qu'il s'agisse de la définition des missions, de la doctrine d'emploi, de la formation ou de l'encadrement des réservistes. Dans la gendarmerie, les réservistes sont, pour une part importante, recrutés au sein de la population civile, ancrés dans les territoires où ils servent, et contribuent à assurer le lien avec la population. Malgré les différences de doctrine entre les deux forces de sécurité intérieures, les réservistes apportent, dans la police et dans la gendarmerie, un concours quotidien.

---

<sup>2</sup> 5 000 réservistes gendarmes déployés le 12 décembre 2018.

Désormais considérés comme essentiels au bon fonctionnement de ces deux forces, les réservistes bénéficient d'une attention soutenue en vue les recruter et de les fidéliser en veillant, en particulier, à l'articulation entre les obligations des réservistes et leurs impératifs professionnels.

Les réservistes ayant conclu un engagement à servir dans les réserves du ministère de l'intérieur constituent, avec les réservistes du ministère des armées, le cœur du dispositif de réserve (chapitre I). Leurs motivations, leur recrutement, leur formation et l'articulation entre leur engagement et leur activité professionnelle déterminent largement leurs conditions d'emploi (chapitre II). Les missions qui leur sont confiées, sont presque similaires à celles de l'active, tout en étant remplies à un coût moindre (chapitre III). La question de l'adéquation de leurs moyens et de la qualité de leur gestion reste néanmoins posée (chapitre IV).

L'ancrage militaire des réservistes de la gendarmerie conduira à aborder des questions qui ne leur sont pas propres, mais qui concernent toutes les réserves relevant du code de la défense.

# **Chapitre I**

## **Les réserves, un paysage qui n'a cessé de se complexifier**

Selon les textes, l'appellation « réserves » est utilisée, dans la gendarmerie et la police pour désigner la réserve statutaire, la réserve d'emploi, la réserve opérationnelle de niveau 1 et 2, la réserve civile, la réserve volontaire, la réserve citoyenne, et la réserve civique. Cette terminologie qui engendre une grande confusion, a encore été aggravée par la mise en place de cadres successifs recouvrant certaines de ces réserves en fonction des circonstances. Parallèlement, des réserves autres que celles des armées, de la gendarmerie et de la police, ont été créées qui, pour certaines, entrent dans le champ de la sécurité nationale (comme les réserves sanitaires, de sécurité civile et pénitentiaire), pour d'autres constituent des renforts (magistrature, éducation nationale) ou, enfin, correspondent au concours que tout citoyen peut souhaiter apporter au service de l'État, des collectivités ou des organisations caritatives.

Cette première partie a pour objet de préciser le contour de ces différentes réserves et la place occupée par les réserves opérationnelles de la gendarmerie et de la police nationales au sein des différentes strates de « réserves » qui se sont superposées.

Les réservistes opérationnels de la gendarmerie et les membres de la réserve civile de la police ayant conclu un engagement à servir dans la réserve (ESR), objet du présent rapport, sont, aux côtés de leurs camarades des armées, les seules forces effectivement disponibles pour venir épauler les personnels d'active. Ils étaient au nombre de 36 195 à la fin de l'année 2017 (29 847 dans la gendarmerie et 6 348 dans la police).

### **I - La réserve militaire**

Les réserves des armées et la réserve de la gendarmerie nationale constituent la réserve militaire. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur par la loi du 3 août 2009<sup>3</sup> n'a apporté aucun changement sur ce plan.

---

<sup>3</sup> Il faut attendre le décret n° 2015-296 du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire pour voir tirées les conséquences du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en conférant à celui-ci un certain nombre de compétences à l'égard des réservistes de la gendarmerie nationale.

À la suite de la suspension de la conscription (loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national), une réflexion a été engagée sur le format et le rôle des réserves militaires, conduisant à remplacer la réserve de masse, obligatoire à l'issue du service militaire, par une réserve opérationnelle d'un format beaucoup plus restreint. Cette rénovation de la réserve militaire a été formalisée par la loi du 22 octobre 1999 puis par la loi du 18 avril 2006 dont les dispositions ont été intégrées dans le code de la défense dont la partie 4 Livre II est consacrée à la réserve. L'article L. 4211-1 du code de la défense<sup>4</sup> précise que « La réserve militaire s'inscrit dans un parcours citoyen (...). Ce parcours continu permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation ». Elle est donc par essence ouverte à tous les citoyens.

Chaque armée, service et direction du ministère des armées, ainsi que la gendarmerie possède sa réserve, formée, conformément à l'article L. 4211-1 de deux composantes : la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne.

## **A - La réserve opérationnelle militaire**

### **1 - La réserve opérationnelle de disponibilité et la réserve opérationnelle d'emploi**

La réserve opérationnelle regroupe les anciens militaires des armées et de la gendarmerie nationale qui sont soumis à une obligation de disponibilité durant les cinq années suivant leur départ de l'institution et des volontaires, anciens militaires ou civils, qui souscrivent un engagement à servir dans la réserve (ESR). Au sein de cette réserve, on distingue :

- la réserve dite de niveau 2 (RO2) ou de disponibilité formée par les militaires soumis à obligation de disponibilité qui n'ont pas souscrit d'ESR. Les effectifs de cette réserve statutaire étaient, à la fin de l'exercice 2017<sup>5</sup>, de 90 560 personnes dont 27 180 pour la gendarmerie ;
- la réserve dite de niveau 1 (RO1) ou d'emploi (ou encore parfois d'engagement) formée des anciens militaires et des civils qui ont souscrit un ESR. Elle comptait 66 159 personnels dont 29 847 servant dans la gendarmerie à la fin de l'exercice 2017. Les réservistes sont sous statut militaire et rémunérés. Ils peuvent, depuis l'adoption de la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, servir jusqu'à soixante jours par an, cette durée pouvant être augmentée<sup>6</sup>.

Bien que ces deux catégories soient dites opérationnelles, seule la réserve de niveau 1, dite d'emploi, est en mesure d'être déployée. En 2017, les armées et la gendarmerie ont déployé 6 151 réservistes en moyenne quotidiennement sur le territoire national et en opérations dont 3 470 pour les armées (dont 978 sur le territoire national en particulier dans le cadre de l'opération Sentinelle) et 2 681 pour la gendarmerie.

---

<sup>4</sup> « La réserve militaire s'inscrit dans un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et le volontariat. Ce parcours continu permet à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation ».

<sup>5</sup> Source des données de ce chapitre : rapport d'évaluation de la réserve militaire et de la garde nationale 2017.

<sup>6</sup> Cf. annexe n° 2 conditions de recrutement et de service des réservistes ayant signé un engagement à servir dans la réserve.



## 2 - La réserve citoyenne de défense et de sécurité

Aux côtés des réserves opérationnelles, une réserve bénévole, dite citoyenne, destinée à renforcer le lien entre les armées et la nation a été mise en place. Formée essentiellement de cadres du secteur privé ou public, comptant de nombreux élus, elle constitue un relai d'influence pour les armées et la gendarmerie, elle est destinée à diffuser l'esprit de défense et doit contribuer au renforcement du lien entre les armées et la société civile. Le rapport annexé à la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 spécifiait que la réserve de citoyenneté est un « vecteur de cohésion entre la Nation et les armées et contribue à la diffusion de l'esprit de défense. Elle permet aussi d'apporter aux armées des expertises additionnelles dans des domaines présentant une forte dualité ».

Ces réservistes, bien qu'un grade honorifique leur soit attribué, ne portent pas l'uniforme<sup>7</sup> et ne peuvent pas porter les armes. La réserve citoyenne de défense et de sécurité comptait, en 2017, 5 230 réservistes bénévoles dont 1 315 pour la gendarmerie.

### Schéma n° 1 : l'organisation des réserves militaires



Source : Cour des comptes, données garde nationale

Le recrutement, l'emploi et la gestion des réserves militaires relèvent de chaque employeur (armées, directions et services du ministère des armées et gendarmerie). Néanmoins, ces réserves sont placées sous l'égide du conseil supérieur des réserves militaires (CSRM), organisme de réflexion et de concertation créé en 1999 dans le cadre de la loi portant organisation de la réserve militaire<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sauf dans la marine et à la DGA. Les réservistes citoyens sont des volontaires agissant en qualité de collaborateur bénévole du service public.

<sup>8</sup> Cf. *infra*.

## II - Les réserves de la police nationale

### A - La réserve civile

Sur un modèle inspiré de celui de la réserve militaire, une réserve de la police nationale a été mise en place. Depuis la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la police nationale dispose d'une réserve, dite civile, de 17 696 personnels qui compte, d'une part, au sein de la réserve statutaire, les 11 348 anciens policiers soumis à une obligation de service de cinq années après leur départ en retraite et jusqu'à l'âge de 65 ans et, d'autre part, les 6 348 volontaires sous ESR, anciens policiers et, depuis la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011, de volontaires issus de la société civile ainsi que, depuis le décret de 2016, des anciens adjoints de sécurité (ADS). La réserve de la police nationale est fragmentée, en fonction des contrats ESR signés par les réservistes, entre ses différentes directions<sup>9</sup>. Un certain nombre d'entre eux servent au bénéfice du ministère de la justice. Le réserviste de la police peut servir jusqu'à 150 jours par an et s'engage à être disponible au moins 90 jours.

Au sein de cette réserve civile, seuls les volontaires sous ESR sont disponibles pour apporter un renfort quotidien. En 2017, ils étaient 6 348 et chaque jour, en moyenne, 838 d'entre eux étaient employés.

### B - La réserve citoyenne

D'une conception très différente de celle des réserves citoyennes des armées et de la gendarmerie, la réserve citoyenne de la police est destinée à « renforcer le lien entre la nation et la police nationale, à des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention, à l'exclusion de l'exercice de toute prérogative de puissance publique ». Elle fait appel à des citoyens qui seraient disposés à accomplir bénévolement des missions de soutien (dans les commissariats, dans les aéroports ou en administration régionale ou centrale, etc.). La police nationale proposait, au début du mois de novembre 2018, 181 missions sur l'ensemble du territoire national (certaines pouvant concerner plusieurs bénévoles). Cette réserve a été intégrée dans le périmètre de la réserve civique créée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté (cf. *infra*).

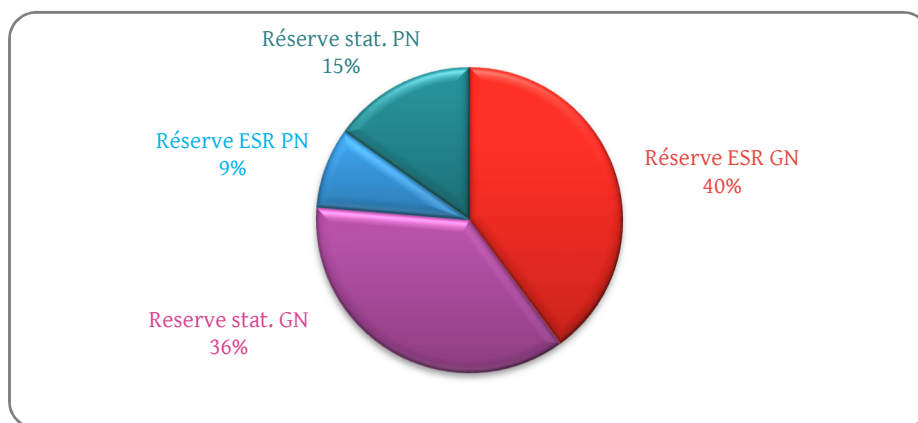
---

<sup>9</sup> Cf. *infra* chapitre III du présent rapport.

**Schéma n° 2 : les réserves du ministère de l'intérieur**

Source : Cour des comptes ; données garde nationale

Les réserves de la police et de la gendarmerie constituent les réserves de sécurité du ministère de l'intérieur<sup>10</sup>. Aucune organisation transversale spécifique ne leur est consacrée.

**Graphique n° 1 : les réservistes volontaires et statutaires du ministère de l'intérieur en 2018**

Source : Cour des comptes, données garde nationale

<sup>10</sup> Toutefois la gendarmerie maritime et la gendarmerie de l'air qui sont restées pour emploi auprès des chefs d'état-major de la marine et de l'armée de l'air sont incluses dans les réserves du ministère des armées.

### III - La mise en place de nouveaux périmètres face aux crises

#### A - La réserve de sécurité nationale, créée pour répondre aux crises majeures, n'a pas été totalement organisée

À la suite du rapport sénatorial du 14 décembre 2010 de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam « Pour une réserve de sécurité nationale », une réserve de sécurité nationale a été créée, à laquelle le Premier ministre peut recourir par décret en cas d'urgence et de crise grave (loi du 28 juillet 2011 - article L. 2171-1 du code de la défense<sup>11</sup>). Cette réserve comprend les réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire<sup>12</sup>, de la réserve civile pénitentiaire<sup>13</sup> et des réserves de sécurité civile<sup>14</sup>. Ce dispositif n'a pas été réellement organisé.

Les réserves statutaires de la police et de la gendarmerie ne sont pas rapidement mobilisables et employables du fait d'un niveau de préparation très variable.<sup>15</sup>

Pour la gendarmerie, l'obligation de disponibilité résulte de l'article L. 4231-1 du code de la défense qui précise que :

« Sont soumis à l'obligation de disponibilité :

1° Les volontaires pendant la durée de validité de leur engagement dans la réserve opérationnelle ;

2° Les anciens militaires de carrière ou sous contrat et les personnes qui ont accompli un volontariat dans les armées, dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien au service ».

---

<sup>11</sup> En cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret.

Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public. Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la Police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.

<sup>12</sup> La réserve sanitaire doit « compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'État, des collectivités territoriales, des agences régionales de santé, des établissements de santé et des autres personnes participant à des missions de sécurité civile ».

<sup>13</sup> La réserve pénitentiaire est « exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire » afin d'assurer « des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale ».

<sup>14</sup> Créées par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. À leurs côtés, les associations agréées de sécurité civile « peuvent conclure avec l'autorité de gestion une convention établissant les modalités d'engagement et de mobilisation de leurs membres au sein de la réserve de sécurité civile » (article L. 725-2 du code de la sécurité intérieure).

<sup>15</sup> Il est vrai que lors de la présentation du projet de loi sur la sécurité intérieure, il avait été indiqué que « le recours aux réservistes de second niveau devrait rester théorique ».

Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 3299), adoptée par le Sénat, tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, par M. Patrice Calméjane, 21 juin 2011.

La gendarmerie s'efforce de faire passer à tous ses personnels qui partent en retraite une visite médicale et un test de renouvellement de l'aptitude au tir qui leur permet de conserver cette compétence pendant une année, mais elle n'est pas en mesure d'assurer le maintien de ces aptitudes pendant les cinq années de réserve statutaire. En effet, elle<sup>16</sup> n'a pas mis en place le plan de convocation des réservistes statutaires prévue par le code de la défense (il prévoit qu'ils puissent « être convoqués, afin de contrôler leur aptitude, pour une durée qui ne peut excéder un total de cinq jours sur une durée de cinq ans<sup>17</sup> »).

Par ailleurs, les informations nécessaires pour convoquer les réservistes statutaires de la gendarmerie sont peu fiables. Lorsqu'ils quittent le service actif, les militaires de la gendarmerie sont affectés, en fonction de leur domiciliation future, dans une région de repli ; chaque région de gendarmerie devrait pouvoir, grâce au système d'information Agorh@ recenser ces personnels et mettre à jour leurs coordonnées. Néanmoins, en dépit de l'obligation faite aux anciens gendarmes d'avertir l'autorité dont ils relèvent de tout changement ayant un impact sur leurs obligations<sup>18</sup>, ces coordonnées se révèlent souvent erronées. Pour pallier cette faiblesse, la gendarmerie a, en décembre 2015, demandé aux régions de vérifier les adresses des personnels ayant quitté le service depuis moins de deux ans, soit 10 316 personnels sur la base des coordonnées laissées au moment de leur départ : seuls 8 033 (78 %) ont pu être contactés, 4 624 (57,5 %) ont répondu dans les délais, 2 110 hors délais (26 %) et l'adresse de 1 299 (16 %) d'entre eux était erronée. Au total on peut donc estimer que seuls 45 % des réservistes statutaires de la gendarmerie auraient pu répondre à un rappel avec des différences régionales marquées. Ainsi, la région Lorraine estimait qu'à la suite de cet exercice, seuls 200 des 600 réservistes statutaires identifiés pourraient être joints dans la perspective d'un rappel.

Le commandement des réserves de la gendarmerie estime nécessaire d'ouvrir une réflexion afin de rénover cette réserve statutaire tout en envisageant de la réduire en excluant notamment les personnes ayant eu un lien trop faible avec l'activité<sup>19</sup>.

S'agissant des réservistes statutaires de la police, l'article L. 411-8 du code de la sécurité intérieure prévoit que « Les retraités des corps actifs de la police nationale, dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service, sont tenus à une obligation de disponibilité afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre de l'intérieur en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public ou d'événements exceptionnels, dans la limite de quatre-vingt-dix jours par an. Ils peuvent être convoqués à des séances d'entraînement ou de formation dont le contenu et les modalités sont définis par arrêté du ministre de l'intérieur ». La circulaire du 18 novembre 2011, complétée par celle du 19 septembre 2016, a précisé les conditions de convocation aux séances d'entraînement et de formation. Les policiers retraités devraient être rappelés chaque année une journée pour une visite médicale, une remise

---

<sup>16</sup> Pas plus que les autres armées si ce n'est un exercice dans l'armée de terre : en mars 2016, pour la première fois depuis la professionnalisation des armées en 1997, les réservistes statutaires de la 11<sup>ème</sup> brigade parachutiste et 1<sup>ère</sup> brigade logistique ont été convoqués pour un exercice baptisé VORTEX. Sur les 3800 personnes convoquées, 1500 étaient présentes, soit moins de 40 %. (Source ministère des armées).

<sup>17</sup> Cf. article L. 4321 du code de la défense.

<sup>18</sup> L'article R. 4231-3 du code de la défense dispose que « Les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité sont tenus d'avertir l'autorité militaire de tout changement dans leur situation personnelle susceptible d'affecter l'accomplissement de cette obligation ».

<sup>19</sup> Par exemple les élèves gendarmes adjoints volontaires, dénonçant leur contrat au bout d'une journée de formation sont tenus de rester disponibles durant 5 ans alors même qu'il n'ont fait l'objet d'aucune formation pouvant leur permettre d'être utilement employés dans la réserve en cas d'évènement majeur. « La posture adoptée par la gendarmerie est de limiter sa disponibilité à une période à peu près équivalente à celle de son activité ».

à niveau et pour le maintien de l'aptitude au tir. Dans cette perspective, la DGPN a mis en place un plan de rappel qui prévoit le partage des tâches entre les secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI) et les services d'emploi. Elle s'efforce de fiabiliser les données concernant les réservistes avec le concours du service des retraites de l'État.

Pour être en mesure de mettre en œuvre ce plan au moindre coût, la DGPN s'efforce de faire passer à tous les policiers, dans les six mois qui précèdent leur départ du service, une visite médicale et de renouveler leur qualification au tir.

Par ailleurs, les SGAMI essaient de convoquer les policiers au moins une fois durant leur période de réserve statutaire quinquennale. Les résultats sont néanmoins variables selon les régions avec des taux de réponse aux convocations qui oscillent entre 60 et 92 %<sup>20</sup> : une partie importante des agents ne se présente pas car ils ne peuvent pas être joint du fait des déménagements après leur départ à la retraite. Cette absence n'est pas sanctionnée<sup>21</sup>.

Qu'il s'agisse des gendarmes ou des policiers, il conviendrait pour que la réserve statutaire constitue une force employable que :

- les coordonnées des réservistes des deux forces soient tenues à jour, en particulier grâce au concours du service des retraites de l'État qui détient des informations actualisées ;
- sur la base de cette information, tous reçoivent une affectation dans l'unité la plus proche de leur domicile ;
- le suivi et le maintien de leurs aptitudes soient assurés.

Ce n'est qu'à ces conditions que les dispositions de la loi relative aux réserves de sécurité nationale du 28 juillet 2011 pourraient être mises en œuvre le cas échéant. Un tel projet aurait un coût, principalement lié aux indemnités journalières et aux frais de déplacement à verser aux réservistes statutaires rappelés et à l'encadrement, qu'il faudrait mobiliser. Il peut être estimé très grossièrement à 5 M€ annuellement pour le ministère de l'intérieur<sup>22</sup>. Cela supposerait aussi des moyens pour vérifier les aptitudes des réservistes alors que certains services sont déjà sous tension du fait de l'augmentation des recrutements des personnels d'active (services médicaux notamment). Au vu des objectifs à poursuivre, un plan identique de rappel devrait être mis en place pour la police et pour la gendarmerie, par exemple sur une base bisannuelle.

---

<sup>20</sup> On trouvera en annexe n° 4 un éclairage régional présentant des informations détaillées relatives aux différents SGAMI et régions de gendarmerie.

<sup>21</sup> Les sanctions prévues tant pour les militaires que pour la Police ne visent pas les périodes de rappel pour formation ou contrôle mais les situations de crise graves :

- l'article L. 4271-1 du code de la défense dispose que les membres de la réserve opérationnelle de deuxième niveau mobilisés en cas de crise particulièrement grave comme une agression armée ou des troubles graves à l'ordre public qui ne répondent pas à leur convocation sont considérés comme des insoumis passibles des peines prévues à l'article 321-1 du code de la justice militaire ;
- l'article 4-1 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit que les réservistes statutaires de la Police nationale qui ne répondraient pas aux rappels effectués « en cas de menaces [...] de troubles graves à l'ordre publics ou d'événements exceptionnels » seraient punis « des peines applicables aux contraventions de cinquième classe ».

<sup>22</sup> Sur la base des coûts constatés par le SGAMI Rennes pour l'organisation de la journée de 2016 (172 réservistes pour un coût de 32 269,65 €) et de 2017 (137 réservistes pour un coût de 15 776,16 €) soit une moyenne par réserviste/jour de 155,48 €.

Par ailleurs, alors que les sénateurs Boutant et Garriaud-Maylam, auteurs du rapport précité, avaient souligné que certains réservistes volontaires pouvaient appartenir à des corps d'active ou à d'autres réserves statutaires, qui seraient mobilisés en cas de crise (policiers, sapeurs-pompiers, cadres affectés aux entreprises de sécurité nationale, etc.), leur recensement n'a plus été effectué alors qu'ils correspondaient à 3 % des effectifs de réservistes de la gendarmerie en 2010 (1061 cas recensés dont 572 policiers municipaux, 178 policiers nationaux et 154 pompiers professionnels).

### Schéma n° 3 : le périmètre des réserves appelables en cas de crise majeure



Source : Cour des comptes

Enfin, la loi du 28 juillet 2015, qui se situe dans une logique de crise « menaçant la sécurité nationale », a modifié les règles de convocation et de durée de service opposables aux employeurs des réservistes sous ESR des armées et de la gendarmerie<sup>23</sup>.

## B - La mise en place de la garde nationale : une nouvelle labellisation des réserves d'emploi des armées, de la gendarmerie et de la police

### 1 - La création de la garde nationale : une organisation chapeau au périmètre réduit aux seuls réservistes sous ESR des armées, de la gendarmerie et de la police

À la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015, le Président de la République a évoqué l'idée d'une garde nationale lors du discours prononcé le 16 novembre devant les parlementaires réunis en Congrès. Après l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, ce projet a été précisé, tandis que les ministres de la défense et de l'intérieur appelaient les citoyens, en particulier les jeunes, à rejoindre la réserve opérationnelle. Parallèlement, en juillet 2016, les sénateurs Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda ont remis un rapport intitulé « Garde nationale : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises ».

<sup>23</sup> Cf. annexe n° 4.

Des réunions interministérielles se sont tenues dans le courant de l'été 2016 sous l'égide du secrétariat général de défense et de sécurité nationale (SGDSN) pour déterminer le périmètre de la garde nationale dont le principe avait été arrêté en conseil de défense le 22 juillet 2016. Il a été décidé que « les réserves en armes, seules à même de faire face à une menace armée » constitueraient la garde nationale qui s'appuierait sur deux piliers, un pilier « forces de sécurité intérieures » et un pilier « armées »<sup>24</sup>. Les ambitions de l'annonce présidentielle de novembre 2015 ont donc été limitées,<sup>25</sup> puisque le périmètre de la garde nationale n'inclut que les réserves, déjà existantes, constituées par les volontaires servant sous ESR dans les armées, la gendarmerie et la police<sup>26</sup>. Au total les effectifs de la garde nationale étaient, à la fin de l'année 2017, de 72 507 dont 29 847 réservistes gendarmes et 6 348 policiers.

Cette structure a été placée sous la double autorité du ministère de l'intérieur et du ministère des armées alors qu'on aurait pu envisager de la rattacher au SGDSN. Les raisons de ce choix n'ont pas été expliquées.

#### Schéma n° 4 : le périmètre de la garde nationale et ses effectifs à la fin de l'année 2017



Source : Cour des comptes

<sup>24</sup> Compte-rendu de la réunion interministérielle du 31 août 2016/ SGDSN du 6 septembre 2016.

<sup>25</sup> Ce périmètre est beaucoup plus restreint que celui envisagé par le président de la République dans le discours prononcé à Saint Astier le 20 juillet 2016 au centre d'entraînement des forces de la gendarmerie nationale où il indiquait : « Quand on ajoute toutes ces réserves, réserve opérationnelle de premier niveau – gendarmerie, police – réserve de deuxième niveau – les retraités – et que l'on fait également appel aux réserves de nos armées, nous pouvons dire qu'en France se constitue avec vous une garde nationale ».

<sup>26</sup> L'article 1<sup>er</sup> du décret indique ainsi que :

« La garde nationale concourt, le cas échéant par la force des armes, à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire. Elle contribue aux missions :

1° Des forces armées et formations rattachées relevant du ministre de la défense ;

2° De la gendarmerie nationale et de la police nationale relevant du ministre de l'intérieur.

La garde nationale est assurée par les volontaires servant au titre d'un contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées et les volontaires de la réserve civile de la Police nationale ».



## 2 - Le conseil supérieur de la réserve militaire et le conseil consultatif de la garde nationale

### *a) Deux structures pour un objet presque identique*

Le conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM), créé par l'article 29 de la loi du 22 octobre 1999, est placé sous la présidence du ministre de la défense. Il est à la fois une structure interarmées et interministérielle du fait du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. C'est un organisme de réflexion et de proposition qui a pour objet de « contribuer à l'évolution du rôle des réserves militaires au service de la défense, de la sécurité et de la cohésion nationale » et « d'établir un rapport annuel, transmis au Parlement, évaluant l'état de la réserve militaire ». Il est placé sous l'autorité d'un secrétaire général<sup>27</sup>.

Avec la création de la garde nationale, un comité directeur de la garde nationale a été mis en place. Il est présidé conjointement « par le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur ». Il contribue « à la définition des politiques conduites au titre de la garde nationale en termes de recrutement, d'attractivité, de développement de partenariats et de communication. La préparation et l'emploi des forces relèvent des prérogatives de chacune des chaînes opérationnelles concernées ». À ses côtés, le conseil consultatif de la garde nationale est chargé d'émettre des avis et des recommandations sur les politiques conduites au titre de la garde nationale.

Un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2018 a consolidé l'organisation et le fonctionnement du secrétariat général de la garde nationale (SGGN) qui avaient été dessinés par l'arrêté du 27 mars 2017: le secrétariat général du conseil supérieur de la réserve militaire a été mutualisé avec le secrétariat général de la garde nationale avec un même secrétaire général. Après avoir été coiffé par un général de l'armée de terre, qui était en même temps délégué interarmées aux réserves, ce secrétariat commun est, depuis l'été 2018, dirigé par une générale issue de la gendarmerie. De plus, bien que la garde nationale soit avant tout chargée de la communication sur les réserves opérationnelles qu'elle a « labellisées », plusieurs missions du CSRM lui ont été transférées, qui ont vidé celui-ci de bon nombre de ses prérogatives, notamment en matière de relations avec les employeurs et de communication<sup>28</sup>.

La question du maintien de ces deux structures est ainsi posée. Une simplification permettrait de repenser les rôles et de fusionner le CSRM (où sont présents les représentants des associations de réservistes) et le conseil consultatif de la garde nationale dans une structure unique qui pourrait siéger en formation restreinte pour traiter des questions statutaires concernant les seuls militaires.

---

<sup>27</sup> Il existe, par ailleurs, au ministère des armées, un délégué interarmées aux réserves (DIAR), rattaché au chef d'état-major des armées, qui a « en charge la coordination de l'emploi, la gestion et le recrutement et anime, en la matière, l'action des délégués aux réserves placés auprès des (différents) chefs d'état-major et des directeurs centraux.

<sup>28</sup> Cf. *infra* et annexe n° 5.

*b) Un nécessaire élargissement du service à toutes les parties prenantes*

- *Le rapport annuel d'évaluation de la réserve militaire*

L'élaboration du rapport annuel d'évaluation de la réserve militaire et de la garde nationale destiné au Parlement a été confiée au secrétariat de la garde nationale bien que le champ de compétence de celle-ci ne couvre ni la réserve statutaire ni la réserve citoyenne de défense et de sécurité.

Le compte rendu de l'exercice 2017 a été publié à l'été 2018 sous le timbre de la garde nationale et de ses deux ministères de tutelle, armées et intérieur, avec une préface des deux ministres. Il est principalement consacré aux réserves composant la garde nationale mais comporte deux pages dédiées aux autres réserves militaires (réserve de disponibilité et réserve citoyenne). En revanche, il ne comporte aucune indication sur la réserve statutaire de la police dont il est rendu compte dans un « rapport annuel sur l'état de la réserve civile » établi par le département des réserves opérationnelles de la police nationale (DROPN). La version provisoire de ce rapport a été présentée en juillet 2018 au seul CSRM dont la police nationale n'est pas membre. Les informations contenues dans cette dernière édition sont particulièrement indigentes, le contenu ayant cédé le pas à l'iconographie. L'exploitation des éditions entre 2010 et 2017 montre que les données retracées se sont appauvries à partir de 2015<sup>29</sup>. En outre des discordances sont apparues entre les données de ces rapports et les chiffres communiqués tant par la police que par la gendarmerie. Cette dernière a par ailleurs modifié de façon sensible les données concernant la répartition des effectifs par grade au cours du contrôle<sup>30</sup>.

Cette publication annuelle, qui est transmise au Parlement et publiée annuellement, doit permettre de donner une image précise des réserves et des réservistes, de leur engagement, de leurs missions ainsi que de l'évolution des règles statutaires qui les concernent. Elle devrait donc mieux rendre compte de l'ensemble des réserves des trois composantes de la garde nationale : armées, gendarmerie, police.

- *Les conventions de partenariat signées avec les entreprises*

Afin de faciliter les relations entre les salariés réservistes et leur employeur<sup>31</sup>, le ministère des armées a mis en place une politique de convention, qui a été reprise, conformément aux dispositions de l'arrêté du 27 mars 2017, par la garde nationale. Si les clauses contractuelles de ces conventions font référence à la réserve militaire (ce qui conduit à estimer que la gendarmerie y est incluse), elles visent de fait le seul ministère des armées. Dans la perspective d'une plus grande ouverture de la réserve de la police à la société civile, il conviendrait que le SGGN examine la possibilité de mutualiser ces conventions entre le ministère des armées et celui de l'intérieur<sup>32</sup> en associant à cette réflexion les représentants des employeurs. Le SGGN a indiqué avoir mis en place un groupe de travail à cette fin.

---

<sup>29</sup> À titre d'exemple, on mentionnera que, à la différence des exemplaires du début de la décennie, les rapports à partir de 2015 ne comportent plus d'indications précises sur l'origine des réservistes, sur le nombre de journées par réserviste et par arme en fonction de son origine, que les courbes ne sont plus accompagnées de leurs données chiffrées, etc.

<sup>30</sup> Cf. *infra* chapitre III du présent rapport.

<sup>31</sup> Cf. *infra* chapitre II. Du présent rapport.

<sup>32</sup> Le code de la sécurité intérieure prévoit d'ailleurs que le ministère de l'intérieur puisse signer de telles conventions.

## C - La réserve civique, une nouvelle labellisation de bénévoles hétéroclites

En dépit de la confusion et de la complexité du paysage des réserves, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté a créé une nouvelle réserve dite réserve civique, qui s'ajoute à la réserve citoyenne déjà évoquée. Composée de bénévoles prenant l'engagement d'apporter leur concours à des organismes publics ou privés dans un esprit citoyen, elle ne constitue pas une « réserve » au sens propre puisque ces personnes ne sont pas mobilisables pour répondre à une menace. Appelés à concourir à la mise en place de ces réserves, le ministère des armées et le ministère de l'intérieur ont « estampillé » les réserves citoyennes des armées et de la gendarmerie ainsi que la réserve citoyenne de la police en tant que « réserve civique » sans que cette labellisation ne change quoi que ce soit au fond.

Par ailleurs, seule la police nationale propose des missions bénévoles sur le site de la réserve civique. Leur nature pourraient les faire entrer dans le périmètre des missions de la réserve civile sous ESR de la police<sup>33</sup> ou des réservistes militaires citoyens. Ces offres rencontrent d'autant moins de succès que les jeunes peuvent postuler pour faire un service civique en police plus avantageux pour eux. Mis en place dans le cadre du service civique universel en 2015, ce dernier est ouvert sans condition de diplôme aux jeunes de 18-25 ans. D'une durée de huit mois non renouvelable à raison de 24 à 35 heures minimum par semaine, il donne lieu à une indemnisation de 577,08 € financée par l'agence du service civique et l'organisme d'accueil. Le DDSP du Rhône a ainsi indiqué employer une dizaine de jeunes sous ce statut.

### Schéma n° 5 : les réserves entrant dans le périmètre de la réserve civique



Source : Cour des comptes

<sup>33</sup> En consultant le site de la réserve civique, on relève que 66 missions, sur les 99 proposées pour la zone Ouest de Paris et proche banlieue, étaient offertes par la PN, la plupart par les commissariats, afin d'y accomplir diverses tâches d'information, de sensibilisation et d'accueil.

On relevait néanmoins que des profils beaucoup plus spécialisés pouvaient être recherchés. Par exemple, la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité (SDLC/DGPN) recherchait un référent cyber menaces pour une mission de sensibilisation des entreprises aux risques cyber deux jours par semaine notamment en matière de délinquance financière ». Deux commissariats recherchaient également des traducteurs/interprètes en chinois. Dans le département du Rhône trois missions étaient proposées, une au bénéfice de la PAF Sud-Est (20 bénévoles cinq jours par mois), les deux autres pour la CRS Sud-Est. Dans le département de la Gironde la PAF recherchait également un bénévole.

Ainsi, au fil du temps et au gré des événements des dénominations et des strates d'organisation des réserves se sont superposées selon des objectifs variables. Le paysage qui en résulte est difficile à déchiffrer pour le citoyen, néanmoins le candidat réserviste trouve sur internet des informations lui permettant de poser sa candidature aisément.

Il est nécessaire de simplifier les appellations concernant les réservistes qui apportent leur concours aux forces de sécurité intérieure et extérieure.

## **IV - La question des spécialistes**

Tant les textes relatifs à la réserve d'emploi militaire que ceux concernant la réserve citoyenne de défense et de sécurité mentionnent la possibilité d'employer des « spécialistes », possédant des compétences qui manqueraient aux armées. La police peut également recruter au sein de la réserve civile des « experts » (juristes, informaticiens, interprètes).

### **A - Les spécialistes de la gendarmerie**

L'article L. 4221-3 du code de la défense prévoit que : « Les forces armées et formations rattachées peuvent avoir recours à des spécialistes volontaires pour exercer des fonctions déterminées correspondant à leur qualification professionnelle civile, sans formation militaire spécifique. Le grade attaché à l'exercice de cette fonction de spécialiste dans la réserve opérationnelle est conféré par arrêté du ministre de la défense, ou du ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale. Il ne donne pas droit à l'exercice du commandement hors du cadre de la fonction ».

Ces dispositions permettent d'employer, sous statut de réserviste militaire, des personnes n'ayant pas accompli de préparation militaire mais détenant des compétences qui manquent dans les viviers ordinaires des armées et de la gendarmerie. L'activité de ces réservistes est limitée à ces seules compétences. Un grade leur est accordé (qui détermine leur rémunération) et ils peuvent porter l'uniforme. Leur recrutement fait l'objet dans la gendarmerie d'un arrêté qui est publié au Bulletin officiel du ministère de l'intérieur (BOMI). Cet arrêté indique le grade et la fonction qu'ils occuperont au titre de la réserve opérationnelle de niveau 1 à laquelle ils appartiendront et, parfois, l'unité d'emploi. À la suite de la publication de cet arrêté, le réserviste spécialiste signe son contrat d'ESR. Le recours aux spécialistes a fait l'objet d'interrogations, en juillet 2018, dans le cas d'une personne auquel le grade de lieutenant-colonel avait été conféré.

De l'examen de la liste des 74 réservistes « article L. 4221-3 » communiquée par la gendarmerie en juillet 2018 puis d'une nouvelle liste de 86 personnels communiquée en novembre et de son croisement avec les publications du BOMI ainsi que des informations auxquelles internet donne accès, plusieurs constatations ressortent :

- un bon nombre de nominations ne suscite pas d'interrogations particulières car les intéressés possèdent des compétences et un âge compatibles avec leur grade, et reçoivent une affectation correspondant à leurs capacités : une juriste de notoriété internationale est ainsi recrutée comme lieutenant-colonel et affectée à l'office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) ; un maître de

conférence enseignant la gouvernance des systèmes d'information, intelligence économique, gestion de projet et transformation numérique est recruté comme le chef d'escadron de réserve et intervient dans le domaine du numérique ; un docteur en droit recruté comme lieutenant est employé comme rédacteur juridique, etc.

- en revanche, la spécialisation de certains de ces réservistes, la nécessité de les recruter, le grade qui leur est accordé ou l'emploi confié paraissent dans certains cas plus problématiques ; on trouve ainsi, par exemple :
  - une secrétaire à laquelle a été conféré le grade de maréchal des logis qui n'a d'ailleurs servi, depuis son recrutement, qu'une seule journée ;
  - des recrutés qui bénéficient d'un grade mais ne font aucune journée de réserve ;
  - des personnes dont les compétences ne semblent pas établies bien que des grades élevés leur soient conférés.

Plusieurs autorités ont pu procéder au recrutement au cours de la période sous revue (général responsable des réserves, bureau des cabinets du ministre de l'intérieur, sous-directeur de la gestion du personnel, et, dans un seul cas, le directeur général de la gendarmerie). Cette compétence est réservée, depuis la création du commandement des réserves en novembre 2016, au général commandant des réserves et, exceptionnellement, au directeur général de la gendarmerie.

La liste n'était pas tenue à jour. La DGGN a indiqué que des travaux de fiabilisation avaient été entrepris et que, désormais, les données relatives aux réservistes spécialistes étaient actualisées et faisaient l'objet d'un suivi au niveau central.

Il ressort de ces exemples que le recrutement de ces spécialistes, dont certains sont très utiles, semble parfois discrétionnaire. Il conviendrait donc de mettre en place une procédure qui garantisse la compétence du réserviste et le caractère approprié du grade conféré.

## **B - L'exemple de la cybersécurité et de la cyberdéfense : la mobilisation de réservistes citoyens de défense et de sécurité et de réservistes opérationnels spécialistes**

Dans le nouveau contexte de la montée des périls « cyber », le ministère des armées avec la gendarmerie s'efforce de mobiliser ses réservistes citoyens de défense et de sécurité dotés d'une compétence « cyber » conformément aux orientations de la LPM 2014-2019<sup>34</sup>. Au-delà des missions d'alerte et de diffusion des bonnes pratiques au sein de la communauté économique que menaient ces réservistes citoyens, il s'est avéré nécessaire de pouvoir faire accomplir à la réserve cyber des missions opérationnelles tant avec le concours de réservistes citoyens qu'avec des réservistes spécialistes sous ESR, travaillant au sein des forces d'active. Cette réserve commune serait, dans une première phase, formée d'environ 400 réservistes ESR et de 150 réservistes citoyens.

---

<sup>34</sup> Le rapport de présentation du projet de LPM précisait : « Un vivier sera identifié pour faire bénéficier la défense de réseaux et de compétences pointues dans des domaines spécifiques. Ainsi, pour faire face aux enjeux de la cybersécurité, un réseau de réservistes citoyens, constitué sous l'égide de l'état-major des armées pour la cyberdéfense et piloté conjointement par l'EMA, l'ANSSI et la Gendarmerie nationale, sera développé afin d'apporter son concours au ministère et plus généralement aux divers services de l'État ».

Sous l'égide du général commandant de la cyberdéfense au ministère des armées, une réflexion a été menée avec chacune des armées, la gendarmerie et l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) afin d'organiser cette réserve cyber, sur la base territoriale des 13 régions. Une expérimentation devrait être mise en place dans sept régions (Ile de France, Bretagne, Aquitaine, PACA, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et région Est). La gendarmerie est pleinement associée à cette réflexion dont les progrès sont validés par le cabinet de la ministre des armées. Cette réflexion comprend l'option d'un pilotage conjoint de ce réseau régional cyber par ses trois partenaires. La police nationale n'y a pas été associée.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Le concept de réserves issu du monde militaire où chaque ancien appelé pouvait après son service militaire être rappelé pour la défense du pays en cas de menace grave a profondément évolué après la suspension du service national en 1999. Il a laissé place à une réserve militaire opérationnelle dont la police s'est inspirée pour sa propre réserve.*

*Au sein de cette réserve opérationnelle, seule celle qui correspond aux réservistes ayant souscrit un « engagement à servir dans la réserve » (ESR) est réellement employable.*

*La possibilité de rappeler les anciens militaires et policiers soumis à une obligation statutaire de disponibilité de cinq années reste en effet très théorique bien que la DGPN ait entrepris de convoquer les anciens policiers afin de maintenir leurs compétences à jour et que la DGGN ait conduit un recensement partiel de ses retraités. Pour rendre la réserve statutaire réellement opérationnelle, le ministère de l'intérieur doit mettre en place une politique commune à la DGPN et à la DGGN permettant de rappeler utilement ces réservistes en cas de besoin.*

*Par ailleurs pour marquer le caractère commun des réserves de sécurité et lever la confusion entre les réserves immédiatement disponibles et les autres, il conviendrait de simplifier et revoir leurs dénominations avec, d'un côté, la réserve opérationnelle d'emploi et, de l'autre, la réserve statutaire, qu'il s'agisse des réserves du ministère des armées ou de celles du ministère de l'intérieur. Les réserves opérationnelles d'emploi constituent aujourd'hui les seules forces susceptibles de venir épauler les personnels d'active.*

*La création de la garde nationale à la suite des attentats de 2015 et de 2016 a été très symbolique. Cette structure a néanmoins reçu des missions qui ont vidé d'une partie de ses attributions le conseil supérieur de la réserve militaire.*

*Alors que la situation sécuritaire justifiait d'accroître le recrutement des réserves d'emploi, d'autres objectifs conduisaient à labelliser « réserves » des formes d'engagement relevant davantage du volontariat que d'une véritable réserve susceptible d'être appelée pour seconder les pouvoirs publics.*

*Au sein des réserves opérationnelles d'emploi, il convient de mieux encadrer la procédure de recrutement des spécialistes, dont l'utilité est indéniable comme le montre l'exemple de la cybersécurité. Les compétences détenues par les réservistes citoyens pourraient par ailleurs être mieux mobilisées.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en place, pour la gendarmerie et pour la police, un plan de rappel fondé sur les mêmes principes permettant l'utilisation effective des réserves statutaires et comportant un exercice de rappel biennal (SG, DGPN, DGGN) ;*
  - 2. fusionner le conseil supérieur des réserves militaires et le conseil consultatif de la garde nationale (ministère des armées, ministère de l'intérieur) ;*
  - 3. enrichir le rapport annuel destiné au Parlement sur l'état des réserves militaires et civiles des armées, de la gendarmerie et de la police : adopter pour toutes les composantes de la réserve une même définition des données ; réaliser le rapport selon un modèle normé qui permette de suivre, dans la durée, l'évolution et la réalisation des objectifs des réserves (garde nationale, ministère de l'intérieur, ministère des armées) ;*
  - 4. homogénéiser les dénominations des réserves opérationnelles des armées, de la gendarmerie et de la police en adoptant pour ces trois groupes la même classification: réserve opérationnelle d'emploi – personnels servant sous engagement à servir dans la réserve (ESR) – et réserve statutaire –personnels soumis à obligation de disponibilité – (ministère des armées et ministère de l'intérieur, garde nationale) ;*
  - 5. pour le recrutement des spécialistes de l'article L. 4221-3 dans la gendarmerie, mettre en place une procédure qui garantisse la compétence du réserviste et le niveau approprié du grade conféré. (DGGN).*
-





## Chapitre II

# Les réservistes, des volontaires motivés bénéficiant d'un cadre incitatif

### I - Gendarmerie et police, des réservistes aux origines différentes mais animés de motivations proches

#### A - Les motivations des réservistes à entrer et rester dans la réserve

Une étude publiée en septembre 2012 par le ministère de la défense et intitulée « Votre engagement dans la réserve »<sup>35</sup> traçait le profil des réservistes sous ESR des armées et de la gendarmerie. Fondée sur l'analyse des 4 091 réponses exploitables (1 841 pour les gendarmes) à un questionnaire adressé à 8 777 réservistes (dont 2 342 gendarmes), elle fournit de nombreuses informations sur les raisons qui poussent à entrer dans la réserve et à y rester.

**Tableau n° 1 : les motivations premières à entrer dans la réserve en % des réponses**

|                                                                      | Anciens Militaires | Anciens contingent | Civils    | Ensemble  |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------|-----------|
| <i>La volonté d'entrer ou de rester dans l'institution militaire</i> | <b>56</b>          | <b>28</b>          | <b>35</b> | <b>40</b> |
| <i>L'envie de servir son pays</i>                                    | 11                 | <b>40</b>          | <b>25</b> | <b>25</b> |
| <i>Le désir de se sentir utile à la société<sup>36</sup></i>         | 8                  | 11                 | 12        | 11        |
| <i>L'acquisition d'une expérience professionnelle</i>                | 2                  | 5                  | 13        | 7         |
| <i>Le complément de revenus apportés par ces activités</i>           | <b>14</b>          | 2                  | 4         | 7         |
| <i>Le souhait de sortir de son quotidien</i>                         | 4                  | 9                  | 7         | 6         |
| <i>L'attrait de la vie en groupe, de l'action collective</i>         | 5                  | 4                  | 4         | 4         |
| <i>La reconnaissance sociale (avancement, décoration)</i>            | 0                  | 1                  | 0         | 0         |

Source : « votre engagement dans la réserve » ministère de la défense/SGA/DRH

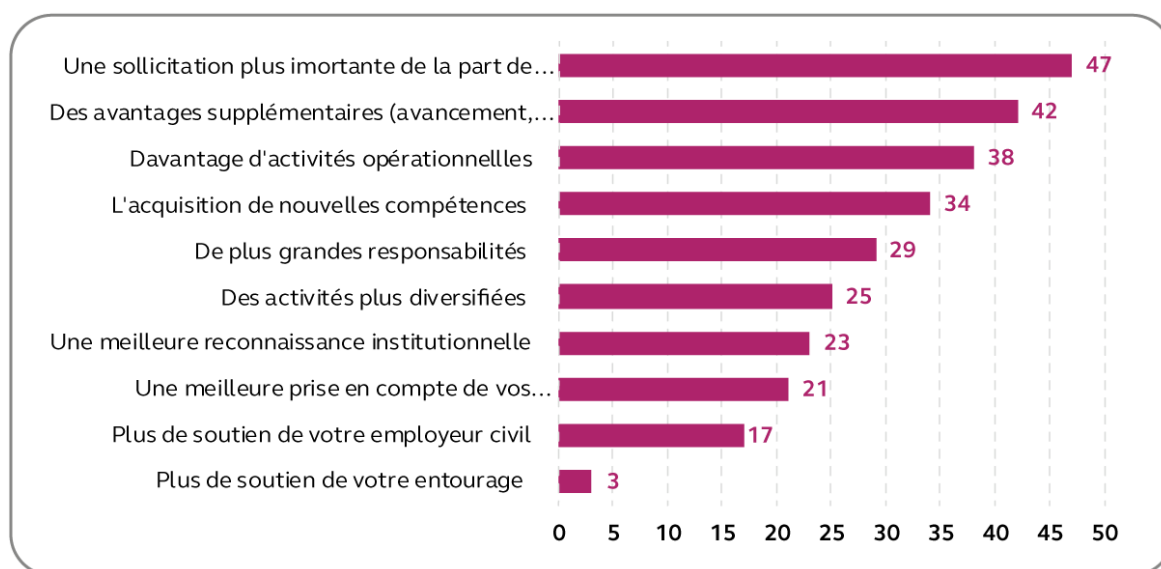
<sup>35</sup> Direction des ressources humaines du ministère de la défense/SGA.

<sup>36</sup> Ce rapport indiquait que pour la gendarmerie, le désir de se sentir utile à la société montait à 15 % en moyenne.

Le souhait d'entrer ou de rester dans l'institution militaire et celui de servir son pays constituaient en 2012 les deux principales motivations pour entrer dans la réserve. Les anciens du contingent mettaient au premier plan l'envie de servir leur pays. Les anciens militaires mettaient la volonté de rester dans l'institution militaire et invoquaient, en second lieu, le complément de revenus apporté par la réserve.

Quant aux éléments qui concourent à les fidéliser et à leur faire souhaiter la prolongation de leur contrat, les réservistes évoquaient, au premier chef, une sollicitation plus importante de l'institution, suivie de l'amélioration des avantages liés à la réserve et de la plus grande implication dans les activités opérationnelles.

**Graphique n° 2 : les motifs qui contribueraient à retenir davantage le réserviste gendarme (en % des réservistes interrogés, plusieurs réponses possibles)**



Source : « votre engagement dans la réserve » ministère de la défense/SGA/DRH

Les retraités et les réservistes sans activité professionnelle privilégiaient une sollicitation plus importante de la part de l'institution (65 % d'entre eux) puis des avantages supplémentaires – grades, primes, etc. – (42 % d'entre eux). Les étudiants mettaient au premier plan le désir d'accomplir davantage d'activités opérationnelles (46 %) puis l'acquisition de nouvelles compétences (50 %) et, en troisième lieu, une sollicitation plus importante de la part de l'institution (43 %). Quant aux actifs, ils attendaient une sollicitation plus importante de la part de l'institution (43 %), des avantages supplémentaires (44 %) et davantage d'activités opérationnelles (40 %).

Les entretiens avec les réservistes au cours de l'enquête ont montré que les grands déterminants qui avaient été mis en avant dans l'enquête de 2012 restaient inchangés. Parmi les anciens membres de la gendarmerie et de la police, trois principales motivations ont été évoquées :

- continuer à servir dans un contexte de montée de l'insécurité ;
- maintenir des liens avec l'institution et leurs anciens collègues en servant le plus souvent dans leurs anciennes unités d'affectation ;

- obtenir un complément à leur retraite : beaucoup d'entre eux font état de remariage et de la présence d'enfants en âge scolaire ou universitaire qui les conduisent à devoir améliorer leurs revenus.

En 2018, les réservistes issus de la société civile mettent surtout en avant leur engagement citoyen, leur volonté de servir et d'être utiles, en particulier pour lutter contre le terrorisme après les attentats de 2015 et de 2016. Ils soulignent ensuite l'intérêt d'être sur le terrain, au contact de la population, et d'effectuer des missions concrètes. Beaucoup d'entre eux ont côtoyé des militaires, en particulier des gendarmes, et les jeunes invoquent leur désir de devenir gendarme ; lors du contact avec les futurs réservistes de la PMG de Châteaulin de l'été 2018, la Cour des comptes a ainsi constaté que près de la moitié des jeunes gens présents souhaitaient devenir gendarmes, quel que soit leur niveau d'étude. Parmi les réservistes rencontrés sur le terrain, certains, ayant réussi le concours, attendaient leur entrée en école de gendarmerie. Une grande partie des futurs réservistes ayant une formation supérieure suivait des études pouvant les conduire à intégrer la gendarmerie, la police ou le monde judiciaire (masters en psycho-criminologie, en droit, en sécurité, etc.).

L'enquête de 2012 tendait aussi à montrer que la gendarmerie répondait bien aux aspirations des réservistes puisque 84 % d'entre eux souhaitaient renouveler leur engagement contre 74 % pour les autres militaires, avec un taux de 85 % pour les militaires du rang (contre 68 % pour les militaires du rang du ministère de la défense) et 83 % pour les sous-officiers (contre 75 % pour les sous-officiers du ministère de la défense). Le moins bon taux constaté pour les officiers s'explique par les difficultés à les employer.

**Tableau n° 2 : souhait de renouveler le contrat (en %)**

| En %               | Armées et Service de santé des armées (SSA) |         |              |          | Gendarmerie |         |              |          | Ensemble des militaires |
|--------------------|---------------------------------------------|---------|--------------|----------|-------------|---------|--------------|----------|-------------------------|
|                    | OFF.                                        | SS-OFF. | Mil. du rang | Ensemble | OFF.        | SS-OFF. | Mil. du rang | Ensemble |                         |
| <i>Oui</i>         | 80                                          | 75      | 68           | 74       | 78          | 83      | 85           | 84       | 79                      |
| <i>Non</i>         | 6                                           | 7       | 11           | 8        | 7           | 5       | 3            | 4        | 6                       |
| <i>Ne sait pas</i> | 14                                          | 18      | 21           | 18       | 15          | 12      | 12           | 12       | 15                      |
| <i>Total</i>       | 100                                         | 100     | 100          | 100      | 100         | 100     | 100          | 100      | 100                     |

Source : « Votre engagement dans la réserve », directions des ressources humaines, SGA, ministère de la défense, septembre 2012

## **B - Une diversification des profils à poursuivre, une réponse en demi-teinte à la demande d'engagement des citoyens**

La création de la garde nationale en 2016 avait non seulement pour objectif d'augmenter les recrutements mais elle devait aussi permettre de renforcer le lien entre les forces de l'ordre et la nation et de répondre à l'élan civique que les attentats avaient suscité. La montée en puissance des réserves n'a pas permis d'atteindre totalement ces objectifs car, si la réserve d'emploi de la gendarmerie est composée à 70 % de personnels civils, la réserve de la police reste essentiellement formée d'anciens policiers.

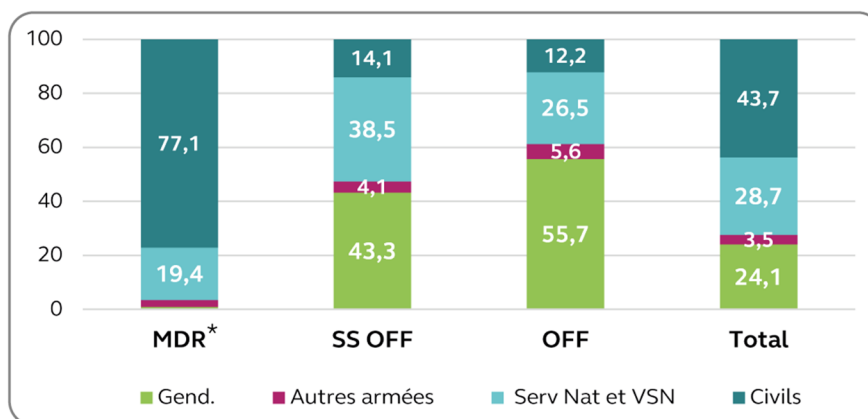
## 1 - Une diversité relative dans la gendarmerie, un lien entre population et forces de sécurité à valoriser dans la police

Dans la gendarmerie, la réserve est l'héritière de la conscription militaire, qui concernait l'ensemble des citoyens masculins et permettait l'intégration de tous, contribuant ainsi à la mixité sociale et à la cohésion nationale. L'objectif d'intégration républicaine de la population et de renforcement du lien entre l'armée et la population a perduré dans le nouveau concept de la réserve mis en œuvre par les lois de 1999 et de 2006. Ainsi les civils (anciens du service national et du service volontaire et recrues sans aucune expérience militaire préalable) représentent 72,4 %<sup>37</sup> du total des réservistes.

Pour atteindre ce résultat, en particulier pour nourrir les effectifs de militaires du rang, la gendarmerie privilégie le recrutement de personnes jeunes issues de la société civile. La diversité des réservistes est conçue comme un atout et leur formation initiale a pour objectif de forger un esprit commun autour de valeurs partagées. Les visites et les échanges avec les équipes de gendarmerie et avec des réservistes en activité ou en formation lors de l'enquête de la Cour ont confirmé la réalité du lien de la réserve de la gendarmerie avec la société civile. Néanmoins, deux observations viennent nuancer ce constat :

- si les réservistes issus de la société civile sont très majoritaires, près de 40 % d'entre eux ont déjà une expérience militaire, ayant accompli leur service national ou ayant été volontaires du service national après la suspension de la conscription ;
- si les volontaires issus de la société civile sans expérience militaire préalable aux préparations militaires<sup>38</sup> représentent plus des trois quarts de la cohorte des militaires du rang, ils ne sont plus que 14 % des sous-officiers et 12 % des officiers.

**Graphique n° 3 : l'origine des réservistes de la gendarmerie selon les grades en % (données 2017)**



\* Non représentés dans le graphique : les réservistes issus des autres armées ne représentent que 2,5 % des MDR et ceux issus de la gendarmerie seulement 1 %.

Source : Cour des comptes, données DGGN

<sup>37</sup> En termes de vacances réalisées, 32 % des journées étant réalisées par des retraités et 62 % par des réservistes actifs ou étudiants. Il n'est cependant pas exclu qu'au sein des actifs on retrouve des anciens gendarmes à la retraite ayant repris un emploi.

<sup>38</sup> Cf. *infra* pages suivantes du présent rapport.

Les informations recueillies lors des déplacements en région<sup>39</sup> viennent corroborer ces données. Cette structuration de la réserve de la gendarmerie est gage de son bon fonctionnement<sup>40</sup> car elle permet que des réservistes anciens militaires d'active ou du service national encadrent les civils sans passé militaire et les acculturent aux valeurs de l'institution mais elle laisse un espace pour mieux s'ouvrir encore à la société civile.

Au-delà de l'origine, l'ancrage dans la société civile est aussi obtenu par le recrutement de proximité, infra départemental et par le service effectué à proximité du domicile. Plus de la moitié des réservistes gendarmes sont employés à moins de 20 km de leur domicile voire servent dans leur commune de résidence. Le réserviste gendarme constitue ainsi un élément de proximité et de lien entre la gendarmerie et la population.

Le réserviste de la gendarmerie appartient plutôt aux classes moyennes puisque, quand il exerce une profession (61 % des réservistes ont un emploi), il est un employé ou exerce une profession intermédiaire dans plus de 65 % des cas et travaille dans des proportions à peu près équivalentes dans le secteur public (46 %) et le secteur privé (54 %). Cette répartition reflète la prévalence des employés et des professions intermédiaires au sein de la population française mais concerne une proportion d'ouvriers très inférieure à la moyenne nationale. Le pourcentage, de cadres supérieurs et de professions libérales, inférieur à la moyenne nationale, est à mettre en relation avec les grades conférés aux réservistes issus de la société civile et aux missions qui leur sont dévolues<sup>41</sup>. Les chômeurs qui ne font l'objet d'aucune politique de recrutement particulière, représentent environ 7 % de la réserve d'origine civile, soit moins que la moyenne nationale<sup>42</sup>.

S'agissant des diplômes, les réservistes de la gendarmerie présentent en 2017 un profil qui est proche de la moyenne nationale pour les moins diplômés et pour les Bac +2 (52, 2 % contre 55 % pour les personnes ayant le BEPC ou moins et un CAP/BEP ; 11,6 % contre 12 %), supérieur pour les titulaires du bac ou équivalent (29,2 % contre 16 %) mais très inférieur pour les Bac+3. Ces profils correspondent à la fois à la majorité des emplois confiés aux réservistes et à la répartition socio-professionnelle de la réserve. L'exemple, il est vrai limité, d'une préparation militaire gendarmerie qui rassemble les nouvelles recrues confirme cette distribution : l'aspirant réserviste est plus diplômé que la moyenne de sa classe d'âge jusqu'au niveau Bac<sup>43</sup>.

Quant à la répartition entre hommes et femmes au sein de la réserve, elle est éloignée de la parité mais elle est légèrement plus équilibrée que dans l'active : les femmes y représentant 21 % des effectifs contre 18 % au sein du personnel d'active. Parmi les 18-25 ans, la proportion des femmes est de l'ordre du tiers de l'effectif, voire plus, tout comme au sein des militaires du rang où le contingent féminin représente plus de 32 % du total. En revanche, le taux de féminisation chute pour la population des sous-officiers où il ne représente plus que 10 % du total et il n'est plus que de 4,4 % pour les officiers (la plupart – 66 sur 82 – détenant un grade de lieutenant ou inférieur). Les enjeux de fidélisation et de promotion sont déterminants pour faire évoluer favorablement la féminisation de la réserve.

---

<sup>39</sup> Cf. annexe n° 3.

<sup>40</sup> Cf. *infra* chapitre III du présent rapport.

<sup>41</sup> Cf. *infra* page suivante.

<sup>42</sup> Cf. annexe n° 6.

<sup>43</sup> Il l'est moins en revanche, pour le niveau Bac+3 mais cette situation s'explique par la très forte prévalence, au sein des PMG, de sujets étudiants jeunes qui n'ont donc pas achevé leurs études.

L'objectif de recruter des personnes jeunes et des étudiants est atteint puisque la moyenne d'âge générale est de 37 ans et que, parmi les quelque 20 900 réservistes hors anciens de l'arme, 40 % ont moins de 30 ans et 24 % sont étudiants<sup>44</sup>.

Sur le plan sociologique, les réservistes de la gendarmerie sont majoritairement issus des catégories intermédiaires ; le niveau de formation est globalement supérieur à la moyenne nationale mais servir dans la réserve de la gendarmerie n'attire pas les catégories les plus diplômées<sup>45</sup>.

## **2 - Une réserve composée d'anciens de l'active dans la police**

La réserve volontaire de la police nationale existe depuis seulement quinze ans et ce n'est que depuis 2011 qu'elle est accessible à l'ensemble des citoyens âgés de 18 à 65 ans sans emploi préalable dans la police. Instituée par la loi du 18 mars 2003<sup>46</sup> pour la sécurité intérieure, la réserve était conçue pour apporter aux forces actives le renfort de personnes compétentes et aguerries. Elle assure par ailleurs un apport de revenus et le maintien d'un lien social pour les personnels retraités. L'ouverture de la réserve en 2016<sup>47</sup> aux anciens adjoints de sécurité (ADS) poursuit cette logique. Contrairement à la règle en vigueur dans les réserves militaires, il n'est pas possible dans la police d'armer un réserviste issu de la société civile, même après une formation.

Dans les faits, les civils intégrés dans la réserve civile (9 % des effectifs hors anciens ADS en 2017) ne peuvent exercer que des missions de soutien administratif et technique. Les échanges avec les directions départementales de sécurité publique (DDSP) confirment que peu de missions en lien direct avec le public peuvent être exercées sans arme. Dans la DDSP des Bouches du Rhône par exemple, même les fonctions d'accueil sont souvent assurées par des personnels d'active, compte tenu des risques de violence. Les missions proposées aux réservistes issus de la société civile concernent des actions de communication, des activités administratives ou techniques (distribution de tracts auprès des commerçants pour prévenir la délinquance, activité de saisie informatique, etc.), qui ne répondent généralement pas aux motivations des candidats, qui souhaitent participer à l'activité opérationnelle.

---

<sup>44</sup> Dans son ensemble, la population des réservistes est formée à 35 % de moins de 30 ans et à 26 % de plus de cinquante ans (les 30/40 ans représentant 20 % de l'effectif et les 40/50 ans 19 %), ce qui reflète la plus grande disponibilité des étudiants ou des jeunes actifs qui ne sont pas encore chargés de famille et des plus anciens qui ont cessé leur activité professionnelle.

<sup>45</sup> Cf. annexe n° 6.

<sup>46</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

<sup>47</sup> Loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte anti-terroriste et le décret du 5 septembre 2016 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à la réserve civile permettent aux anciens adjoints de sécurité de servir dans la réserve civile, à condition de totaliser au moins trois années de services effectifs et de ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

**Tableau n° 3 : composition de la réserve civile de la police**

|                               | 2013         |            | 2014         |            | 2015         |            | 2016         |            | 2017         |            | 2018         |            |
|-------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|                               | Nombre       | %          | Nombre       | %          | Nombre       | %          | Nombre       | %          | Nombre       | %          | Nombre       | %          |
| <b>Retraités de la police</b> | 2 484        | 88,8       | 2 490        | 91,7       | 2 853        | 93         | 3 817        | 91,7       | 4 672        | 84,6       | 4 474        | 84,5       |
| <b>Société civile</b>         | 312          | 11,2       | 226          | 8,3        | 214          | 7          | 347          | 8,3        | 850          | 15,4       | 819          | 15,5       |
| <i>dont anciens ADS</i>       | -            | -          | -            | -          | -            | -          | 60           |            | 353          |            | 371          |            |
| <b>Total</b>                  | <b>2 796</b> | <b>100</b> | <b>2 716</b> | <b>100</b> | <b>3 067</b> | <b>100</b> | <b>4 164</b> | <b>100</b> | <b>5 522</b> | <b>100</b> | <b>5 293</b> | <b>100</b> |

Source : tableau DGPN

Sans évolution significative des textes, de la doctrine d'emploi et des moyens mis en œuvre (organisation de la formation, etc.), la réserve de la police restera peu ouverte sur la société civile et ne pourra contribuer que faiblement au lien nation-forces de sécurité intérieure et au désir d'engagement des Français.

Depuis 2015, des réflexions ont été engagées pour réformer la réserve civile. Un rapport de l'IGPN<sup>48</sup> recommande de rapprocher la doctrine de la police de celle de la gendarmerie. Selon la DGPN<sup>49</sup>, la décision serait prise d'évoluer dans ce sens. Néanmoins la mutation culturelle qui devra être opérée à tous les niveaux hiérarchiques de la police à cette fin ne doit pas être sous-estimée.

Si, dans certaines régions cette perspective est attendue, l'opposition est parfois forte et fondée sur deux types d'arguments :

- l'exercice dans les zones de police serait plus complexe du fait de la densité plus élevée de population et de l'intensité de la délinquance ;
- dans ce contexte, une formation de personnes de la société civile d'une durée de 15 jours ou même d'un mois serait insuffisante pour les rendre aptes à manier l'arme de manière sécurisée et le risque serait que les réservistes civils armés deviennent un poids pour les patrouilles d'active.

En outre, les données budgétaires (cf. *infra*) montrent que la DGPN ne dispose pas des moyens pour mener une telle réforme. Enfin, l'ouverture à la société civile implique une capacité d'encadrement des réservistes au quotidien qui ne doit pas être sous-estimée. Il est donc prévisible que l'ouverture de la réserve civile à la société, encore marginale en 2017, le reste encore pendant plusieurs années, malgré les objectifs affichés.

Au total, la réserve de la police reste essentiellement formée par les anciens policiers et cette situation devrait perdurer dans les années à venir bien que la DGPN ait indiqué souhaiter faire évoluer son recrutement (cf. *infra*).

<sup>48</sup> « Évaluation des perspectives d'évolution du dispositif de la réserve civile de la Police nationale ». Serge Rivayraud, contrôleur générale, Marie-Laurence Roy, contrôleur générale, Jean-Luc Fleuriet, commissaire divisionnaire, Jean-Pierre Lesgourgues – IGPN septembre 2016.

<sup>49</sup> Réponse n° 10 464 à la question écrite n° 3447 du 24 avril 2018 du député Michel Larrivée publiée au JO du 20 novembre 2018.

## **C - Le recrutement : une bonne sélectivité mais une réponse inégale à la volonté d'engagement des citoyens**

La volonté d'engagement des citoyens est difficile à évaluer, aucune compilation des demandes n'ayant été effectuée. Mais, dans l'ensemble des zones de défense, les interlocuteurs de la Cour ont souligné que le désir de servir dans la réserve avait crû à la suite des attentats terroristes. Ils n'ont pas non plus fait état de difficultés à recruter qui seraient liées à un manque de candidatures, sauf, de manière très ponctuelle, dans certains départements. Dans ces situations particulières, les raisons invoquées sont liées à la structure socio démographique du département, peu peuplé et sans université.

### **1 - Le recrutement dans la police**

#### *a) La demande de la société civile*

Les restrictions mises à l'emploi des civils semblent avoir découragé leur candidature dans la police nationale et, pour ceux qui ont persisté dans leur volonté de souscrire un ESR, les délais d'attente, le faible nombre des contrats signés et la faible appétence des services à les employer ont pu susciter des déceptions. Néanmoins les SGAMI, qui sont en charge du recrutement, font état d'une demande pour servir comme réserviste volontaire bien que le volume des candidatures soit en baisse. Les modalités de recrutement mises en œuvre par les SGAMI varient. Certains SGAMI organisent des sélections sur dossier par des comités *ad hoc* (zones de défense Ouest, et Sud-ouest), d'autres adressent les candidatures aux DDSP qui effectuent une première sélection. Malgré les efforts déployés pour étudier les candidatures, seul un faible nombre d'entre elles a pu être retenu en raison de la difficulté d'emploi des réservistes issus de la société civile, le taux de recrutement se situant entre 1,5 et 17%<sup>50</sup>.

Ces résultats traduisent un décalage entre la communication effectuée par la garde nationale et la réalité de la réponse. La communication effectuée sur le site internet de la DGPN maintient cette ambiguïté. Cette dernière indique que les missions réservées au civil sont limitées aux situations qui ne nécessitent pas de port d'arme, tout en laissant à penser que l'emploi de personnes issues de la société civile est possible.

Ainsi, non seulement l'objectif de « répondre au désir d'engagement des citoyens » n'est pas atteint mais la démarche engagée est susceptible d'avoir un impact démotivant. Sur ce point, l'intégration de la police dans la garde nationale, qui a fixé cet objectif, apparaît factice, en l'absence d'évolution de la doctrine d'emploi de la police nationale.

#### *b) Le recrutement des anciens policiers et ADS*

La police s'attache principalement à faire souscrire des ESR aux policiers partant à la retraite pour remplacer les réservistes qui ne renouvellent pas leur contrat ou qui sont frappés par la limite d'âge, et pour accroître le nombre de ses réservistes. Cette politique a rencontré un succès certain au cours des années précédentes, qui s'est traduit par l'augmentation du volume des réservistes. Cependant, la situation est géographiquement contrastée : alors que certaines régions voient la population des anciens policiers quitter leur département d'affectation (notamment en région parisienne), d'autres parviennent à intégrer dans la réserve statutaire une

<sup>50</sup> Cf. annexe n° 3.



proportion assez importante de retraités : on peut estimer que la région Est (18 départements) en retient un peu moins de 40 % <sup>51</sup> tandis que la région Rhône-Alpes fait état d'un taux d'environ 35 %. La DGPN ne fixe pas d'objectifs quantitatifs aux SGAMI.

Dans certains SGAMI (Lyon) ou DDSP (Bouches du Rhône), même la perspective de stabilisation des effectifs est difficile à tenir du fait du recul progressif de l'âge de départ à la retraite des policiers qui réduit la possibilité pour eux d'être en prolongation d'activité. Le vivier se trouve en effet réduit car l'âge maximum de service dans la réserve n'a pas été modifié (65 ans). Ce constat explique l'ouverture de la réserve de la police aux anciens ADS qui peuvent être recrutés comme réservistes civils depuis le décret n° 2016-1199 du 5 septembre 2016. Il est aussi un des fondements de la réflexion ouverte par la DGPN sur une plus grande ouverture de la réserve aux civils.

## 2 - Le recrutement dans la gendarmerie

Après l'effort de recrutement accompli par la gendarmerie entre 2015 et 2017 (une augmentation des effectifs de 7 230 alors que simultanément le taux d'attrition était de 18 % en moyenne <sup>52</sup>), la gendarmerie tente de stabiliser ses effectifs depuis que l'objectif d'atteindre 40 000 réservistes a été repoussé. Elle doit cependant, à la seule fin de combler le taux d'attrition, continuer à recruter 5 400 personnes chaque année. Bien que l'élan qui avait suivi les attentats se soit ralenti, la gendarmerie ne rencontre pas de difficultés majeures pour drainer un nombre suffisant de réservistes issus des autres armées ou de la société civile. Elle a néanmoins décidé, au début de l'exercice 2019, de renforcer attractivité et fidélisation en promouvant progressivement les militaires du rang au grade de gendarme <sup>53</sup>.

### *a) Le recrutement des civils, socle du recrutement des militaires du rang en gendarmerie*

Le recrutement des civils est une priorité de la gendarmerie, en particulier pour nourrir son effectif de militaires du rang.

Sans campagne de communication particulière, mais jouissant d'une bonne couverture de presse régionale, la réserve de la gendarmerie nationale attire un nombre élevé de postulants, ce qui lui permet d'avoir un bon taux de sélectivité. Par ailleurs, elle exploite les fiches qui émanent des Journées Défense Citoyenneté. Toutes les candidatures sont potentiellement retenues dès lors que le candidat répond aux critères réglementaires de recrutement et franchit avec succès les différentes étapes de la sélection (cf. *infra*).

---

<sup>51</sup> 764 réservistes sous ESR pour une réserve statutaire de 1080 personnes, sachant que les réservistes sous ESR peuvent avoir quitté le service depuis plus de cinq années.

<sup>52</sup> Résultant des limites d'âge (50 ans pour les militaires du rang qui représentent plus de 48 % de son effectif et entre 64 et 63 ans pour les sous-officiers), du non-renouvellement des contrats d'ESR dû le plus souvent à l'engagement dans la vie active (les anciens étudiants), aux déménagements et aux changements dans la vie professionnelle ou familiale, de la résiliation des contrats à l'initiative de la Gendarmerie (dans la plupart des cas à la suite du constat de l'indisponibilité récurrente du réserviste) et enfin, de la réussite aux concours de la gendarmerie.

<sup>53</sup> Cf. *infra* Chapitre III du présent rapport.

La GN retient, dans les premières phases de la sélection, environ deux dossiers sur trois après un processus qui permet de vérifier, outre les éléments factuels (âge, autorisation parentale éventuelle, participation à la Journée Défense Citoyenneté, casier judiciaire, etc.) :

- la motivation et l'adéquation du candidat aux missions grâce à un entretien mené soit par un officier ou gradé supérieur de la gendarmerie, actif ou réserviste ;
- son aptitude physique, son état de santé et son psychisme grâce à une visite médicale passée au centre de médecine militaire le plus proche et à des tests psychologiques passés au niveau régional ;
- l'adéquation de son profil aux exigences des métiers de sécurité publique (enquête administrative, conformément à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, criblage antiterroriste).

L'organisation du recrutement des réservistes, décentralisée au niveau des groupements de région, ne permet pas à la DGGN de disposer du taux d'attrition global. Selon les données issues des régions de gendarmerie, le taux de recrutement entre l'expression d'une candidature et la signature d'un engagement à servir dans la réserve serait d'environ 50 % à 60 %. La renonciation du candidat, l'inaptitude physique, et, en dernier lieu, l'inscription au fichier des antécédents judiciaires constituent les principales causes d'élimination des candidatures.

Le processus de recrutement exige du postulant, le plus souvent jeune, un engagement fort et continu puisqu'il doit se déplacer à plusieurs reprises pour rencontrer les autorités de la gendarmerie et passer les tests, parfois à plusieurs kilomètres de chez lui, sans que ses frais soient pris en charge. De plus le processus est long : selon une étude réalisée en 2016 à la demande du commandant de la région de gendarmerie de Bretagne et du commandant de la zone de défense Ouest, le délai moyen avant d'être convoqué à une PMG était de plus de six mois et pouvait atteindre parfois plus de deux ans. Ce parcours de sélection représente aussi pour la gendarmerie un processus lourd ; elle envisage d'en accélérer la dématérialisation pour améliorer les formalités d'inscription en ligne.

#### *b) Le recrutement des anciens gendarmes et militaires*

Les retraités représentent plus de 43 % des sous-officiers et près de 54 % des officiers sous ESR ; ils forment un élément indispensable à la structuration de la réserve. Tout comme pour les civils, les événements des années 2015 et 2016 et la dynamique créée par la garde nationale ont conduit un plus grand nombre de gendarmes retraités à souscrire un ESR et ils y ont été d'autant plus encouragés que la gendarmerie avait prévu de devoir encadrer 40 000 réservistes. La tendance s'est toutefois ralentie à compter de 2017 du fait de moindres besoins. Le niveau constaté en 2018 est le plus faible de toute la période.

**Tableau n° 4 : nombre des retraités souscrivant un ESR l'année suivant leur départ en retraite**

| Année       | Effectifs |
|-------------|-----------|
| <b>2013</b> | 1 691     |
| <b>2014</b> | 1 913     |
| <b>2015</b> | 2 652     |
| <b>2016</b> | 3 219     |
| <b>2017</b> | 2 523     |
| <b>2018</b> | 1 503     |

Source : DGGN

À leurs côtés, les anciens militaires des armées peuvent représenter jusqu'à 15 % des recrutés. Selon la gendarmerie, ces anciens militaires ne possèdent pas toutefois pas toujours les codes de la gendarmerie et leur acculturation est faite dans le cadre d'un module de six jours en présentiel ou de trois week-ends réalisés au sein des groupements.

## **II - La formation des réservistes issus de la société civile en gendarmerie, un processus d'acculturation efficace**

### **A - La préparation militaire gendarmerie : une formation rapide mais exigeante, une occasion de communiquer**

La préparation militaire gendarmerie (PMG) est constituée de deux périodes, l'une présentielle qui clôt le processus de recrutement, puis l'autre sous la forme de trois modules de deux jours au sein des unités d'affectation du réserviste, complétés de formation à distance qui permet d'acquérir des compétences complémentaires.

#### **1 - La formation présentielle**

Une fois passée la première phase de sélection, le postulant est convoqué pour une période de deux semaines de formation<sup>54</sup>. En 2017, les formations organisées dans toutes les régions, qui ont accueilli 4 223 futurs réservistes.

Cette formation de 115 heures se déroule pendant les vacances scolaires. Durant cette période, le candidat doit continuer à faire preuve de motivation car, s'il est hébergé et nourri, il n'est pas rémunéré tant qu'il n'a pas signé son engagement (soit durant les 12 premiers jours) et les conditions d'instruction sont à la fois exigeantes et rustiques.

Les groupes sont encadrés et instruits par des gendarmes d'active et de réserve. Les candidats y acquièrent le savoir-être de la gendarmerie (réception du paquetage à l'arrivée, tenue de gendarmes, déplacement en rang serré, salut, comportement avec la population, etc.) et suivent un enseignement formé de plusieurs modules dont l'objectif est de délivrer une formation générale sur l'organisation de la gendarmerie, une formation militaire et une formation professionnelle (contrôle des véhicules, contrôle des personnes, maîtrise d'individu dangereux, usage du bâton de protection télescopique et tir en particulier).

Pendant la PMG, le candidat doit faire l'objet de deux visites médicales assurées par des médecins du service de santé des armées (SSA), l'une d'aptitude, l'autre d'incorporation, lors de l'engagement à l'issue de sa formation. Cette exigence constitue une contrainte pour la gendarmerie, un frein dans le processus d'organisations des PMG et une charge pour le SSA. Le réserviste de la gendarmerie doit être reconnu apte selon un profil médical dit SIGYCOP général à l'ensemble des armées françaises dont on peut se demander si son niveau d'exigence est justifié pour les réservistes de la gendarmerie. Une réflexion est en cours dans le cadre de la garde nationale qui a proposé à la direction centrale du SSA d'aménager le parcours médical du réserviste afin de lever une partie des blocages actuels.

---

<sup>54</sup> Cf. annexe n°7.

Après avoir obtenu l'aptitude médicale, le candidat réserviste signe un ESR provisoire qui va lui permettre de subir les épreuves de tir et d'acquérir, s'il les réussit, l'habilitation au port d'arme. Une fois l'ensemble de ces tests réussis, l'ESR d'une durée d'un an est confirmé.

Durant la PMG proprement dite, environ 15 % des candidats abandonnent, constatant qu'ils ne sont pas adaptés à la discipline militaire, ou ne sont pas retenus pour des motifs médicaux ou pour insuffisance aux tests ; toutefois dans ce dernier cas, lorsque les lacunes sont circonscrites, une seconde chance est donnée au candidat pour acquérir la compétence manquante dans les mois qui suivent.

À l'issue de la PMG, les candidats sont définitivement admis dans la réserve. Cet engagement donne lieu à une cérémonie en présence des familles et sous la présidence du général, commandant la région de gendarmerie – voire du directeur général de la gendarmerie, comme à Rochefort en juillet 2017 –. Le caractère solennel de ces manifestations – défilé, Marseillaise et salut aux couleurs – constitue une illustration de la manière dont la GN acculture les candidats à ses valeurs.

## **2 - La formation initiale en unité et à distance**

L'ESR signé, le réserviste est affecté en unité où il complétera sa formation à la fois en suivant un enseignement à distance et en unité. Elle lui permettra notamment d'obtenir la qualification d'agent de police judiciaire adjoint (APJA)<sup>55</sup>. Les réservistes APJA prêtent alors serment lors d'une cérémonie collective devant le procureur de la République.

Comme pour la sortie de PMG, cette prestation de serment fait l'objet d'articles dans les quotidiens locaux valorisant la réserve de la gendarmerie et contribuant à la publicité de cette dernière.

## **3 - La formation continue**

La formation continue des réservistes est assurée dans le cadre de leurs groupements ; elle comporte un rappel sur le cadre légal d'usage des armes, la poursuite de l'acquisition des règles et méthodes de l'intervention professionnelle. Elle leur permet de se soumettre à la séance annuelle de tir obligatoire.

## **B - La formation des officiers issus de la société civile**

Le réserviste gendarme peut, s'il est volontaire, être retenu pour suivre une formation supérieure à l'issue de laquelle il peut entrer dans le corps des officiers de la réserve. La sélection s'opère sur la base des diplômes<sup>56</sup> (être titulaire d'un diplôme de niveau Bac +2), du potentiel apprécié lors de la PMG puis durant l'exercice du service en réserve, de l'engagement et de la notation. Le réserviste retenu va suivre le peloton d'élèves officiers de réserve (PEOR) à l'École des officiers de la gendarmerie nationale à Melun (Seine et Marne). D'une durée d'un mois, cette préparation militaire supérieure se tient pendant l'été et permet à l'élève d'acquérir de nouvelles compétences, de manière à pouvoir commander et gérer de façon autonome un détachement de sécurité et d'intervention de réservistes (DSIR). Elle vise essentiellement à

---

<sup>55</sup> Cf. *infra*, chapitre III du présent rapport.

<sup>56</sup> Jusqu'en 2015, la PMSG se faisait dans la foulée de la PMG sur la base des résultats et du comportement du postulant réserviste durant cette période.

développer les capacités en matière de gestion des ressources humaines (une semaine de formation) et de commandement opérationnel (trois semaines). La promotion 2018 qui compte huit jeunes femmes (13 % de la cohorte) se caractérise par la jeunesse (moyenne d'âge de 30 ans) et le haut degré de formation universitaire (61 % ont un Master 2 ou plus).

À l'issue de cette formation, depuis 2017, 60 réservistes issus de la société civile<sup>57</sup>, dont une dizaine de femmes, deviennent aspirants de réserve chaque année. Leur promotion donne lieu à une cérémonie militaire dont les deux dernières éditions ont été présidées, aux côtés des autorités de la gendarmerie (en particulier l'inspecteur général des armées gendarmerie et le major général de la gendarmerie nationale) par le ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

### **III - La rémunération des réservistes, un revenu d'autant plus attractif qu'il est défiscalisé**

#### **A - Les rémunérations**

##### **1 - Le montant des rémunérations et leurs modalités de calcul**

Les personnels qui s'engagent dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ou dans la réserve civile de la police perçoivent une rémunération journalière dite « indemnité journalière du réserviste » (IJR). Cette appellation commune recouvre des réalités très différentes.

Le réserviste de la police est classé selon une grille à six niveaux qui dépend des missions<sup>58</sup> qui lui sont confiées et non du grade qu'il occupait lors de sa retraite<sup>59</sup> ; le réserviste à l'origine non policier percevra également une IJR en fonction des missions qu'il assure. Le réserviste de la gendarmerie perçoit quant à lui une IJR qui est calculée, comme pour les militaires d'active, sur la base de la solde du grade que tout réserviste, quelle que soit son origine, possède et qui peut être majorée car, en vertu de l'article R. 4251-1 du code de la défense, « les réservistes, quand ils exercent une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité, bénéficient de la solde et des accessoires qui s'y attachent dans les mêmes conditions que les militaires professionnels ». On peut citer par exemple, la prime journalière dite « indemnité spéciale des volontaires » d'environ 9 € du militaire du rang ou la majoration d'IJR de 13 € environ que percevrait un capitaine, qui aurait quatre enfants mineurs<sup>60</sup>. L'IJR varie d'un montant net d'environ 45 à 184 € pour un réserviste de la police et de 53 à 183 € pour un réserviste de la gendarmerie<sup>61</sup>. L'IJR n'a pas été revalorisée depuis novembre 2011 dans la police alors que son augmentation suit la revalorisation des grades et du point d'indice dans la gendarmerie.

<sup>57</sup> Ils n'étaient que 30 précédemment.

<sup>58</sup> L'impact de ce mode de calcul sur la gestion et les risques qu'il induit sont traités en chapitre III.

<sup>59</sup> La police a rémunéré ses réservistes sur la base des grades qu'ils occupaient au moment de leur départ jusqu'en 2012. Cependant les indemnités journalières ont été figées depuis 2011.

<sup>60</sup> La rémunération d'un militaire se compose :

- d'une solde indiciaire, fonction du grade et de l'échelon ;
- d'un complément de solde, qui regroupe l'indemnité de résidence et le supplément familial de solde ;
- d'accessoires de solde qui désignent les autres primes et indemnités.

<sup>61</sup> Voir détail en annexe n° 8.

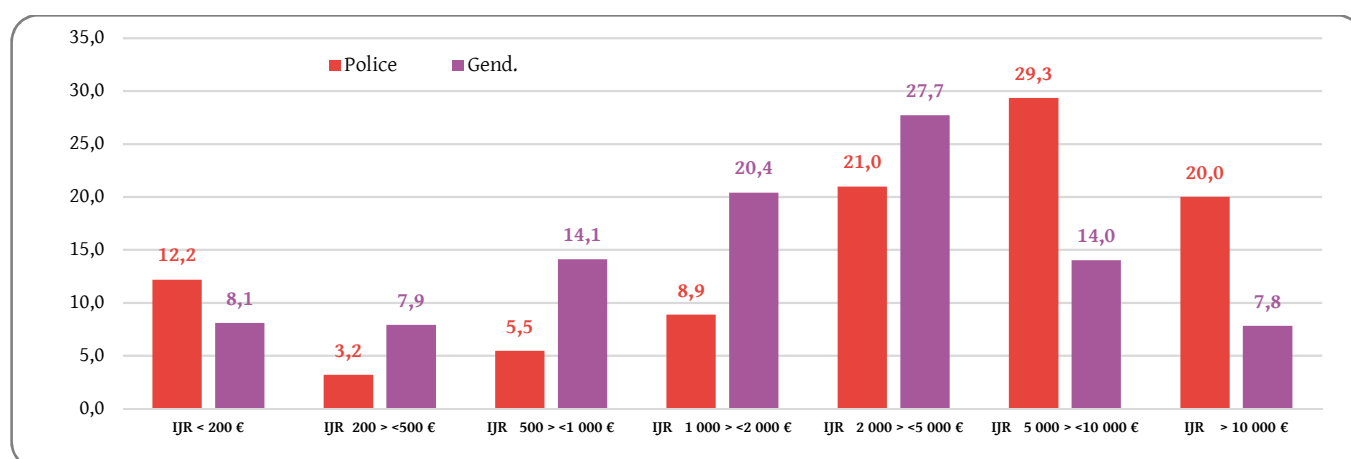
Outre ces indemnités journalières, les réservistes sont défrayés de leurs frais de transport, d'alimentation et, éventuellement d'hébergement lorsqu'ils servent en dehors de leur garnison d'affectation. Les bases de calcul de ces indemnités sont les mêmes que celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique<sup>62</sup>. Dans la police comme dans la gendarmerie, les réservistes servent presque toujours sur des lieux proches de leur domicile et n'exposent quasiment pas de dépenses à ce titre. Quand, en gendarmerie, les réservistes servent en dehors de leur affectation, la DGGN s'efforce de les loger dans ses propres installations, dans des établissements publics scolaires ou dans des locaux prêtés par les mairies (par exemple dans les petites stations balnéaires où sont ouverts des postes de gendarmerie temporaires durant les vacances d'été) dans des conditions d'hébergement parfois sommaires. Quand il n'est pas possible de recourir à ces solutions, la gendarmerie peut mettre en place des conventions avec des hôteliers.

## 2 - Une contribution financière appréciable

Le déroulement des processus de paye, la répartition annuelle des journées de réservistes et les difficultés qu'ont pu rencontrer les administrations à régler dans l'année toutes les indemnités dues conduisent à altérer l'appréciation de la rémunération annuelle du réserviste par les effets de décalage que ces difficultés produisent.

Malgré ces limites méthodologiques, il est possible d'approcher le revenu brut perçu par les réservistes. Il résulte bien sûr du nombre de jours d'emploi et du grade (en gendarmerie) ou de la mission (dans la police) confiée aux réservistes. La progression de l'emploi des réservistes a ainsi fait progresser le revenu brut moyen du réserviste de la gendarmerie de 2 249 € en 2015 à 3 421 € en 2017. La rémunération brute moyenne du réserviste est de 5 740 € dans la police (exercice allant du 1<sup>er</sup> novembre 2017 au 31 octobre 2018). Derrière ces moyennes, se cachent des disparités importantes qui reflètent les différences dans le nombre de jours d'emploi des réservistes.

**Graphique n° 4 : répartition des réservistes (en %) par tranche de revenu annuel (indemnités journalières de réserve-IJR) perçu - exercices 2017-2018**



Source : Cour des comptes, données GN et PN

<sup>62</sup> Décret n° 2015-827 du 6 juillet 2015 modifiant le décret n° 2009-545 du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires du personnel militaire.

Si, dans les deux forces, près de 16 % des réservistes servent un petit nombre de jours et perçoivent une indemnité inférieure à 500 €, la situation est contrastée pour les autres classes de rémunérations : près de la moitié des réservistes de la GN perçoivent entre 1 000 et 5 000 € (plus de 48 % de l'effectif) tandis que près de 50 % des réservistes de la police touchent plus de 5 000 €, cette proportion atteignant seulement 22 % dans la gendarmerie. Dans la police, le service de la réserve procure aux anciens policiers un complément de revenu moyen brut de 7 426 € pour 30 % d'entre eux et de 12 790 € pour 20 % d'entre eux.

En 2012, selon l'étude déjà citée, les réservistes de la gendarmerie estimaient que le niveau de leur rémunération était satisfaisant ou plutôt satisfaisant dans 68 % des cas, ce taux montant à 87 % pour les retraités. En revanche près de 40 % des réservistes en emploi ou au chômage le jugeaient insatisfaisant ou plutôt insatisfaisant et estimaient, dans 77 % des cas, qu'il était inférieur à la rémunération qu'ils percevaient dans leur emploi (14 % le jugeaient équivalent et 9 % supérieur). En 2018, cette appréciation aurait été probablement affectée par l'important retard dans le versement des soldes<sup>63</sup>.

## **B - Une rémunération qui bénéficie d'une exonération fiscale**

La rémunération versée aux réservistes constitue un complément de rémunération qui bénéficie d'une exonération fiscale : si les indemnités sont soumises à cotisations sociales, elles sont exonérées de l'impôt sur le revenu. Cette exonération repose, pour les militaires, sur la « base d'une pratique ancienne des services fiscaux qui a été entérinée par l'instruction fiscale DGI5F1113 du 10 février 1999 »<sup>64</sup> dont le texte a été publié dans le bulletin officiel des finances publiques – impôts le 12 septembre 2012<sup>65</sup>. Réservée par les textes aux officiers et aux sous-officiers, cette mesure a été étendue aux militaires du rang sans qu'aucun texte ne soit venu fonder cette généralisation. On observe également que :

- cette exemption vise les périodes d'instruction, ce qui ne correspond pas à l'essentiel des journées indemnisées,
- elle vise implicitement les seuls militaires puisqu'elle parle d'officiers et sous-officiers, et s'intercale entre un chapitre consacré aux « Soldats et sous-officiers effectuant leur service national » et un autre aux « Officiers généraux du cadre de réserve ».

Le coût de cette mesure est repris dans la dépense fiscale n° 120 127 « Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat » qui ne vise que les programmes budgétaires 178 (emploi des forces, mission défense) et 152 (gendarmerie nationale, mission sécurités). Son ordre de grandeur est estimé forfaitairement à 76 M€ dans le PLF pour 2019 pour l'ensemble

<sup>63</sup> Cf. *infra* chapitre III du présent rapport. Lors des visites de terrain, des jeunes réservistes ont fait état de retards de paiement atteignant à la fin du mois d'octobre des sommes comprises entre 1 000 et 1 500 €.

<sup>64</sup>Réponse du ministre de la défense et des anciens combattants à une question de Monsieur le député Jean-Claude Fruteau publiée au JO du 10 mai.

<sup>65</sup> Direction générale des finances publiques/identifiant juridique : BOI-RSA-CHAMP-10-30-10-20120912 Rubrique : RSA (Revenus salariaux et assimilés) – Champ D'application – Définition Des Revenus Imposables – Traitements Publics et Privés – Traitement Publics.

des réservistes et volontaires<sup>66</sup> mais elle est attribuée en totalité dans les rapports annuels de performance à chacun des deux programmes budgétaires 178 et 152. Ses modalités de calcul et son affectation aux différents programmes budgétaires devraient être améliorées.

Pour la police, l'exonération de l'impôt sur le revenu repose sur une décision du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 11 juin 2004 qui a été confirmée par une note de la direction générale des impôts du 2 mars 2012. Ces textes ne sont pas publiés. L'impact de cette dépense fiscale n'est pas évalué dans l'annexe au projet de loi de finances relatif aux voies et moyens, tome II, « dépenses fiscales ». En effet, la dépense 120-145 était relative à l'exonération de l'impôt sur le revenu de l'indemnité journalière d'absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes. Aussi, bien que dans ses réponses la DGPN ait fait référence à cette dépense fiscale, celle-ci ne semble pas appropriée au cas visé. Le service de la législation fiscale a confirmé que cette dépense n'était pas répertoriée.

L'absence de fiscalisation des IJR est considérée tant par le ministère de l'intérieur que par celui des armées<sup>67</sup> comme un élément important de l'attractivité de la réserve, en particulier pour les actifs en emploi et leurs propres retraités.

La Cour s'est à plusieurs reprises prononcée en faveur de la fiscalisation de ces indemnités en particulier dans l'insertion au rapport public de 2011 « Les particularités des rémunérations des réservistes militaires »<sup>68</sup>. Néanmoins, à défaut de mettre en œuvre cette recommandation accompagnée éventuellement d'une compensation financière, il devrait être envisagé de donner à cette exemption fiscale un fondement législatif et de la plafonner.

## **C - Des rémunérations plafonnées par les règles de cumul**

### **1 - Le cas des retraités**

Dans la gendarmerie, les règles de cumul emploi/retraite ont peu d'incidence puisque l'ancien gendarme (ou le militaire venant d'une autre arme) peut cumuler sa pension avec sa solde de réserviste tant que sa période de réserve reste inférieure à 30 jours consécutifs. Le service des retraites de l'État n'a identifié, au titre de l'année 2017, pour l'ensemble des réservistes sous statut militaire, que 170 réservistes qui avaient dépassé ce plafond. Pour la gendarmerie, cette situation est marginale et, en 2017, elle a exclusivement concerné 45 réservistes retraités ayant servi lors du déploiement dans les Antilles à la suite de l'ouragan Irma<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> C'est-à-dire les réservistes en période d'instruction, et les volontaires (engagements de service civique, volontariat international en entreprise, volontariat international pour l'administration, volontariat de solidarité internationale et volontariat associatif) du ministère des armées, de la gendarmerie, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'économie et des finances.

<sup>67</sup> Ce type d'exemption n'est pas propre aux réservistes des armées ou de la police puisqu'elle bénéficie également aux indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires; sur la base de l'article 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers qui précise que les « *indemnités ne sont assujetties à aucun impôt ni soumises aux prélèvements prévus par la législation sociale* ».

<sup>68</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, Tome I. Les particularités des rémunérations des réservistes militaires, p. 627-631. La Documentation française, février 2011, 711 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>69</sup> Cf. *infra* chapitre III du présent rapport.



Les retraités de la police obéissent aux mêmes règles que celles des agents publics et sont soumis aux articles L.84 à L. 86.1 du code des pensions civiles et militaires. Leur retraite est donc écartée si la rémunération perçue dépasse le tiers du montant de la retraite majorée de 7 003,92 € en 2018, sauf s'ils sont âgés de plus de 65 ans ou, si leur âge étant compris entre 60 et 65 ans, ils comptent une durée d'assurance suffisante pour bénéficier de leurs droits à taux plein<sup>70</sup>. Le service des retraites de l'État a rappelé au ministère de l'intérieur la nécessité de préciser ces dispositions aux pensionnés lorsqu'ils s'engagent à servir dans la réserve<sup>71</sup>. Cette règle laisse la faculté d'accomplir un assez grand nombre de jours de réserve, en fonction du montant de la pension et du niveau de la mission exercée. Avant que le montant de la pension ne soit écarté, un retraité percevant une retraite d'un montant annuel de 30 000 € pourrait ainsi, par exemple, effectuer environ 98 jours de réserve payés au niveau expert 3, et un retraité percevant une retraite d'un montant annuel de 21 000 € pourrait effectuer 81 jours<sup>72</sup>.

Sur la base d'une information qu'il demande à la DGPN de lui fournir en fin d'année n-1 et qui vise les réservistes ayant perçu des indemnités supérieures à un seuil calculé sur la base du tiers de la pension la plus faible majorée, le service des retraites de l'État contrôle le respect de ces règles. S'il constate des dépassements, il calcule le montant à retenir sur la pension de la même année et le transmet aux services du Trésor public qui sera donc chargé du recouvrement en année n. La plupart des réservistes de la police nationale ajustent le nombre de jours qu'ils effectuent à ces plafonds, si bien qu'en 2016 seules 36 pensions avaient fait l'objet d'une retenue à ce titre. Les policiers réservistes et certains de leurs employeurs se plaignent néanmoins de cette règle qui limite les revenus et, *de facto*, plafonne, au-delà des textes, le nombre des journées de réserve. Il n'apparaît cependant pas opportun de revenir sur cette disposition qui s'applique à toute la fonction publique en raison de l'impact qu'aurait sa suppression. Elle pourrait en effet conduire à déporter vers la réserve des personnels qui pourraient rester dans l'active.

## 2 - La situation pour les actifs

Pour les actifs, la situation diffère selon que le réserviste est agent public ou salarié du secteur privé.

Un salarié de l'une des trois fonctions publiques, qu'il soit titulaire ou contractuel, peut, en vertu des lois de 1999, de 1984 et de 1986 dont les dispositions ont été rappelées dans la circulaire du 2 août 2005<sup>73</sup> et du décret de 1986, cumuler ses IJR avec sa rémunération dans la limite de 30 jours par an, car il est placé durant ses périodes de réserve en position de congé avec traitement pour la durée de la période considérée.

<sup>70</sup> Sous réserve d'avoir procédé à la liquidation de l'ensemble de leurs droits à retraite auprès de tous les régimes auxquels ils ont cotisé au cours de leur carrière.

<sup>71</sup> Note de la DGFIP/SRE au DGPN/directeur des ressources et des compétences en date du 29 novembre 2017.

<sup>72</sup> Cf. annexe n° 9.

<sup>73</sup> Article 2.1 de la circulaire du 2 Août 2005.

Le salarié du secteur privé ne bénéficie pas de cet avantage, sauf si son entreprise a conclu un partenariat avec la réserve militaire en signant une convention de soutien à la politique de la réserve militaire<sup>74</sup>. Dans les faits, la grande majorité des réservistes issus du secteur privé, pour ne pas perdre de revenus et pour ne pas solliciter l'autorisation de l'employeur<sup>75</sup>, accomplit ses jours de réserve pendant ses congés. Dans le cas des professions indépendantes, le service dans la réserve peut conduire à une perte de revenus s'il s'effectue durant des jours ouvrables.

La Cour a critiqué la dissymétrie de traitement entre le réserviste salarié du public et celui salarié du privé dans son rapport public annuel 2011 sous le titre « Les particularités des rémunérations des réservistes militaires » et a estimé que « les exigences aussi bien d'équité que d'économie des deniers publics appellent à revoir cette dissymétrie ». Elle a appelé à « reconsidérer la différence des situations faites respectivement aux agents publics et aux réservistes travaillant dans le secteur privé » en supprimant la double rémunération perçue par les agents publics.

Pour les personnes à la recherche d'un emploi, le cumul des IJR avec les allocations de reprise d'activité ne peut excéder le montant mensuel du salaire journalier de référence (SJR). Le service dans la réserve conduit à un écrêtement des indemnités versées au titre du chômage et, donc, dans la pratique, à une interdiction de cumul. En revanche, les droits du réserviste à percevoir ces indemnités sont prorogés à hauteur d'un nombre de jours non indemnisés qui résulte des économies réalisées par Pôle emploi sur les indemnités qui auraient été versées<sup>76</sup>. Pour bénéficier de cette prorogation, le réserviste doit déclarer ses activités de réserve dès que son contrat est signé et remettre, s'il y a lieu, chaque mois son bulletin de solde. À l'issue de son ESR, le réserviste adresse à Pôle emploi un dossier, notamment une attestation de l'autorité d'emploi reprenant l'ensemble des activités du réserviste durant son contrat et l'état nominatif de ses activités actualisé. Il serait opportun d'examiner si une transmission informatisée de ces informations ne serait pas envisageable pour alléger cette procédure lourde et fragile qui repose sur le seul réserviste.

## **D - Les mesures incitatives spécifiques en direction des jeunes prises dans le contexte de la création de la garde nationale**

L'alinéa 2 de l'article L. 4251-1 du code de la défense a institué, bien avant qu'aient été prises les mesures incitatives dans le cadre de la garde nationale, le principe d'une prime de fidélité : « Les réservistes exerçant une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle peuvent, en outre, bénéficier d'une prime de fidélité ainsi que d'autres mesures d'encouragement dans les conditions fixées par décret. Le montant de la prime de fidélité est le même quel que soit le grade ». Toutefois, elle n'a pas été mise en œuvre avant 2016.

---

<sup>74</sup> Cf. *infra* paragraphe 2.5.

<sup>75</sup> Cf. *infra* paragraphe 2.5.

<sup>76</sup> Cf. annexe n° 10.

Dans le cadre de la création de la garde nationale, afin de faciliter les recrutements et de fidéliser les réservistes, diverses mesures financières ont été mises en place pour attirer, inciter à servir et fidéliser les jeunes réservistes âgés de moins de 25 ans. Ces dispositifs sont au nombre de trois et soumis à des nombres de jours annuels d'activité<sup>77</sup> :

- une participation au financement du permis de conduire B à hauteur de 1 000 €. La gendarmerie nationale a indiqué qu'au titre de 2018 elle n'avait participé au financement du permis de conduire qu'à hauteur de 5 000 €. Lors des visites de terrain il a été constaté que les réservistes possédaient le permis de conduire avant leur recrutement ;
- une allocation d'études spécifique de 1 200 € versée en 12 fractions de 100 € chacune, représentant une dépense de 86 000 € en 2018 ;
- une prime de fidélité de 250 € versée annuellement à tout réserviste qui signe un premier renouvellement. En 2018, 2 140 primes ont été versées pour un montant de 535 000 €. Toutefois, dans certaines régions de gendarmerie, le bénéfice de cette prime a été suspendu pour des raisons budgétaires.

Ces trois dispositifs, quel que soit l'organisme employeur, ne semblent pas avoir été déterminants pour inciter les jeunes à rejoindre la réserve, ceux-ci obéissant à d'autres motivations. Par ailleurs les conditions d'octroi, notamment celle de la prime de fidélité, ne correspondent pas aux durées des contrats dans la police<sup>78</sup>. On peut donc s'interroger sur la pertinence de les maintenir dans leur forme actuelle.

## **IV - Les leviers de fidélisation**

### **A - L'avancement et les récompenses**

La possibilité pour les réservistes de la gendarmerie de progresser dans l'échelle des grades et, à la fois, de prendre des responsabilités supplémentaires, d'améliorer leurs rémunérations et d'obtenir une reconnaissance sociale, constitue un facteur important d'attractivité et de fidélisation. Cette possibilité est ouverte dès les premiers grades mais la répartition par grades, notamment la faible proportion de réservistes sans aucun passé militaire parmi les officiers et les sous-officiers<sup>79</sup>, montre qu'elle bénéficie principalement aux anciens gendarmes et aux anciens du service national (obligatoire ou volontaire). Elle permet aux réservistes de la gendarmerie, comme aux actifs et, selon les mêmes règles, de figurer au tableau d'avancement sous réserve de remplir les conditions statutaires (durée dans le grade et obtentions de certains diplômes ou validation de compétences ou aptitudes) et d'y être inscrit au vu de « la manière de servir, du nombre de jours d'activité, de l'expérience militaire déjà acquise, de l'aptitude au commandement et du potentiel du candidat » reflétés dans la notation du réserviste qui intervient « au moins une fois par an lorsqu'il a accompli au moins dix jours

<sup>77</sup> Cf. annexe n° 11 pour les conditions précises d'ouverture des droits.

<sup>78</sup> La Police a indiqué que le cadre de ses réflexions en cours en vue d'ouvrir davantage sa réserve à la société civile, elle envisageait une harmonisation de la durée de ses contrats de réserve avec celle des militaires permettant de lever cet obstacle.

<sup>79</sup> Cf. *supra*.

de présence effective durant la période de notation» au titre de l'article R. 4135-5 du code de la défense.

Les règles d'avancement des sous-officiers et militaires du rang de la réserve opérationnelle sont rappelées annuellement par des circulaires dans le cadre de l'arrêté du 26 juillet 2016 fixant, pour la gendarmerie nationale, les conditions à remplir pour être promouvable au grade supérieur dans la réserve opérationnelle. Le volume de promotions est déterminé par l'échelon central ; elles sont attribuées pour les militaires du rang et les sous-officiers au niveau zonal et pour les officiers au niveau national. La nomination et la promotion de ces derniers font l'objet d'un décret annuel du Président de la République publié au Journal officiel.

Chaque année, les promotions concernent environ 16 % des réservistes<sup>80</sup>. L'impact des promotions sur les droits à la retraite

Le réserviste titulaire d'une pension militaire de retraite peut voir la durée des périodes de réserve prise en compte pour réviser sa pension si ces périodes de réserve se déroulent en continu et sont égales ou supérieures à un mois, en application des articles L. 5 et L. 80 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui disposent que « les services pris en compte dans la constitution du droit à pension sont (...) les services militaires » et que « pour les retraités militaires, la pension déjà acquise est éventuellement révisée pour tenir compte des nouveaux services lorsque ceux-ci ont une durée continue, égale ou supérieure à un mois ». Dans ce cas, ces militaires ne perçoivent que leur solde de réserviste pendant la durée de service, le versement de leur pension militaire étant suspendu<sup>81</sup>. De même « la pension militaire de retraite est également révisée sur le grade et l'échelon détenus depuis au moins six mois au titre d'un ESR ». Cependant « le militaire ayant souscrit une ESR pouvant ne pas être appelé à servir continuellement dans cette situation mais par périodes seulement, il ne sera tenu compte, pour l'application de cette condition de six mois, que des périodes de services effectifs accomplis par l'intéressé et non de la durée totale de son engagement dans la réserve opérationnelle, seules les périodes de réserve égales ou supérieures à 30 jours sont prises en compte pour parfaire la condition des six mois<sup>82</sup> ». Ces règles rendent difficile l'acquisition de ces bonifications de retraite, ce qui a conduit plusieurs parlementaires à intervenir sans succès en vue de valoriser les jours de réserve au titre des droits à pension.

L'assimilation des réservistes de la gendarmerie aux personnels d'active permet de leur accorder les mêmes décorations et marques de félicitation. Les réservistes peuvent ainsi être décorés des ordres nationaux (Légion d'honneur, ordre national du Mérite, médaille militaire), de la médaille de la défense nationale. Une distinction, la médaille des services militaires volontaires, qui récompense 3, 10 et 15 années de service sous ESR, est spécifique aux réservistes. En 2018, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 148 réservistes ont été décorés de la médaille de la défense nationale et 204 de la médaille des services militaires volontaires. En Lorraine, 125 médailles de la défense nationale et 54 médailles des services militaires volontaires ont été attribuées, soit un taux de décoration de 14 %.

---

<sup>80</sup> Cf. annexe n° 3.

<sup>81</sup> Cf. *supra*.

<sup>82</sup> Source : fiche n° 29 la réserve opérationnelle SGA ministère de la défense DRHMD Fiches pratiques « Les pensions de retraites ».

Le réserviste peut également être félicité par écrit par le commandant de groupement, le commandant de région ou le directeur général. En Lorraine, 20 réservistes avaient, en 2018, fait l'objet d'une lettre de félicitations.

## **B - La protection sociale et fonctionnelle**

La question de la protection du réserviste est soulignée dans plusieurs rapports du CSRM, qui font le point sur l'évolution des textes qui protègent le réserviste tant des dommages qu'il pourrait subir que de leurs conséquences.

### **1 - Une protection sociale qui s'est renforcée**

Durant sa période de réserve, le réserviste conserve la couverture sociale dont il bénéficie au titre de son activité principale puisque le code de la défense (art. L. 4251-2) et le code de la sécurité intérieure (art. L. 411-14) garantissent au réserviste, pendant les périodes d'activité, le bénéfice des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève, en dehors de son service dans la réserve pour les affections sans lien avec l'activité militaire. Cependant pour compléter leur couverture de base, la plupart des personnes souscrivent à titre privé ou bénéficient dans la cadre de leur emploi des couvertures complémentaires qu'ils peuvent perdre lors de leurs activités de réserve car ces contrats de prévoyance excluent parfois les risques inhérents aux activités militaires.

Par ailleurs, les réservistes (ou leurs ayants-droit en cas de décès) bénéficient au titre de l'article L. 4251-7<sup>83</sup> du code de la défense de la réparation intégrale par l'État du préjudice subi du fait de leurs activités militaires. La loi du 13 juillet 2018 de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 (article 19) a amélioré cette protection. Elle a précisé la nature des dommages encourus « physiques et psychiques ». Elle a aussi substitué à la formulation « lorsque la responsabilité de ce dernier [l'État] est engagée » la rédaction « ont droit, à la charge de l'État, à la réparation intégrale du préjudice subi, sauf en cas de dommage imputable à un fait personnel détachable du service », reconnaissant ainsi pour tout dommage subi par un réserviste une responsabilité systématique sans faute de l'État, ce qui devrait contribuer à accélérer les procédures d'indemnisation et, enfin, remplace la notion de « dommages » par celle de « préjudices ». Ces nouvelles dispositions devraient remédier à la « problématique bien identifiée au niveau de la direction générale de la gendarmerie nationale, liée au refus d'indemnisation de la perte de salaire par un SGAMI au motif que la faute de l'État n'est pas prouvée »<sup>84</sup>. La nouvelle rédaction de l'article L. 4251-7 aligne le régime des gendarmes réservistes sur celui des réservistes de la police nationale puisque l'article L. 411-16 du code de la sécurité intérieure prévoyait déjà que « Le réserviste victime de dommages subis pendant les périodes d'emploi ou de formation dans la réserve et, en cas de décès, ses ayants droit ont droit, à la charge de l'État, à la réparation intégrale du préjudice subi, sauf en cas de dommage imputable à un fait personnel détachable du service ».

<sup>83</sup> l'article L. 4251-7 ancienne version « Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit obtiennent de l'État, lorsque la responsabilité de ce dernier est engagée, la réparation intégrale du dommage subi, suivant les règles du droit commun » ; version consécutive à l'adoption de la LPM « Le réserviste victime de dommages physiques ou psychiques subis pendant les périodes d'activité dans la réserve et, en cas de décès, ses ayants droit ont droit, à la charge de l'État, à la réparation intégrale du préjudice subi, sauf en cas de dommage imputable à un fait personnel détachable du service ».

<sup>84</sup> Question écrite n° 101807 posée par M le député Olivier Audibert Troin le 3 janvier 2017 ; réponse du 28 février 2017.

Pour aider le réserviste à mieux connaître ses droits, la gendarmerie a créé, au niveau national, un poste de conseiller « protection sociale des réservistes » et a déployé un réseau régional de conseillers pour la protection sociale des réservistes opérationnels. Ces conseillers, eux-mêmes réservistes, informent, en particulier, les réservistes sur les risques qu'ils encourent et sur la protection que l'État leur accorde et « les guider vers une démarche personnelle et privée de prévoyance complémentaire<sup>85</sup> ».

En effet, les délais d'instruction par les SGAMI, chargés de cette mission par le décret du 6 mars 2014<sup>86</sup>, peuvent mettre les réservistes en difficulté comme le reconnaissait la réponse faite par le ministère de l'intérieur à une question parlementaire<sup>87</sup> : « la constitution matérielle puis l'instruction du dossier s'établissent dans des délais incompressibles durant lesquels le réserviste opérationnel et sa famille peuvent se retrouver dans une situation financière précaire due à une diminution substantielle, voire une perte de revenus professionnels ». Malgré les améliorations apportées à l'article L. 4251-7 du code de la défense, les offres d'indemnisation proposés au nom de l'État peuvent se révéler très inférieures aux préjudices subis, le réserviste de la gendarmerie nationale est incité à souscrire des garanties privées à leurs frais « en veillant, en particulier, à ce qu'elle couvre les emprunts auxquels il a éventuellement souscrit ». Ces assurances sont en général d'un montant peu élevé, de l'ordre de la dizaine d'euros mais il est paradoxal de demander aux réservistes de supporter cette dépense.

Une note du ministère de l'intérieur du 29 mars 2017<sup>88</sup> précise les modalités de prise en charge des demandes d'indemnisation des réservistes lorsqu'ils sont victimes d'un accident en service : les SGAMI, sont compétents tant que l'indemnisation proposée par l'administration ne dépasse pas 50 000 € (indemnité provisionnelle) ou 100 000 € (indemnité définitive)<sup>89</sup> ; ils sont incités à proposer par voie amiable une indemnité couvrant les préjudices patrimoniaux (perte de rémunération, frais médicaux engagés, préjudices scolaires et universitaires, besoin de recourir à une tierce personne, etc.) et extra-patrimoniaux (préjudice fonctionnel, préjudice esthétique, souffrances endurées, etc.) en se fondant sur les décisions comparables des juridictions administratives.

Les cas d'accidents en service restent cependant peu nombreux, moins de 0,3 % des réservistes, mais leurs conséquences peuvent être graves et le règlement des dossiers long ; ainsi aucun des 46 dossiers d'indemnisation ouverts en 2016 n'était clos à la fin de l'année 2018. Si cette situation peut parfois s'expliquer par la complexité des cas, elle n'en reste pas moins préjudiciable d'autant que « vis-à-vis de son employeur, il [le réserviste en arrêt de travail] est en situation de congé de maladie et doit lui transmettre les prolongations éventuelles. Devant bénéficier à terme du régime de réparation intégrale des préjudices subis, il ne perçoit ni les indemnités journalières, ni le complément d'indemnisation à la charge de l'employeur<sup>90</sup> ».

<sup>85</sup> Direction générale de la Gendarmerie nationale : délégation aux réserves de la Gendarmerie nationale. Instruction n° 60000/DEF/GEND/DRG relative à la protection sociale des réservistes exerçant une activité au titre de leur engagement à servir dans la réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale du 21 juin 2016.

<sup>86</sup> Décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

<sup>87</sup> Question écrite n° 101807 posée par M le député Olivier Audibert Troin, précitée.

<sup>88</sup> Note co-signée par le secrétaire général du ministère, le DGPN et le DGGN à l'attention des préfets délégués pour la défense et la sécurité ; objet : règlement amiable des dommages subis par les réservistes en cas d'accident de service.

<sup>89</sup> Au-delà, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur est compétente.

<sup>90</sup> Site du ministère des armées, page « réservistes ».

**Tableau n° 5 : les dossiers d'indemnisation ouverts à la suite de blessures subies en service par des réservistes de la GN**

|             | Nombre de blessés et de décès | Nombre de dossiers d'indemnisation en cours |
|-------------|-------------------------------|---------------------------------------------|
| <b>2016</b> | 51 blessés ; un décès         | 46                                          |
| <b>2017</b> | 77 blessés ; aucun décès      | 72                                          |
| <b>2018</b> | 65 blessés ; aucun décès      | 60                                          |

Source : DGGN

Dans la zone de gendarmerie Est, on a signalé des risques encourus par les réservistes travailleurs frontaliers (Allemagne, Luxembourg, Suisse) qui peuvent, à la suite d'un arrêt de travail résultant d'un dommage subi pendant les jours de réserve, perdre leur emploi.

Enfin, la couverture sociale du postulant réserviste qui effectue la PMG mais n'est pas encore sous contrat ESR constitue une préoccupation même si sa situation pourrait être assimilée à celle de collaborateur occasionnel du service public.

## **2 - La protection fonctionnelle**

L'État est tenu de protéger ses agents « contre les attaques, menaces et mises en cause pénales subies à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, dès lors qu'aucune faute personnelle ne leur est imputable » en vertu des articles L. 4123-10 du code de la défense et L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, relatifs à la protection fonctionnelle des militaires et des policiers. La circulaire de la gendarmerie n° 112000/GEND/DPMGN/SDAP/BCPJ du 23 mai 2013 relative à l'accompagnement des personnels militaires de la gendarmerie en matière de protection fonctionnelle précise que cette protection s'étend « aux réservistes (opérationnels et citoyens) ».

## **V - L'articulation entre l'activité professionnelle et celle de réserviste**

Le contrat d'engagement dans la réserve a ceci de particulier qu'il implique un tiers soumis à des obligations alors qu'il n'est pas partie prenante au contrat, l'employeur civil du réserviste, lorsque celui-ci occupe un emploi. Dès lors, le ministère des armées a cherché à créer un environnement favorable pour que les entreprises soient bienveillantes face à l'engagement de leurs salariés dans la réserve. À la suite de la création de la garde nationale, de la loi de 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et de la nouvelle loi de programmation militaire précitée, des mesures supplémentaires ont été adoptées qui complexifient un dispositif dont le bilan n'avait pas été préalablement tiré.

## **A - Le partenariat avec les entreprises**

La situation des réservistes au sein de l'entreprise et le conflit potentiel entre vie professionnelle et engagement représentait en 2012 une des premières raisons qui pouvait les conduire à ne pas renouveler leur engagement : c'est le cas pour 54 % d'entre eux (60 % pour les actifs)<sup>91</sup>. La plupart du temps, selon la même étude, l'employeur était averti des activités dans la réserve de son employé (86 % des cas) et, quand il ne l'était pas, c'était davantage par souci de discrétion de l'employé (57 % des cas) que par crainte de ce dernier d'être pénalisé dans son emploi (dans quand même 29 % des cas). L'employeur ne semble pas pour autant très favorable à l'engagement dans la réserve puisque les réservistes jugeaient que l'employeur n'y était favorable que dans 33 % des cas, défavorable dans 22 % des cas et indifférent dans 33 % des cas. De ce fait, la plupart des réservistes effectuaient leurs jours de réserve sur leur temps libre. Selon cette même étude, 2 % des réservistes de la gendarmerie accomplissent leur temps de réserve uniquement sur leur temps de travail, 67 % uniquement sur leur temps libre et 31 % sur les deux.

Aussi, outre les dispositions légales qui précisent l'étendue des obligations des employeurs et celles de leurs salariés, le ministère des armées, sous l'égide du conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM) puis, désormais, de la garde nationale, a essayé de développer une politique de partenariat avec des accords-cadres signés avec les organisations patronales (MEDEF et CGPME) et des conventions signées avec un nombre croissant d'employeurs.

### **1 - Le cadre légal des relations entre employeurs et réservistes salariés**

Dans la gendarmerie, comme dans les armées, les obligations réciproques des employeurs et de leurs salariés réservistes en matière de disponibilité sont principalement définies à l'article L. 4221-4 du code de la défense qui se combinent avec les dispositions d'autres articles, en particulier l'article L. 4221-1. À ce titre, le réserviste qui doit avertir son employeur au moins un mois à l'avance peut, sur son temps de travail, servir cinq jours par an dans la réserve sans que son employeur puisse s'y opposer.

À la suite de l'adoption de la loi de programmation militaire 2019-2025 et, en particulier son article 17 qui traite de la durée d'absence pour les salariés afin de pouvoir effectuer leur activité de réserviste<sup>92</sup>, l'article L. 3142-89 du code du travail<sup>93</sup> a été modifié pour porter cette possibilité à huit jours sauf pour les entreprises de moins de 250 salariés : « Tout salarié ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle bénéficie d'une autorisation d'absence de huit jours par année civile au titre de ses activités dans la réserve. Cependant, pour les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés, l'employeur peut décider, afin de conserver le bon fonctionnement de l'entreprise, de limiter ce temps à cinq jours ».

En revanche, lorsqu'il s'absente à ce titre pour une période plus longue, le salarié doit obtenir l'accord de son employeur, sauf s'il suit une formation qui peut relever du code du travail (articles L. 6313-1 et L. 6314-1), ce dernier devant motiver son refus et en avertir les autorités militaires. De la même manière, le réserviste qui accepte l'inclusion dans son contrat

<sup>91</sup> Dont 60 % des militaires du rang, 48 % des sous-officiers et 49 % des officiers.

<sup>92</sup> La même loi a ouvert la possibilité pour un salarié de « donner » ses jours de RTT à un de ses collègues réserviste pour qu'il puisse accomplir davantage de jours de réserve. La gendarmerie a fait observer qu'elle n'avait pas été consultée lors de l'élaboration du projet de loi sur ces dispositions bien qu'elles lui soient applicables.

<sup>93</sup> Le code de la défense n'a, en revanche, pas été modifié.



de réserviste d'une clause de réactivité permettant de réduire le délai de convocation d'un mois à 15 jours doit obtenir l'accord de son employeur. Ces clauses ne paraissent pas avoir une réelle portée pratique car on imagine mal un réserviste mettre son employeur en position de devoir expliquer son refus aux autorités militaires. Aussi, face aux réticences réelles ou supposées de leur employeur, de nombreux salariés continuent à accomplir « clandestinement » leur service dans la réserve : cela a été souligné lors des tables rondes de la Journée du réserviste tenue le 17 novembre 2018<sup>94</sup>, comme cela l'avait été en 2012.

Dans la police, le code de la sécurité intérieure dispose à l'article L. 411-13 que l'accord de l'employeur n'est nécessaire qu'au-delà de dix jours ouvrés par année civile pris sur le temps de travail. Il ne comporte pas de dispositions relatives aux délais dans lesquels l'employeur doit être prévenu.

Dans les deux cas, l'employeur peut accorder des conditions plus favorables à son salarié<sup>95</sup>.

En matière de carrière, les deux codes prévoient que, durant la période où le salarié sert dans la réserve, son contrat de travail est suspendu mais qu'il garde l'ensemble de ses droits en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et prestations sociales. Le salarié ne peut pas être ni licencié ni déclassé, ni sanctionné au motif de ses absences au titre de la réserve. De plus, le temps de service dans les réserves peut permettre au salarié d'acquérir des droits à formation en abondant son « compte engagement citoyen ». Il acquiert ainsi un droit à formation de 20 heures dès lors que :

- dans la réserve opérationnelle militaire, il aura effectué une activité de 90 jours par année civile ;
- dans la réserve civile de la police nationale, il aura effectué au moins 75 vacations par an pendant une durée de trois années.

S'agissant des rémunérations, son contrat de travail étant suspendu, le salarié n'est normalement pas rémunéré. Néanmoins, le code de la défense (L. 4221-5) prévoit que si l'employeur maintient la rémunération du salarié, celle-ci ainsi que les prélèvements sociaux y afférent entrent dans le champ de l'article L. 6331-1 du code du travail et sont inclus dans le cadre de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle. Le code de la sécurité intérieure ne comporte pas de dispositions similaires.

Les différences relevées entre la gendarmerie et la police nationale ne paraissent pas se justifier et introduisent une confusion qui ne serait pas gérable si la police nationale s'ouvrait davantage au recrutement des civils. Aussi dans cette perspective, conviendrait-il de rapprocher ces dispositions.

---

<sup>94</sup> Néanmoins, lors du déploiement aux Antilles dans le cadre de l'opération qui a suivi l'ouragan IRMA, la grande majorité des employeurs des 73 % de réservistes issus de la société civile ont été favorables au déploiement de leurs salariés pour une période de trois mois au titre de la réserve sur les territoires sinistrés. La plupart d'entre eux ont considéré qu'il s'agissait d'une contribution de l'entreprise à la solidarité nationale. Le CRG n'a eu à connaître que très peu de situations d'opposition (3 sur le 146 réservistes projetés).

<sup>95</sup> Cf. *infra*.

## **2 - Incitation et coopération : un ensemble de mesures hétéroclites dont le bilan n'est pas tiré**

Le ministère des armées a cherché à développer un système incitatif et une coopération avec les employeurs du secteur privé.

Une étude réalisée en 2017 par Goodwill-management à la demande du conseil supérieur de la réserve militaire et de la garde nationale a montré l'intérêt qui s'attache pour les entreprises à disposer de salariés réservistes, qui seraient plus engagés et performants, auraient acquis grâce au service dans la réserve des compétences nouvelles et seraient moins souvent absents pour raison de santé (trois au lieu de 18 jours<sup>96</sup>). Au total, les bénéfices économiques des réservistes pour les entreprises seraient très supérieurs aux coûts dus à leur absence puisque, sans que l'assiette de ce calcul soit très claire, le gain net serait d'environ trois fois supérieur aux dépenses.

Au-delà de ces gains potentiels, l'entreprise qui favorise l'activité de ses salariés dans la réserve peut, en sus des dispositions déjà prévues par le code de la défense (cf. *supra* article L. 4221-5), entrer dans le champ des mesures fiscales prévues en faveur du mécénat. À la suite de la mise en place de la garde nationale, une instruction fiscale du 7 février 2017<sup>97</sup> a, en effet, admis au bénéfice de l'article 238 bis du code général des impôts relatif au mécénat, les « mises à disposition de salariés réservistes pendant les heures de travail au profit de la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées relevant du Ministre de la Défense, ainsi que de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ». Ceux-ci ouvrent donc désormais droit à « une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés ». D'autres propositions ont pu être faites pour rendre l'engagement des entreprises plus attractif, par exemple en leur donnant un avantage lors des appels d'offre publics<sup>98</sup>. Ces pistes, au demeurant juridiquement difficiles à mettre en œuvre, n'ont pas prospéré. Un bilan devrait être tiré du coût de ces dégrèvements fiscaux.

Par ailleurs, le conseil supérieur des réserves militaires hier, la garde nationale aujourd'hui ont développé une coopération institutionnelle avec les confédérations patronales (MEDEF et CGPME) qui siègent au conseil supérieur de la réserve militaire. Le MEDEF a renouvelé son accord avec le ministère des armées en septembre 2016. Une évolution du dispositif d'incitation et des compensations y est envisagée, ainsi qu'une meilleure valorisation de l'action en faveur de la réserve au titre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Dans certaines régions, des conventions avec les instances régionales du MEDEF complètent ce texte. C'est également le cas pour la CGPME qui a signé un accord cadre de soutien à la politique de la réserve militaire en 2008.

<sup>96</sup> Cette comparaison peut être contestée car la population des réservistes est plus jeune et moins féminisée que la population moyenne salariée ce qui conduit mécaniquement à des taux d'absentéisme inférieur (on rappellera, par exemple, que les congés maternité sont inclus dans les absences pour maladie).

<sup>97</sup> 03/01/2018 : BIC - Réduction d'impôt au titre des mises à disposition de salariés au profit des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou de la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées relevant du ministre de la défense, ainsi que de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale : « Des précisions sont apportées sur les modalités permettant aux entreprises de bénéficier de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du code général des impôts (CGI) au titre de la mise à disposition de salariés sapeurs-pompiers volontaires ou réservistes par une entreprise pendant les heures de travail, à titre gratuit, au profit des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), de la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées relevant du ministre de la défense ainsi que de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale, durant leurs activités de formation ».

<sup>98</sup> Déclaration de M. Geoffroy Roux de Bézieux, président du MEDEF, sur Europe 1, 21 juillet 2016.

En outre, la garde nationale a poursuivi la démarche du ministère des armées<sup>99</sup> que pilotait le CSRSM afin de conclure des partenariats avec les entreprises qui acquièrent ainsi la qualité de « partenaire de la Défense nationale » et peuvent concourir pour le prix de la réserve militaire. Par ces conventions, l'entreprise prend des engagements sur quatre points : le nombre de jours de réserve, les délais de préavis nécessaires à l'engagement des réservistes pour leurs périodes de réserves, la clause de réactivité et le maintien ou l'aménagement du salaire. Elle désigne en son sein un « référent défense » qui doit aider ses collègues à le rejoindre dans son engagement. À la fin de l'année 2018, 568 partenariats avaient été conclus. On relèvera que le ministère de la défense britannique qui a mis en œuvre un même dispositif de conventionnement avait conclu, à la fin de l'année 2017, 3 058 accords<sup>100</sup>.

Le recrutement des signataires repose au niveau régional sur les correspondants réserve-entreprises-défense (CRED) qui sont eux-mêmes des réservistes, opérationnels ou citoyens. Selon le commandant des réserves de la gendarmerie, environ un tiers des 90 CRED étaient des gendarmes réservistes, dont le rôle serait primordial pour faire remonter les préoccupations des entreprises en matière de sécurité et de connaissance du terrain.

Selon la garde nationale, par ailleurs, l'engagement des entreprises au bénéfice de la réserve peut être valorisé dans le cadre de la démarche de responsabilité sociale et environnementale qui s'impose aux entreprises de plus de 500 salariés. Cette incitation reste cependant modeste. Au sein des entreprises du CAC 40, seules sept d'entre elles avaient, en décembre 2017, signé une convention au titre de la réserve et aucune ne mentionnait cet engagement dans son rapport annuel relatif à sa responsabilité sociale et environnementale. En poursuivant la recherche dans les documents de référence de quelques grandes sociétés signataires, une seule mention d'une convention avec les armées a été trouvée (groupe Thalès 2016) : « cet engagement citoyen (la signature d'une convention de partenaire de la défense en 2006) a été sans cesse renouvelé et renforcé s'inscrivant aujourd'hui pleinement en soutien de la garde nationale créée en octobre 2016 en France ».

Au total, une politique foisonnante a été mise en œuvre pour convaincre les entreprises de l'intérêt de favoriser l'engagement dans la réserve de leurs salariés mais ses résultats restent encore modestes. Le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire avait déjà noté dans son XI<sup>ème</sup> rapport : « L'effort de conventionnement est réel mais les résultats sont modestes : fin 2016, seules 219 entreprises, soit 0,006 % des entreprises françaises, étaient liées par une convention ». Ce chiffre a progressé puisque le bilan établi par le SGGN fait état de 374 conventions signées avec des entreprises<sup>101</sup> dont :

- 92 avec des très petites entreprises (moins de dix salariés ou un bilan inférieur à 10 M€) ;
- 160 avec des petites et moyennes entreprises (moins de 250 salariés ou un chiffre d'affaires inférieur à 50 M€) ;
- 62 avec des entreprises de taille intermédiaire (entre 250 et 4 999 salariés ou un chiffre d'affaires entre 50 M€ et 1,5 Md€) ;
- 52 avec de grandes entreprises (plus de 5 000 salariés ou un chiffre d'affaires de plus d'1,5 Md€).

<sup>99</sup> Cf. *supra* chapitre I du présent rapport. On notera que la liste des entreprises signataires s'intitule toujours : « Liste des entreprises ayant signé la convention de soutien à la politique de la réserve militaire avec le ministère de la défense ».

<sup>100</sup> Cf. annexe n° 12 : les incitations au bénéfice de la réserve au Royaume-Uni. On y relèvera que les mesures mises en place au Royaume-Uni visent avant tout à compenser les écarts de revenus pour les réservistes et les charges qu'ils représentent pour les employeurs.

<sup>101</sup> Et 19 associations.

Ces entreprises accordent en moyenne 19 jours de réserve à leurs salariés ; 39 % d'entre elles maintiennent le salaire en totalité, 39 % partiellement et près de 22 % ne le maintiennent pas du tout. Ce bilan ne permet néanmoins ni de connaître le volume des salariés concernés ni de savoir si ces conventions sont bien appliquées à tous les niveaux des entreprises. Cette mission d'évaluation pourrait être assurée par les CRED.

## **B - Les réservistes dans la fonction publique**

Précisées dans la circulaire du Premier ministre du 2 août 2005 relative à l'emploi d'agents publics au sein de la réserve militaire, les règles qui s'appliquent dans la fonction publique ne diffèrent sensiblement pas de celles du secteur privé sauf sur un point notable : jusqu'à 30 jours de service, le réserviste continue à bénéficier de son traitement car il est placé en position de congés (« les agents conservent leur droit à traitement pendant 30 jours cumulés, nonobstant l'absence de service fait ») ; au-delà, il est en détachement et sa rémunération est suspendue. Ces dispositions s'appliquent tant au personnel titulaire que contractuel. Elles s'appliquent aux trois fonctions publiques. Par ailleurs, cette circulaire rappelle qu'« il importe que l'employeur public donne l'exemple aux employeurs privés en matière de comportement à l'égard des réservistes ».

Le bilan transmis à la Cour par le SGGN en décembre 2018 fait en effet état de 128 conventions signées dans la fonction publique territoriale, 38 dans la fonction publique d'État et huit dans la fonction publique hospitalière qui accordent en moyenne 18 jours aux réservistes par an. Quant à la rémunération durant ces périodes de réserve, 156 s'engagent à la maintenir en totalité, trois partiellement et quatre pas du tout. La Cour observe que des conventions de partenariat ont pu être conclues avec des municipalités, des régions, des établissements hospitaliers publics ou des universités qui comportent des dispositions contraires aux règles énoncées par la circulaire du Premier ministre du 2 août 2005. Le SGGN a indiqué qu'il avait entrepris un travail de refonte et d'actualisation des conventions en fonction de la nature des entités signataires.

## **C - Les réservistes étudiants**

Représentant une fraction non négligeable des réserves militaires et, en particulier, de la réserve opérationnelle de la gendarmerie (près de 17 %), les étudiants accomplissent l'essentiel de leur temps de réserve durant les fins de semaine et les vacances scolaires. Le législateur a néanmoins prévu à l'article L. 4211-7 du code de la défense, qu'« aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences qui résultent soit d'une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, soit d'un appel ou d'un rappel des personnes soumises à l'obligation de disponibilité ».

De plus, le décret n° 2017-962 du 11 mai 2017 relatif à la reconnaissance de l'engagement des étudiants dans la vie associative, sociale ou professionnelle (articles L. 611-9 et L. 611-11 du code de l'éducation) a prévu que des aménagements « dans l'organisation et le déroulement des études et des examens ainsi que les droits spécifiques, qui permettent de concilier l'exercice des activités mentionnées à l'article L. 611-11 avec la poursuite de ses études ». Il permet également que les services dans la réserve puissent être validés « au titre de la formation suivie par l'étudiant et sur sa demande, les compétences, connaissances et aptitudes qu'il a acquises ».

dans l'exercice des activités mentionnées à l'article L. 611-9<sup>102</sup> et qui relèvent de celles attendues dans son cursus d'études ».

Le bilan de ces dispositions, qui ne sont pas spécifiques au service dans la réserve mais peuvent s'appliquer à tout engagement au titre de la loi Égalité et citoyenneté, n'a pas été tiré. Les activités citoyennes peuvent permettre soit de majorer sa moyenne générale soit d'obtenir des crédits ECS qui permettent de valider la licence, soit être dispensé de stages.

La question de l'implication des écoles formant aux carrières de la fonction publique dans la réserve peut être posée. Alors que plusieurs universités ont signé des conventions au titre de la réserve, on relèvera que ni l'École nationale d'administration ni les instituts régionaux d'administration, à l'exception d'un seul, celui de Lyon, n'ont conclu de telles conventions. Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) avait déjà dans son XI<sup>ème</sup> rapport souligné qu'il serait souhaitable que les hauts fonctionnaires aient une meilleure appréhension des enjeux de la défense et de la sécurité nationale.

## **D - Des dispositions particulières pour accéder aux métiers de sécurité**

La participation à la réserve constitue en général un élément positif dans le *curriculum vitae* des futurs employés car elle témoigne d'un engagement et assure à l'employeur que son futur collaborateur n'a pas fait l'objet de condamnation. Au-delà de ces bénéfices putatifs, la réserve facilite l'entrée dans la vie active dans deux cas précis.

### *a) L'accès à la fonction publique*

Dans la gendarmerie, l'article 13-1 du décret n° 2008-952 du 12 septembre 2008 permet aux réservistes, pour devenir sous-officier, de passer le deuxième concours, c'est à dire le concours interne, ce qui les dispense du baccalauréat. Il confirme l'intérêt pour la gendarmerie de constituer un vivier potentiel de recrutement de gendarmes d'active qui sont déjà formés et évalués et qui ont pu mesurer que cette profession répondait bien à leurs aspirations. Cette faculté est réservée aux seuls réservistes de la gendarmerie. Il n'y a pas de disposition similaire dans la police ; dans le cas où celle-ci s'ouvrirait largement au recrutement de personnes issues de la société civile il conviendrait d'étudier la mise en place d'une disposition identique

### *b) Les métiers de la sécurité privée*

Le décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité a créé un régime d'équivalence pour les réservistes de la garde nationale qui leur permet d'exercer directement ces professions sous trois conditions : avoir « servi pendant

---

<sup>102</sup> Les compétences, connaissances et aptitudes acquises par un étudiant dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, d'une activité professionnelle, d'une activité militaire dans la réserve opérationnelle prévue au titre II du livre II de la quatrième partie du code de la défense, d'un engagement de sapeur-pompier volontaire prévu à l'article L. 723-3 du code de la sécurité intérieure, d'un service civique prévu au II de l'article L. 120-1 du code du service national ou d'un volontariat dans les armées prévu à l'article L. 121-1 du même code sont validées au titre de sa formation, selon des modalités fixées par décret.

une durée minimale de trois ans consécutifs et accompli les activités relevant de leur engagement pendant une durée minimale de cent dix jours, dont vingt jours au titre des missions opérationnelles et suivi une formation dans des conditions précisées par un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur ». Il n'y avait pas au moment de l'enquête de la Cour de premier bilan de cette disposition, il est vrai récente.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Souhaitant s'engager pour servir leur pays, rester au sein de l'institution et obtenir, en particulier pour les retraités, un complément de revenus, les réservistes volontaires sont d'autant plus motivés et prêts à renouveler leur engagement qu'ils sont suffisamment employés dans des activités opérationnelles et que l'institution leur témoigne de la reconnaissance en les promouvant et en les récompensant.*

*Tandis que les réservistes de la DGPN sont essentiellement recrutés parmi les anciens policiers, les réservistes de la DGGN représentent davantage la société civile dont plus de 70 % sont issus. Si, au sein des militaires du rang où sert un pourcentage élevé d'étudiants et où la place des jeunes femmes commence à s'affirmer, les réservistes sans passé militaire représentent plus des trois quarts des effectifs, ce n'est plus le cas dès lors qu'il s'agit des corps d'officiers et de sous-officiers, où les réservistes sont, dans la plupart des cas, des anciens gendarmes ou des anciens du service national, obligatoire (avant 1999) ou volontaires.*

*La gendarmerie devra donc veiller à fidéliser et promouvoir les jeunes recrues militaires du rang pour encore améliorer son insertion dans le tissu social et renforcer le lien gendarmerie/population. La fidélisation devrait aussi permettre d'améliorer le taux de féminisation de la réserve.*

*L'analyse des emplois occupés par les réservistes de la gendarmerie en activité et de leurs diplômes tend à définir le réserviste comme une personne issue des catégories socio-professionnelles intermédiaires.*

*Tant la gendarmerie que la police n'ont pas rencontré de difficultés pour atteindre leurs objectifs de montée en puissance des réserves. La gendarmerie a pu attirer ou retenir un suffisamment grand nombre de personnes issues de la société civile et d'anciens militaires pour à la fois répondre au désir d'engagement des citoyens et maintenir une forte structuration par les anciens de l'arme. En raison de ses règles statutaires, la police a eu moins recours à la société civile mais a réussi à fortement mobiliser ses retraités pour atteindre ses objectifs numériques. Cependant, les départs à la retraite à un âge plus tardif ont pesé un risque sur l'alimentation de son vivier.*

*Les réservistes de la gendarmerie issus de la société civile font l'objet d'une formation présentielle courte complétée par la formation au sein des groupements. Elle est ponctuée par des cérémonies symboliques qui marquent l'appartenance du réserviste à la gendarmerie.*

*Pour favoriser l'attractivité de la réserve, la gendarmerie dispose des leviers propres à son statut militaire, en particulier la capacité à promouvoir les réservistes et à les récompenser. Ce même état d'esprit prévaut dans la formation initiale brève mais exigeante dispensée aux recrues et permet leur acculturation rapide aux valeurs de la gendarmerie, qui se poursuit ensuite au sein des brigades.*

*Les rémunérations perçues par les réservistes constituent un revenu d'appoint non négligeable pour les retraités de la police nationale bien qu'elles soient plafonnées par les règles de cumul. Dans la gendarmerie qui emploie ses réservistes un moins grand nombre de jours, l'apport est moins important mais néanmoins appréciable. Ces revenus sont d'autant plus qu'ils ne sont pas fiscalisés. Dans la gendarmerie, la possibilité de monter en grade est une forte incitation à servir. Tant le réserviste de la police que celui de la gendarmerie bénéficient d'une protection sociale et fonctionnelle mais qui pourrait encore être améliorée, en particulier dans la phase de la préparation militaire gendarmerie.*

*L'engagement dans la réserve ayant ceci de particulier qu'il implique un tiers qui n'est pas partie prenante au contrat mais qui est soumis à des obligations qui en découlent, le ministère des armées a, pour faciliter les relations avec les employeurs, mis en place des mesures incitatives désormais portées par le secrétariat général de la garde nationale. Des mesures fiscales accompagnent les facilités données par les entreprises à leurs salariés. Elles se sont combinées avec d'autres mesures de même nature prises dans le cadre de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. La police nationale n'entre pas dans le champ de la plupart de ces dispositifs. La superposition des mesures et leur complexité incitent à s'interroger sur leur réelle efficacité alors qu'aucun bilan global n'a été tiré.*

*Pour les étudiants, le parcours dans la réserve peut être valorisé dans le cadre de leurs études. Les réservistes de la gendarmerie peuvent passer le concours interne de sous-officier.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 6. poursuivre l'amélioration de la couverture sociale du réserviste, en prenant en compte en particulier la période de la préparation militaire gendarmerie qui précède la signature du contrat d'engagement à servir dans la réserve (DGGN) ;*
- 7. harmoniser les dispositions relatives aux relations entre les réservistes et leurs employeurs civils sur les durées de préavis et la valorisation des activités de réserve ; en particulier étendre aux employeurs des réservistes de la police le bénéfice de l'article L. 6331-1 du code du travail (ministère des armées et ministère de l'intérieur).*





# **Chapitre III**

## **Appui quotidien indispensable aux forces de sécurité, la réserve allie souplesse d'emploi et moindre coût**

Les objectifs fixés lors de la création de la garde nationale en novembre 2016 étaient très ambitieux : atteindre 85 000 réservistes en 2018 dont 45 000 pour le seul ministère de l'intérieur, répartis très majoritairement au sein de la gendarmerie à laquelle était attribuée une cible de 40 000 réservistes<sup>103</sup>. Cette cible était d'autant plus volontariste que les effectifs de la réserve dans la gendarmerie étaient en 2015 à un point bas de 22 960 agents. Pour la police dont la réserve n'était que de 3 067 en 2015, un objectif de 5 000 personnes sous contrat d'engagement à servir dans la réserve a été défini.

Bien que ces objectifs n'aient été que partiellement atteints, la contribution de la réserve à l'activité des forces de sécurité intérieure a considérablement augmenté en trois ans. Elle est désormais un complément indispensable aux deux forces, dans des positionnements cependant un peu différents.

### **I - Une augmentation très importante de la contribution des réservistes**

#### **A - Une augmentation des effectifs et de leur emploi**

Les effectifs de la réserve opérationnelle du ministère de l'intérieur ont fortement augmenté pendant la période sous contrôle (+ 27 % pour l'ensemble du ministère ; + 19,2 % pour la gendarmerie et + 97 % dans la police) pour atteindre 35 369 personnes ayant signé un contrat à servir dans la réserve en 2017. L'effet de la création de la garde nationale est décisif puisque les effectifs de la réserve opérationnelle du ministère de l'intérieur avaient diminué de 6,5 % entre 2013 et 2015 (respectivement - 8,3 % dans la gendarmerie et + 9,7 % dans la police) pour augmenter de 52 % entre 2015 et 2017 (respectivement + 30 % dans la gendarmerie et + 80 % dans la police). Concernant la gendarmerie, cette progression est inférieure au cadencement annoncé qui prévoyait un effectif de 28 500 réservistes en 2016, 33 200 en 2017 et de 40 000 fin 2018. Le budget de la réserve n'a cependant pas permis de conserver cet objectif

---

<sup>103</sup> Réunion interministérielle du 31 août 2016.

(cf. *infra*) et la cible a de fait été ramenée à 30 000 réservistes en 2018 et en 2019 sans que la perspective de 40 000 réservistes soit officiellement abandonnée. La note expresse du 30 juin 2017<sup>104</sup> sur le concept d'emploi de la réserve opérationnelle de niveau 1 rappelait encore l'objectif d'atteindre, en 2018, 40 000 réservistes recrutés et 4 000 personnes employées chaque jour.

**Tableau n° 6 : évolution des effectifs**

| <i>Effectifs</i>   | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b>               | <b>Augmentation<br/>2013-2017</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|-----------------------------------|
| <b>Gendarmerie</b> | 25 031      | 23 292      | 22 960      | 26 343      | 29 847      | 30 288                    | 19,2 %                            |
| <b>Police</b>      | 2 796       | 2 716       | 3 067       | 4 164       | 5 522       | <i>non<br/>communiqué</i> | 97,5 %                            |
| <b>Total</b>       | 27 827      | 26 008      | 23 266      | 30 507      | 35 369      | <i>non<br/>communiqué</i> | 27,1 %                            |

Source : Cour des comptes d'après données DGPN et DGGN

Au-delà du nombre de réservistes sous contrat, c'est surtout leur taux d'activité qui traduit la participation réelle de la réserve à la sécurité intérieure aux côtés des personnels d'active. Il se traduit par le nombre total de journées effectuées et « l'empreinte au sol », c'est-à-dire le nombre de réservistes effectivement employés chaque jour.

**Tableau n° 7 : évolution du nombre de journées – « empreinte au sol »**

|                                 | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>augmentation<br/>2013/2017</b> | <b>2018</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| <b>nombre de journées</b>       |             |             |             |             |             |                                   |             |
| <b>Gendarmerie</b>              | 436 323     | 468 452     | 540 200     | 786 185     | 978 678     | 124,3 %                           | 731 090     |
| <b>Police</b>                   | 127 726     | 137 118     | 198 430     | 288 061     | 305 773     | 139,4 %                           | 288 926     |
| <b>Ministère de l'intérieur</b> | 564 049     | 606 257     | 738 630     | 1 074 246   | 1 284 451   | 127,7 %                           | 1 020 016   |
| <b>empreinte au sol</b>         |             |             |             |             |             |                                   |             |
| <b>Gendarmerie</b>              | 1195,4      | 1283,4      | 1480,0      | 2153,9      | 2681,3      | 124,3 %                           | 2 029       |
| <b>Police</b>                   | 349,9       | 375,7       | 543,6       | 789,2       | 837,7       | 139,4 %                           | 791,6       |
| <b>Ministère de l'intérieur</b> | 1545,3      | 1661,0      | 2023,6      | 2943,1      | 3519,0      | 127,7 %                           | 2 800,6     |

Source : Cour des comptes d'après données DGPN et DGGN

En 2017, l'empreinte au sol pour le ministère de l'intérieur est de plus de 3 500 personnes. Ce doublement de la présence quotidienne des réservistes auprès des forces de sécurité intérieure a été permis par un taux d'emploi en forte augmentation.

<sup>104</sup> Note express n° 45241 du 30 juin 2017 GEND/DOE-Objet : Le concept d'emploi de la réserve opérationnelle de 1<sup>er</sup> niveau.

Le taux d'emploi des réservistes est un enjeu, à plusieurs titres. Il est un des déterminants de la satisfaction du réserviste. Pour les réservistes militaires, plus le nombre de jours d'ESR augmente plus la satisfaction du réserviste est grande. Selon l'étude déjà citée du ministère de la défense auprès des réservistes, le nombre de personnes « tout à fait satisfaites » du nombre de jours d'activité qui leur est proposé est de 16 % pour un à cinq jours d'activité, de 27 % pour six à 15 jours d'activité, de 39 % pour 16 à 30 jours d'activité et de 51 % au-delà de 30 jours d'activité. Par ailleurs le taux d'emploi doit être suffisamment important pour maintenir la compétence et l'implication des réservistes. C'est d'ailleurs à partir d'un nombre de jours d'emploi minimal de dix jours que les réservistes sont notés dans la gendarmerie et qu'ils pourront progressivement monter en grade. Il doit être également suffisant pour justifier le coût des formations initiales effectuées, en particulier dans la gendarmerie, mais être adapté aux possibilités réelles des personnes issues de la société civile qui ont par ailleurs parfois un emploi ou effectuent des études. C'est pourquoi dans la gendarmerie les missions sont généralement de courte durée afin de permettre aux réservistes de concilier au mieux leur engagement dans les forces de sécurité intérieure et leurs activités civiles.

Compte tenu de ces contraintes, la garde nationale estime qu'un objectif d'emploi de 30 jours annuels par réserviste est une cible pertinente. Dans la gendarmerie, un objectif moyen de 21 jours d'emploi par réserviste a été fixé pour 2018, en retrait par rapport aux années antérieures compte tenu des contraintes budgétaires. Dans la police dont le vivier de réservistes est resserré et essentiellement composé de personnes retraitées, plus disponibles, le taux d'emploi est bien plus élevé mais aucune cible n'est fixée. La limite d'emploi est souvent liée à la disponibilité des retraités et aux règles de cumul emploi-retraite. Ceci explique que malgré des effectifs plus de cinq fois inférieurs à ceux de la gendarmerie, l'activité de la réserve de la police représente près d'un tiers des journées effectuées par la réserve opérationnelle de niveau 1 et que, de 2013 à 2016, le taux d'emploi dans la police étant plus de deux fois supérieur à celui de la gendarmerie.

**Tableau n° 8 : évolution du nombre de journées effectuées par un réserviste**

| Nombre moyen de jours d'activité | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Gendarmerie</b>               | 17,4 | 20,1 | 23,5 | 29,8 | 32,8 | 23,5 |
| <b>Police</b>                    | 45,7 | 50,5 | 64,7 | 69,2 | 55,4 | 54,6 |

Source : tableau Cour des comptes d'après données DGPN et DGGN

Le taux d'emploi des réservistes dans la police a chuté en 2017, compte tenu des efforts de recrutement effectués depuis 2015, qui ont conduit à répartir sur un effectif plus large l'activité de la réserve.

De manière complémentaire à l'indicateur constitué par l'empreinte au sol, la réalité de l'appui apporté par la réserve peut être évaluée par un calcul de l'équivalence en ETPT du soutien apporté.

## B - Une contribution évaluée en ETPT non négligeable

### 1 - Près de 5 % des effectifs de l'active évalué en ETPT dans la gendarmerie en 2017

La DGGN souligne la difficulté de traduire le temps travaillé par les réservistes en ETPT, compte tenu de la diversité de leur activité, de la spécificité de leur mode d'intervention (cumul d'interventions ponctuelles réparties entre de nombreux réservistes), de l'importance des évolutions annuelles et de la durée de la formation initiale alors que certaines personnes n'auront pas ou peu d'activité pendant une année ou cesseront d'exercer très rapidement.

**Tableau n° 9 : évaluation de l'apport de la réserve dans la gendarmerie en ETPT (en % de l'effectif total)**

| Réserve             | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018           |
|---------------------|------|------|------|------|------|----------------|
| Équivalent ETPT (1) | 2,2  | 2,4  | 2,7  | 3,9  | 4,8  | non communiqué |

(1) Ces taux ont été obtenus en divisant le nombre total de journées effectuées par les réservistes par 208 (le nombre de jours annuel effectués en gendarmerie varie entre 207 et 210 selon les années) afin d'obtenir un ETPT, qui a été comparé aux effectifs de la gendarmerie décrits dans les RAP 2013 à 2017.

Source : Cour des comptes

Néanmoins, cette approche permet de prendre la mesure de l'action des réservistes, qui dépasse le simple appoint puisqu'il représente en 2017 près de 5 % des forces d'active. Si ce constat n'emporte pas automatiquement la conclusion selon laquelle les réservistes devraient être intégrés dans le calcul des ETPT (cf. *infra*), il confirme le caractère indispensable dans le fonctionnement quotidien de la gendarmerie, d'autant que les missions accomplies sont largement identiques à celles de l'active et que les conditions d'emploi sont de plus en plus similaires.

### 2 - Près de 1 % des effectifs de l'active, évalué en ETPT de la police en 2017

Dans la police, les réservistes représentent une présence moins importante que dans la gendarmerie mais néanmoins jugée indispensable dans la mesure où ils ont souvent une affectation proche de leurs anciennes fonctions et sont donc immédiatement opérationnels, sans formation ni encadrement préalables. Si les anciens policiers retraités représentent plus de 85 % des effectifs de la réserve, ils réalisent 94,5 % des vacations. Si on ajoute l'activité des réservistes anciens ADS, l'activité des anciens policiers et des anciens ADS réservistes représente 97 % de l'activité totale des réservistes.

**Tableau n° 10 : évaluation de l'apport de la réserve dans la police en ETPT (en % de l'effectif total)**

| En %                    | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Réservistes en ETPT (1) | 0,4  | 0,4  | 0,6  | 0,9  | 0,9  | 0,83 |

(1) Ces taux ont été obtenus en multipliant par 7 le nombre total de journées effectuées par les réservistes (nombre d'heures d'une vacation de réservistes) et en divisant le nombre ainsi obtenu par 1604 heures (nombre d'heures annuelles dues par un ETPT) afin d'obtenir un nombre d'ETPT, qui a été comparé aux effectifs de la police décrits dans les RAP 2013 à 2017.

Source : Cour des comptes

## **II - Malgré une définition des missions identique, les différences dans la doctrine d'emploi induisent des positionnements spécifiques de la réserve dans la police et la gendarmerie**

Dans la police comme dans la gendarmerie, les textes définissent les missions de manière large, proche de celles des forces d'active. Les doctrines d'emploi sont cependant différentes qu'il s'agisse des réservistes issus de la société civile ou des agents retraités. Liées à l'histoire de la création des réserves mais également pour partie aux contraintes induites par les spécificités territoriales, ces différences expliquent un positionnement spécifique des réserves opérationnelles au sein des deux forces.

### **A - Dans la gendarmerie, un apport conséquent aux missions de sécurité publique**

#### **1 - Le réserviste, un généraliste aux missions proches de celles de l'active**

Aux termes de l'article L. 4145-1 du code de la défense « les officiers, sous-officiers et militaires du rang réservistes de la gendarmerie nationale renforcent les unités d'active, individuellement ou en formations constituées. Employés par priorité dans les fonctions opérationnelles, ils participent aussi aux fonctions de soutien ». Hormis les missions de maintien de l'ordre en unités constituées, toutes les missions sont accessibles aux réservistes de la gendarmerie dès lors qu'ils en ont la compétence, évaluée par le responsable du groupement départemental de gendarmerie.

La réserve opérationnelle est prioritairement engagée au profit des groupements de gendarmerie départementale et employée à 70 % dans des missions de sécurité publique. L'enjeu est de contribuer à la visibilité des brigades et de permettre un maximum de patrouilles, compte tenu de l'ampleur du territoire géographique sous la responsabilité de la gendarmerie nationale (plus de 90 % du territoire national). Pour faciliter l'emploi des réservistes au plan local, en 2015, les pelotons de réserve de gendarmerie départementale (PRGD) ont fusionné avec les escadrons de réserve de gendarmerie mobile (ERGM) et sont désormais intégrés dans des compagnies de réserve territoriale (CRT) rattachées à un groupement départemental de gendarmerie. En 2017<sup>105</sup>, les groupements de gendarmerie départementale employaient près de 92 % des effectifs de la réserve opérationnelle, les états-majors des régions de gendarmerie près de 2 %<sup>106</sup>.

Au sein de la sécurité publique, les missions de la réserve sont similaires à celles de l'active : patrouille, participation aux dispositifs de sécurité<sup>107</sup>, sécurisation d'événements, participation à la sécurisation d'un périmètre amont et de la logistique, comme à Notre-Dame des Landes au premier quadrimestre 2018, catastrophes naturelles comme aux Antilles lors de

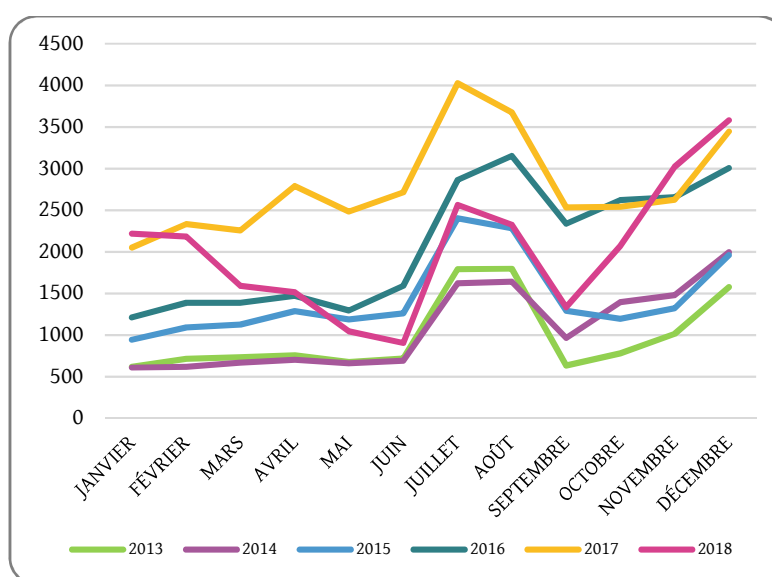
<sup>105</sup> Circulaire n° 14 000/GEND/DSF/SDOE/BORG du 31 mars 2017 relative à l'organisation de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

<sup>106</sup> Les autres services d'emploi sont la gendarmerie Outre-mer, la Gendarmerie des transports aériens, la garde républicaine, le GIGN.

<sup>107</sup> Par exemple lors de l'itinérance mémorielle du Président de la République en novembre 2018.

l'ouragan Irma en octobre 2017 dans l'Aude à la suite des inondations d'octobre 2018, participation aux dispositifs hivernal et estival de protection des populations, participation aux centres d'opération de renseignement de la gendarmerie de gestion – CORG – etc. Ces missions sont marquées par une forte saisonnalité qui s'explique à la fois par les dispositifs estivaux de protection des populations, déployés essentiellement sur le littoral, par la multiplication des événements festifs, par le renforcement des contrôles routiers durant ces périodes et par l'augmentation des patrouilles durant les mois de fin d'année qui voient l'augmentation des cambriolages. Les pics estivaux correspondent également aux mois de prise de congés des personnels d'active.

**Graphique n° 5 : la saisonnalité de l'emploi des réservistes de la gendarmerie**



Source : Cour des comptes, données DGGN

Les réservistes consacrent également près de 30 % de leur activité à la formation des nouveaux réservistes et au soutien administratif et logistique aux contours divers, même si la gestion de l'emploi des réservistes (information, recrutement, gestion des missions) en est un élément essentiel. Par ailleurs, des réservistes de la gendarmerie interviennent également pour assurer la sécurité dans les réseaux de transports publics de la région Île-de-France et en région lyonnaise. Le financement de cette activité est assuré par la région Île-de-France.

Les principales différences dans la répartition des missions entre les réservistes et les personnels d'active tiennent au fait que les premiers ne disposent pas de la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) ni le plus souvent de celle d'agent de police judiciaire (APJ)<sup>108</sup> ce qui limite leur activité. En effet seuls les anciens militaires ayant exercé en qualité d'OPJ ou d'APJ durant leur service actif et remplissant les conditions de l'article 20-1 du code

<sup>108</sup> Les APJ secondent les OPJ. Ils constatent les crimes, délits ou contraventions et en dressent procès-verbal ; ils reçoivent par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions. Ils n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue. (Article 20 du CPP).

de procédure pénale (CPP) détiennent la qualification d'APJ. Les autres réservistes acquièrent la qualification d'agent de police judiciaire adjoint (APJA)<sup>109</sup> dont le périmètre d'action est limité. Concernant la sécurité routière, si les réservistes participent aux patrouilles qui effectuent notamment de la sécurité routière, ils ne sont qu'exceptionnellement engagés sur des missions qui nécessitent les compétences des motards. L'exercice des fonctions militaires concerne leur participation aux journées défense et citoyenneté (JDC).

**Tableau n° 11 : taux d'emploi des réservistes et de l'active par type de missions (en %)**

|                                                               | 2013       |            | 2014       |            | 2015       |            | 2016       |            | 2017       |            | 2018 |    |
|---------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|----|
|                                                               | R*         | A**        | R          | A          | R          | A          | R          | A          | R          | A          | R    | A  |
| <i>Ordre et sécurité publique</i>                             | 64         | 46         | 69         | 46         | 72         | 46         | 81         | 45         | 69         | 45         | 68   | 46 |
| <i>Sécurité routière</i>                                      | 4          | 12         | 4          | 12         | 4          | 12         | 4          | 11         | 4          | 11         | 4    | 10 |
| <i>Missions de police judiciaire et concours à la justice</i> | 4          | 25         | 4          | 25         | 4          | 25         | 2          | 27         | 3          | 27         | 3    | 28 |
| <i>Instruction et formation</i>                               | 14         | 15         | 12         | 15         | 9          | 15         | 6          | 15         | 13         | 15         | 11   | 4  |
| <i>Soutien (RH et logistique)</i>                             | 12         |            | 10         |            | 9          |            | 7          |            | 11         |            | 12   |    |
| <i>Exercice des missions militaires</i>                       | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2          | 2    | 2  |
| <b>Total</b>                                                  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |      |    |

\* R : réserviste ; \*\*A : personnel d'active

Source : tableau Cour des comptes d'après données DGGN

## 2 - Une structure par grade qui favorise l'usage autonome des réservistes mais dont l'équilibre doit être assuré

La Cour a souhaité examiner la pyramide par grade de la réserve afin de mesurer l'adéquation de sa structure à son schéma d'organisation. Des données transmises par la gendarmerie à l'été 2018, il ressortait qu'à la suite de la réduction du format de la réserve qui avait atteint son point bas en 2015, le taux d'encadrement était devenu excessif puisqu'il y avait 1,5 sous-officier pour un militaire du rang. La croissance des effectifs de la réserve à partir de 2016 amorçait une correction partielle de cette situation. Cependant, la gendarmerie a produit en toute fin d'instruction des données nouvelles très sensiblement différentes, y compris concernant les années antérieures, qui ne permettent pas de corroborer cette analyse.

<sup>109</sup> Les APJA secondent les OPJ ; l'article 21 du CPP indique qu'ils ont « pour mission de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ; et de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres. Ils peuvent également constater par procès-verbal les contraventions à certaines dispositions du code de la route (limitativement énumérées) ainsi que les contraventions prévues à l'article 621-1 du code pénal (outrages sexistes). Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

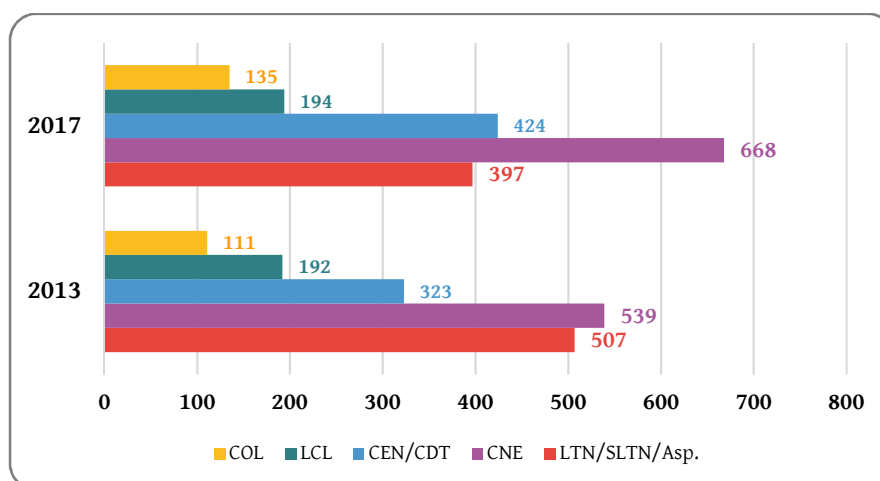
Ce constat souligne la nécessité de fiabiliser les données (cf. recommandation n° 3).

Malgré ces incertitudes, certains constats peuvent être établis.

La structuration de la réserve de la gendarmerie repose sur une répartition des effectifs qui permet que les réservistes militaires du rang, pour la plupart civils, et souvent jeunes, soient encadrés par des sous-officiers et des officiers anciens gendarmes, autres militaires et anciens du service national aguerris. Elle permet d'employer les réservistes sans mobiliser du personnel d'active.

L'analyse s'agissant de la pyramide des grades d'officiers, qui a été moins affectée par les changements dans les données, montre que sa base s'est rétrécie. La part des commandants/chefs d'escadron et des capitaines est passée, sous l'effet de l'accélération des promotions, de 51,5 % en 2013 à 60 % en 2017. Cette augmentation peut s'expliquer par la nécessité d'encadrer un plus grand nombre de réservistes, mais elle aboutit à aggraver la déformation de la pyramide hiérarchique avec un rétrécissement du vivier des premiers grades d'officiers, sous l'effet de l'accélération de l'avancement aux grades d'officiers à partir de 2016.

**Graphique n° 6 : pyramide des grades d'officiers réservistes en 2013 et en 2017\***



\* COL : colonel, LCL : lieutenant-colonel ; CEN/CDT : chef d'escadron/commandant ; CNE : Capitaine ; LTN/SLTN/Asp. : Lieutenant, sous-lieutenant, aspirant.

Source : Cour des comptes, données GN décembre 2018

Pour pallier cette déformation et améliorer l'ouverture du corps des officiers à la société civile, la gendarmerie a, pour les deux derniers exercices, élargi à 60 (au lieu de 30 précédemment) le nombre des élèves officiers de réserve suivant le peloton de l'école de Melun. Elle a aussi entrepris de redresser cette situation en promouvant un nombre croissant de sous-officiers et d'officiers, bien que ces promotions soient exceptionnelles et contingentées au titre de l'article



R. 4221-21 du code de la défense<sup>110</sup>. Néanmoins, la pyramide reste très déficitaire dans les premiers grades d'officiers ce qui conduit à préconiser de ralentir les promotions.

### **3 - Des conditions d'emploi qui privilégient la similitude d'intervention avec l'active et l'autonomie des réservistes**

Les conditions d'emploi des réservistes sont quasiment identiques à celles de l'active. Ils portent le même uniforme, sont armés et rien ne permet à un interlocuteur de distinguer un réserviste d'un gendarme professionnel. Ils bénéficient d'une carte professionnelle dont la puce est activée en fonction des missions et leur permet ponctuellement d'accéder aux locaux, et aux programmes informatiques relevant de la mission et acquièrent par la formation, ou retrouvent (dans le cas des gendarmes retraités), l'habilitation à l'utilisation des différents équipements (bâton télescopique de défense, etc.).

Les missions du réserviste sont en conformité avec les responsabilités associées à son grade. Il est donc susceptible d'encadrer des unités composées exclusivement de réservistes mais comprenant éventuellement des personnes de l'active. Ainsi, par principe, toutes les missions (hors maintien de l'ordre) sont potentiellement ouvertes à tout réserviste, quelle que soit son origine, dès lors qu'il en a le grade et les compétences.

#### *a) La création d'unités d'intervention constituées exclusivement de réservistes*

Au sein des compagnies de réserve territoriales, rattachées aux groupements de gendarmerie, des unités spécifiques de réservistes (militaires du rang et encadrants, ceux-ci étant toujours d'anciens gendarmes) sont susceptibles d'être créées sous la forme d'un détachement de surveillance et d'intervention de réservistes (DSIR) comprenant jusqu'à trois patrouilles ou d'un peloton de surveillance et d'intervention de réservistes (PSIR) comprenant alors au moins quatre patrouilles, soit 15 à 18 militaires. Chaque DSIR/PSIR, adopte les modes d'action d'un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG). Il agit ainsi de manière autonome, ou en coordination avec une ou plusieurs brigades territoriales. Cette autonomie reste encadrée par le responsable territorial. Chaque service donne impérativement lieu à une prise de contact physique ou éventuellement par radio avec l'unité territoriale sur la circonscription de laquelle il opère. La nuit, les contacts sont pris avec le centre d'opérations et de renseignements de la gendarmerie (CORG), qui suit l'activité et les positions des patrouilles de la réserve opérationnelle. L'enjeu est double :

- créer ou maintenir des brigades dans le cadre de la lutte contre la délinquance, l'emploi d'une unité autonome procurant un effet immédiat de visibilité. L'ampleur du territoire couvert et la densité de population qui est en règle inférieure à la moyenne nationale, semblent ici des facteurs importants. Pour couvrir l'ensemble du territoire, l'activité de la gendarmerie repose sur de très nombreuses unités déconcentrées, composées de quelques personnes. Ainsi le département de la Haute-Loire compte plus de 35 brigades. Dans ce cadre la contribution régulière des réservistes est essentielle pour maintenir l'ensemble des brigades ;

<sup>110</sup> « Dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté ministériel, les réservistes ayant obtenu une qualification dans les conditions fixées par le ministre de la défense, ou pour les réservistes de la gendarmerie nationale par le ministre de l'intérieur, peuvent être nommés :

1° Au premier grade d'officier, les sous-officiers ou officiers mariniers ayant au moins deux ans de grade ;

2° Au premier grade de sous-officier ou officier marinier, les militaires du rang ayant au moins un an de grade ».

- intervenir en cas de situation de crise. À la suite du passage de l'ouragan Irma, deux compagnies de réserve territoriale ont été projetées successivement à Saint-Martin en septembre et octobre 2017 pour une durée de trois mois. Chacune de ces deux CRT était composée de 73 militaires réservistes (à l'exception du commandant de la deuxième CRT, officier d'active), sélectionnés parmi les candidats qui avaient répondu à un appel à volontaires diffusé par le commandement des réserves de la gendarmerie. Le retour d'expérience effectué par la DGGN est très favorable. Les CRT se sont parfaitement intégrées dans le dispositif global et participaient, à l'instar des unités d'active, aux missions de sécurité générale sur l'île en constituant des détachements de surveillance et d'intervention autonomes, confirmant ainsi l'équivalence sur certaines missions des unités d'active, des unités mixtes et des unités de réservistes.

### *b) Le dispositif GOPINT*

Expérimenté pour la première fois en 2016, le GOPINT est un dispositif destiné à renforcer certaines unités en sous-effectif durable par des réservistes fidélisés. Ce renfort est effectué par des réservistes aguerris, anciens de l'arme, qui connaissent bien la zone d'action dans laquelle ils interviennent ainsi que le travail de l'unité et qui sont susceptibles de se voir confier des enquêtes. En tant qu'ancien officier d'active OPJ ou APJ, le réserviste bénéficie en effet de son habilitation comme APJ.

Le retour d'expérience effectué par la gendarmerie est, là encore, très positif et le dispositif est désormais transposable à tous les groupements de gendarmerie départementale. Pour l'année 2018, 30 groupements ont bénéficié d'une allocation dédiée à la constitution du GOPINT, permettant au total d'employer un effectif de 152 réservistes.

Il s'agit en quelque sorte d'une professionnalisation de la réserve, qui peut faire penser à la réserve de la police, dans la mesure où il est fait appel à des réservistes anciens de l'arme auxquels on demande une disponibilité de plus de 50 jours sur une même unité, bien supérieure au taux d'emploi moyen d'un réserviste dans la gendarmerie (33 jours en moyenne en 2017 mais 55 jours en moyenne dans la police). Ce type d'évolution devra être intégré dans les réflexions sur l'évaluation de la contribution de la réserve (cf. *infra*).

## **B - Dans la police, un apport expérimenté, un soutien généraliste et indispensable à l'exercice de certaines niches d'activité**

### **1 - Une définition des missions proche de celles de l'active**

Aux termes à l'article L.411-7 du code de la sécurité intérieure, la réserve civile est destinée à des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et à des missions de solidarité, en France et à l'étranger, à l'exception des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

Ces missions sont détaillées dans la circulaire du 8 novembre 2011 : « les réservistes exercent des missions de soutien dans les domaines de la prévention, de la surveillance et du soutien opérationnel et administratif et enfin des missions de spécialistes s'appuyant sur les compétences et le savoir-faire des réservistes. (...) Ils ne doivent pas être exposés à des missions risquées (...). S'il s'agit de missions administratives, logistiques ou techniques, elles doivent présenter un caractère exceptionnel et temporaire (...) ».

Un référentiel d'emploi composé de 78 fiches a été créé la même année ; il décrit l'ensemble des missions sur lesquelles le réserviste est susceptible d'intervenir. L'instruction annuelle transmise aux SGAMI par la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), pour la programmation de l'emploi de la réserve, permet de définir des priorités d'emploi. À côté des orientations habituelles (soutien aux dispositifs opérationnels, renforts saisonniers), les priorités les plus récentes reflètent celles de la police nationale<sup>111</sup> : plan de lutte anti délinquance, dispositif « délégué cohésion police population », police de sécurité au quotidien, contentieux des étrangers et, plus ponctuellement, en 2017 et 2018, le renforcement du centre automatisé des constatations des infractions routières (CACIR), dont la Cour avait souligné les insuffisances lors d'un contrôle en 2017.

**Tableau n° 12 : emploi de la réserve civile par type de missions en 2017**

| Nature des missions           | Nombre de vacations | Pourcentage  |
|-------------------------------|---------------------|--------------|
| <b>Soutien opérationnel</b>   | <b>258 096</b>      | <b>84</b>    |
| <i>dont police judiciaire</i> | <i>144 314</i>      | <i>47</i>    |
| <i>dont soutien</i>           | <i>75 282</i>       | <i>24,5</i>  |
| <i>dont spécialistes</i>      | <i>38 500</i>       | <i>12,5</i>  |
| <b>Administration</b>         | <b>16 997</b>       | <b>5,5</b>   |
| <b>Technique</b>              | <b>32 107</b>       | <b>10,45</b> |
| <i>dont soutien</i>           | <i>9 659</i>        | <i>3,14</i>  |
| <i>dont spécialiste</i>       | <i>22 448</i>       | <i>7,31</i>  |
| <b>Total</b>                  | <b>307 200</b>      | <b>100</b>   |

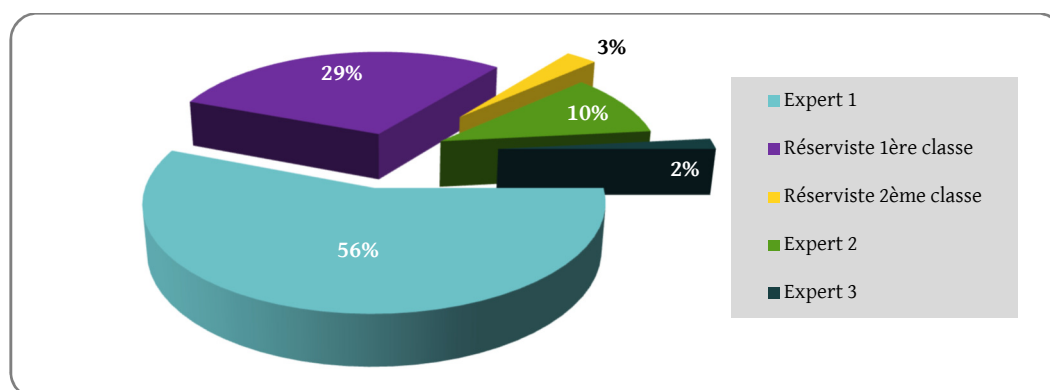
Source : DGPN

Le référentiel d'emploi des réservistes distingue trois types de missions : police judiciaire (sept fiches), soutien (32 fiches), spécialistes (39 fiches) ; au total 78 fiches sont regroupées en six niveaux de compétence et de rémunération : expert 3 (12 fiches), expert 2 (14 fiches), expert 1 (27 fiches), réserviste 1ère classe (13 fiches), réserviste 2ème classe (8 fiches), auxiliaire (4 fiches).

La notion d'expertise ne correspond pas, à la différence de la gendarmerie, à la possession de compétences rares ou extérieures au personnel de la police, mais à des expertises acquises par le policier lors de son activité antérieure à sa mise à la retraite. Cela explique que la qualification d'expert de niveau 1 concerne la majorité des situations. Seule l'expertise de niveau 3 (seulement 3 % de l'activité) correspond à des compétences spécifiques, souvent externes à la police telles que celles de médecin, d'expert en système d'information, mais également certaines acquises par d'anciens policiers (défense du contentieux des étrangers par exemple).

La part importante prise par les activités judiciaires des réservistes de la police par rapport à l'activité des réservistes de la gendarmerie, s'explique par le fait qu'en tant qu'anciens policiers, ils conservent le titre d'APJ et peuvent donc apporter leur concours dans de nombreuses interventions, procédures et investigations aux côtés des OPJ. Les gardes et escortes de personnes détenues ou retenues sont également intégrées sous cette qualification.

<sup>111</sup> Lettre du directeur des ressources et des compétences de la police nationale du 4 décembre 2017 ayant pour objet : « Instructions pour la programmation de l'emploi de la réserve civile au titre de l'année budgétaire 2018 ».

**Schéma n° 6 : répartition par niveau de fonction en 2017**

Source : DGPN

Ce référentiel d'emploi a fait l'objet de plusieurs critiques de la part des utilisateurs : il serait parfois trop précis et insuffisamment mis à jour. Par exemple, il qualifie chaque poste au regard de la nécessité de port d'arme. La fonction d'accueil est décrite comme ne nécessitant pas de port d'arme et serait donc potentiellement accessible à un réserviste issu de la société civile. Dans certaines zones (DDSP 13 notamment), les responsables ont renoncé à confier l'accueil à des personnes non armées compte tenu des situations de violence auxquelles elles risquent d'être exposées. Dans cet exemple, qui n'est pas isolé, la question est alors posée de l'éventuelle requalification du poste par le responsable de proximité.

Une analyse statistique montre des différences significatives dans l'usage des fiches par les différentes DDSP. 30 % des DDSP utilisent peu les fiches de réserviste de niveau 1 (moins de 10 % des vacations) alors que celles-ci représentent près de 30 % du total des vacations effectuées au plan national ; ces DDSP utilisent au contraire, de manière significative, davantage de vacations d'experts de niveau 1 que la moyenne nationale. Une connaissance des caractéristiques territoriales et de la spécificité éventuelle de l'activité sur ces territoires (existence d'aéroports internationaux, de centres de rétention administrative, nature des événements ponctuels et des dispositifs hivernaux et estivaux, etc.) serait nécessaire pour analyser la pertinence et l'équité des choix opérés par les différentes DDSP. Ce contrôle n'est actuellement pas effectué. Certaines DDSP ont d'ailleurs fait état de la concurrence à laquelle certains services se livreraient en classant parmi des missions mieux rémunérées des activités qui ne le méritent pas aux termes du référentiel d'emploi, pour être sûrs d'attirer les réservistes.

Ce constat appelle une double interrogation : en premier lieu, sur la possibilité de simplifier ce fichier et en second lieu, sur les différences locales de traitement et le cas échéant, sur l'harmonisation des pratiques.

## **C - Une doctrine d'emploi qui valorise la complémentarité**

Au-delà de la définition des missions, c'est la doctrine d'emploi qui définit la place des réservistes et leur apport réel dans l'activité. Celles de la police et de la gendarmerie diffèrent sur de nombreux points.

La première différence est celle qui sépare, dans la police, les réservistes habilités au port de l'arme (anciens policiers et anciens ADS) et les réservistes non armés, issus de la société civile, et donc exclus des missions opérationnelles. Ceux-ci effectuent soit des missions d'expertise de haut niveau, soit des missions d'exécution dans des tâches à caractère administratif, logistique ou technique (distribution de documentation, activité de prévention dans les écoles, etc.). Compte tenu du faible nombre de personnes et de vacations concernées, le travail des rapporteurs s'est concentré sur l'apport des réservistes potentiellement armés.

Pour cette catégorie de réservistes, cependant, la doctrine d'emploi est différente dans la police et la gendarmerie. Alors que dans la gendarmerie l'intégration est fondée sur un positionnement de plus en plus comparable des réservistes et des forces d'active, dans la police les réservistes sont positionnés sur des missions de soutien, qui visent à décharger les policiers en activité pour que ces derniers se concentrent sur leur cœur de métier.

D'une part, aux termes de la circulaire de 2011, les réservistes de la police ne peuvent remplir des missions d'encadrement ; ils ne peuvent pas non plus intervenir seuls avec un ADS, ce dernier devant bénéficier de l'encadrement d'un personnel d'active. L'intervention d'unités uniquement composée de réservistes, n'est pas autorisée, sauf dans certaines missions techniques ou administratives telles que la défense en matière de contentieux des étrangers par exemple ou encore pour des missions de garde statique. L'activité de patrouilleur est réalisée au sein de patrouilles d'active.

D'autre part, leur intervention est conçue comme complémentaire de celle des policiers<sup>112</sup>. Le réserviste intervient prioritairement en soutien, soit sur des missions à faible valeur ajoutée (gardes statiques de bâtiments), soit sur des missions urgentes susceptibles de désorganiser le service d'active (transfert et garde de détenus dans les hôpitaux, intervention en urgence lors de mouvements dans les centres de rétention administrative en soutien des forces d'active, etc.).

Enfin les réservistes rendent possible certaines missions, à la limite du champ de responsabilité de la police mais qui s'avèrent indispensables au bon fonctionnement de l'activité et sont utiles à l'entretien de relations de confiance avec les partenaires de la justice et des préfetures. Les deux exemples ici retenus (garde des tribunaux et contentieux des étrangers) sont étroitement liés à la spécificité des territoires sous responsabilité policière qui concentrent la grande majorité des tribunaux de grande instance et des cours d'appel comme des centres de rétention.

#### *a) La sécurisation des juridictions judiciaires*

Le protocole du 6 janvier 2011 relatif à la sécurisation des juridictions judiciaires<sup>113</sup> distingue trois types de missions. La sécurité des audiences, pour laquelle le recours aux

---

<sup>112</sup> Paragraphe 2.2 de la circulaire du 11 décembre précitée : « Il convient d'utiliser ces réservistes pour des missions en renfort de l'activité de Police, de manière ponctuelle, circonstanciée ou parfois saisonnière. L'emploi de ces réservistes doit s'orienter sur la complémentarité avec les missions régaliennes ».

<sup>113</sup> Protocole signé par la Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Circulaire d'application NOR IOCK1103793C du 10 février 2011. Ce protocole a pour but de recentrer les forces de sécurité intérieure sur leur cœur de métier en limitant leur emploi aux audiences sensibles.

réservistes est explicitement prévu, sans toutefois que les services de police soient tenus de mettre en place cette organisation, si elle n'existait pas antérieurement à la signature du protocole ; la garde des dépôts, mission de sécurité intérieure, susceptible d'être optimisée par le recours à la vidéo-surveillance ; et la sécurisation des enceintes judiciaires qui n'est pas dévolue aux forces de l'ordre mais pour lesquelles l'utilisation de réservistes est évoquée, sans obligation toutefois pour le ministre de l'intérieur. Au début du mois de février 2019, 83 protocoles de mise en œuvre locale avaient été signés dont 78 avec les DDSP et cinq avec les CGGD. En 2018, l'emploi des réservistes de la police dans ce cadre a été important (694 réservistes pour un total annuel de 59 578 vacations, soit en moyenne plus de 85 journées annuelles par réserviste et l'équivalent de 37 ETPT) ; la rémunération est effectuée par le ministère de la justice. Bien que des protocoles ne sont pas signés partout, l'activité est généralement assurée. Ainsi dans la DDSP Nord, sept protocoles ont été conclus mais un seul est à jour ; l'activité est effectuée dans deux autres tribunaux (y compris un tribunal d'instance non évoqué par la circulaire), sans élaboration de protocole. Les responsables des DDSP rencontrés lors de l'enquête de la Cour incluent cette mission parmi les activités incontournables des réservistes, car elles sont un élément essentiel de la coopération intérieur/justice. Ces missions ne pourraient pas être assurées par les forces de sécurité intérieure d'active, notamment s'agissant de la sécurisation des enceintes. Le ministère de la justice souligne que la présence des forces de sécurité intérieure au sein des enceintes judiciaires permet d'y limiter les incivilités et les violences.

#### *b) La défense des intérêts de l'État dans le contentieux des étrangers*

Pour répondre aux difficultés de certaines préfectures à assurer la défense de l'État dans le contentieux des pôles interservices d'éloignement, faute de personnel compétent sur ce sujet technique notamment, les directions zonales de la police aux frontières ont fréquemment pris la responsabilité de l'activité, grâce au recours aux réservistes. Dans la zone Sud, les réservistes de la DZPAF (15 réservistes – 1 681 vacations) effectuent cette activité pour 18 départements sans compensation, les préfectures des trois autres départements assurant elles-mêmes la défense du contentieux. Dans la zone de défense de Bordeaux la totalité de l'activité est réalisée par la réserve. En 2018, les difficultés budgétaires (*infra*) ont justifié une contribution de la préfecture, pour assurer le maintien de l'activité. *A contrario*, à Lyon, la préfecture assure cette activité en faisant appel à une société d'avocats.

Ce dernier exemple souligne l'intérêt pour la police de disposer d'un vivier de réservistes expérimentés, la défense du contentieux des étrangers étant assurée par des anciens policiers de la police aux frontières, compétents dans ce domaine juridique et conscients de l'intérêt de la mission.

Ainsi, si les réservistes de la police participent à l'ensemble de l'activité opérationnelle, leur emploi est conçu comme complémentaire, en soutien auprès du personnel d'active pour les missions opérationnelles, ou en responsabilité dans le cadre de missions essentielles pour le bon fonctionnement de la sécurité intérieure du territoire mais néanmoins marginales par rapport au cœur de métier des policiers.

Certaines interdictions symboliques soulignent ce positionnement distinct du personnel d'active. Si le réserviste (ancien policier ou ancien ADS) porte un uniforme, un insigne spécifique permet aux interlocuteurs de le distinguer d'un policier en fonction. Par ailleurs, le réserviste ne récupère pas l'ensemble des habilitations qu'il possédait à son départ à la retraite. En particulier, il

perd son habilitation à l'usage du « taser » et du bâton télescopique de défense. Il ne possède pas de carte professionnelle. Aux termes de la circulaire de 2011 précitée, le réserviste dispose d'une carte professionnelle mais dans les faits, celle-ci n'est pas toujours accordée (en zone de défense Nord par exemple) et lorsqu'elle l'est, elle ne répond pas aux besoins des réservistes puisqu'il s'agit d'une carte papier qui ne donne accès à aucune zone protégée des commissariats ni à aucun système d'information interne à la police. Le fait de ne pouvoir se déplacer de façon autonome sur leur ancien lieu de travail, et de ne pas accéder aux logiciels nécessaires à l'exercice de leur activité est considéré comme vexatoire par les réservistes.

La doctrine de la gendarmerie sur ces questions pourrait servir de modèle à une évolution souhaitable.

La circulaire de 2011, a été établie au moment de l'ouverture de la réserve à la société civile, et donc avant l'intégration des anciens ADS. Si la doctrine est explicite sur la priorité donnée à l'activité opérationnelle et au caractère complémentaire du rôle des réservistes, elle ne tire pas les conséquences de l'analyse de l'activité réelle ni des liens établis grâce à l'action des réservistes avec le ministère de la justice ou les préfetures. Une clarification de la doctrine est attendue dans le cadre de la réforme annoncée de la réserve civile.

Cependant en mars 2019, la DGPN n'était pas en mesure de transmettre un projet décrivant la nouvelle définition des missions, l'organisation des formations, les modalités d'encadrement de la réserve et les évolutions de la doctrine d'emploi. Ces évolutions pourraient notamment porter sur le port de l'arme par les réservistes issus de la société civile, le travail en autonomie ou sous la responsabilité d'un personnel d'active, la possibilité d'encadrement d'équipes par les réservistes. En outre, la police nationale n'a pas transmis de date de mise en œuvre prévisionnelle de la nouvelle définition des missions.

Si cette réforme était retardée comme cela semble probable, notamment pour des raisons budgétaires (*infra*), une clarification et une actualisation du fichier d'emploi et des conditions de son utilisation seraient néanmoins nécessaires.

### **III - La réserve présente des avantages spécifiques, des améliorations sont attendues de certaines conditions d'exercice**

Compte tenu du poids représenté par la réserve au sein du ministère de l'intérieur, la question de l'opportunité de l'emploi de la réserve par rapport à une augmentation des effectifs des forces de sécurité intérieures pourrait être posée. Les caractéristiques particulières des réservistes, qui allient souplesse d'emploi, disponibilité et moindre coût, semblent justifier le choix actuel. Il conviendrait cependant de résoudre certaines questions relatives à leurs conditions d'exercice.

#### **A - Les réservistes allient disponibilité, souplesse d'emploi et moindre coût**

##### **1 - Une disponibilité et une intégration dans la société civile propres aux réservistes**

Dans la police, l'activité de réserviste est essentiellement assurée par des personnes retraitées qui planifient aisément leur intervention. Par ailleurs lorsque les policiers retournent dans leurs anciennes unités ou dans des unités connues, ils ont à cœur de mener leur activité

pendant les jours de repos de leurs collègues. Le nombre de jours d'emploi, parfois très important, traduit le fait que la participation à la réserve est aussi une façon de compléter la pension perçue au titre de la retraite, ce qui justifie une grande disponibilité. Ainsi, malgré un faible recrutement extérieur, la police ne rencontre pas de difficulté pour répondre aux besoins.

Dans la gendarmerie, la diversité des origines est un atout pour les unités d'active, grâce à la complémentarité entre les disponibilités des personnels retraités (en général du lundi au vendredi) et celles des étudiants, disponibles pendant les week-end et les vacances scolaires et susceptibles d'intégrer les dispositifs de sécurisation des périodes hivernales et estivales. Par ailleurs malgré une politique active de la garde nationale pour faciliter l'activité des réservistes au sein des entreprises, ceux-ci continuent de se rendre prioritairement disponibles pendant les week-end et leurs périodes de congés.

Ainsi, les membres de la réserve présentent une disponibilité importante qui permet de répondre aux pics d'activité.

Par ailleurs, dans la gendarmerie l'intégration du réserviste à la société civile est considérée comme un élément facilitant les relations entre les brigades et la population et assurant également une source d'information précieuse. La règle est celle de l'emploi du réserviste au plus près de son lieu d'habitation, généralement dans sa commune. Dans certains territoires, le réserviste est employé de préférence à quelques kilomètres pour lui éviter d'être mis en difficulté. On attend de lui, en particulier dans la gendarmerie mais également dans la police pour les anciens retraités, qu'ils remplissent une mission de renseignement. La réalité de cette mission est difficile à apprécier puisqu'elle n'est que seconde par rapport à l'activité principale du réserviste et elle dépend de sa volonté d'informer son unité de rattachement. Les responsables rencontrés dans les régions en ont souligné l'importance, les informations apportées par les réservistes permettant de cibler des lieux de patrouille ou de surveillance prioritaires. Plusieurs interlocuteurs ont défendu l'intérêt qu'elle soit davantage valorisée lors des formations initiales.

## **2 - Souplesse d'emploi et moindre coût**

### *a) Une souplesse d'emploi appréciée*

Employés à la vacation ou à la journée, les réservistes constituent une force d'intervention dont l'emploi est particulièrement souple. Elle permet de :

- répondre à une urgence (une réponse est attendue parfois dans les deux heures dans le cas du contentieux des étrangers) comme aux pics d'activité programmés ;
- seconder les équipes en cas de désajustement momentané entre les effectifs et l'activité.

Ainsi, au centre de rétention administrative (CRA) de Bordeaux, les réservistes ont permis de répondre à l'augmentation d'activité dans l'attente d'effectifs supplémentaires. Ce CRA a longtemps fonctionné à 50 % de taux d'occupation et les agents y étaient affectés sur cette base. L'augmentation du taux d'occupation (100 % depuis 2017) a induit un fort besoin de recrutements, dont une partie a été obtenue en juillet 2018. Les réservistes ont compensé pendant plusieurs mois la différence entre les besoins et les ETP affectés :

- d'assurer des missions de durées très variables (d'une journée à des remplacements de plusieurs mois comme le montre la démarche GOPINT) ;



- d'effectuer des missions locales, régionales ou nationales.

Dans la gendarmerie, cette disponibilité est organisée par le logiciel Minot@ur (moyen d'information opérationnelle du traitement automatisé des réserves), qui permet aux réservistes d'informer le groupement de gendarmerie par anticipation de leurs disponibilités. Le gestionnaire des réserves, en fonction des besoins, sélectionne les réservistes et leur envoie une convocation dématérialisée. Le logiciel Minot@ur permet également à la gendarmerie de signaler des besoins particuliers (durée de la mission, localisation, profil recherché), qui peuvent être diffusés au niveau départemental, régional ou national. Ainsi pour la mise sur pied des compagnies de réservistes qui sont intervenues à Saint-Martin après l'ouragan Irma, plusieurs appels à volontaires ont été mis en ligne au niveau national. Ils ont permis de sélectionner les personnels destinés à armer les deux compagnies pour un total de 145 réservistes engagés, parmi 1 500 candidats, ce qui montre la réactivité des réservistes.

Dans la police, il n'existe pas de logiciel permettant un tel partage d'information. Le service gestionnaire de la DDSP échange par mail ou par téléphone avec les réservistes pour connaître leurs disponibilités et les informer des besoins. Compte tenu du nombre de réservistes dans la police et leur attachement privilégié à une ou quelques unités, cette procédure ne semble pas poser de difficultés. Elle devra évoluer si le recrutement de la réserve civile se diversifie.

L'emploi à la vacation par journée apporte ainsi une souplesse évidente dans l'emploi des effectifs. Il n'est pas, sauf de manière très exceptionnelle, confronté à la difficulté de pallier des absences non programmées de réserviste.

#### *b) Une rémunération largement inférieure à celle des personnels permanents*

##### *Dans la police*

La réserve civile représente 556 ETPT en 2013 et 1 330 ETPT en 2017<sup>114</sup>, ce qui correspond à un coût d'ETPT de 24 074 € en 2013 et 24 250 € en 2017. La progression de ce coût en quatre ans (+ 0,7 %) est faible, comparée à la progression du coût d'un ETPT moyen dans la police sur la même période (+ 5,8 %). Il est également largement inférieur au coût moyen d'un ETPT dans la police (42 233 € hors CAS pension en 2017), proche de celui d'un adjoint de sécurité (24 493 € en 2017), dont la compétence et l'expérience sont moindres que celle des retraités de la police. Rapportée à la journée, la différence de coût est de 94 €, le coût moyen en T2 de la vacation d'un réserviste étant évalué à 105 €<sup>115</sup> tandis que le coût moyen de la journée d'un policier est évaluée à 198 € hors CAS pension<sup>116</sup>.

##### *Dans la gendarmerie*

Dans la gendarmerie, les réservistes sont rémunérés en fonction de leur grade. Ce n'est donc pas, comme dans la police, les modalités de rémunération qui expliquent la différence de coût entre l'emploi d'un réserviste et d'un agent de l'active<sup>117</sup>. Or, le coût moyen à la journée d'un réserviste en 2017 s'élève à 101,7 € hors CAS pension et celui d'un personnel d'active à 190 € hors CAS pension.

<sup>114</sup> Chiffres obtenus par la division du nombre total de vacations par la durée annuelle de travail de 1 607 heures.

<sup>115</sup> Budget T2 hors CAS pension 2017 rapporté au nombre de vacations réalisées en 2017.

<sup>116</sup> Rapport entre le budget T2 hors CAS diminué du budget réserve divisé par le nombre d'ETPT réalisé, divisé par 208 jours de travail.

<sup>117</sup> L'article R. 4251-1 du code de la défense « Les réservistes, quand ils exercent une activité au titre de leur engagement dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité, bénéficient de la solde et des accessoires qui s'y attachent dans les mêmes conditions que les militaires professionnels ».

En 2017, cette différence s'explique en comparant la répartition par grade dans la réserve avec celle dans l'active. Alors que les gendarmes adjoints volontaires représentent 13 % des effectifs de l'active, les militaires du rang représentent près de 48 % des réservistes, pour des missions qui ne sont pas systématiquement très différentes (travail de patrouille notamment). *A contrario* les sous-officiers représentent 80 % des personnels d'active mais 46 % des réservistes. À structure de grade équivalente, le coût moyen de rémunération de la journée d'un réserviste serait identique à celui d'un personnel de l'active (190 €), le fait que certaines primes (primes de spécialisation, NBI notamment) ne sont pas accessibles aux réservistes n'intervenant de manière marginale.

**Tableau n° 13 : répartition des grades réserves/active**

| 2017           | Active       | Réserve      |
|----------------|--------------|--------------|
| Officiers      | 6,1 %        | 5,9 %        |
| Officiers TCA  | 0,6 %        | 0,3 %        |
| Sous-officiers | 80,3 %       | 45,9 %       |
| MDR/GAV        | 13 %         | 47,9 %       |
| <b>Total</b>   | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> |

Source : DGGN

Par ailleurs le réserviste n'est pas logé. Dans le coût « sac à dos » calculé par la gendarmerie pour le personnel d'active, le coût annuel du logement des officiers et sous-officiers de gendarmerie est évalué en moyenne à 6 000 € par agent.

Toutefois, les récentes annonces faites par le directeur général de la gendarmerie nationale sur le site interne de la réserve « Minot@ur » au début du mois de mars 2019 sont susceptibles de modifier ces constats. En effet, une amélioration de la condition des réservistes militaires du rang, ayant signé un contrat d'engagement à servir dans la réserve avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (effectif de 15 000 réservistes), et qui ne le résilieront pas dans l'année en cours, est prévue. Ils devraient bénéficier d'un avancement accéléré au grade de gendarme au cours de l'année 2019, ce qui pourrait conduire à une augmentation du coût de la réserve de la gendarmerie ou à un moindre emploi des réservistes à enveloppe budgétaire constante. Cependant, selon la gendarmerie, cette mesure devrait être neutre financièrement car, simultanément l'indemnité spéciale des volontaires devrait être supprimée, ce qui compenserait l'effet des promotions sur les rémunérations.

## **B - Des pistes d'amélioration dans l'emploi des réservistes**

Réservistes et gestionnaires sont confrontés, dans la police comme dans la gendarmerie, à trois types de difficultés qui devraient faire de leur part l'objet d'une réflexion partagée.

## **1 - Une extension des habilitations à la fonction d'OPJ ou d'APJ est susceptible d'être utile dans certaines circonstances**

L'accomplissement des missions confiées aux réservistes peut nécessiter qu'ils contribuent à des actions de police judiciaire. La plénitude des actes, en particulier ceux qui pourraient toucher aux libertés publiques, est réservée aux seuls officiers de police judiciaire (OPJ). L'article 16 du code de procédure pénale énumère les fonctions et les conditions qui permettent d'exercer les compétences d'OPJ. S'agissant des policiers et des gendarmes, cette qualité leur est accordée après l'avis conforme d'une commission, un examen technique<sup>118</sup> et l'habilitation du procureur général près la cour d'appel.

Les réservistes de la police et de la gendarmerie ne peuvent être qu'APJ (s'il s'agit d'anciens retraités de la gendarmerie ou de la police ayant eu durant leur activité la qualité d'OPJ ou d'APJ et ayant exercé cette fonction au moins cinq ans, sous réserve d'une remise à niveau professionnelle) ou APJA (pour les réservistes issus de la société civile).

### *a) La question du maintien de la qualité d'OPJ pour les anciens policiers et gendarmes*

Soulevée par certains services de police et de gendarmerie rencontrés lors de la présente enquête, l'éventualité de conserver leur qualité d'OPJ aux réservistes retraités de la police et de la gendarmerie se heurte à certains obstacles qui tiennent, d'une part, au lien qui unit l'OPJ au procureur général et, d'autre part, aux risques dans la conduite de la procédure pénale qui pourraient résulter de la méconnaissance de ses évolutions. Par ailleurs, les réservistes ne sont pas toujours en mesure d'assurer la continuité nécessaire dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Néanmoins, dans plusieurs DDSP et groupements de gendarmerie, la perte de cette qualification est regrettée, alors que des réservistes, disposant des compétences nécessaires, seraient d'un concours précieux lorsque le nombre d'OPJ disponibles est insuffisant. Ces renforts seraient particulièrement bienvenus lors des enquêtes de flagrance.

Une réflexion pourrait s'engager sur les conditions dans lesquelles les OPJ retraités restant dans le ressort de la même cour d'appel et effectuant un service de réserve important pourraient voir leur qualification maintenue. Cette réflexion devrait être ouverte par les ministères de la justice et de l'intérieur si, après analyse de l'activité des DDSP et groupements de gendarmerie, le manque d'OPJ se confirmait, et si les dispositions légales concernant l'extension<sup>119</sup> des prérogatives des APJ s'avéraient insuffisantes pour faire face aux difficultés rencontrées.

### *b) L'acquisition de la qualité d'APJ pour les réservistes issus de la société civile*

Le XI<sup>ème</sup> rapport (septembre 2017) du Haut comité de l'évaluation de la condition militaire a relevé que « les réservistes qui servent pendant de nombreuses années dans la gendarmerie, sans pouvoir bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire, ont un sentiment de frustration ». Il s'est interrogé pour savoir s'ils « ne pourraient pas être employés plus efficacement, et la capacité d'action de la gendarmerie (...) renforcée en leur permettant de devenir agent de police judiciaire, sans affaiblir les garanties nécessaires ? » Le Haut comité a estimé « qu'une réflexion mériterait

<sup>118</sup> Décret n° 2016-390 du 30 mars 2016.

<sup>119</sup> Prévue par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

d'être engagée sur les avantages pouvant être attendus d'une évolution de cette situation, au regard de l'investissement nécessaire en termes de formation ».

Lors des entretiens de terrain menés par la Cour, cette suggestion a été reprise par des réservistes qui ont estimé que, sous réserve d'un programme de formation continue en ligne, comme c'est déjà le cas pour obtenir la qualité d'APJA, et d'un examen, ceux qui le souhaitent devraient pouvoir accéder à cette qualité. Néanmoins, cette approche sous-estime les besoins de formation et leurs coûts si bien que cette éventualité est exclue tant par le ministère de l'intérieur que par celui de la justice.

## **2 - Le respect des périodes de repos entre l'activité de réserviste et une activité professionnelle**

Le droit du travail prévoit un temps de repos quotidien d'une durée de 11 heures consécutives et un repos hebdomadaire d'une durée minimale de 24 heures. Le contrôle du respect de ces périodes de repos est complexe s'agissant de réservistes qui indiquent de manière volontaire des temps de disponibilité tout en ayant peut-être des activités salariées, dont la durée et le moment ne sont pas connus des services de la police ou de la gendarmerie. Ainsi, des activités salariées de nuit pourraient encadrer une vacation diurne au sein de la réserve. Dans la police, le contrat d'engagement (article 3) prévoit explicitement que « le réserviste s'engage à respecter le repos quotidien d'une durée minimale de 11 heures consécutives et un repos hebdomadaire d'une durée minimale de 24 heures ». Rien de tel n'est prévu dans la gendarmerie, alors que le recrutement de réservistes issus de la société civile, éventuellement salariés, y est fréquent.

## **3 - L'ouverture de l'emploi à la demi-journée**

Un certain nombre de missions ne nécessitent pas l'intervention d'un réserviste pour une journée entière (patrouille d'une durée de quatre heures, encadrement ponctuel d'une manifestation, activités administratives telles que visites médicales, formation, etc.). La rémunération à la vacation (police) ou à la journée (gendarmerie) contraint les employeurs soit à rémunérer l'activité au-delà du temps passé, soit à regrouper plusieurs missions sur une même journée de façon parfois artificielle, soit encore à tenir une comptabilité additionnant les temps réellement travaillés pour obtenir une vacation ou une journée. Ces pratiques ne font pas l'objet d'un suivi et les visites effectuées par les rapporteurs montrent qu'elles sont hétérogènes. Cette difficulté a déjà été soulignée par un rapport d'information du Sénat<sup>120</sup>.

Dans la police, le contrat d'engagement à servir du citoyen prévoit (article 3) que « en cas de dépassement du volume journalier, le cumul des heures, jusqu'à concurrence de 7 heures donne droit à une vacation supplémentaire ». Cette possibilité est cependant malaisée à mettre en œuvre en l'absence de système d'information adapté (cf. *infra*) et les constats effectués auprès des unités de proximité montrent que les pratiques sont hétérogènes. En particulier, la plupart des DZPAF rencontrées lors de l'enquête de la Cour ont adopté un système d'équivalence pour éviter de gérer un système d'heures pour le contentieux des étrangers. Dans la zone Sud-ouest il est considéré

<sup>120</sup> Rapport d'information n° 174 du 14 décembre 2010 « Pour une réserve de sécurité nationale ».

que la défense de trois dossiers donne droit au paiement d'une vacation ; dans la zone Sud le traitement de quatre dossiers est nécessaire au paiement d'une vacation.

Selon la DGPN, cette question est intégrée aux réflexions en cours sur l'évolution de la réserve civile. Un contrôle devrait être effectué sur la pertinence des équivalences décidées localement et sur le système d'information que devrait mettre en place la police (cf. *infra*) afin de gérer ces situations équitablement dans l'ensemble des régions.

Dans la gendarmerie, les textes actuels ne permettent pas d'envisager un fractionnement de la journée rémunérée car l'article 20 du décret du 10 janvier 2012 relatif à la solde militaire, toujours en vigueur, précise que « la solde et les indemnités se décomptent par mois, à raison de la douzième partie de la fixation annuelle, et, par jour, à raison de la 360<sup>ème</sup> partie de la même fixation ».

Une telle évolution se heurte par ailleurs aux règles s'appliquant à la fonction publique en matière de rémunération, qui repose sur le trentième indivisible en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 62-765 du 6 juillet 1962<sup>121</sup> portant règlement sur la comptabilité publique qui dispose que les traitements des personnels de l'État « se liquident par mois et sont payables à terme échu. Chaque mois, quel que soit le nombre de jours dont il se compose, compte pour trente jours. Le douzième de l'allocation annuelle se divise, en conséquence, par trentième ; chaque trentième est indivisible ». Aussi, une telle évolution ne pourrait-elle être envisagée qu'en concertation étroite tant avec le ministère des armées qu'avec celui chargé de la fonction publique.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les effectifs de la réserve opérationnelle du ministère de l'intérieur ont fortement augmenté pendant la période sous contrôle (+27 % pour l'ensemble du ministère ; +19,2 % pour la gendarmerie et +97 % dans la police) pour atteindre 35 369 personnes ayant signé un contrat à servir dans la réserve en 2017 et 3 500 employés chaque jour. L'augmentation des effectifs annoncée lors de la création de la garde nationale a été décisive et, désormais, les réserves sont un complément indispensable des effectifs des forces d'active.*

*Les doctrines d'emploi de la gendarmerie et de la police et le volume de leurs interventions diffèrent. Il en résulte un rôle spécifique de chaque réserve au sein des deux forces de sécurité intérieure, malgré une définition de missions pratiquement identique. De plus en plus intégrée dans la gendarmerie aux côtés des personnels d'active, la réserve opérationnelle de niveau 1 est une véritable force d'appoint, indispensable au fonctionnement quotidien et à la visibilité des brigades. Bien intégrée dans la police car constituée d'anciens policiers, la réserve civile, proportionnellement moins importante, s'affiche comme étant complémentaire des forces d'active. Elle offre un soutien ponctuel mais indispensable notamment pour*

<sup>121</sup> Décret n° 62-765 du 6 juillet 1962 : « Les traitements et les émoluments assimilés aux traitements alloués aux personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif visés à l'article 4 de la loi de finances n° 61-825 du 29 juillet 1961 se liquident par mois et sont payables à terme échu. Chaque mois, quel que soit le nombre de jours dont il se compose, compte pour trente jours. Le douzième de l'allocation annuelle se divise, en conséquence, par trentième ; chaque trentième est indivisible ».

*l'accomplissement de tâches dont le personnel d'active souhaite être déchargé pour se concentrer sur son cœur de métier.*

*La réserve apporte, par ailleurs, une souplesse d'emploi très appréciée pour un coût significativement inférieur à celui des personnels d'active.*

*Des réflexions communes police gendarmerie pourraient être engagées afin d'élargir le champ des missions des réservistes en matière de police judiciaire notamment.*

*La Cour formule des recommandations suivantes :*

- 8. gérer les recrutements et les promotions des officiers de la gendarmerie de manière à revenir à un pyramidage par grades plus équilibré (DGGN) ;*
  - 9. doter les réservistes d'une carte professionnelle activable en fonction des missions et envisager les conditions dans lesquelles ils pourraient retrouver certaines habilitations antérieurement détenues (ministère de l'intérieur) ;*
  - 10. intégrer dans le contrat des réservistes de gendarmerie la mention de l'engagement du réserviste à respecter les périodes de repos réglementaires entre son activité professionnelle et ses missions dans la réserve (DGGN).*
-

## **Chapitre IV**

### **Budgets, pilotage, évaluation :**

#### **des politiques en deçà des ambitions affichées**

Le recours accru à la réserve et la définition d'objectifs d'augmentation de son activité, n'ont pas été accompagnés des choix budgétaires correspondant à ces ambitions fortement médiatisées. D'une part, les crédits votés en LFI, bien qu'en croissance, n'ont pas suivi les augmentations prévues de l'activité ; d'autre part, les tensions persistantes sur les crédits de personnel des programmes 152 et 176 ont entraîné des mesures de transferts entre des budgets de la réserve vers ceux des personnels d'active. Cette situation s'est traduite par un manque de visibilité sur les crédits disponibles et des à-coups dans l'emploi des réservistes, parfois sans lien avec les nécessités opérationnelles. Les années 2018 et 2019, annoncent des difficultés accrues liées au décalage persistant entre les objectifs affichés et les choix budgétaires.

Dans ce contexte, les améliorations de gestion de la gendarmerie nationale ne peuvent produire tous leurs effets. Le report, désormais annoncé, de la réforme de la réserve dans la police ne devra cependant pas conduire à reporter les ambitions de gestion reconnues nécessaires.

Enfin une réflexion pourrait être menée au niveau du ministère de l'intérieur sur les indicateurs pertinents de l'apport de la réserve et de son adéquation aux objectifs affichés.

#### **I - La réserve reste une variable d'ajustement au sein des budgets de la police et de la gendarmerie**

En 2017, les budgets des réserves prévus en LFI représentaient 0,35 % du titre 2 de la police et 1,57 % de celui de la gendarmerie. La part relativement modeste de ces crédits au sein des programmes, comme la souplesse d'emploi des réservistes expliquent que la réserve apparaisse comme une variable d'ajustement. Elle peut, selon les années, bénéficier de crédits non anticipés en LFI ou, au contraire, contribuer à atténuer les difficultés générales du titre 2. La dissociation pratiquement constante sur la période, entre les crédits votés en LFI et les crédits exécutés, qui reflète une allocation des crédits par à-coups nuit à la gestion de l'emploi de la réserve.

## A - Les budgets en LFI n'ont jamais traduit les ambitions assignées au développement des réserves

Les budgets en LFI des réserves ont pratiquement été multipliés par 2,5 entre 2015 et 2018. Cette augmentation, particulièrement forte en 2018, traduit cependant un décalage entre les besoins réels et les budgets votés. La croissance de la LFI en 2016 ne permettait pas de répondre aux objectifs annoncés. Fin 2016<sup>122</sup>, une réunion interministérielle a défini les besoins réels et a pris acte d'une augmentation de 100 M€ en 2017 des crédits des réserves, dont 64 M€ pour le ministère de l'intérieur. Compte tenu du calendrier budgétaire, cette augmentation n'a pas été intégrée en LFI pour 2017. La LFI pour 2018 marque l'abandon de l'objectif d'un recrutement de 40 000 réservistes dans la gendarmerie.

Par ailleurs, on observe une sous-estimation systématique sur la période des crédits hors titre 2 dans la police comme dans la gendarmerie. Selon l'estimation de la DGPN le coût « sac à dos » du réserviste » s'élèverait à 14,45 €, ce qui impliquerait que le budget hors titre 2 représente 12 % de la dépense totale. En LFI, ce budget représentait environ 2 % de la dépense totale et le surcoût 2017 n'est estimé qu'à 5 % du total. Dans la gendarmerie, les crédits de titre 2 évalués pour 2017 correspondent aux prévisions d'une réserve de 30 000 personnes pour un emploi journalier de 3 000 réservistes, mais les crédits hors titre 2 sont inférieurs de 13,6 M€ aux crédits estimés nécessaires par la gendarmerie pour l'équipement et l'indemnisation des missions.

**Tableau n° 14 : surcoût pour la montée en puissance de la garde nationale**

| En M€              | 2016                   | 2017           |         |                |         |               |
|--------------------|------------------------|----------------|---------|----------------|---------|---------------|
|                    | Prévision<br>exécution | LFI            |         | Surcoût        |         | Total<br>2017 |
|                    |                        | T2<br>hors CAS | Hors T2 | T2<br>hors CAS | Hors T2 |               |
| <b>Police</b>      | 27,0                   | 27,0           | 0,6     | 12,1           | 1,6     | 41,3          |
| <b>Gendarmerie</b> | 80,2                   | 62,0           | 0       | 36,7           | 13,6    | 112,3         |
| <b>Total</b>       | 107,2                  | 89,0           | 0,6     | 48,8           | 15,2    | 153,6         |

Source : Compte rendu de la réunion interministérielle des 22 novembre 2016 et 2 décembre 2016 diffusé le 5 décembre 2016

**Tableau n° 15 : évolution des budgets LFI des réserves du ministère de l'intérieur**

| en M€              | 2013  | 2014  | 2015  | 2016 | 2017 | 2018  |
|--------------------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| <b>Police</b>      | 15,94 | 15,94 | 15,97 | 24,1 | 27   | 39,1  |
| <b>Gendarmerie</b> | 40    | 35    | 40    | 62   | 62   | 98,7  |
| <b>Total</b>       | 40,94 | 50,94 | 55,97 | 86,1 | 89   | 137,8 |

Source : Cour des comptes d'après données DGGN et DGPN

<sup>122</sup> Réunion interministérielle du 7 octobre 2016.



## 1 - Des écarts entre les crédits votés en LFI et l'exécution budgétaire favorables à la réserve jusqu'en 2017, une rupture en 2018

*a) Dans la gendarmerie, des dépenses supérieures aux crédits de la LFI pendant toute la période sous revue, de réelles difficultés en 2018.*

Dans la gendarmerie, de 2013 à 2017, les dépenses de la réserve opérationnelle ont constamment été supérieures aux crédits votés en LFI, et ce dans des proportions parfois très importantes. En 2013, 2014 et 2016 des ajustements internes, au sein du titre 2 du programme 152, ont permis de résorber les écarts. En 2013 et 2014 la réserve avait été employée au-delà des prévisions initiales pour combler des vacances de postes liées à un décalage des entrées en école de sous-officiers et de GAV.

En 2015, le dépassement des crédits inscrits en loi de finances s'explique par le recours accru à la réserve, à la suite des attentats de janvier et novembre. La gendarmerie a bénéficié d'un abondement des crédits destinés à la réserve à hauteur de 10 M€. En 2016, le dépassement par rapport à la prévision s'explique par l'anticipation insuffisante en LFI de la première phase de montée en puissance de la réserve opérationnelle.

**Tableau n° 16 : évolution budgétaire (T2) de la réserve opérationnelle de la gendarmerie**

| En M€          | 2013   | 2014   | 2015    | 2016   | 2017    | 2018 | 2019 |
|----------------|--------|--------|---------|--------|---------|------|------|
| <b>LFI</b>     | 40     | 35     | 40      | 62     | 62      | 98,7 | 135  |
| <b>Exécuté</b> | 41,26  | 41,15  | 52,62   | 66,12  | 101,67  | 55,5 |      |
| <b>Écart</b>   | + 1,26 | + 6,15 | + 12,62 | + 4,12 | + 39,67 | - 43 |      |

Source : DGGN

En 2017, les arbitrages ont été rendus par le cabinet du Premier ministre en janvier 2017 ; ils ont porté le budget du titre 2 de la réserve de 62 à 98,7 M€ (+36,7 M€) et augmenté le budget hors titre 2 de 13,6 M€, conformément aux engagements pris au cours de la réunion interministérielle évoquée ci-dessus. Si les crédits ont été obtenus par des mouvements internes au titre 2 du programme, les crédits hors titre 2 ont bénéficié de la décision prise dès le mois de janvier 2017 d'un dégel de la réserve de précaution. La gendarmerie a, au cours de cet exercice, financé en gestion l'engagement des deux de compagnies de réservistes déployées aux Antilles à la suite de l'ouragan Irma à l'automne 2017.

L'exercice 2018 a marqué une rupture dans l'approche favorable qui avait bénéficié à la réserve en gestion budgétaire. Les crédits de titre 2 de la réserve ont fait l'objet d'une réduction de 28 M€ en cours d'année par rapport aux crédits de la LFI, afin de respecter le plafond global du titre 2 du programme 152. Cette révision à la baisse des crédits a conduit à revoir l'empreinte au sol des réservistes et à l'établir à 1 800 au lieu des 2 800 qu'aurait permis l'enveloppe initiale.

*b) Le report annoncé de la réforme dans la police*

Dans la police, l'on observe une évolution similaire. Favorable à la réserve jusqu'en 2017, (l'écart entre les crédits votés et les dépenses réelles a été compensé par le dégel de la réserve de précaution), la gestion budgétaire marque une rupture en 2018 et opère des transferts internes au détriment de la réserve pour respecter les crédits du titre 2 du programme, conduisant à une sous exécution importante. Les crédits du PLF pour 2019 anticipent un maintien de la tension sur le recrutement des réservistes.

**Tableau n° 17 : évolution budgétaire de la réserve opérationnelle de la police**

| en M€          | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017   | 2018   | 2019  |
|----------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|
| <b>LFI</b>     | 15,94  | 15,94  | 15,97  | 24,1  | 28,18  | 39,1   | 30,06 |
| <b>Exécuté</b> | 14,31  | 15,46  | 21,88  | 27,4  | 33,4   | 29,9   |       |
| <b>Écart</b>   | - 1,63 | - 0,48 | + 5,91 | + 3,3 | + 5,22 | - 9,12 |       |

Source : DGPN

Comme le souligne la note du DGPN sur la sécurisation de l'exécution de la masse salariale d'avril 2018<sup>123</sup>, la réserve représente l'une des marges de manœuvre les plus aisées à mettre en œuvre, même si les conséquences sur la capacité opérationnelle des forces ne doit pas être sous-estimée.

Cette situation met un frein aux projets de réforme de la réserve de la police nationale et en particulier de son élargissement à la société civile. En effet, « ce niveau de crédits ne permettra pas de recruter des réservistes supplémentaires, issus de la société civile. En effet les services préfèrent faire appel aux anciens policiers ou aux ex-ADS et l'ouverture à la société civile ne pourra pas intervenir dans des conditions favorables si elle devait uniquement s'accompagner de la diminution des vacances accordées aux retraités et ex ADS. Par ailleurs, les 7 500 créations de postes supplémentaires décidées par le gouvernement pour l'année 2019, ajoutées aux postes destinés à compenser les sorties de programme plus importantes que prévues, vont obérer pour les deux années à venir les capacités d'accueil des écoles nationales de police<sup>124</sup> ».

## **B - Un manque de visibilité dans la gestion des réservistes, des risques potentiels sur le recrutement**

Les écarts constants entre crédits en LFI et crédits disponibles pour la réserve se traduisent par des incertitudes des gestionnaires de proximité sur la réalité des crédits à leur disposition sur l'année et des difficultés récurrentes à gérer l'emploi au plus près des besoins.

<sup>123</sup> Note pour le ministre d'État, ministre de l'intérieur du 3 avril 2018 sur la sécurisation de l'exécution de la masse salariale de la Police nationale (P 176).

<sup>124</sup> Note du DGPN en réponse au questionnaire de la Cour.

## 1 - Une gestion par à-coups ne permettant pas d'anticiper le recours aux réservistes,

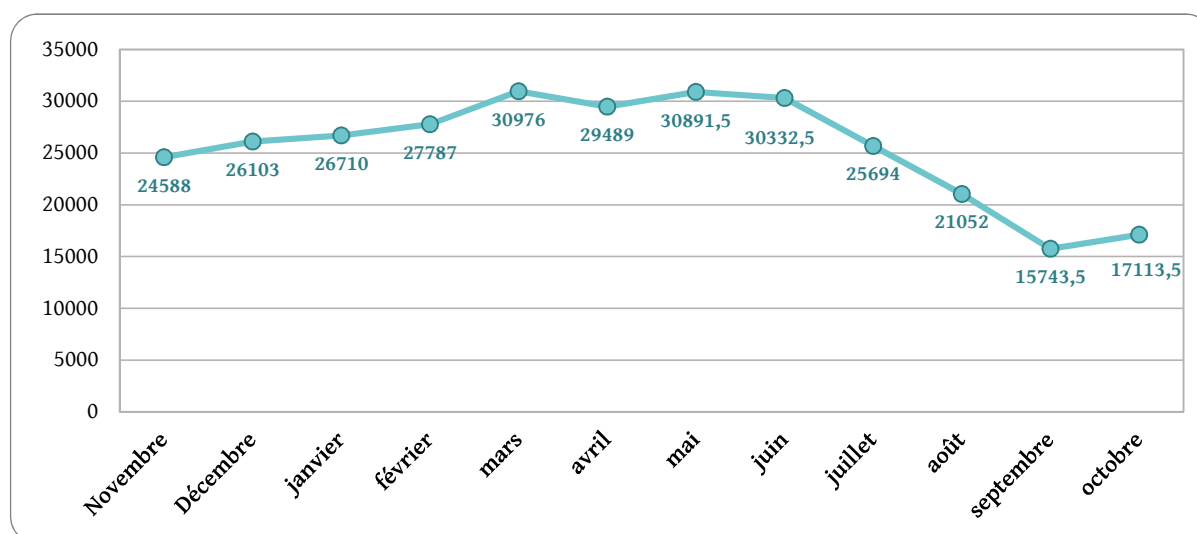
### a) Dans la police, un manque de visibilité aggravé par le fléchage des crédits

La programmation et le suivi budgétaire sont pilotés par la direction des ressources et des compétences de la police nationale DRCPN, selon un processus décrit en annexe n° 13. L'analyse des besoins est partagée avec les directions opérationnelles et les SGAMI. Les délégations budgétaires sont fondées sur les consommations des années antérieures, sur les événements exceptionnels anticipés et en fonction du budget disponible.

La gestion budgétaire des réservistes est organisée du 1<sup>er</sup> novembre de l'année n-1 au 31 octobre de l'année n, compte tenu du circuit de traitement des états de service fait (ESF). Les derniers ESF mis en paiement en année n sont ceux du mois d'octobre de l'année n puisqu'un ESF d'octobre sera mis en paiement en novembre pour être mandaté en décembre. Cette organisation ne facilite cependant pas la gestion des réservistes par les services de proximité, qui n'ont souvent pas de visibilité avant le mois de janvier sur les crédits de la réserve des deux mois précédents.

Aux termes de la circulaire du 17 décembre 2014, les crédits de la réserve civile concernant les services de la DCSP et de la DZPAF sont délégués par la DRCPN aux SGAMI en une fois. Cette règle n'est pas respectée car les délégations budgétaires tiennent compte des crédits effectivement disponibles. Ainsi les crédits pour 2016 ont été délégués en trois fois (novembre – décembre 2015 ; janvier 2016 ; février – octobre 2016). Les crédits pour 2017 ont fait l'objet de délégations mensuelles et d'annonces contradictoires (baisse importante du budget annoncée au premier semestre puis accord pour une reprise des recrutements en fin d'année). Cette année a été particulièrement difficile malgré l'ampleur des crédits délégués. L'analyse mensuelle des vacations met en évidence un creux dans l'emploi des réservistes durant les mois de juillet et août, mois pourtant habituellement très consommateurs en vacations.

**Graphique n° 7 : suivi mensuel des vacations des réservistes opérationnels de la police en 2017**



Source : DRCPN

En 2018, deux délégations budgétaires étaient prévues (novembre 2017-mars 2018 ; avril 2018-octobre 2018). Par instruction du 28 mai 2018, une réduction de 50 % des budgets consacrés aux réserves a été annoncée aux SGAMI, au moment où s'organisait le recrutement des réservistes pour la période estivale. À nouveau, les recrutements ont été limités pendant cette période (environ 21 700 vacations dans la France entière) alors que la moyenne annuelle (janvier-octobre 2018) était de 23 800. Dans la DDSP 59, qui emploie en moyenne 100 réservistes par jour, leur nombre est passé à 40 pendant l'été. Durant cette période, les statistiques de résolution des affaires de délinquance n'ont pu être enregistrées, les réservistes normalement chargés de cette tâche étant prioritairement employés sur des activités extérieures.

Cette incapacité à anticiper l'emploi des réservistes établit de fait une concurrence inégale entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice dans l'emploi des réservistes. En effet les réservistes qui interviennent auprès des tribunaux en application du protocole précité, sont rémunérés sur des crédits du ministère de la justice qui ne subit pas de tels à-coup. Ils peuvent donc anticiper tout au long de l'année le nombre de vacations dont ils bénéficieront et pratiquement leur planning de travail.

Dans ce contexte contraint, les délégations de crédits opérés « en silo » selon les directions opérationnelles de la police et le fléchage des crédits au sein de la sécurité publique sont des causes de rigidité.

Les SGAMI ne gèrent que les crédits de la sécurité publique (environ 75 % du budget de la zone), les autres enveloppes (PAF, CRS, PJ, DGSI, formation) étant gérées par les responsables opérationnels de zone. Au sein des crédits de sécurité publique, certains crédits sont fléchés sur les priorités nationales, qui recoupent pourtant largement les missions principales de la réserve de renforcement des patrouilles : police de sécurité au quotidien, délégué cohésion police population (DCPP), zones de sécurité prioritaires (ZSP), plan de lutte contre la délinquance ou achat de tablettes NEO<sup>125</sup>. Certains SGAMI ne redistribuent ainsi que 65 % des crédits de sécurité publique aux DDSP, soit moins de 50 % des crédits délégués à la zone de défense, ce qui laisse peu de marge de manœuvre.

Dans le cadre de budgets contraints, une réflexion pourrait être engagée sur les avantages d'une approche plus généraliste de la réserve de la police, qui ne reflèterait pas strictement l'organisation nationale du personnel d'active. Une telle évolution serait également plus lisible pour les candidats issus de la société civile.

*b) Dans la gendarmerie, un report de charges important en 2018, une dégradation des conditions de rémunération des réservistes*

Dans la gendarmerie, les régions bénéficient d'un droit de tirage sur les dépenses de titre 2, qui leur est notifié en début d'année. La répartition des crédits entre régions est fondée sur les effectifs locaux des unités d'active, en fonction de la sensibilité des zones et secteurs d'activité. Une souplesse de gestion existe néanmoins dès lors que les objectifs d'emploi et les crédits sont respectés au sein des régions. En règle générale, les crédits ne sont pas fléchés. Certaines priorités sont cependant établies (le contrôle des flux dans certains départements, le niveau de la délinquance locale notamment).

---

<sup>125</sup> NEO est un projet qui vise à fournir aux policiers et aux gendarmes des terminaux dotés d'une connexion sécurisée haut débit.

Compte tenu de l'incertitude sur les crédits réellement disponibles, des orientations sont données en cours d'année, lors de réunions ou par courriel, aux responsables des régions sur leur capacité réelle de recrutement. En 2018, les crédits ont été revus à la baisse au cours du premier trimestre et il a été demandé aux responsables régionaux de réviser leurs prévisions en les fondant sur une présence au sol de 1 800 réservistes par jour.

Afin de ne pas obérer certaines missions essentielles de la réserve (contribution au dispositif estival de sécurisation, centres opérationnels de renseignement de la gendarmerie, etc.) une diminution particulièrement importante des effectifs a été anticipée après la fin du premier trimestre ; le mois de juin a constitué un point bas d'emploi avec seulement 904 réservistes présents quotidiennement aux côtés des forces d'active. En septembre 2018, un arbitrage budgétaire a permis de relancer l'emploi des réservistes pour retrouver, sur le dernier quadrimestre, une moyenne de 2 700 réservistes employés chaque jour, malgré les conclusions du second compte rendu de gestion, qui anticipait de nouveaux risques de dépassement sur le titre 2 global de la gendarmerie.

Ces considérations contraires se sont traduites par l'arrêt du paiement des rémunérations des réservistes à compter du mois de juillet 2018 et un report de charges de 19 M€ qui a été incorporé dans le PLF pour 2019. La direction du budget fait observer que cette anticipation n'a pas pris en compte la mobilisation importante des réservistes à la toute fin de l'année 2018. Par ailleurs 17 M€ ont également été prévus en 2019 pour intégrer la rémunération des réservistes dans le logiciel Agor@h solde, ce qui porte le budget total prévu en PLF pour 2019 à 135 M€.

Outre la désorganisation induite dans le travail des unités, l'enquête de la Cour a constaté une augmentation de l'emploi à l'automne 2018, période de l'année qui ne nécessite pas habituellement le plus important recours à la réserve. Cette absence de visibilité est par ailleurs nuisible au recrutement et à la fidélisation des réservistes, en particulier les étudiants, qui doivent pouvoir bénéficier d'assurance sur les recrutements estivaux, faute de quoi ils privilégieront d'autres types d'emplois. Toutefois la motivation des réservistes est susceptible de faire remonter de manière rapide le taux d'emploi, dans la police comme dans la gendarmerie. Alors que seuls 900 réservistes avaient été recrutés dans la gendarmerie en juin 2018, 2 570 étaient employés en juillet. Après un point bas de 1 335 réservistes employés en septembre, les annonces ont permis de retrouver une empreinte au sol de plus de 2 000 réservistes en octobre.

## **II - Des efforts d'organisation appréciés dans la gendarmerie, des améliorations nécessaires dans la police**

Bien que portant sur une activité limitée si l'on considère leur apport en ETPT, les réserves de la police et de la gendarmerie nécessitent des modalités de gestion complexes, compte tenu du nombre important de candidatures, de la diversité des profils, des modes de recrutement, de l'organisation des formations et de la gestion de la rémunération à la mission. L'élan qui a suivi les attentats de 2015 et l'augmentation correspondante des effectifs et de l'activité ont été accompagnés, dans la gendarmerie, par un pilotage amélioré et par le déploiement d'un système d'information adapté. Dans la police, dans l'attente d'une réforme d'ampleur qui n'est pas intervenue, les modalités de gestion n'ont pas significativement évolué.

## **A - Une réorganisation dans la gendarmerie pour répondre à la croissance des effectifs**

Pour accompagner la montée en puissance de la réserve, la gendarmerie en a structuré le pilotage au niveau central et consolidé l'organisation dans les régions. Le déploiement d'un système d'information adapté apporterait les garanties d'une gestion rigoureuse et de délais de rémunération satisfaisants, si ses effets n'étaient pas contrariés par le caractère erratique de la gestion budgétaire en 2018.

### **1 - Un pilotage renforcé, qui bénéficie de la modernisation des systèmes d'information**

Dans le cadre de la création de la garde nationale et de l'augmentation attendue des effectifs, la DGGN a renforcé le pilotage de la réserve par la création d'un commandement aux réserves de la gendarmerie pour regrouper l'ensemble des activités de pilotage et de gestion au sein d'une même structure. Celles-ci étaient auparavant dispersées entre une délégation aux réserves, composée d'une équipe resserrée, tandis que les actions de gestion étaient disséminées dans les différents services centraux. Dans le même temps une commission aux réserves a été créée fin 2017<sup>126</sup> « afin d'anticiper les évolutions dans l'emploi des réservistes, et d'être en capacité d'identifier les difficultés génériques que la réserve rencontre dans ses activités ».

Au niveau déconcentré, des sections régionales des réserves ont la responsabilité de la gestion générale (organisation des formations, suivi budgétaire, paie, coordination régionale) tandis que la gestion de l'activité des réservistes est effectuée au sein même des groupements. Certains postes (conseiller aux réserves auprès des commandants de région ou des groupements de gendarmerie départementale<sup>127</sup>) ont fait l'objet de fiches de postes précises, afin de consolider la chaîne de gestion. Cette organisation structurée permet de maîtriser les coûts de gestion. Au total, 257 ETPT (personnels de l'active et réservistes compris) sont affectés à la gestion de la réserve, soit un ratio personnel gestionnaire/personnel géré de 0,92 %.

Parallèlement, le système d'information a été amélioré. Désormais, trois logiciels sont utilisés pour la gestion de la réserve :

- Minot@ur : ce logiciel, mis en place en 2017 dans l'ensemble de ses fonctionnalités a permis de dématérialiser les procédures d'appels à volontaires, la connaissance des disponibilités de réservistes et la gestion des convocations. Il est connecté à Agorh@, le SIRH de la gendarmerie ;
- Agorh@ effectue le recensement des données administratives des réservistes, qui disposent d'une fiche individuelle de renseignement dans laquelle sont notamment recensée les formations effectuées et en particulier la situation du réserviste en regard des formations annuelles au tir, ce qui permet aux responsables des groupements de vérifier que le réserviste remplit effectivement les conditions pour être employé et également d'anticiper les besoins de formation. Il assure la validation des missions effectuées ainsi qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le calcul de la solde grâce à Agor@h solde qui remplacera, pour les réservistes, comme pour l'ensemble du personnel de la gendarmerie, le logiciel DIRES ;

<sup>126</sup> Circulaire n° 1081/GEND/CRG du 21 novembre 2017 relative à la commission « Réserve ».

<sup>127</sup> Instruction n° 2500/GEND/DRG du 12 janvier 2015 relative aux conseillers réserves de la gendarmerie.

- à compter du 6 février 2018, la gendarmerie a mis en place le système CHRONOS (convocation hybride de la réserve opérationnelle normalisation opérationnelle), qui repose sur la dématérialisation des convocations et a permis une réduction des délais de paiement de la solde ;
- ces informations sont traitées grâce à un infocentre qui permet le suivi de l'activité et du budget.

De 2013 à 2017, les délais de paiement des soldes des réservistes ont évolué en moyenne annuelle entre deux et trois mois ; des disparités importantes pouvaient cependant exister en cours d'année (4 à 5 mois sur les derniers mois 2017 dans certaines régions de gendarmerie).

Le nouveau système d'information permettrait désormais de lisser les procédures de paiement des vacations et de garantir un délai de deux mois. Il est d'autant plus regrettable que les difficultés budgétaires aient conduit à annuler les améliorations ainsi attendues pour reporter à six voire sept mois la rémunération de réservistes employés à compter de juillet 2018.

## 2 - Des améliorations dans la connaissance du coût complet d'un réserviste

Pendant la période sous revue, le coût unitaire du réserviste était uniquement calculé, hors équipement, à partir des dépenses constatées en hors titre 2 qui ne comprenaient que les frais de mission, et en titre 2.

**Tableau n° 18 : le coût unitaire journalier moyen d'un réserviste de la gendarmerie, hors équipement**

| En CP                        | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017          | 2018         |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Hors titre 2 (M€)            | 5,63         | 5,06         | 7,13         | 8,26         | 12,24         | 8,11         |
| Titre 2 hors CAS (M€)        | 41,26        | 41,15        | 52,62        | 66,12        | 101,67        | 78,20        |
| <b>Total</b>                 | <b>46,89</b> | <b>46,21</b> | <b>59,75</b> | <b>74,38</b> | <b>113,91</b> | <b>86,31</b> |
| Coût unitaire journalier (€) | 107,47       | 98,64        | 110,61       | 94,61        | 116,4         | 94,53        |

Source DGGN

L'évolution des frais de missions<sup>128</sup> sur la période s'explique par le contexte post attentat et le déploiement de réservistes après le passage de l'ouragan Irma.

À compter de 2016, l'augmentation des effectifs a justifié qu'une attention soit portée aux coûts des équipements, afin d'évaluer les budgets nécessaires pour répondre aux objectifs fixés dans le cadre de la garde nationale. Le coût d'équipement d'un réserviste est évalué à partir des données du SAELSI, à 1 030 €, (650 € d'habillement, 340 € d'effets de protection et 40 € d'équipements de port de matériel). Cette évaluation est probablement maximaliste pour l'exercice 2018 puisque, dans plusieurs régions de gendarmerie, l'affectation individuelle d'un gilet pare-balle était subordonnée à la réalisation d'un nombre minimum de jours de missions dans l'année (dix à 15 selon les régions rencontrées)<sup>129</sup>. Par ailleurs les anciens gendarmes conservent leur uniforme et leur gilet, sans qu'il soit besoin de leur en allouer de nouveaux.

<sup>128</sup> Le coût de l'alimentation varie de 7,5 € (alimentation dans un restaurant administratif) à 15,25 € (restaurant) ; le coût d'une nuitée oscille de la gratuité (hébergement en caserne de gendarmerie) à 60 € (taux de base pour une nuitée en hôtel).

<sup>129</sup> À compter du 14 décembre 2018, chaque réserviste reçoit pour la durée de son engagement une dotation individuelle quel que soit le nombre de jours de réserve effectués.

Ces éléments témoignent cependant d'un progrès dans la connaissance du coût d'un réserviste. L'ensemble de ces données devrait faire l'objet d'un suivi et être davantage exploité.

## **B - Des évolutions nécessaires dans la police**

### **1 - Des responsabilités à clarifier entre pilotage stratégique et gestion administrative**

Depuis 2004, la réserve civile était gérée par la mission nationale de la réserve civile (MNRC), créée au sein de la DRCPN, par un arrêté qui lui fixait trois missions principales : le contrôle de l'adéquation entre les besoins exprimés par les services et les possibilités budgétaires, la participation à la réflexion sur la politique des réserves de la police nationale, l'élaboration d'un rapport d'activité sur l'état de la réserve. Une circulaire du 14 décembre 2014 en a précisé le rôle dans le cadre de la création des SGAMI. Fin 2017, la MNRC a été transformée en département de la réserve opérationnelle de la police nationale (DROPN)<sup>130</sup> sans que ses missions soient transformées.

Dans les zones de défense, les SGAMI organisent le recrutement et la formation des réservistes, gèrent les viviers, mettent en paiement les vacations et assurent les remontées d'information nécessaires au suivi statistique de l'activité. L'action des SGAMI est facilitée par l'existence d'un coordonnateur de la réserve au sein des DDSP de la zone de défense, dont la compétence opérationnelle permet de hiérarchiser les besoins et les affectations de crédits pour la sécurité publique.

Le rapport déjà cité de l'IGPN<sup>131</sup> a mis en exergue les limites du pilotage actuel de la réserve civile de la police nationale et souligné que le positionnement de la réserve au sein d'une direction administrative traduisait l'absence d'une politique claire au niveau de la DGPN sur la doctrine d'emploi des réservistes et sur leur mode de gestion. Cette dispersion se traduit notamment dans le nombre de professionnels qui participent à la gestion de la réserve, 90 agents au plan national, dont 72 au sein des directions actives de la police et 18 au sein de la DROPN.

Ces observations peuvent s'appliquer au plan local. La DCSP a créé, sans concertation avec le DRCPN, la fonction de coordonnateur zonal, qui représente les DDSP de la zone auprès des SGAMI et en assure de façon coordonnée l'expression des besoins et parfois les affectations de réservistes. Des positionnements différents selon les zones de défense, et l'existence de conflits de compétences sont parfois observés. Par ailleurs chaque direction opérationnelle zonale dispose de son propre service de gestion. Au total, 330 référents ou gestionnaires de la réserve ont été recensés au sein des différents SGAMI et des services opérationnels de métropole, sans qu'il ait été possible d'évaluer leur équivalent temps plein.

---

<sup>130</sup> Arrêté du 27 décembre 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la direction des ressources et des compétences de la police nationale.

<sup>131</sup> « Évaluation des perspectives d'évolution de la réserve civile de la police nationale » IGPN ; septembre 2016 – Établi par Serge Rivayrand, contrôleur général, Marie Laurence Roy, contrôleur général, Jean Luc Fleuriot, commissaire divisionnaire, Jean Pierre Lesgourgues, commissaire divisionnaire.



La double hiérarchie représentée par les directions opérationnelles et la direction gestionnaire nuit à la lisibilité des instructions. Tel a été le cas en 2017 : les informations transmises localement par la DCPN engageaient les DDSP à recruter les réservistes sur la base des crédits votés en LFI, tandis que la DRCPN annonçait aux SGAMI la nécessité de réduire les recrutements. Elle ralentit le développement de l'analyse de gestion et le soutien que pourrait apporter une autorité commune aux directions concernées aux services de proximité. Ainsi le contentieux des étrangers ne fait pas l'objet d'une réflexion au niveau central et des rencontres ne sont pas systématiquement organisées au niveau zonal avec les préfetures pour définir les modalités organisationnelles et financières de la collaboration.

Dans le cadre de la réforme de la réserve civile précédemment évoquée, l'orientation retenue par la DGPN est de rattacher le pilotage de la réserve au cabinet du DGPN, en associant à la démarche les autres dispositifs d'engagement citoyens que sont le service civique et la réserve citoyenne. Il conviendra d'être vigilant pour que cette évolution contribue à rationaliser la gestion et clarifier les responsabilités aux échelons national et déconcentrés.

## **2 - Des outils de gestion insuffisants**

### *a) Un système d'information à construire*

La gestion de la réserve civile ne repose sur aucun système d'information partagé, que ce soit entre les différents niveaux hiérarchiques (DDSP/DDSP coordinatrice de zone/autres directions opérationnelles zonales/SGAMI/DROPN) ou entre les différents domaines de la gestion (recrutement/traitement du dossier individuel/suivi des vacances/rémunération/suivi budgétaire).

Les visites effectuées dans le cadre de l'enquête de la Cour dans les SGAMI et les DDSP ont permis de constater la multiplicité des fichiers créés (une dizaine dans les DDSP coordonnatrices, dans les DZPAF ou les SGAMI) et le travail de ressaisie qui en résulte. Chaque DDSP coordinatrice et chaque DZPAF crée ses propres tableaux de bord qu'elle transmet aux SGAMI et, en parallèle, à sa direction métier. Certaines DDSP coordonnatrices (DDSP 33) ont créé des systèmes d'information locaux permettant de consolider la chaîne de traitement des informations.

Outre les risques d'erreurs inévitables, ce système ne permet pas d'assurer les contrôles nécessaires sur l'activité. Les SGAMI n'ont aucun moyen de suivre l'emploi des réservistes en temps réel et constatent les dépenses engagées au moment de la réception des états de services faits avant mise en paiement. Auparavant, un ordre de rappel était transmis aux SGAMI, qui pouvaient ainsi suivre en temps réel les engagements, avant l'emploi d'un réserviste. La lourdeur de ce dispositif, en l'absence de système d'information adapté, a conduit à l'abandon de la procédure.

Dans ces conditions, la gestion de la réserve est concentrée sur les processus (recrutement, emploi, rémunération, suivi budgétaire) et sur les délais de paiement mais ne comporte pas de réelle analyse de gestion. Aucune comparaison n'est ainsi effectuée sur l'utilisation des fiches de postes au niveau zonal ou national.

Malgré ce processus peu satisfaisant, les réservistes de la police sont toutefois payés de manière régulière à deux mois de la réalisation de leur vacation.

Sans attendre la mise en œuvre d'une réforme dont le report est annoncé, la mise au point d'un système d'information adapté à la gestion des réservistes est indispensable. La DCPN gagnerait à tirer profit des progrès en la matière de la DGGN.

*b) Un coût complet du réserviste à évaluer*

Dans la police, seuls les coûts de rémunération sont isolés et font l'objet d'un suivi annuel.

**Tableau n° 19 : le coût unitaire journalier moyen d'un réserviste de la police hors équipement**

| (CP)                                 | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018                  |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| <b>Titre 2 hors CAS (M€)</b>         | 13,85   | 14,56   | 20,87   | 26,29   | 32,30   | <i>non communiqué</i> |
| <b>Nombre de vacations</b>           | 134 027 | 137 844 | 211 577 | 265 082 | 307 200 | <i>non communiqué</i> |
| <b>Coût unitaire journalier en €</b> | 99,87   | 106,3   | 98,62   | 99,19   | 105,1   | <i>non communiqué</i> |

Source : Cour des comptes d'après données DGPN

Les évolutions du coût annuel d'une vacation mériteraient une analyse de la part du service gestionnaire de la réserve.

Par ailleurs, le coût hors titre 2 du réserviste ne fait pas l'objet d'un suivi. Une évaluation annuelle est bien effectuée à partir des dépenses des personnels de la police nationale dans son ensemble, dont le coût du fonctionnement est rapporté au nombre de jours ouvrés d'une année et au nombre de vacations des réservistes. Selon ce calcul, le coût journalier en fonctionnement d'un réserviste serait de 14,45 €.

Il serait cependant nécessaire, au-delà de ce calcul, de rechercher le coût spécifique des réservistes hors titre 2. En effet, les coûts de fonctionnement et d'équipement d'un réserviste sont inférieurs à ceux d'un policier d'active :

- lorsqu'ils ont manifesté leur désir de rejoindre la réserve au moment de leur départ en retraite, les policiers conservent leur habillement et leur gilet pare-balle. Il est conservé au sein de l'unité dont relève le réserviste en dehors de missions qui en requièrent l'usage. Lors des visites dans les DDSP, quelques difficultés ponctuelles ont été exprimées concernant les équipements des réservistes. Il peut arriver que l'équipement soit abîmé ou ne soit plus adapté au réserviste. Celui-ci ne bénéficiant pas d'un compte à points comme le personnel d'active, les achats sont alors effectués sur le budget de l'unité, parfois avec trop de parcimonie. Ainsi il a été constaté qu'il manque fréquemment certains éléments de l'habillement tels que le tour du cou, le bonnet ou la veste en gortex pour l'hiver. Par ailleurs certains réservistes ne disposent que d'un seul pantalon (été ou hiver), bien qu'ils soient parfois missionnés pendant des semaines entières à toute période de l'année ;

- les armes mises à disposition sont prélevées sur le parc de maintenance des SGAMI et placées en position de prêt collectif dans les services de police. Concernant les munitions, les services accueillant des réservistes prennent en compte le besoin lors de la préparation de la commande annuelle, à hauteur de 30 cartouches par réserviste (tir annuel de formation). Le cas échéant, en cours d'année, le SGAMI utilise son stock tampon pour doter les services qui auraient sous-estimé leur besoin en munitions pour la formation des réservistes.

Il conviendrait que la DRCPN procède au calcul du coût d'un réserviste et en assure le suivi.

### **III - Une nécessaire évaluation de la performance de la réserve, si sa contribution doit s'accroître**

L'activité de la réserve est suivie par les gestionnaires par des indicateurs spécifiques dont aucun ne figure dans les projets annuels de performance ou les rapports annuels de performance annexés aux documents budgétaires des programmes. Ils sont au nombre de quatre :

- le nombre de réservistes permet d'évaluer une contribution potentielle de la société à la sécurité intérieure et une volonté de servir de la nation ;
- la répartition sociodémographique des réservistes permet d'apprécier la réalité de l'encrage de la réserve dans la société civile ;
- le nombre de vacations représente la charge de travail réellement effectuée ;
- le taux d'emploi des réservistes évalue la qualité de la gestion du vivier.

Chaque force de sécurité intérieure dispose par ailleurs de données permettant de qualifier le type de missions exercées. Cependant aucun indicateur ne permet de connaître la part des activités imprévues liées à des événements spécifiques et la part de la contribution à l'activité « en routine » des forces de sécurité intérieure.

Compte tenu de l'augmentation récente de la contribution des réservistes à l'activité du ministère de l'intérieur, la question de l'intégration des réservistes dans le calcul des ETPT des forces de sécurité intérieure peut être légitimement posée. L'emploi des réservistes est en effet de plus en plus similaire à celui des personnels d'active et l'emploi de réservistes en remplacement de personnels de l'active sur des périodes longues (plusieurs mois) semble se développer (démarche GOPINT dans la gendarmerie par exemple). Par ailleurs certaines activités sont assurées en propre par des réservistes (sécurisation des palais de justice, garde statique de certains bâtiments, contentieux des étrangers) et certaines activités de patrouille sont directement dépendantes de la participation des réservistes. La similitude des conditions d'emploi dans la gendarmerie semble également plaider pour une intégration dans les effectifs permanents, d'autant que la contribution (5 % des ETPT) est loin d'être négligeable.

Le ministère de l'intérieur souligne les différences d'emploi entre la réserve et les forces d'active. En particulier, au-delà des différences de doctrine entre les deux forces, les réservistes de la gendarmerie et de la police ne sont utilisés que comme des renforts pour permettre d'exercer des missions que les forces d'active ne sont pas en mesure d'assurer, soit du fait du caractère exceptionnel de l'activité, soit du fait d'un sous-effectif ponctuel des équipes. Ils ne

pourraient donc être considérés comme des effectifs permanents. Il indique que « compte tenu de la volatilité de cette population, une intégration des réservistes dans le plafond d'emplois compliquerait la gestion en rendant aléatoire la réalisation du schéma d'emplois alors même que l'intérêt de disposer d'une réserve est de détenir des capacités d'adaptation aux circonstances, ce qui renvoie à la notion de souplesse »<sup>132</sup>.

L'intégration de la réserve dans les ETPT du ministère de l'intérieur présenterait effectivement plusieurs difficultés :

- elle risquerait de rigidifier l'emploi de la réserve ;
- elle risquerait de nuire à son intégration dans le fonctionnement quotidien des équipes, les personnels d'active pouvant voir dans les réservistes des concurrents et non plus des soutiens ;
- elle risquerait de masquer les différences réelles qui existent dans le fonctionnement entre les deux types de force : les effectifs de la réserve ne peuvent participer au maintien de l'ordre en unités constituées et ne sont employés que de manière circonstanciée dans les missions, après que le chef de brigade ou le DDSP ou responsable direct se soit assuré de la conformité du profil de chaque réserviste à la mission ;
- enfin en cas d'intégration de la réserve dans les ETPT, il ne semble pas possible d'inclure les réservistes et les forces d'active dans un même schéma d'emploi, les recrutements n'ayant pas le même impact. Un schéma d'emploi spécifique pour la réserve devrait intégrer le nombre de vacations susceptibles d'être effectuées.

Pour ces raisons, il n'est pas proposé d'intégrer l'activité de la réserve aux ETPT des forces de sécurité intérieure.

Néanmoins la forte augmentation de la contribution des réservistes pose la question de l'arbitrage entre le recrutement de personnels permanents et celui de réservistes au coût d'emploi bien inférieur. En d'autres termes, jusqu'où peut aller l'expansion de la réserve aux côtés des personnels d'active ? Quelles en seraient les conséquences sur les missions effectuées, sur les capacités de réaction des unités, sur la pérennité des missions, sur la qualité du service rendu ? Ces questions ne sont pas explicitement posées par les forces de sécurité. Si la gendarmerie définit le nombre de réservistes des régions de gendarmerie en fonction des ETPT des groupements, il semble que ce soit davantage dans une recherche d'équité de traitement des unités déconcentrées qu'en réponse aux questions ci-dessus.

Dans l'hypothèse où la contribution de la réserve continuerait de croître, une réflexion devrait être engagée sur le rapport souhaitable entre force d'active et réserve sur le plan national et local. Il serait également utile que les contributions de la réserve sur les fonctions permanentes des forces de sécurité soient mieux identifiées.

Enfin le suivi de l'emploi mensuel des réservistes devrait constituer un indicateur de qualité destiné à être suivi régulièrement.

---

<sup>132</sup> Réponse de la DGGN au questionnaire d'instruction de la Cour des comptes.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Les objectifs affichés de croissance de l'activité de la réserve n'ont jamais été traduits dans les évolutions budgétaires des programmes, malgré des augmentations importantes en LFI. Par ailleurs une gestion des crédits de la réserve par à-coups, liés aux contraintes globales des crédits des programmes ont nui à l'anticipation de l'activité des réservistes. Cette situation s'est avérée particulièrement critique en 2018 et souligne l'incapacité de la police à mener à court terme la réforme annoncée de la réserve, tandis que les difficultés de la gendarmerie se sont traduites par un report de charge important sur 2019 et par l'arrêt du paiement des réservistes sur les six derniers mois. Des décisions cohérentes entre les allocations budgétaires et les projets d'activité pour les réserves sont désormais nécessaires.*

*Dans ces conditions, les réels efforts de pilotage de la gendarmerie ne peuvent porter pleinement leurs effets, tandis que la police hésite à faire évoluer son organisation. L'activité de la réserve dispose de différents indicateurs, suivis par les gestionnaires mais dont aucun ne figure dans projets annuels de performance ou rapports annuels de performance annexés au documents budgétaires des programmes. Cette analyse de la performance doit être complétée par une nécessaire réflexion sur l'existence d'un rapport optimal entre force d'active et réserve.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 11. mettre en adéquation les budgets et les objectifs d'activité de la réserve et limiter le nombre annuel des délégations de crédit aux services (ministère de l'intérieur, ministère de l'action et des comptes publics) ;*
  - 12. mettre en place un système d'information adapté permettant une gestion simplifiée des réservistes dans la police (DGPN).*
-



## Conclusion générale

Les réservistes volontaires de la gendarmerie et de la police sont organisés selon des modèles très différents : d'un côté des volontaires nombreux sous statut militaire, anciens de l'arme, actifs issus de la société civile ou retraités militaires en emploi, et étudiants, accomplissant les mêmes missions que les gendarmes d'active, de l'autre une très grande majorité d'anciens policiers venant essentiellement en appui de leurs collègues en activité dans un rôle de complément, parfois sur des niches d'activité ou affectés à des tâches administratives. Pour autant, les réservistes de la police, comme ceux de la gendarmerie apportent un appui souple, efficace et économique aux services qui les emploient. Celui-ci pourrait être encore amélioré si les dotations budgétaires étaient conformes aux objectifs affichés et permettaient une anticipation et une planification améliorées du recours à la réserve.

Face à l'attrition progressive du réservoir des policiers retraités du fait d'un départ plus tardif à la retraite, la direction générale de la police nationale, pour faire face à des besoins accrus, a envisagé d'ouvrir davantage sa réserve en recrutant un plus grand nombre de civils auxquels seraient confiées les mêmes missions qu'aux anciens policiers.

Une telle réforme, au-delà des obstacles de principe qu'elle pourrait rencontrer, supposerait que la police soit en mesure de mettre en place une organisation et un encadrement aussi structurés que ceux de la gendarmerie. En effet, l'intégration des civils au sein de la réserve de la gendarmerie repose sur une organisation hiérarchisée dont les anciens militaires – gendarmes pour la plupart – et les civils ayant accompli un service national, forment l'ossature. C'est le cas du corps des officiers et, surtout, des sous-officiers qui encadrent, avec un taux de l'ordre de 1 pour 1, les militaires du rang.

Ces réservistes encadrants proches de la gendarmerie assurent, de plus, l'essentiel de la formation des recrues issues de la société civile. C'est cette forte structuration qui permet à la gendarmerie d'amalgamer chaque année plusieurs milliers de civils, souvent jeunes, de faire fonctionner la réserve de manière quasi autonome et de lui faire accomplir toutes les missions de l'active à l'exception du maintien de l'ordre en unités constituées.

Faute d'une telle ossature, la montée en puissance de la réserve de la police nécessiterait, d'une part, de dégager des moyens importants pour former les futurs réservistes alors que les écoles de police doivent déjà absorber les nouveaux recrutements et, d'autre part, de mobiliser les forces d'active nécessaires pour les encadrer. Cette double contrainte, alors que les dotations budgétaires inscrites en loi de finances sont à peine suffisantes pour maintenir l'emploi des réservistes au niveau actuel, paraît difficile à lever à court terme.





## Liste des abréviations

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| ADS :   | Adjoint de sécurité                                            |
| ANSSI : | Agence nationale des systèmes de sécurité et d'information     |
| APJ :   | Agent de police judiciaire                                     |
| APJA :  | Agent de police judiciaire adjoint                             |
| BOMI :  | Bulletin officiel du ministère de l'intérieur                  |
| CACIR : | Centre automatisé de constatation des infractions de la route  |
| CORG :  | Centre d'opération de renseignement de la gendarmerie          |
| CPP :   | Code de procédure pénale                                       |
| CRA :   | Centre de rétention administrative                             |
| CRED :  | Correspondant réserve entreprise défense                       |
| CRG :   | Commandement de la réserve de la gendarmerie                   |
| CRT :   | Compagnie de réserve territoriale                              |
| CSI :   | Code de la sécurité intérieure                                 |
| CSRM :  | Conseil supérieur des réserves militaires                      |
| DAR :   | Diplôme d'aptitude réserve                                     |
| DIAR :  | Délégué inter armées aux réserves                              |
| DCPP :  | Délégué cohésion police population                             |
| DDSP :  | Direction départementale de sécurité publique                  |
| DGGN :  | Direction générale de la gendarmerie nationale                 |
| DGPN :  | Direction générale de la police nationale                      |
| DROPN : | Délégation des réserves opérationnelles de la police nationale |
| DSIR :  | Détachement de surveillance et d'intervention de la réserve    |
| DZPAF : | Direction zonale de la police aux frontières                   |
| EMA :   | État-major des armées                                          |
| ERGM :  | Escadron de réserve de la gendarmerie mobile                   |
| ESR :   | Engagement à servir dans la réserve                            |
| ETPT :  | Équivalent temps plein travaillé                               |
| HCECM : | Haut comité d'évaluation de la condition militaire             |

|          |                                                                                     |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| IGPN :   | Inspection générale de la police nationale                                          |
| IJR :    | Indemnité journalière de réserve                                                    |
| LPM :    | Loi de programmation militaire                                                      |
| OPJ :    | Officier de police judiciaire                                                       |
| MDR :    | Militaire du rang                                                                   |
| MoD :    | <i>Ministry of defence</i> (RU)                                                     |
| PAF :    | police aux frontières                                                               |
| PEOR :   | Peloton d'officiers de réserve                                                      |
| PIE :    | Pôle interservices d'éloignement                                                    |
| PMG :    | Préparation militaire gendarmerie                                                   |
| PN :     | police nationale                                                                    |
| PRGD :   | Peloton de réserve de la gendarmerie nationale                                      |
| PSIG :   | Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie                         |
| PSIR :   | Peloton de surveillance et d'intervention de la réserve                             |
| RO1 :    | Réserve opérationnelle de niveau 1                                                  |
| RO2 :    | Réserve opérationnelle de niveau 2                                                  |
| SAELSI : | Service des achats, des équipements, de la logistique et des systèmes d'information |
| SDLC :   | Sous-direction de lutte contre la cybercriminalité                                  |
| SGAMI :  | Service de gestion administrative du ministère de l'intérieur                       |
| SGGN :   | Secrétariat général de la Garde nationale                                           |
| SGDSN :  | Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale                       |
| SJR :    | Salaire journalier de référence                                                     |
| SSA :    | Service de santé des armées                                                         |
| TAJ :    | Traitement d'antécédents judiciaires                                                |

## Annexes

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale .....                   | 108 |
| Annexe n° 2 : conditions de recrutement et de service des réservistes sous ESR .....                                                                         | 111 |
| Annexe n° 3 : éclairage régional présentant des informations détaillées relatives aux différents SGAMI et régions de gendarmerie .....                       | 112 |
| Annexe n° 4 : les règles de convocation applicables dans la gendarmerie et la police aux réservistes servant sous ESR selon la nature des convocations ..... | 114 |
| Annexe n° 5 : les missions du secrétariat du CSRM et du secrétariat de la garde nationale .....                                                              | 115 |
| Annexe n° 6 : tableaux relatifs à l'origine socio-professionnelle et aux diplômes des réservistes de la gendarmerie .....                                    | 116 |
| Annexe n° 7 : la formation présentielle des réservistes de la gendarmerie.....                                                                               | 117 |
| Annexe n° 8 : rémunérations et défraiements.....                                                                                                             | 119 |
| Annexe n° 9 : exemples du fonctionnement des règles cumul s'appliquant aux réservistes de la police nationale(2017).....                                     | 120 |
| Annexe n° 10 : chômage et réserve :indemnités de retour à l'emploi, IJR et prolongation des durées d'indemnisation (simulation) .....                        | 121 |
| Annexe n° 11 : les trois mesures incitatives prises dans le cadre de la garde nationale .....                                                                | 122 |
| Annexe n° 12 : les incitations au bénéfice de la réserve des armées au Royaume-Uni.....                                                                      | 123 |
| Annexe n° 13 : programmation et suivi budgétaire de la réserve dans la police .....                                                                          | 125 |

## Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*Le Président*

n° 198

### RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 19 juillet 2018

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ces demandes portent sur :

- le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER, en particulier) ;
- les investissements informatiques à la DGFIP et la DGDDI ;
- la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police ;
- les dépenses fiscales en matière de logement ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM).

Par ailleurs, je vous propose de modifier les modalités de diffusion de ces enquêtes qui étaient retenues jusqu'à présent. En effet, compte tenu de la qualité des travaux de la Cour, le bureau de la commission a souhaité que tous les membres puissent en disposer en temps utile. Si vous en étiez d'accord, les commissaires pourraient donc en être destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, étant précisé que leur attention serait attirée sur la nécessité de maintenir un strict embargo jusqu'à cette audition. À l'issue de cette réunion, la commission serait en mesure, conformément aux dispositions de la LOLF, d'autoriser la Cour à les publier, notamment sur son site internet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



ÉRIC WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75001 PARIS

Cour des comptes



Le 16 OCT. 2018

Le Premier président

1803602

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 20 juillet dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour des comptes, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mènera en 2018 une enquête sur *la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police*, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Cette enquête, réalisée par la quatrième chambre de la Cour, a été confiée à Mmes Françoise Saliou, conseillère maître, et Christine Bronnec, rapporteure à temps complet.

Le 18 septembre, les rapporteures ont rencontré les députés, membres de la commission des finances, à l'origine de cette demande, Mme Nadia Hai, députée de la 11<sup>ème</sup> circonscription des Yvelines, M. Romain Grau, député de la 1<sup>ère</sup> circonscription des Pyrénées-Orientales, et M. Olivier Gaillard, député de la 5<sup>ème</sup> circonscription du Gard.

A l'issue de cette réunion, il a été convenu qu'après une brève présentation de la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la réserve civile de la police dans le cadre plus général des réserves du ministère de l'intérieur et de celles de la Garde Nationale, le rapport porterait notamment sur :

- la spécificité, l'organisation et le pilotage des réserves ;
- la doctrine, la conception et l'emploi de ces réserves, en particulier leur complémentarité avec les forces d'active et l'avantage relatif qu'elles représentent ;
- leur montée en puissance et leur financement ;
- le recrutement des réservistes, les mesures d'attractivité, de fidélisation et d'incitation tant à destination des réservistes que de leurs employeurs ;
- la formation initiale, l'entraînement et le maintien des compétences du réserviste ;
- les réflexions en cours, en particulier sur la réserve civile de la police.

Le rapport présentera ces réserves dans leur ensemble ainsi que leur utilisation et l'appréciation portée sur leur action au niveau local, grâce à une enquête de terrain.

**Monsieur Eric Woerth**

Président de la commission des finances, de  
l'économie générale et du contrôle budgétaire  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

Les députés rencontrés ont souhaité que deux points d'étape puissent être organisés avec les rapporteuses. Le premier aura lieu en décembre 2018 et le second au début du mois de mars 2019, la date de remise du rapport étant prévue pour le mois d'avril 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération

  
Didier Migaud

## Annexe n° 2 : conditions de recrutement et de service des réservistes sous ESR

|                                                   | police                                                                                                                                                                                               | gendarmerie                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Recrutement</b>                                | Anciens policiers : < 65 ans et visite aptitude médicale                                                                                                                                             | Anciens militaires : < limite âge du grade ; visite aptitude médicale                                                                                                                                  |
|                                                   | Anciens ADS : 3 ans de service minimum ; visite aptitude médicale ; pas de sanction disciplinaire et condamnation                                                                                    |                                                                                                                                                                                                        |
|                                                   | Civils : nationalité française ; 18 ans au minimum ; avoir satisfait aux obligations du service national (journée défense citoyenneté) ; bonne moralité ; enquête administrative ; aptitude médicale | Civils : nationalité française ; 17 ans au minimum ; avoir satisfait aux obligations du service national (journée défense citoyenneté) ; bonne moralité ; enquête administrative ; aptitude médicale   |
| <b>Age limite de service</b>                      | 65 ans                                                                                                                                                                                               | 50 ans pour les militaires du rang                                                                                                                                                                     |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                      | Age limite du grade d'active plus cinq ans pour les officiers et sous-officiers                                                                                                                        |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                      | 72 ans pour les spécialistes                                                                                                                                                                           |
| <b>Validité du contrat</b>                        | Un an renouvelable par tacite reconduction pendant 5 ans ; possibilité nouveau contrat                                                                                                               | Un à cinq ans ; renouvelable                                                                                                                                                                           |
| <b>Nombre de jours maximum de service annuels</b> | Anciens policiers :<br>150 sur le territoire national ;<br>210 à l'étranger<br><br>Civils : 90 jours                                                                                                 | Sur le territoire national : 30 jours portés à 60 par la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, pouvant être portée à 150 jours<br>210 à l'étranger |

Source Cour des comptes

### **Annexe n° 3 : éclairage régional présentant des informations détaillées relatives aux différents SGAMI et régions de gendarmerie**

#### **Le rappel des personnels de réserve statutaires dans les SGAMI**

Au SGAMI de Rennes, des exercices de rappel ont été organisés en 2016 et en 2017. En 2016, 92 % des policiers convoqués se sont présentés (172 sur 187) et 138 ont été déclarés aptes. En 2017, 124 policiers ont été déclarés aptes et la quasi-totalité des agents convoqués s'étaient déplacés (137 sur 143). Le SGAMI Est (Metz) convoque ses réservistes statutaires deux fois au cours de la période des cinq années qui suit leur départ en retraite, une fois en année n, une fois en année n+2. Une première visite médicale est effectuée avant le départ à la retraite, une autre à n+2 par les médecins statutaires ou par des médecins conventionnés. En 2017, première année de mise en place du dispositif, 131 retraités ont été rappelés en année n ; 77 ont été présents, soit seulement moins de 60 %. Parmi les présents, 10 ont été déclarés inaptes. Au SGAMI Nord, la première année où cette journée a été organisée, en 2016, 70 % des convoqués étaient présents mais cette proportion est tombée à 40 % en 2017. Une nouvelle journée devrait y être organisée en 2019 concernant principalement des personnels ayant quitté le service en 2017 et 2018, soit au total 155 réservistes. Le SGAMI de Lyon a fait également état de la convocation annuelle des réservistes par zone géographique. Il a souligné que les contraintes liées à la disponibilité des stands de tir constituaient un frein aux convocations.

#### **Le recrutement des réservistes dans la gendarmerie**

Dans la zone de défense Ouest, composée de 1 238 réservistes en 2017, les civils sans passé militaire ne représentaient que 44 % des effectifs de la réserve. Une situation comparable existe dans la zone de défense Sud où les anciens gendarmes représentent 41 % des effectifs, les civils sans lien avec l'armée environ 40 %, plus de 18 % des effectifs étant composés d'anciens militaires du ministère de la défense. L'objectif d'un tiers/deux tiers est davantage atteint dans la zone Est : sur les 1 348 réservistes, 68 % étaient des civils (17 % étant des anciens appelés du service national), 30 % des anciens gendarmes et 2 % des anciens militaires des autres armées.

#### **Le taux de féminisation des réservistes de la gendarmerie**

En Lorraine, malgré un taux de féminisation moyen de 18,81 %, inférieur à la moyenne nationale, le pourcentage des femmes pour la classe d'âge 18-25 ans atteint 37,4 %. En Rhône-Alpes, les effectifs de la PMG de l'été 2018 comptaient 40 % de femmes.

#### **Le recrutement des réservistes civils dans la police**

Les données des SGAMI Ouest et Sud-ouest sont exemplaires de l'engagement potentiel de la société civile, de la qualité d'organisation des sélections et du caractère décevant du résultat obtenu pour les candidats. Entre juillet 2016 et juin 2018, 942 candidatures ont été adressées au SGAMI Ouest et 1342 au SGAMI Sud-ouest qui ont respectivement organisé huit et 28 comités de sélection réunissant les différentes directions d'emploi des zones de défense. À Rennes, 60 candidats ont été reçus en entretien et à Bordeaux 124. À l'issue de la visite médicale et de l'enquête de moralité, et compte tenu de l'absence parfois de formation organisée par la police, seules 14 personnes à Rennes et 75 personnes à Bordeaux ont signé un contrat à



servir dans la réserve (ESR). Ainsi le taux de recrutement est inférieur à 1,5 % pour le SGAMI Ouest et s'élève à 5,6 % pour le SGAMI Sud-ouest. Cette proportion n'est sans doute pas représentative de la France entière. Le SGAMI Nord fait état de 256 candidatures reçues entre 2017 et 2018 et de 38 ESR signés, soit près de 15 % des candidatures exprimées. Au SGAMI Lyon, 932 dossiers de candidatures ont été reçus entre 2016 et 2018 (avec un pic de 455 dossiers en 2017), 245 ont été retenus et 157 ESR citoyens ont été signés, représentant près de 17 % des candidatures exprimées. Mais, pour l'année 2018, aucun contrat n'a été conclu.

### **Le recrutement des réservistes civils dans la gendarmerie**

Selon une étude effectuée par la région Aquitaine, ce taux d'attrition serait majoritairement imputable à la décision du candidat réserviste (sur un total de 37 % des candidatures qui n'aboutissent pas, 20 % des désaffections sont liées au désengagement volontaire du réserviste à l'une des étapes du recrutement, tandis que 17 candidatures seraient écartées à l'issue des tests psychotechniques, de la visite médicale ou de la formation). En Rhône-Alpes, l'examen des 1 667 candidatures citoyennes parvenues au cours de l'année 2018, montre que 598 ont été éliminées dont 88 au titre de l'inscription au fichier de traitement d'antécédents judiciaires ; 170 ont été retenues pour la PMG et, en septembre, 899 étaient encore en cours de traitement.

### **La promotion des réservistes de la gendarmerie**

Pour la région Rhône Alpes, qui comptait, en 2017, 2 692 ESR, 386 promotions ont été prononcées soit un taux moyen de 14,4 % : 20 officiers ont été promus soit environ 15 %, 171 sous-officiers soit environ 13 % et 195 militaires du rang soit environ 14 %. En région PACA en 2017, pour 2 167 ESR, 395 promotions ont été prononcées, soit un taux moyen de 18 %. En Lorraine, pour un effectif en 2017 de 1 348 réservistes, 257 ont été promus soit un taux de 19 % dont cinq officiers, soit un taux de promotion de 7 %, 54 sous-officiers soit un taux de promotion de 8,5 % et 198 militaires du rang représentant 31,8 % de l'effectif.

**Annexe n° 4 : les règles de convocation applicables dans la gendarmerie  
et la police aux réservistes servant sous ESR selon la nature  
des convocations**

|                                                                                  | Gendarmerie                                                                                                                                                                              |                                               |                                                                         | Police                                            |        |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------|
|                                                                                  | Relations avec les employeurs :délais de convocation<br>et durée maximum d’emploi sans autorisation de l’employeur                                                                       |                                               |                                                                         |                                                   |        |
|                                                                                  | Temps<br>ordinaire                                                                                                                                                                       | Crise<br>menaçant la<br>sécurité<br>nationale | Appel à la<br>réserve de<br>sécurité<br>nationale<br>(crise<br>majeure) | Retraités de la<br>police                         | Civils |
| Autorité                                                                         | Autorité<br>d’emploi                                                                                                                                                                     | Ministre de<br>l’intérieur                    | Premier<br>ministre                                                     | Pas de spécification                              |        |
| Fondement légal                                                                  | Art L. 4221-4<br>du code de la<br>défense<br>Art L 3142-89<br>du code du<br>travail                                                                                                      | Art L. 4221-<br>4-1 du code<br>de la défense  | Art L. 2171 et<br>suivants du<br>code de la<br>défense                  | Art L 411-13 du code de la<br>sécurité intérieure |        |
| Réserviste de<br>droit commun :<br>délai de<br>convocation                       | 30 jours                                                                                                                                                                                 | 15 jours                                      | 1 jour franc                                                            | Aucune mention                                    |        |
| Réserviste clause<br>de réactivité<br>(accord<br>employeur<br>préalable requis ) | 15 jours                                                                                                                                                                                 | 15 jours                                      | 1 jour franc                                                            | Sans objet                                        |        |
| Durée maximale<br>d’emploi<br>opposable à<br>l’employeur                         | 5 jours portés à<br>8 pour les<br>entreprises de<br>plus de 250<br>salariés (loi du<br>13 juillet 2018<br>relative à la<br>programmation<br>militaire pour<br>les années<br>2019 à 2025) | 10 jours                                      | 30 jours,<br>renouvelable<br>une fois                                   | 10 jours                                          |        |

Source : Cour des Comptes

## Annexe n° 5 : les missions du secrétariat du CSRM et du secrétariat de la garde nationale

|                 | CSRM avant décret<br>n° 2018-832<br>du 1 <sup>er</sup> Oct. 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | CSRM après<br>décret n° 2018-832<br>du 1 <sup>er</sup> Oct. 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Garde nationale<br>Arrêté du 1 <sup>er</sup> Oct. 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MISSIONS</b> | <p><b>1°</b> participer à la réflexion sur le rôle des réserves militaires au service de la défense et de la sécurité nationale ;</p> <p><b>2°</b> constituer un lieu de consultation et d'échange sur toute question d'ordre général relative à la mise en œuvre du présent livre ;</p> <p><b>3°</b> favoriser le développement d'un partenariat durable entre les forces armées et formations rattachées, les réservistes et leurs employeurs ;</p> <p><b>4°</b> contribuer à la promotion de l'esprit de défense et au développement du lien entre la nation et ses forces armées ;</p> <p><b>5°</b> établir pour le ministre de la défense un rapport annuel, transmis au Parlement, évaluant l'état de la réserve militaire.</p> | <p><b>1°</b> participer à la réflexion sur le rôle des réserves militaires au service de la défense et de la sécurité nationales ;</p> <p><b>2°</b> constituer un lieu de consultation et d'échange sur toute question d'ordre général relative à la mise en œuvre du présent livre et notamment sur des questions relatives au statut des réservistes ;</p> <p><b>3°</b> contribuer à la promotion de l'esprit de défense et au développement du lien entre la nation et ses forces armées.</p> | <p><b>Art 1.</b> Le secrétariat général de la garde nationale (...) comprend :</p> <p><b>1°</b> Un bureau partenariats et relations avec les employeurs ;</p> <p><b>2°</b> Un bureau attractivité et synthèse ;</p> <p><b>3°</b> Un bureau communication et notoriété ;</p> <p><b>4°</b> Un cabinet ;</p> <p><b>5°</b> Un secrétariat.</p> <p>Les correspondants « réserve-entreprise-défense » lui sont rattachés.</p> <p><b>Art.2</b> Le bureau partenariats et relations avec les employeurs est chargé des relations entre la garde nationale et les employeurs de réservistes.</p> <p><b>Art. 3</b> Le bureau attractivité et synthèse est chargé de l'évaluation de l'activité de la garde nationale et du développement de l'attractivité de la réserve opérationnelle et de la réserve civile de la garde nationale. À ce titre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il recueille auprès des directions et services gestionnaires de personnel toutes les données nécessaires à l'évaluation de son activité ;</li> <li>- il élabore le rapport d'évaluation de la réserve militaire et de la garde nationale transmis au Parlement ;</li> </ul> |

Source : Cour des comptes

## Annexe n° 6 : tableaux relatifs à l'origine socio-professionnelle et aux diplômes des réservistes de la gendarmerie

### Appartenance socio-professionnelle des réservistes gendarmes en activité

|                         | Catégorie socio-professionnelle des réservistes gendarmes en activité |                                         |         |         |                          |                               |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------|---------|--------------------------|-------------------------------|
|                         | Autres                                                                | Artisan, commerçant, chef d'entreprises | Ouvrier | Employé | Profession intermédiaire | Cadre sup/profession libérale |
| <b>2017 gendarmerie</b> | 0,7<br>(agri. seuls)                                                  | 4,4                                     | 13,9    | 53,8    | 12,8                     | 14,4                          |
| <b>2015 France</b>      | 3<br>(1,4 agri.)                                                      | 6                                       | 21,9    | 28,7    | 24,6                     | 15,8                          |

Source : Cour des comptes ; données 2017 de la DGGN ; données 2015 de l'INSEE

### Formation scolaire et universitaire des réservistes gendarmes

| En %                                          | Niveau d'études |                        |                                         |        |                |
|-----------------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------------|--------|----------------|
|                                               | BEPC ou moins   | CAP, BEP ou équivalent | Bac, brevet professionnel ou équivalent | Bac +2 | Bac +3 ou plus |
| <b>2017 (gendarmerie stock)</b>               | 28,3            | 23,9                   | 29,2                                    | 11,6   | 7              |
| <b>France 2015</b>                            | 31              | 24                     | 16                                      | 12     | 17             |
| <b>Photographie d'une PMG 2018 (Lorraine)</b> | 18,2            | 10,2                   | 50                                      | 13,6   | 8              |
| <b>Classe d'âge 18-34 ans France hommes</b>   | 14,7            | 21,9                   | 22,6                                    | 14,4   | 26,4           |

Sources : Cour des comptes d'après données 2017 de la DGGN et données 2015 de l'enquête emploi de l'INSEE

## **Annexe n° 7 : la formation présentielle des réservistes de la gendarmerie**

La formation présentielle des réservistes Une fois passée la première phase de sélection, le postulant est convoqué pour une période de deux semaines de formation. Cette formation s'effectue soit au sein des installations de la gendarmerie,<sup>133</sup> soit au sein des installations des autres armées<sup>134</sup>. En 2017, des formations, qui ont accueilli 4 223 futurs réservistes, ont été organisées dans toutes les régions.

Cette formation de 115 heures se déroule pendant les vacances scolaires et les régions de gendarmerie disposent d'une certaine latitude pour l'organiser : deux semaines continues ou trois semaines interrompues par les week-ends. Durant cette période, le candidat devra continuer à faire preuve de motivation car, s'il est hébergé et nourri, il n'est pas rémunéré tant qu'il n'a pas signé son engagement (soit durant les 12 premiers jours) et les conditions d'instruction sont à la fois exigeantes et rustiques.

Formés par groupes allant d'une à trois centaines de postulants, selon les capacités des centres et les besoins en réservistes, encadrés et instruits par des gendarmes d'active et de réserve, ces promotions regroupent femmes et hommes dans des proportions d'environ un tiers/deux tiers et mixent âge et origine sociale. Les candidats y acquièrent le savoir-être de la gendarmerie (réception du paquetage à l'arrivée, tenue de gendarmes, déplacement en rang serré, salut, comportement avec la population, etc.) et suivent un enseignement formé de plusieurs modules dont l'objectif est de délivrer une formation générale sur l'organisation de la gendarmerie, une formation militaire et une formation professionnelle (contrôle des véhicules, contrôle des personnes, maîtrise d'individu dangereux, usage du bâton de protection télescopique et tir en particulier). L'acquisition de ces compétences est vérifiée par des tests.

Pendant la PMG, le candidat doit faire l'objet de deux visites médicales assurées par des médecins du service de santé des armées (SSA), l'une d'aptitude, l'autre d'incorporation, lors de l'engagement à l'issue de sa formation. Cette exigence constitue une contrainte pour la gendarmerie, un frein dans le processus d'organisations des PMG et une charge pour le SSA. Dans certaines régions, le commandement de la gendarmerie, grâce à de bonnes relations locales avec le SSA, est parvenu à fluidifier le processus en organisant la visite d'incorporation en amont de la PMG, les certificats d'aptitude ayant une validité d'un an. La plupart des commandants de région estiment qu'il serait utile qu'une réflexion puisse être engagée avec le SSA pour ramener le nombre des visites médicales à une seule et pour étendre la durée de validité des aptitudes médicales. En outre, le réserviste de la gendarmerie doit être reconnu apte selon un profil médical dit SIGYCOP général à l'ensemble des armées françaises dont on peut se demander si son niveau d'exigence est justifié pour les réservistes de la gendarmerie. Une réflexion est en cours dans le cadre de la garde nationale qui a proposé à la direction centrale du SSA d'aménager le parcours médical du réserviste afin de lever une partie des blocages actuels. Le principe d'une visite unique serait acquis mais il resterait à en fixer les modalités.

---

<sup>133</sup> Pour la région Nouvelle-Aquitaine, en Dordogne au Centre national d'entraînement des forces de Gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier, pour les Pays de la Loire, à la caserne de gendarmes mobile de Mayenne ou pour l'Île-de-France au camp de Beynes.

<sup>134</sup> Pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, au centre du premier régiment étranger de cavalerie à Carpiagne ou des écoles de formation de la marine à Saint-Mandrier ou pour la région Grand Est, au 3<sup>ème</sup> régiment d'hélicoptères d'Etain.

La réflexion du SSA devrait aboutir à la fin du premier semestre 2019. En décembre 2018, des travaux étaient également en cours concernant le SIGYCOP mais ils ne concernaient que les réservistes spécialistes qui ne sont pas employés pour des missions opérationnelles car ils butent sur l'article R. 4221-2 du code de la défense qui précise que l'aptitude physique exigée des réservistes opérationnels est identique à celle requise pour les militaires professionnels.

Après avoir obtenu l'aptitude médicale, le candidat réserviste signe un ESR provisoire qui va lui permettre de subir les épreuves de tir et d'acquérir, s'il les réussit, l'habilitation au port d'arme. Une fois l'ensemble de ces tests réussis, l'ESR d'une durée d'un an est confirmé.

Durant la PMG proprement dite, environ 15 % des candidats abandonnent, constatant qu'ils ne sont pas adaptés à la discipline militaire, ou ne sont pas retenus pour des motifs médicaux ou pour insuffisance aux tests ; toutefois dans ce dernier cas, lorsque les lacunes sont circonscrites, une seconde chance est donnée au candidat pour acquérir la compétence manquante dans les mois qui suivent<sup>135</sup>.

À l'issue de la PMG, les candidats sont définitivement admis dans la réserve. Cet engagement donne lieu à une cérémonie en présence des familles et sous la présidence du général, commandant la région de gendarmerie – voire du directeur général de la gendarmerie, comme à Rochefort en juillet 2017 – qui prononce une allocution rappelant le sens de cet engagement. Les autorités civiles locales sont souvent également présentes. Le caractère solennel de ces manifestations – défilé, Marseillaise et salut aux couleurs – constitue une illustration de la manière dont la GN acculture le candidat à ses valeurs. France 3 régions et les éditions locales des quotidiens régionaux consacrent à ces cérémonies des petits reportages, repris sur *YouTube*, qui constituent autant de véhicules de publicité pour la gendarmerie.

---

<sup>135</sup> En 2016, la Gendarmerie avait mis en place une expérimentation dite « FORT » sur deux sites (Saint-Astier avec les stagiaires des quatre régions de la zone Sud-ouest et La Valbonne avec les stagiaires des régions Rhône-Alpes et Auvergne) l'un mettant en œuvre une session « monobloc » de quatre semaines en été et l'autre une session en deux fois deux semaines lors des vacances de printemps et des vacances d'été. Des « FORT » ont été organisées dans diverses régions en 2017 (Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple). L'avantage de ces formations réside dans leur caractère complet, permettant notamment aux stagiaires d'acquérir des compétences en matière judiciaire. En revanche, elles sont très contraignantes pour les postulants, en particulier ceux qui ont un emploi, et coûteuses pour la Gendarmerie puisque l'ESR est signé au douzième jour conduisant à indemniser les réservistes en formation pendant les jours suivants et qu'il faut héberger les réservistes pendant toute la période. En 2018, aucune « FORT » n'a été organisée.

### Annexe n° 8 : rémunérations et défraiements

|                              | Gendarmerie                                                                          | Police                                                                                |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rémunérations</b>         | En fonction du grade ;<br>16 niveaux de solde possibles<br>IJR nette en € sans prime | En fonction de la mission et de<br>la localisation (Paris/Province)<br>IJR nette en € |
|                              | Colonel : 183                                                                        | Expert 3 : 183, 93/177,29                                                             |
|                              | Capitaine : 129                                                                      | Expert 2 : 130,07/123,93                                                              |
|                              | Major : 107                                                                          | Expert 1 : 99, 45/92,85                                                               |
|                              | Adjudant : 88                                                                        | Réserviste<br>de 1 <sup>ère</sup> Classe :85,73/ 79,48                                |
|                              | Gendarme : 73                                                                        | Réserviste de 2 <sup>ème</sup> Classe :<br>63,65/57,99                                |
|                              | Militaire du rang : 53                                                               | Auxiliaire : 49,76/45,23                                                              |
| <b>Suppléments et primes</b> | Oui (en fonction de la situation<br>de famille notamment)                            | Non                                                                                   |
| <b>Défraiements</b>          |                                                                                      |                                                                                       |
| <b>Transports</b>            | Oui                                                                                  | Oui                                                                                   |
| <b>Restauration</b>          | Oui                                                                                  | Oui                                                                                   |
| <b>Hébergement</b>           | Oui                                                                                  | Oui                                                                                   |

Source : Cour des comptes, données DGGN et DGPN

### Annexe n° 9 : exemples du fonctionnement des règles de cumul s'appliquant aux réservistes de la police nationale(2017)

| Montant de la pension brute en € | Plafond maximal de revenus complémentaires en € | Exemple de nombre de jours de réserve maximum sans décote de la pension | Exemple conduisant à dépassement    | Écrêtement de la retraite / demande de reversement en € |
|----------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>18 000</b>                    | 13 003, 93                                      | 137 j. niveau res. 1 <sup>ère</sup> classe Paris (taux : 94,76 €)       | 14 470 €<br>141J* (taux : 102,63 €) | 1466,07                                                 |
| <b>21 000</b>                    | 14 003, 93                                      | 147 j. niveau res. 1 <sup>er</sup> cl Paris (taux : 94,76 €)            | 14 500 €<br>141J* (taux : 102,63 €) | 466,07                                                  |
| <b>30 000</b>                    | 17 003, 93                                      | 124 j. Expert 2 province (taux : 136,99 €)                              |                                     |                                                         |
| <b>45 000</b>                    | 22 003, 93                                      | 160 j. Expert 2 province (taux : 136,99 €)                              |                                     |                                                         |

Source : Cour des comptes



### Annexe n° 10 : chômage et réserve : indemnités de retour à l'emploi, IJR et prolongation des durées d'indemnisation (simulation)

| Salaire brut mensuel initial | Allocation de retour à l'emploi journalière nette | Allocation de retour à l'emploi mensuelle | Nombre de jours de réserve* par IJR                                                                 | Allocation de retour à l'emploi versée           | Prorogation de la durée d'indemnisation |
|------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2 100 €                      | $(2\,100 : 30) \times 57\% = 39,90$               | 1 197                                     | Grade maréchal des logis<br>Brut = $6 \times 92,85 = 557,10$<br>Net = $557,10 \times 70\% = 389,97$ | $1\,197 - 390 = 807$<br>équivalant à 20,22 jours | 10 jours                                |

Source : Cour des comptes

### **Annexe n° 11 : les trois mesures incitatives prises dans le cadre de la garde nationale**

- **Une participation au financement du permis de conduire B à hauteur de 1 000 €** pour tout étudiant qui a signé un premier contrat dans la garde nationale avant l'âge de 25 ans, qui est à plus de 2 ans de la fin de son contrat et qui a effectué au moins 50 jours d'activité dans la réserve.
- **Une allocation d'études spécifique de 1 200 € versée en 12 fractions de 100 € chacune** à tout étudiant inscrit à une formation pédagogique dans un établissement professionnel ou supérieur, âgé de moins de 25 ans au 1<sup>er</sup> octobre de l'année d'inscription, ayant souscrit un engagement initial de cinq ans dans la garde nationale, et s'engageant à effectuer au moins 37 jours d'activité de réserve entre la date d'ouverture du droit à l'allocation d'études spécifique et la date d'anniversaire de l'inscription pédagogique.
- **Une prime de fidélité de 250 € versée annuellement** à tout réserviste opérationnel des forces armées et formations rattachées ou volontaire dans la réserve civile de la police nationale qui signe un premier renouvellement de contrat d'une durée minimum de trois ans et qui effectue au moins 37 jours d'activité de réserve par année d'engagement au cours du second contrat.

## Annexe n° 12 : les incitations au bénéfice de la réserve des armées au Royaume-Uni

### Le modèle britannique : compensation des écarts de revenus et des charges

Pour s'assurer que ceux qui « servent ou ont servis sont traités équitablement », le ministère de la défense britannique (MoD) a mis en œuvre une politique, qui s'agissant de la réserve, est fondée sur le principe de la prise en charge par le MoD des dépenses exposées et la compensation des écarts entre les revenus salariaux et les soldes de réserve. En sus d'appliquer les règles générales, les employeurs peuvent prendre des engagements particuliers en faveur des militaires, réservistes et vétérans dans le cadre de conventions. À la fin de 2018, 3058 organisations (entreprises privées, entités publiques, organisations à but non lucratifs – *charities* –, etc.) avaient signé ce pacte dénommé *Armed force covenant* avec les forces armées.

Convoqué dans des délais proches de ceux fixés par le droit français (28 jours au Royaume-Uni), le réserviste doit être libéré par son employeur et ne peut subir aucune sanction du fait de son service dans la réserve. À l'issue de sa période de service, il est de droit réintégré dans son emploi. Si la solde qui lui est versée est inférieure au salaire qu'il percevait et si certains accessoires de son salaire lui sont supprimés, le réserviste peut demander une compensation dans la limite de 400 £ par jour (822 £ pour les médecins). S'il bénéficiait d'une voiture de fonction que son conjoint utilisait et que cet usage lui est retiré il a également droit à une compensation dans la limite de 325 £ par mois. Les jours de réserve peuvent compter à la fois au titre des retraites militaires et au titre des retraites civiles, les cotisations y afférentes étant prises en charge par le ministère de la défense. Si le réserviste est un travailleur indépendant ou un chef d'entreprise, il peut demander la couverture de la différence entre la solde de réserviste et les revenus de son activité, une compensation pour l'interruption de son service (jusqu'à 2000 £) ou pour la recherche d'un remplaçant (frais d'agence, de publicité et de formation).

L'employeur du réserviste n'est pas tenu à maintenir le salaire du réserviste qui est pris en charge par le MoD tout comme les cotisations liées à ses droits à pension ainsi que celles liées à la maladie/santé et l'assurance vie.

L'employeur bénéficie de la couverture de l'éventuel écart de salaire entre le réserviste et son remplaçant (dans la limite de 110 £ par jour), de la couverture des frais liés à la recherche du remplaçant (frais de publicité et d'agence), du remboursement des frais de « transition » (dans la limite de cinq jours avant et cinq jours après le départ et le retour du réserviste), de 75 % du coût des vêtements professionnels pour le remplaçant (jusqu'à 300 £), du remboursement des coûts de formation du remplaçant (dans la limite de 2 000 £). Les petites et moyennes entreprises<sup>136</sup> peuvent en outre demander la compensation de la perte de chiffre d'affaires ou de résultat net et des salaires versés, si l'entreprise les maintient.

<sup>136</sup> Soit celles dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 25,9 M£ ou comptent moins de 250 employés.

Le pacte signé entre le MoD et les employeurs comporte un volet spécifique pour les réservistes dont le but est de les aider à avoir un bon équilibre entre l'activité professionnelle civile et leur rôle dans les forces armées. Les 3058 employeurs privés et publics qui l'ont signé peuvent décider de maintenir le salaire de leur employé réserviste. Ces engagements font l'objet d'un système de reconnaissance (*the Defence Employer Recognition Scheme – ERS* –) qui permet de distinguer les entreprises en leur accordant des récompenses (bronze, argent, or). La liste de ces entreprises est publique. Pour pouvoir concourir pour la médaille d'or les employeurs doivent, s'agissant des réserves avoir une politique interne de communication active pour les favoriser et avoir fait la preuve de leur appui aux réserves en accordant à leurs salariés au moins dix jours de réserve payés. 129 entreprises sont titulaires de la médaille d'or.

*Source : Cour des comptes à partir du site internet du ministère de la défense britannique, onglet « Rights and responsibilities for reservists and employers »*

### Annexe n° 13 : programmation et suivi budgétaire de la réserve dans la police

| Échéancier                        | Les acteurs                                                                  | Actions                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Septembre N-1</b>              | R PROG (DRCPN) →<br>R BOP (DISA-SGAMI/SGAP)                                  | Une note relative aux instructions pour la programmation de l'emploi de la réserve civile au titre de l'année budgétaire est transmise aux DISA, SGAMI et SGAP.                                                                                           |
| <b>Octobre /<br/>Décembre N-1</b> | R BOP ↔ R UO (services territoriaux)<br><br>R BOP → R PROG<br>R PROG ↔ R BOP | Dialogue de gestion entre DISA, SGAMI et SGAP avec les services territoriaux.<br><br>Recensement des besoins et analyse par R PROG puis échanges avec les R BOP, formalisés par courriers, mails ou visio-conférences, sur les valeurs cibles envisagées. |
| <b>Décembre N-1</b>               | R PROG                                                                       | Ajustements et consolidation pour répartir les crédits entre les différentes directions et services et selon les dispositifs particuliers (DCPP, PIE, CNAPS...).                                                                                          |
| <b>1<sup>er</sup> trimestre N</b> | R PROG → R BOP<br>R BOP → R UO                                               | Notification et mise à disposition des crédits.                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Année N</b>                    | R PROG ↔ R BOP                                                               | Échanges permanents au cours de l'exercice avec les différents interlocuteurs.                                                                                                                                                                            |

Source : Cour des comptes