QUAND L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES MOBILISENT DIRECTEMENT LES BÉNÉVOLES

Une « bénévolisation » de l'action publique ?

Simon COTTIN-MARX

Janvier 2022

Publication réalisée dans le cadre de la convention conclue entre la cgt-FO et l'IRES

Quand l'État et les collectivités locales mobilisent directement les bénévoles

Une « bénévolisation » de l'action publique ?

Simon Cottin-Marx

Enseignant-Chercheur, Université de Cergy

Laboratoire Ecole, Mutations, Apprentissages (EMA) et Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTS)

simon.cottin-marx@enpc.fr

Publication effectuée dans le cadre d'une convention conclue entre
la cgt-FO et l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES)

Table des matières

INTRODUCTION 5
Les associations et leurs bénévoles parties prenantes des politiques publiques……..... 5
Les pouvoirs publics suscitent le bénévolat et des formes hybrides « d'engagement »..... 7
Une « bénévolisation » de l'action publique ? 9

PARTIE 1. QUAND L'ÉTAT MOBILISE DIRECTEMENT LES BÉNÉVOLES..... 13

I. La Réserve citoyenne de défense et de sécurité : au service du rayonnement de l'institution : au service du rayonnement de l'institution 18

II. La Réserve citoyenne des territoires et de l'Éducation nationale : des dispositifs à l'arrêt..... 19

III. La Réserve citoyenne de la Police nationale : des expérimentations qui mobilisent des bénévoles en soutien (et à la place) de policiers 21
1. La réserve citoyenne au niveau du département 24
2. Le commissariat « Damin » et sa réserve citoyenne 25
3. Le regard des bénévoles de la réserve citoyenne 27
4. Analyse de l'étude de cas 29

IV. Étude d'une réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale : entre rayonnement de l'institution et réserve de bénévoles pour mettre en place le Service National Universel (SNU)..... 31
1. Rayonnement de la gendarmerie, connaissance des problématiques et expertise ..…32
2. Qui sont les bénévoles de la réserve et que font-ils ? 33
3. La réserve citoyenne mobilisée pour la mise en œuvre du Service National Universel (SNU) 34
4. Analyse de l'étude de cas 36

V. La réserve civique (Jeveuxaider.gouv.fr) : quand l'État mobilise les bénévoles pour les associations 37
1. Histoire de la réserve civique 37
2. La crise sanitaire, un contexte favorable à une politique d'État de l'engagement 40
3. La question de la substitution prise en charge 47
4. Analyses de l'étude de cas..... 48

PARTIE 2. QUAND LES COLLECTIVITÉS LOCALES MOBILISENT DIRECTEMENT LES BÉNÉVOLES 49

I. La réserve communale de sécurité civile : mobiliser les citoyens en cas d'urgence 49

II. Les réserves citoyennes communales : mobiliser les citoyens en situation d'urgence sanitaire et pour la ville 51
1. La réserve citoyenne communale de la ville de 15 000 habitants 52
2. La réserve citoyenne communale de la ville de 30 000 habitants 53
3. La réserve citoyenne communale de la ville de 80 000 habitants 54
4. Analyse des études de cas 58

III. Mobilisation nationale contre l'isolement social des âgés (Monalisa) : faire coopérer les professionnels, les bénévoles et les aidants 60
1. Département et CCAS mobilisent les bénévoles contre l'isolement 60
2. Complémentarité entre travailleurs sociaux, bénévoles et aidants 62
3. Analyse de l'étude de cas 63

CONCLUSION 65
La puissance publique, acteur émergent de la mobilisation et de l'organisation directe des bénévoles 65
Bénévolisation du travail public ou coproduction d'un bien public ? 66

BIBLIOGRAPHIE 73

ANNEXE - Bonnes pratiques de modération, le cas de la substitution à l'emploi……..….77

INTRODUCTION

Le 30 octobre 2019, lors d'une audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse Gabriel Attal déclarait : « Les Restos du Cœur rassemblent 70 000 bénévoles réguliers. S'il s'agissait de permanents payés au SMIC par l'État, cela représenterait un coût de plus de 200 millions d'euros par an »[1].

Avec cette déclaration, Gabriel Attal met au jour une évidence, que la sociologie du travail associatif (Simonet, 2010 ; Hély, Simonet, 2013) souligne également : les bénévoles réalisent du « travail gratuit » (Simonet, 2018). Cette citation rappelle une seconde évidence, le travail bénévole réalisé dans les associations peut être assimilé à un « coût évité » pour la puissance publique.

Suivant le raisonnement du secrétaire d'État, qui donne une valeur monétaire au bénévolat et qui l'inscrit dans le cadre d'une mission publique, nous pouvons nous interroger : dans quelle mesure la puissance publique fait directement ou indirectement appel aux bénévoles pour la réalisation de missions de service public ? Et la mobilisation de bénévoles par la puissance publique est-elle assimilable à une substitution de travail rémunéré par du travail bénévole ?

Les associations et leurs bénévoles parties prenantes des politiques publiques

Depuis les années 1980, les associations se sont vues confier la mise en œuvre d'un grand nombre de missions de service public et d'intérêt général (Hély, 2009 ; Cottin-Marx, 2019). Cela a participé à un important développement économique du monde associatif, qui pèse aujourd'hui plus de 110 milliards d'euros de budget (Tchernonog, Prouteau, 2019) et a aussi entraîné sa salarisation (Dussuet, Flahault, 2010 ; Cottin-Marx, 2017). Le nombre de salarié·es dans le monde du travail associatif est ainsi passé d'un peu plus de 600 000 dans les années 1980 à 1,8 million depuis les années 2010[2]. Cet essor est en grande partie le résultat de la transformation de l'État Providence et du soutien financier qu'il a apporté aux associations (Hély, 2009 ; Cottin-Marx, *et al.*, 2017). En 2017, les financements publics représentaient 44 % du budget des associations, auquel il faut ajouter les nombreux financements publics indirects

1Compte rendu Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, 30 octobre 2019. URL : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-cedu/l15cion-cedu1920008_compte-rendu

2 Différents secteurs d'activités, où les associations sont très présentes, ont connu une importante salarisation. C'est le cas du secteur social, de l'animation socio-culturelle, de la culture ou encore du médico-social et du service à la personne, etc. (Cottin-Marx, 2019).

(par exemple la solvabilisation des « client·es » des associations dans le sanitaire et social, ou encore les déductions d'impôts des dons aux associations.)

Pour réaliser ses missions, le monde associatif ne s'appuie pas uniquement sur ses salarié·es. Il peut aussi compter sur la masse considérable de travail que réalisent ses bénévoles. D'autant plus que ces dernières années, celui-ci a tendance à augmenter. Selon Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau (2019), il est passé de 1,3 million d'équivalents temps plein (ETP[3]) en 2011 à 1,5 million en 2017 (l'écrasante majorité de ce travail bénévole est réalisée dans des associations sans salarié·es, mais tout de même 27,8 % de ce travail bénévole est accomplie dans des associations employeuses). Ce travail bénévole profite d'abord aux associations de « l'humanitaire, social, santé » (383 000 ETP), puis du « sport » (364 000), de la « culture » (268 000), des « loisirs » (219 000), de la « défense des droits et des causes » (121 000), de « l'éducation, formation, insertion » (43 000), et de la « gestion des services économiques et développement local » (27 000).

Derrière ces chiffres importants se cache une grande diversité de situations. Il est évident que le travail réalisé par ces bénévoles ne s'inscrit pas forcément dans le cadre d'actions déléguées ou soutenues par la puissance publique. Cependant, une part de ce travail bénévole y concourt. C'est ce que constate notamment Yannick Blanc, ancien Haut-commissaire à l'Engagement, pour qui « *les politiques publiques s'appuient sur des bénévoles à travers les associations [qui ont un savoir-faire dans la mobilisation de ceux-ci], pour des missions de solidarité, contre le décrochage scolaire, dans le cadre de la politique de la ville, etc. Tout ce que fait la Croix Rouge Française, les Restos du cœur, le 115, les actions de lutte contre l'exclusion repose sur l'existence de ressources humaines bénévoles.* »[4]

Cette analyse rejoint celles de chercheurs en sciences sociales. En 1970 déjà, dans sa thèse de droit, Jean-Marie Garrigou-Lagrange (1970) pointait le fait que les associations peuvent être « des instruments de l'administration » pour mettre en œuvre certaines politiques publiques. Elles ont notamment l'avantage de permettre de contourner les règles du droit public, sur les embauches et les normes en vigueur par exemple. Ainsi, si leur usage permet de répondre à un enjeu « démocratique », puisque les associations facilitent la concertation, permettent de décloisonner les structures administratives et facilitent la participation, elles sont aussi un moyen d'agir à moindre coût (Négrin, 1977 ; 1980) : d'avoir le concours de la générosité publique et notamment de profiter du travail de bénévoles. Aujourd'hui, les associations et leurs bénévoles sont des parties prenantes essentielles dans plusieurs politiques publiques déléguées aux associations, comme l'éducation et la réussite éducative (Lebon, Simonet, 2017), la cohésion sociale et la ville, l'environnement (Alphandéry, Fortier, 2011 ; Fortier, Alphandéry, 2017), le sanitaire et social, etc. Pour reprendre l'exemple de l'aide alimentaire

3 Sur la base de 1645 heures pour un ETP.

4 Entretien réalisé avec Yannick Blanc, mars 2021.

cité par le secrétaire d'État Gabriel Attal, en 2018, pas moins de 200 000 bénévoles associatifs ont distribué 335 000 tonnes d'aide alimentaire à 5 millions de personnes[5].

Les pouvoirs publics suscitent le bénévolat et des formes hybrides « d'engagement »

La puissance publique ne fait pas que profiter et constater les contributions bénévoles (dans le Cerfa n°12156 qui sert aux demandes de subventions, les associations doivent indiquer en euros le montant des « contributions volontaires en nature », dont fait partie le bénévolat). Ils le suscitent également. Comme l'écrit la sociologue Maud Simonet, « les pouvoirs publics développent de véritables politiques du bénévolat en soutenant le développement de cette pratique dans tel ou tel secteur, en le valorisant par différents dispositifs (valorisation des acquis de l'expérience, compte d'engagement citoyen…). »[6] Certains dispositifs ne se limitent pas à soutenir le « bénévolat » entendu au sens strict (réalisé sans obligation, à titre gracieux et tourné vers autrui), mais visent à développer « l'engagement » des citoyens. Nous pouvons repérer plusieurs formes hybrides de « bénévolat ».

Commençons par citer des dispositifs assimilables à du *workfare*. Le département du Haut-Rhin a par exemple décidé, en 2017, de conditionner le versement du RSA à la réalisation, par les ayants-droits, de 7 heures de bénévolat par semaine en association ou en collectivité. La ville de Dijon conditionne quant à elle, l'attribution d'une bourse (de 500 à 1000 euros au total) aux étudiants modestes en échange d'une « contrepartie citoyenne » de 12 heures dans une ou deux associations partenaires de la ville.

Le Service Civique s'inscrit de son côté dans le cadre des politiques publiques visant « l'engagement » des 16-25 ans. Selon l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP[7]), entre 2010 et 2019 ce sont 426 025 jeunes qui ont réalisé un service civique d'une durée moyenne de 7,3 mois, pour en moyenne 27h/semaine et indemnisés moins de 600 euros. Si la majorité a été effectuée dans des associations, près de 30% (129 170) l'ont été au sein d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou un service de l'État. Au sein de l'Éducation nationale, de Pôle emploi, de commissariats, d'EHPAD mais aussi d'hôpitaux, les volontaires en service civique participent indiscutablement à la mise en œuvre du service public. Ils sont par exemple nombreux au sein de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), actuellement dirigée par le créateur (2010) et promoteur du service civique, Martin

5 Franck Le Morvan, Thomas Wanecq, La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique, Rapport IGAS, décembre 2019. URL : https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article754

6 Maud Simonet, « L'État développe dans le secteur public un travail invisible et gratuit », Le Monde, 10 novembre 2019. URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/11/10/l-etat-developpe-dans-le-secteur-public-un-travail-invisible-et-gratuit_6018661_3232.html

7 Données sur le service civique (2018-2019). URL : https://injep.fr/donnee/donnees-sur-le-service-civique/

Hirsch. En 2019, cette institution qui regroupe 39 hôpitaux, emploie 100 000 professionnels et réalise 8,3 millions de prises en charge chaque année, déclarait ainsi bénéficier de l'action de plus de 800 volontaires en service civique[8]. Officiellement, ceux-ci ne réalisent pas d'actes de soin, mais des actions qui complètent celles des professionnel·les « pour soutenir les patients, les informer, leur procurer de l'aide à travers des groupes de parole, animations, actions de prévention et d'éducation, etc. »[9]. Le colloque, organisé en 2016 par cette institution, sur le thème de « l'engagement auprès des patients »[10], permet de mieux cerner la diversité des actions réalisées par les volontaires au sein de l'AP-HP. Une ancienne volontaire décrit ainsi que « les jeunes volontaires, avec leur dynamisme et leur savoir-faire, accompagnent les patients dans l'hôpital pour leurs prises de rendez-vous, leurs examens, leurs consultations ou la délivrance de médicaments. Ils délivrent par la même occasion des messages sur l'organisation de la consultation et plus largement sur le système de soin. » Un cadre de santé au service des urgences pour adultes, qui intervient dans ce même colloque, décrit pour sa part les missions d'accueil en salle d'attente des urgences de l'hôpital, que peuvent remplir ces volontaires.

Dans un document de « présentation du service civique à l'AP-HP », le Centre Hospitalier Universitaire d'Île-de-France présente 11 missions, « d'appui au personnel hospitalier » qui peuvent être dévolues aux volontaires. Ce sont principalement des missions d'accompagnement des patients et de leurs familles (accueil, aide administrative, etc.), même si certaines sont tournées vers l'animation d'ateliers (numériques, artistiques). Comme s'en félicite l'AP-HP, cette aide permet « aux professionnels d'améliorer la qualité des conditions d'accueil et d'accompagnement des usagers », de faire « baisser les tensions et l'agressivité dans les salles d'attente », etc.[11] Autant de missions, certes peu qualifiées, mais assimilables à des métiers et des emplois d'agent d'accueil, de secrétariat, d'animation socio-culturelle, etc.

8 En plus de l'action des volontaires, l'AP-HP peut aussi compter sur plus de 200 associations actives dans ses hôpitaux et sur près de 3000 bénévoles. Les organisations loi 1901 interviennent au sein des hôpitaux sur une grande diversité de projets : associations ciblées sur une pathologie, de représentation des patients ou encore d'accompagnement. Certaines sont d'envergure nationale, comme la Ligue Contre le Cancer, AIDES ou encore « les blouses roses ». Cette dernière, créée en 1944, est reconnue d'utilité publique et « distrait, réconforte, écoute, apporte de la joie dans le quotidien des soins et de la solitude ». En 2019, elle revendique 5400 bénévoles sur l'ensemble du territoire français et plus d'un million de bénéficiaires.

9 « Associations et volontariat auprès des patients de l'AP-HP », mis en ligne le 7 décembre 2016. URL : www.aphp.fr/actualite/associations-et-volontariat-aupres-des-patients-de-lap-hp

10 Colloque du 17 novembre 2016, réalisé par l'AP-HP, « Associations et Volontariat à l'AP-HP : l'engagement auprès des patients ».

11 Pour les volontaires, il s'agit d'une première expérience pour des jeunes qui se destinent au secteur médico-social (46 % des volontaires selon l'AP-HP en 2016), le social (13 % souhaitent devenir travailleurs sociaux). URL : https://www.aphp.fr/contenu/presentation-du-service-civique-lap-hp-17-novembre-2016

Une « bénévolisation » de l'action publique ?

Dans son livre écrit avec John Krinsky, Maud Simonet (2017) montre bien comment le travail bénévole et ces formes hybrides de travail qui se situent entre salariat et engagement, suscités par les pouvoirs publics, peuvent venir remplacer le travail de fonctionnaires. Ils s'intéressent au nettoyage des parcs et jardins de New York et ils constatent que dans les années 1970, 7500 fonctionnaires occupaient des emplois dédiés à ces activités. Aujourd'hui ils ne sont plus que 2000 agents publics. Partant de ce constat, les auteurs se posent alors la question suivante : « qui nettoie les parcs de New-York aujourd'hui ? » Les deux chercheurs découvrent que ce ne sont plus seulement les fonctionnaires de la ville qui se chargent de ce travail, mais aussi des salarié·es associatifs. Surtout, et c'est ce qui nous intéresse dans ce rapport, ils montrent que depuis les années 1990, la ville de New-York incite les riverains, mais aussi les entreprises, à se mobiliser bénévolement et à contribuer pécuniairement à l'entretien des parcs dans le cadre associatif. Les bénévoles vont, eux aussi, réaliser un « travail », organisé et rationalisé par des associations, aux côtés des fonctionnaires du parc. Ainsi, en regardant le bénévolat comme du travail (Simonet, 2004), John Krinsky et Maud Simonet analysent la transformation des modalités de l'action publique et ses conséquences pour les travailleurs.

Ces cas de figure semblent témoigner qu'une part de l'action publique repose sur le « travail gratuit » réalisé par des bénévoles et assimilés bénévoles et que ce travail gratuit vient parfois directement remplacer le travail réalisé par des salarié·es ou des fonctionnaires. Dans cette étude, nous nous interrogerons sur les points suivants : dans quelle mesure la mobilisation des bénévoles dans le cadre de l'action publique est-elle assimilable à une « bénévolisation » du travail public ? Observe-t-on une substitution du travail réalisé par des salarié·es ou des agents publics par des travailleurs bénévoles ? Les bénévoles sont-ils une ressource pour agir à moindres frais ? Combien sont-ils et que font-ils ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous nous intéresserons plus particulièrement à des dispositifs, encore peu étudiés, de mobilisation directe de bénévoles par les pouvoirs publics en nous demandant comment et avec quels objectifs l'État et les collectivités locales mobilisent des bénévoles ?

Pour cela, nous nous sommes appuyés sur une trentaine d'entretiens et sur l'étude de la littérature grise (rapports, brochures, site internet, etc.). Cette enquête a été réalisée dans un temps restreint (principalement de février à juin 2021), qui n'a pas permis de viser l'exhaustivité des dispositifs publics mobilisant des bénévoles. Qui plus est, elle a été menée dans une période marquée par la crise sanitaire ne facilitant pas les investigations (et qui a, par ailleurs, freiné certaines activités bénévoles). Aussi, nous avons fait le choix de laisser de côté l'étude des dispositifs de mobilisation « indirecte » des bénévoles, c'est-à-dire via les associations. Nous

laissons aussi de côté l'étude de l'action des 580 000 élu·es locaux, dont une majorité ne touche aucune indemnité et qui sont assimilables à des bénévoles[12].

Dans la première partie de ce rapport, nous traiterons des dispositifs d'État jusqu'à maintenant peu étudiés : les différentes réserves citoyennes et la réserve civique. Dans la deuxième partie, nous analyserons les dispositifs de mobilisation des bénévoles par les collectivités locales, là encore les réserves citoyennes, mais aussi la démarche Monalisa à laquelle les collectivités prennent largement part.

12 Anne-Aël Durand, « Réduire le nombre d'élus locaux, un bon calcul ? », *Le Monde*, 19 juillet 2017. URL : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/07/19/reduire-le-nombre-d-elus-locaux-un-bon-calcul_5162635_4355770.html

Liste des entretiens réalisés entre février et avril 2021	
Réserve citoyenne de la Police nationale	- 2 commissaires - 2 brigadiers, en charge du dispositif de la réserve citoyenne de la police nationale au niveau départemental - 2 bénévoles d'une réserve citoyenne
Réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale	- 1 membre du cabinet de la DGGN - 1 général de division, commandant de région - 1 colonel, officier adjoint de commandement de région. - 1 bénévole de la réserve citoyenne
Réserve citoyenne de la cohésion des territoires	- 1 conseiller de l'ANCT
Réserve citoyenne de l'Éducation nationale	- 2 responsables du dispositif au sein d'une académie
Réserve Civique (jeveuxaider.gouv.fr)	- 1 ancien Haut-commissaire à l'engagement civique - 5 membres de l'équipe de la RC - 2 référents territoriaux du dispositif - 2 CEPJ - 1 responsable d'un réseau associatif mobilisant la RC
Réserve citoyenne de défense et de sécurité	- 1 officier en charge du dispositif
Réserves citoyennes municipales	- 4 responsables de différentes réserves citoyennes - 1 bénévole
Services sociaux municipaux	- 3 travailleurs sociaux - 1 responsable national du programme Monalisa

PARTIE 1. QUAND L'ÉTAT MOBILISE DIRECTEMENT LES BÉNÉVOLES

Suite aux attentats du 7 janvier 2015, la France va connaître des manifestations de grande ampleur les 10 et 11 janvier. François Hollande, lancera alors différentes initiatives pour cultiver « l'esprit du 11 janvier. » Le président de la République commandera notamment un rapport à Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé. Intitulé « Pour que vive la fraternité » il est sous-titré : « Propositions pour une réserve citoyenne ».[13] Pour les auteurs de ce rapport, qui constatent que ces manifestations ont été des moments de fraternité, « l'avenir de la République est l'affaire de tous. Notre histoire nationale, dans sa singularité, a durablement ancré l'idée que l'intérêt général, le bien commun et le bien-être collectif relevaient, d'abord, de l'État. La mobilisation des 10 et 11 janvier, par son ampleur et la gravité qui l'imprégnait, tranche avec cet état d'esprit. Les Français se sont spontanément rassemblés, avec leurs représentants, autour de valeurs partagées, sans mot d'ordre ni slogan, avec le souci de dépasser les clivages habituels. Ils ont ainsi manifesté une forme de réappropriation de leur destin collectif, non par l'expression d'une défiance vis-à-vis des institutions, mais en affirmant, par leur seule présence, une véritable disponibilité. » (p.10) Ils poursuivent : « "L'esprit du 11 janvier", s'il fallait le caractériser, est celui de l'affirmation d'une responsabilité, mais aussi d'une disponibilité au service des valeurs de la République. L'enjeu de la création d'une réserve citoyenne est, dès lors, d'apporter une réponse à la question que de nombreux Français se sont posée depuis le début de cette année : comment puis-je apporter ma contribution pour redynamiser le projet républicain et ses valeurs ? Comment les partager avec mes compatriotes et les faire vivre concrètement ? »

S'inspirant de ce rapport, Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'habitat durable, Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports et Éricka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle, vont présenter un texte de loi relatif à « l'Égalité et à la Citoyenneté ». Celui-ci vise, comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs de l'article premier[14], « la généralisation du service civique et la réserve citoyenne tout au long de la vie ». Le texte, qui sera promulgué le 27 janvier 2017[15] inscrit la « réserve civique » pérenne, vient préciser son objet et sa vocation. Elle reprend notamment la « nébuleuse »[16] des dispositifs qui préexistaient.

13 Claude Onesta, Jean-Marc Sauvé, « Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne », Rapport public, juillet 2015. URL : https://www.vie-publique.fr/rapport/34963-pour-que-vive-la-fraternite-propositions-pour-une-reserve-citoyenne

14 Projet de loi « Égalité et citoyenneté », n°3679, déposé le 13 avril 2016.

15 LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

16 Rapport d'information n° 793 (2015-2016) de M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé au Sénat le 13 juillet 2016

Article 1 de la loi « Égalité et Citoyenneté »

La réserve civique offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en participant, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général.

Elle comporte des réserves thématiques, parmi lesquelles figurent :

1° La réserve citoyenne de défense et de sécurité prévue au titre IV du livre II de la quatrième partie du code de la défense ;

2° Les réserves communales de sécurité civile prévues au chapitre IV du titre II du livre VII du code de la sécurité intérieure ;

3° La réserve citoyenne de la police nationale prévue à la section 5 du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code de la sécurité intérieure ;

4° La réserve citoyenne de l'éducation nationale prévue à l'article L. 911-6-1 du code de l'éducation.

D'autres réserves thématiques peuvent être créées après avis du Haut Conseil à la vie associative prévu à l'article 63 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Dans cette partie, pour aider le lecteur à se repérer dans ce paysage complexe des réserves d'État, nous allons présenter les différentes réserves mobilisant des bénévoles (Cf. Les réserves de bénévoles)[17].

Il ne faut pas les confondre avec les réserves de « volontaires », ce sont deux formes d'engagement qui diffèrent en termes de statut. Comme le rappelle un rapport commun du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), « Le bénévolat n'est encadré par aucun statut juridique. L'engagement du bénévole est totalement libre, sans obligations d'horaires, sans contrepartie, sans rémunération, sans condition d'âge. » Le volontariat, quant à lui, « donne lieu à un engagement contractuel pour une durée définie. Il peut être indemnisé - cette indemnité n'ayant pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération. Les conditions d'exercice des différents dispositifs de volontariat sont précisées par des textes législatifs ou réglementaires. »[18] Comme le résume le sociologue Romain Pudal (2010), les volontaires ne sont ni des professionnels, ni des bénévoles.

17 Pour un récapitulatif complet des réserves existantes, voir l'annexe 7 du rapport de Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé, op.cit. URL : https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000448.pdf

18 Laurent Raverat, Nadine Bellurot, Julien Mejane, Patrick Reix, Philippe Sauzey, « Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile », Rapport CGEDD, IGAS, IGA, mai 2016. URL :

Parmi les réserves de volontaires, où les personnes mobilisées sont indemnisées pour les missions qu'ils réalisent (Cf. Les réserves de volontaires – indemnisés), nous retrouvons la réserve opérationnelle militaire (et de la Gendarmerie nationale), la réserve civile de la Police nationale, la réserve civile pénitentiaire, la réserve sanitaire ou encore des 196 600 sapeurs-pompiers volontaires (Pudal, 2016).

Dans cette partie, nous nous intéresserons dans un premier temps à la réserve citoyenne de défense et de sécurité (I), puis à la réserve citoyenne des territoires et à celle de l'éducation nationale (II). L'étude de ces trois premières réserves repose sur une enquête de terrain limitée et essentiellement sur des sources documentaires. Nous présenterons ensuite la réserve citoyenne de la Police nationale (III), celle de la Gendarmerie nationale (IV) et la Réserve civique (V) pour lesquelles nous avons mené une enquête plus poussée, nous permettant de réaliser des études de cas et pour lesquelles nous proposerons une analyse plus développée.

https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009310/010395-01_rapport.pdf

Les principales réserves de « volontaires » (indemnisés)

Source principale: **Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), consulté le 18 janvier 2021.**

Type de réserve	Âge	Profil des volontaires	Durée du contrat	Durée des périodes d'intervention	Indemnisation	Organisme
Réserve opérationnelle militaire	À partir de 17 ans	Volontaires aptes physiquement et médicalement	Contrat entre 1 et 5 ans renouvelable	Maximum de 60 jours par an. En cas de nécessité, la durée peut être portée à 210 jours par an.	Solde variant selon le grade	Armées et Gendarmerie nationale
Réserve civile de la Police nationale	Entre 18 et 65 ans	Volontaires, policiers retraités et anciens adjoints de sécurité aptes physiquement et médicalement	Contrat de 1 an, renouvelable dans la limite de 5 ans	Maximum de 90 jours par an pour les volontaires et 150 jours pour les policiers retraités et anciens adjoints de sécurité	Indemnisation variant selon le grade et le lieu d'affectation	Police nationale
Réserve civile pénitentiaire	Maximum 65 ans	Retraités de l'administration pénitentiaire aptes physiquement et médicalement	Contrat de 1 an minimum, renouvelable	Maximum de 150 jours par an	Rémunération journalière brute de 105 €	Administration pénitentiaire
Réserve sanitaire	Sans condition	Professionnels de santé en activité, sans emploi ou retraités depuis moins de 5 ans, étudiants en médecine, odontologie, pharmacie ou poursuivant des études de sages-femmes ou d'auxiliaires médicaux en fin d'études	Contrat de 3 ans, renouvelable	Maximum 45 jours cumulés par année civile (peut exceptionnellement être porté à 90 jours)	La rémunération du réserviste salarié ou fonctionnaire est maintenue. Les réservistes libéraux, sans emploi, retraités ou étudiants perçoivent une indemnité.	Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus)
Sapeurs-pompiers volontaires	Entre 16 et 56 ans (cas général). Entre 18 et 25 ans à Paris et Marseille	Volontaires médicalement et physiquement aptes	Engagement de 5 ans, renouvelable (cas général). À Paris : engagement de 10 mois, non renouvelable.	Missions occasionnelles (ponctuelles ou récurrentes)	Indemnité variant selon le grade	Service départemental d'incendie et de secours

Les réserves de bénévoles (non indemnisé ou indemnité facultative).
Source: **Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), consulté le 18 janvier 2021.**

Type de réserve	Âge	Profil des volontaires	Durée du contrat	Durée des périodes d'intervention	Indemnisation	Organisme
Réserve citoyenne de défense et de sécurité	À partir de 17 ans	Volontaires agréés par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, expérience ou intérêt pour les questions relevant de la défense nationale	Agrément de 3 ans renouvelable	Interventions ponctuelles	Aucune indemnité ou allocation (seuls les frais de déplacement sont indemnisés)	Armées et Gendarmerie nationale
Réserve citoyenne de l'éducation nationale	À partir de 18 ans	Pas de profil spécifique	Sans limitation de durée	Interventions ponctuelles	Aucune indemnité ou allocation (pas de remboursement des frais)	Écoles et établissements scolaires
Réserve communale de sécurité civile	Sans condition	Pas de profil spécifique	Engagement d'une durée de 1 à 5 ans renouvelables	Maximum de 15 jours ouvrables par an dans la limite de 24 heures par semaine	Une indemnité compensatrice peut être versée sous conditions	Municipalité
Réserve citoyenne de la Police nationale	À partir de 18 ans	Volontaires satisfaisant à une enquête administrative	1 an renouvelable	Maximum 24 heures par semaine pour des missions récurrentes ou plus pour des missions ponctuelles	Aucune indemnité ou allocation	Police nationale
Réserve civique générale	À partir de 16 ans	Pas de profil spécifique	1 an renouvelable	Missions occasionnelles (ponctuelles ou récurrentes)	Aucune indemnité ou allocation	Services publics, collectivités ou associations à but non lucratif

I. La réserve citoyenne de défense et de sécurité : au service du rayonnement de l'institution

La réserve citoyenne de défense et de sécurité (RCDS) a été créée suite à la suspension de l'appel sous les drapeaux[19] décidée par le Président de la République Jacques Chirac. Dans ce contexte de fin du service national et de professionnalisation des forces armées, le Gouvernement prévoit la création d'une « première réserve » réunissant des personnels assimilés, dans leur statut comme dans leur mission, pendant leurs périodes d'activité, aux militaires de carrière et une « deuxième réserve » formée de personnels non affectés[20]. Lors du passage du texte de loi au Sénat, la terminologie va être modifiée. Les membres de la chambre haute vont dénommer la première « réserve opérationnelle » et la seconde « réserve citoyenne ».

La loi portant sur l'organisation de la réserve militaire et du service de défense est promulguée le 22 octobre 1999 (n°99-894). Elle donne une véritable place à la réserve opérationnelle. Celle-ci est intégrée aux structures de l'armée et mobilisable immédiatement en cas d'évènement majeur. Elle est une véritable force d'appoint[21] et des objectifs importants lui sont immédiatement donnés en termes d'effectifs (la loi de 1999 prévoit 100 000 réservistes).

Aucun objectif chiffré n'est en revanche donné à la réserve citoyenne. C'est le Sénat qui la définira, a minima, comme ayant « pour objet d'entretenir l'esprit de défense, de renforcer le lien entre les forces armées et la Nation et de fournir (...) les renforts nécessaires à la réserve opérationnelle ». Sur ce dernier aspect, selon un rapport de la Commission armées-jeunesse, elle est destinée à servir de vivier de recrutement pour la réserve opérationnelle (une « réserve de réservistes opérationnels »). Un objectif qui ne sera pas véritablement atteint, même si la RCDS peut « fournir, à moindre coût pour les armées, des spécialistes dans des domaines nécessitant un haut degré d'expertise. »[22]

En 2016, la RCDS ne comptait qu'entre 3200 réservistes[23] et 5 200 réservistes citoyens[24], avec une moyenne d'âge supérieure à 50 ans. Les femmes ne représentent que 16,4 % des effectifs, 58 % sont des actifs, cadres ou exerçant une profession intellectuelle supérieure, 91% ont un grade d'assimilation d'officier selon le rapport d'évaluation de la réserve militaire de 2013.

19 Loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.
20 Projet de loi portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, déposé au Sénat le 28 janvier 1999.
21 Vern Maurice, « La réserve militaire aujourd'hui », *Revue Défense Nationale*, 2015/4, n° 779, p. 117-124.
22 Commission Armées-Jeunesse, "La réserve citoyenne au service du lien armées-jeunesse : quelle ambition, quel rôle et quelle organisation pour quelles missions ?", Rapport du groupe de travail, Session 2015-2016.
23 *Ibid.*
24 Cour des Comptes, « Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales », avril 2019. URL : https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190618-reserves-operationnelles-police-gendarmerie-nationales.pdf

« Le recrutement oscille entre une réserve d'élite et un recrutement large en termes de catégories socio-professionnelles ; entre un recrutement de seniors pouvant rayonner ou de jeunes, propre à propager l'esprit de défense. »[25]

La commission armées-jeunesse distingue trois types de réservistes :

- des experts ;
- des relais d'opinion ou de rayonnement ;
- des réservistes agissant en direction de la jeunesse ou du devoir de mémoire.

Toujours selon la Commission Armées-jeunesse, la réserve citoyenne de l'Armée de terre comptait en 2016 environ 1100 bénévoles, la Marine nationale 420, l'Armée de l'Air 750, la Direction Générale de l'Armement 120 et les Services de santé des armées environ 140. La réserve citoyenne la plus étoffée est celle de la Gendarmerie nationale, qui rassemble quant à elle 1300 réservistes citoyens.

A ces réserves s'ajoutent deux dispositifs particuliers. Les réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté (RLJC), créés en 2003. Ces « bénévoles du service public »[26] ont pour objectif de favoriser le lien entre l'armée et les jeunes issus des quartiers prioritaires. La réserve citoyenne de cyberdéfense (RCC), a quant à elle été créée en 2012. L'idée est de rassembler un vivier d'experts. Elle est essentiellement composée de jeunes « hautement qualifiés dans le domaine de l'informatique et des réseaux, souvent des passionnés ("geeks"), qui disposent de savoir-faire informatiques intéressant le monde de la défense. Leurs activités s'effectuent sur Internet (forum d'échanges) et leur gestion est centralisée. Elle est désormais détachée du reste de la RCSD et placée, avec la réserve opérationnelle de cyberdéfense, sous le commandement d'un officier général de cyberdéfense (les réservistes citoyens de cyberdéfense sont susceptibles de basculer, en cas de besoin et temporairement, du statut de réservistes citoyens à celui de réservistes opérationnels). »[27] Ces cyber-réservistes seraient environ 150[28].

II. La réserve citoyenne des territoires et de l'Éducation nationale : des dispositifs à l'arrêt

Nous avons rassemblé ici deux réserves citoyennes inactives, prévues par la loi de 2017, celle de la cohésion des territoires et celle de l'Éducation nationale. Début 2021, aucune réserve

25 Commission Armées-Jeunesse, *op. cit.*
26 https://www.jeunes.gouv.fr/Reservistes-locaux
27 Commission Armées-Jeunesse, *op.cit.*
28 Cour des Comptes, « Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales », *op. cit.*

citoyenne pour la cohésion des territoires n'avait été lancée, même si le sujet a été « évoqué »[29] le 30 septembre 2020 lors du conseil d'administration de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) ; une évocation qui ne débouche sur aucune mise en œuvre concrète.

Quant à la réserve citoyenne de l'Éducation nationale, créée suite aux attentats de janvier 2015, elle ne semblait pas plus active que celle des territoires. Selon les mots de la parlementaire, rapporteure de la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté au Sénat, cette réserve qui devait permettre de « trouver parmi les forces vives de la société civile des personnes qui s'engagent aux côtés des enseignants et des équipes éducatives pour la transmission des valeurs de la République »[30], « ne fonctionne pas »[31].

Quels sont les types d'activités auxquelles un réserviste peut contribuer ?

Source : Académie de Créteil

Les réservistes sollicités par les enseignants ou les équipes éducatives apportent leur concours aux missions de l'École, voire aux activités périscolaires : leurs témoignages, tirés de leur expérience professionnelle ou personnelle, illustreront les enseignements et activités dans les domaines suivants :

- éducation à la citoyenneté et à la laïcité,
- éducation à l'égalité entre les filles et les garçons,
- lutte contre toutes les formes de discriminations,
- lutte contre le racisme et l'antisémitisme,
- rapprochement de l'École et du monde professionnel,
- éducation aux médias et à l'information.

Ils peuvent également participer à des actions destinées à développer la vie démocratique au collège et au lycée et à développer les initiatives des jeunes dans l'école ou en dehors de l'école. Les réservistes interviennent pendant le temps scolaire, sous l'entière responsabilité pédagogique et en présence de l'enseignant. S'ils le souhaitent, les réservistes peuvent également intervenir dans le champ périscolaire. Ils interviennent alors sous la responsabilité des collectivités territoriales concernées.

29 URL : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lanct-confirme-son-role-de-partenaire-majeur-de-la-relance-territoriale-258
30 Site de l'Éducation nationale, URL : https://www.education.gouv.fr/la-reserve-citoyenne-3020
31 Travaux de la commission parlementaire sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. URL : https://www.senat.fr/rap/l15-827/l15-8275.html

Fin 2015, la ministre de l'Éducation nationale revendiquait 5 400 réservistes sur l'ensemble du territoire. Ils étaient plus de 500 dans l'académie de Paris et[32] plus de 300 dans celle de Créteil[33]. Cependant, début 2021, celle-ci semblait largement inactive. Lors de notre enquête, nous avons contacté plusieurs académies pour connaître l'actualité de ce dispositif. Après avoir envoyé de nombreuses demandes d'informations, qui sont restées sans réponse, nous avons obtenu un entretien avec deux responsables de ce dispositif dans une académie francilienne. Il en ressort que la réserve citoyenne de l'éducation nationale est peu animée par le Ministère. Si chaque académie dispose bien d'un référent sur le sujet, leur action semble en pratique limitée. La réserve consiste essentiellement en une liste rassemblant les coordonnées de bénévoles, qui se sont portés volontaires. Celle-ci est bien mise à disposition des chefs d'établissements, mais rares sont ceux qui y ont recours. En cas de besoin, les enseignants mobilisent davantage des personnes de leur connaissance pour des interventions au sein de l'institution scolaire. Par ailleurs, la crise sanitaire, qui a entraîné la fermeture de nombreux établissements au cours de l'année scolaire 2020-2021, semble avoir scellé son sort. Comme le résume un haut fonctionnaire bon connaisseur du dossier, avec qui nous nous sommes entretenus début de l'année 2021, cette réserve « *a été un échec retentissant.* »

III. La réserve citoyenne de la Police nationale : des expérimentations qui mobilisent des bénévoles en soutien (et à la place) des policiers

La réserve citoyenne de la Police nationale a été créée par la loi « Égalité Citoyenneté » du 27 janvier 2017. Elle vient remplacer le service volontaire citoyen de la police nationale (créé par l'article 30 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) qui s'articulait avec la « réserve civile de la police nationale » prévue par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Avant la loi de 2017, la Police nationale disposait ainsi d'une « réserve civile », composée d'anciens fonctionnaires de la Police nationale, essentiellement des retraités. Celle-ci est destinée, selon le texte de 2007, « à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité ainsi qu'un service volontaire citoyen de la police nationale destiné, dans le but de renforcer le lien entre la Nation et la police nationale, à accomplir des missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi, à l'exclusion de l'exercice de toutes prérogatives de puissance publique. » Le service volontaire citoyen est, quant à lui, « composé de volontaires admis à ce service par l'autorité

32 Marie Piquemal, « Education nationale : la "réserve citoyenne" se rebiffe », *Libération*, 4 décembre 2015.
33 Académie de Créteil, « La « Réserve citoyenne » : servir les valeurs de la République », 16 septembre 2015. URL : http://www.ac-creteil.fr/cid92995/la-reserve-citoyenne%C2%A0-%C2%A0-servir-les-valeurs-de-la-republique.html

administrative. » Par ailleurs, la loi précisait également que « les périodes d'emploi des réservistes et des volontaires du service volontaire citoyen de la police nationale sont indemnisées ».

Suite à la nouvelle législation de 2017, ce système va être refondu. Avec d'une part, la « réserve civile » intégrée à la Garde nationale créée le 13 octobre 2016, essentiellement composée d'anciens policiers qui sont indemnisés lorsqu'ils sont mobilisés. Et d'autre part, la « réserve citoyenne » composée de bénévoles. À la différence des premiers, ceux-ci ne sont pas indemnisés pour le soutien qu'ils apportent aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

En 2018, selon la Cour des Comptes, la réserve civile dénombrait 17 696 personnels, dont 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. La réserve citoyenne n'a pas fait l'objet d'un décompte, mais la Cour des Comptes relève qu'au début du mois de novembre 2018, 181 missions étaient proposées sur l'ensemble du territoire national (certaines pouvant concerner plusieurs bénévoles).

Certaines de ces missions sont proposées sur le site de la Réserve Civique (www.jeveuxaider.gouv.fr)[34]. En avril 2021, nous avons repéré que 19 missions pour 82 personnes ont été pourvues sur ce site internet. Les missions étaient principalement de trois types : « pour aider à la préparation des concours et sélections de la police nationale », « faire de la prévention contre la cybercriminalité », ou encore « accueillir, informer et orienter le public au sein du commissariat ».

34 La Police nationale propose des missions bénévoles, sur le site jeveuxaider.gouv.fr, mais aussi des missions en volontariat, dans le cadre du service civique. Pour la Cour des comptes, les offres de la réserve citoyennes « 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. », Cour des Comptes, « Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales », *op. cit.*

Les modalités d'engagement dans la réserve citoyenne de la police.

Source : https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Nos-metiers/Reserve-citoyenne

Votre contrat d'engagement est valable un an, renouvelable ;
- Vous pouvez réaliser des missions au sein : des commissariats de police, des compagnies républicaines de sécurité, de la police aux frontières et de la police judiciaire ;
- Vous choisissez, en concertation avec le service qui vous accueille, la durée des missions que vous réaliserez, dans la limite de 24 heures hebdomadaires ;
- La participation à la réserve citoyenne de la Police nationale ne vous confère pas pouvoir de police ;
- Vous agissez en qualité de collaborateur occasionnel du service public ;
- La mission de réserviste citoyen est bénévole, vous ne percevez donc ni indemnité, ni allocation ;
- Vous vous engagez à respecter la Charte de la réserve civique ;
- Vous bénéficiez de la continuité des prestations sociales dont vous jouissez en dehors de l'exercice de vos missions ;
- A l'issue d'une période de 3 ans d'engagement continus, dès lors que vous aurez atteint 350 heures d'engagement annuelles sur votre compte d'engagement citoyen (CEC), vous pourrez bénéficier de 20 heures de formation ;
- L'engagement peut être rompu à votre initiative ou à celle de l'organisme d'accueil.

Les missions proposées ?

En tant que réservistes citoyens, vous pouvez réaliser des missions de solidarité, de médiations sociales, d'éducation à la loi, de prévention de la délinquance au sein de plusieurs directions de la Police nationale (sécurité publique, police aux frontières, police judiciaire et compagnies républicaines de sécurité). Notamment :
Recueillir les attentes des habitants, en complément des contacts noués par les policiers dans le cadre de leurs missions et, concourir à la réalisation « d'enquêtes de satisfaction » dans les commissariats ;
- Participer aux réunions de quartier et assurer des contacts avec les associations, les habitants, les gardiens d'immeuble ;
- Participer à l'information et à l'accompagnement du public, aux côtés des policiers ;
- Soutenir les actions des intervenants sociaux, des psychologues, des permanences d'associations d'aide aux victimes, qui œuvrent dans les commissariats ;
- Participer à des médiations dans le cadre de conflits intrafamiliaux ou de proximité en sensibilisant au civisme et au respect de la loi ;
- Participer aux « opérations tranquillité vacances » ;
- Participer à l'activité des centres de loisirs jeunes (CLJ) de la Police nationale ;
- Participer aux actions de prévention de la délinquance menées en direction des personnes âgées et de certains professionnels exposés (bijoutiers, pharmaciens, médecins, etc.) ;
- Participer à l'animation de sessions de sécurité routière (permis piéton, permis vélo, etc.) ;
- Participer aux actions de communication et de relations publiques de la Police nationale ;
- Accompagner le public lors des opérations « portes-ouvertes », « rencontres de la sécurité intérieure », forum des métiers, stages d'observation, etc.

Pour comprendre le fonctionnement et l'action de la réserve citoyenne de la Police nationale, nous nous sommes intéressés à sa mise en œuvre effective au sein d'un commissariat. Pour réaliser ce travail, nous avons pris contact avec la Préfecture de Police afin d'obtenir les autorisations nécessaires pour des entretiens avec les policiers qui mettent en œuvre ce dispositif, ainsi qu'avec des réservistes citoyens. Au total, pour l'étude de cas qui va suivre, nous avons mené des entretiens avec 4 fonctionnaires de police et 2 réservistes citoyens. Nous présenterons successivement le point de vue de deux officiers en charge du dispositif au niveau départemental (1), puis d'une commissaire de police ayant développé des réserves citoyennes au sein de 3 commissariats (2), et enfin de deux bénévoles engagés dans son établissement (3).

1. La réserve citoyenne au niveau du département

Le commissariat de la ville « Damin »[35], au sein duquel est déployée la réserve citoyenne étudiée, est situé dans un département urbain de plus d'1,5 million d'habitants. Au total, sur l'ensemble du département, en mars 2021, les réservistes citoyens étaient moins d'une cinquantaine et sont âgés de 18 à 84 ans. Pour le brigadier en charge de centraliser les informations sur ce dispositif au niveau du département, « *certains commissariats ont plus de bénévoles que d'autres, cela dépend des commissaires qui sont plus ou moins investis* ».

« *Sur la ville A., un réserviste fait 16 heures de bénévolat chaque mois, un autre a fait 72 heures sur le mois de décembre. Sur la ville B., il y a 4 réservistes citoyens et ils font entre 2 heures et 24 heures chaque semaine.* » Au total, en trois ans (entre avril 2018 et mars 2021) la réserve citoyenne de la ville A. totalise 738 heures de bénévolat, la ville B. 1223 heures et une troisième ville un total de 951 heures. Outre l'âge des réservistes, le brigadier repère plusieurs profils : d'une part, ceux qui veulent donner du temps et être utiles, et les étudiants « *qui veulent mettre un premier pied dans la police. On a des étudiants qui font SciencesPo, des masters en droit, ou encore prévention-sécurité et qui vont ensuite passer le concours de commissaire.* » Selon ce fonctionnaire, un tiers des réservistes souhaiteraient intégrer les rangs de la police. Cette expérience s'inscrit ainsi pour ces bénévoles, comme un stage, dans le cadre de leur parcours d'insertion professionnelle.

Pour recruter des réservistes, les policiers peuvent aussi bien utiliser les médias locaux, qu'intervenir dans des réunions de quartiers ou des réunions consacrées aux questions de sécurité pour présenter leur dispositif et parfois des rencontres sont même entièrement dédiées à cette présentation, etc. Certaines offres passent aussi par le site jeveuxaider.gouv.fr. Charge ensuite au responsable de la réserve au sein du commissariat de sélectionner les candidats.

Pour ce fonctionnaire, ces réservistes sont utiles pour « *palier les effectifs restreints dans les commissariats.* » Il juge que les « *bénévoles sont des auxiliaires, des aides au sein des*

35 Les noms des personnes, du commissariat, de la ville et du département ont été anonymisés.

commissariats. » Il décrit par exemple des situations où les réservistes y assurent l'accueil du public : « *Ils sont en contact direct avec les citoyens. En étant à l'accueil, ils ont une position importante au sein du commissariat.* » Certains réservistes peuvent être mobilisés pour des actions de prévention, par exemple pour sensibiliser les cyclistes aux bons réflexes à adopter face aux vols de vélo ou donner des conseils aux commerçants pour prévenir les actes malveillants. D'autres apportent leur expertise, pour cartographier les faits de délinquance par exemple. « *Ils peuvent aussi faire un gros travail sur des médiations […] qui ne relèvent pas du pénal, qui ne relèvent pas du judiciaire. […] chaque commissaire gère l'organisation de la présence des bénévoles au sein de ses services.* » Le dispositif est en effet géré au niveau local et ce sont les commissaires qui s'en chargent directement.

2. Le commissariat « Damin » et sa réserve citoyenne

La commissaire rencontrée occupe cette fonction depuis 5 ans et présente une vingtaine d'années d'expérience dans la police. Lors de l'entretien, en avril 2021, elle est à ce grade de commissaire dans son troisième commissariat. Dans chacun des établissements dirigés, elle a mis en place une réserve citoyenne mobilisant des bénévoles. Au sein de son département, cette commissaire fait figure de promotrice du dispositif :

« *Lors de mon premier poste de commissaire, j'ai pris conscience de la réalité de la police du quotidien, qui doit traiter différentes thématiques qu'on n'était pas en mesure d'appréhender. […] Au niveau des mains courantes, j'avais beaucoup de signalements où je n'avais aucune réponse à apporter. En tout cas pas avec mes effectifs. Dans un premier temps, j'ai essayé de recruter des réservistes de la [réserve civile de la] police nationale, des anciens policiers. Mais j'ai eu un problème budgétaire. Car chaque jour de réserve coûte de l'argent. Donc j'étais limitée dans l'emploi de ces réservistes. J'ai découvert la réserve citoyenne, que j'avais la possibilité d'offrir des offres d'emploi, des missions à des bénévoles. Et j'en ai recruté via la réserve civique, qui est devenu jeveuxaider.gouv.fr.* »

« *Je voulais des bénévoles pour aider au fonctionnement, sur la prévention, sur l'analyse de la délinquance.* » Pour trouver des bénévoles, la commissaire va présenter le dispositif aux élus de son territoire en charge de la sécurité, lors de réunions publiques sur cette thématique, faire passer une annonce dans la gazette locale, mais aussi mobiliser son réseau personnel d'ancien étudiants, etc. « *J'ai eu beaucoup de candidats. Avec CV et lettre de motivation. J'ai fait des sélections et on a réalisé des enquêtes de moralité.* » Le recrutement permet d'avoir des personnes aux profils variés : « *J'avais des personnes qui avaient du temps à donner. Une infirmière qui avait des journées de libre, des dirigeants de sociétés. Un expert comptable. Un professeur d'université. D'autres personnes qui étaient au chômage. […] La seule condition c'était d'avoir une volonté de s'engager, et voir sur quoi ils pouvaient apporter des choses.* »

En quelques mois, dans son premier commissariat, une quinzaine de réservistes, qui donnent au minimum une demi-journée de leur temps par semaine, sont rassemblés. « *j'ai créé trois unités. Deux unités qui ont bien fonctionné : une pour la médiation et une pour la prévention. Et une autre sur l'analyse et synthèse de la délinquance.* »

Mutée au bout de deux ans, la commissaire reproduit le dispositif dans son second commissariat, puis dans son troisième, celui de la ville « Damin » où elle est en poste lors de l'entretien que nous avons réalisé avec elle en avril 2021.

Elle confie à l'unité de prévention plusieurs tâches. Notamment, en binôme avec l'officier de prévention, des actions en milieu scolaire, comme faire passer le permis vélo. Mais aussi des actions à destination des plus âgés. Les bénévoles ne sont pas spécifiquement formés à ces missions. Comme l'explique la commissaire : « *c'est une formation en interne. On les accompagne. On a beaucoup d'éléments de communication. Ça se fait d'un commun accord, entre commissaire, adjoint et officier de prévention. On ne laisse pas les volontaires tous seuls […] et on donne des plaquettes d'information.* » Pour ces interventions, lorsqu'il y a un déplacement, c'est toujours « *en compagnie de l'officier de prévention.* » Les réservistes viennent par exemple en renfort pour l'organisation d'opérations d'alternatives à la sanction, notamment des stages de prévention routière que doivent suivre des contrevenants. « *Les contrevenants ont le choix entre être verbalisés ou participer à une journée sécurité routière. La sanction c'est le stage. Ils participent à des ateliers et les [réservistes] accompagnent ces groupes-là, gèrent les groupes car il y a beaucoup de logistique. Ils font en sorte que la journée se passe bien. »*

L'unité médiation se voit quant à elle confier des mains courantes « *pour que les personnes [qui les ont déposées] soient rappelées et qu'ils vérifient la situation. Qu'on ne soit pas sur des faits plus graves. Les réservistes vérifient la situation, s'il y a besoin d'un accompagnement et d'être orienté vers des associations de victime. Ce suivi est très apprécié de la population, car souvent, les mains courantes n'engagent pas une intervention de police, restent sans suite. Et là les gens sont épatés quand, quelques jours après, quelqu'un les appelle du commissariat. Leur problème a été pris en compte. Et ensuite, ils voient comment mettre quelque chose en place. […] Ils font un vrai travail pour voir le problème, ils font une petite enquête de police. Des contacts sont établis entre les parties, et ça peut aboutir à une médiation entre voisins, dans la famille, ou dans des cas de différends commerciaux. […] Ils ne traitent que de l'infra-pénal, quand on n'est pas encore sur de l'infraction. Si on est dans le cas d'une procédure judiciaire, c'est les enquêteurs [qui prennent le relais].* » Les deux bureaux des réservistes citoyens sont à proximité de ceux de l'officier de prévention : « *quand il y a une situation problématique, ça passe par la hiérarchie. Et surtout ils rendent compte comme tout fonctionnaire de police. Il y a un tableau de suivi de ce qu'ils font. On contrôle leur activité.* »

Dans son premier commissariat, l'unité de médiation a totalisé plus de 300 procédures traitées par an. « *Donc au moins 600 personnes contactées, car il y a souvent deux personnes*

impliquées. Mais chaque dossier n'aboutit pas à une médiation. Par exemple, si c'est un problème d'addiction, ils orientent vers le milieu médical. Ou au niveau de la mairie. »

Comme l'explique la commissaire, pour les remercier de leur engagement, elle « *fait en sorte qu'ils aient la médaille de la ville* », qu'ils obtiennent des rétributions symboliques (Gaxie, 1977) de la part des institutions. Elle explique aussi : « *La reconnaissance qu'ils ont quotidiennement de leur action (ça les motive), c'est les seules personnes du commissariat qui reçoivent autant de remerciements. Ils prennent en compte les problèmes du quotidien. Ils écoutent beaucoup et les gens les remercient. Et ils disent eux-mêmes que c'est valorisant. Leur mission a du sens, et ils ont ce sentiment d'action et de résultat.* »

Lorsque nous questionnons la commissaire sur la substitution de l'emploi de policiers par des bénévoles, celle-ci répond : « *Je n'ai jamais eu de critique, comme quoi ça prenait la place de fonctionnaires, en effet, si on avait 5 ou 6 officiers de prévention on serait en mesure de prendre en compte ces problématiques. Mais aujourd'hui la police doit se recentrer sur son cœur de métier […]. Le judiciaire est ma priorité. Que quand on est appelé on arrive. Qu'on soit visible. Là, cette réponse apportée par les citoyens volontaires est essentielle mais ne prend pas du tout la place de policiers. On était sur un vide, qui tend à être comblé. C'est un énorme apport.* »

3. Le regard des bénévoles de la réserve citoyenne

Pour notre enquête, nous avons, également en avril 2021, rencontré deux bénévoles de la réserve citoyenne de la ville de « Damin ». La première personne rencontrée est une femme de 50 ans. Emmanuelle est juriste de formation, élue municipale dans une commune voisine et en cours de reconversion dans la « médiation ». Trois ans plus tôt, elle a notamment suivi deux formations certifiantes, à Paris Dauphine et au sein de l'Institut Catholique de Paris. « *J'ai lu un article qui racontait le travail fait par des réservistes dans un commissariat et que la police nationale recrutait. […] J'ai rejoint l'unité médiation pour mettre en pratique [ce que j'ai appris].* »

Le second bénévole rencontré est fraîchement retraité. Lui aussi juriste de formation, Hervé a travaillé une trentaine d'années dans le domaine funéraire et a terminé sa carrière à un poste de direction d'un groupe. Il explique : « *il fallait que je fasse quelque chose et mon souci était d'être utile. […] La commissaire est venue présenter la réserve citoyenne au conseil consultatif de quartier dont je suis membre. […] C'était en 2018. J'ai postulé et on m'a proposé de rejoindre l'équipe de médiation. […] Je n'ai pas de formation, j'ai appris la médiation sur le tas, en binôme avec Emmanuelle.* »

À l'origine, ces deux bénévoles avaient rejoint la réserve citoyenne de leur ville de résidence, où ils ont rencontré la commissaire précédemment évoquée. Ils ont suivi cette cadre de la

fonction publique lors de ses mutations. Cela n'a pas empêché ces réservistes d'avoir des expériences différentes de l'intégration de la réserve au sein des commissariats. Et comme l'explique Hervé : « *Chaque commissaire fait par rapport à sa personnalité. Certains sont plus formalistes que d'autres. […] Dans la ville de C., on dépend directement de la commissaire et du commandant. Mais dans la ville de « Damin », on est aussi en lien avec l'officier de prévention.* »

Au moment de l'entretien, en avril 2021, ils sont tous deux engagés dans l'unité « médiation » où ils travaillent en binômes de réservistes. Emmanuelle consacre une demi-journée par semaine, le double pour Hervé, à cette unité qui a traité l'an passé 360 mains courantes.

« *Quand on arrive, la première chose que l'on fait, c'est regarder les mails [sur nos dossiers] et on regarde aussi les nouvelles mains courantes. On appelle les différents interlocuteurs. On passe beaucoup de temps au téléphone pour comprendre la situation et créer ce climat de confiance.* » (Hervé). Pour faire leur travail, les réservistes disposent de deux bureaux, équipés d'outils informatiques et de téléphones.

Questionnés sur les médiations qu'ils peuvent réaliser, Emmanuelle donne un exemple ayant eu « *lieu il y a un an. Une jeune femme qui promenait son chien. Elle a croisé une seconde, enceinte, qui promenait aussi son chien. Le chien de la première femme a été lâché par sa maîtresse […] Les chiens se sont chamaillés et le premier chien a mordu la cheville de la femme enceinte. Elle est allée au commissariat faire une main courante. Elle était très bouleversée. C'était son premier enfant et elle est allée chez le médecin pour savoir si c'était nécessaire de se faire vacciner contre la rage. Elle a demandé s'il fallait euthanasier le premier chien. Les collègues au niveau du commissariat n'avaient pas le temps de traiter ce sujet, ce n'est pas du pénal. N'empêche, il y avait souffrance des deux côtés, la femme du chien mordeur avait aussi mauvaise conscience. Elle faisait des détours dans son quartier pour ne plus croiser l'autre femme […] On a fait cette médiation et ça a été fabuleux. Avec beaucoup d'émotions. Les deux femmes sont sorties apaisées. […] En général, on fait un premier entretien individuel, pour que les gens verbalisent. Et ensuite, on réunit les gens, on les met ensemble et on essaye d'avancer ensemble : ça se fait au commissariat ou dans des endroits neutres (OPH). Mais on ne va jamais sur place pour des raisons de sécurité.* »

« *Les personnes sont souvent surprises d'être appelées par le commissariat après une main courante. Souvent, les gens se disent que ça n'aura pas de suite. C'est une bonne surprise pour eux. Qu'on ne soit pas policier ne pose pas de problème, puisqu'on appelle depuis le commissariat. On n'est pas policier, mais on a un peu de leur autorité*. » (Hervé). Emmanuelle ajoute : « *on fait des choses que la police ne ferait pas.* »

Les réservistes expliquent traiter beaucoup de problèmes de voisinage, liés au bruit, notamment pendant le confinement. « *On a beaucoup de conflits de voisinage et d'incompréhension par manque de communication. Et parfois les gens ne sont plus capables de se parler. Par exemple, j'ai eu le cas d'une famille qui se plaignait d'une autre, qui lui reprochait de bouger ses chaises, ses meubles la nuit. Mais l'autre famille disait qu'ils dormaient la nuit. Le litige a*

duré plusieurs mois, il y a eu plusieurs mains courantes. Avec le médiateur de l'Office HLM [où ces familles résident], on a fait une médiation. On a réussi à créer un dialogue et à la fin, la famille a dit : peut-être que le bruit ne vient pas de chez vous. […] 15 minutes après la fin de la médiation, ils étaient toujours en train de discuter. […] on est des facilitateurs de communication. » Emmanuelle ajoute : « *Quand on fait des médiations, on se rend compte que les gens ont l'impression que les voisins font exprès de faire du bruit pour les embêter. […] J'ai eu le cas d'une femme qui me disait que sa voisine passe l'aspirateur tous les soirs à 21h pour l'embêter. On appelle les gens, et celle qui passe l'aspirateur est infirmière. Elle rentre tard et a un fils asthmatique. Le fait de mettre les gens ensemble, pour qu'ils s'expriment sur ce qui se passe dans leur quotidien donne une autre perspective sur la situation.* »

Les réservistes expliquent aussi se dé-saisir lorsqu'il y a un dépôt de plainte, où lorsqu'ils ont face à eux des cas pathologiques. « *on redirige vers les travailleurs sociaux pour qu'ils soient pris en charge.* » (Emmanuelle)

Les deux réservistes pointent plusieurs limites au dispositif. Le premier est, selon Emmanuelle, « *qu'il dépend beaucoup des commissaires. On peut avoir construit un bon fonctionnement, mais comme les commissaires changent tous les deux ans… si le nouveau n'apprécie pas le dispositif, en l'espace d'un an il n'y a plus personne*. » Elle relève également « q*u'il n'y a pas d'espace d'échange entre bénévoles* », que l'organisation est peu structurée. Pour Hervé, l'organisation est largement « *informelle* » et se fait le plus souvent en direct avec la commissaire. Ils pointent aussi le peu d'information sur la réserve citoyenne vis-à-vis des policiers, mêmes s'ils peuvent être intégrés aux évènements conviviaux organisés par l'établissement.

Enfin, lors de l'entretien ils précisent que, outre des tâches de médiation, de prévention (« *Visiter les commerces pour discuter des éventuels problèmes de sécurité* » - Hervé) ou encore d'expertise (ex : cartographie des faits de délinquance), certains bénévoles peuvent suppléer des policiers car « *il manque des ressources en interne* » (Hervé). Ainsi, certains bénévoles peuvent, en doublon avec un policier, faire l'accueil au commissariat. D'autres font des tâches de secrétariat (du travail administratif, mettre à jour le registre des objets perdus, etc). Emmanuelle raconte ainsi : « *les policiers ont beaucoup de photocopies à faire et une personne de la réserve passait [dans le précédent commissariat] sa journée [de bénévolat] à faire des photocopies pour aider les policiers.* »

4. Analyse de l'étude de cas

L'étude de cas de la réserve citoyenne de la ville de Damin, amène à voir la mise en œuvre d'un dispositif encore peu usité sur l'ensemble du territoire français, qui repose essentiellement

sur l'initiative du commissaire. L'enquête nous a permis de repérer deux facteurs principaux qui amènent à la mise en place de la réserve citoyenne.

Le premier est le manque de moyens dont dispose la commissaire pour réaliser ses missions. Comme l'expriment différents agents de police rencontrés, la réserve citoyenne permet de « pallier » le manque d'effectif. Les bénévoles viennent remplir certaines tâches normalement dévolues à des fonctionnaires de police. C'est le cas de certaines tâches d'accueil du public ou encore de secrétariat. Dans notre étude de cas, nous sommes face à une carence (en effectifs notamment) que les bénévoles viennent compenser. Il est nécessaire de préciser que le phénomène reste cependant modeste et très limité : sur les 23 commissariats du département étudié, seulement 3 ont mis en place une réserve citoyenne.

Le second facteur tient à la définition politique restreinte du métier de policier et aux besoins sociaux dont les commissariats sont le réceptacle. Comme l'explique la commissaire de Damin, la police est appelée à se « *recentrer sur son cœur du métier* ». Ce verbatim vient nous rappeler que la doctrine d'emploi de la police nationale n'est pas figée. En 1998, le gouvernement socialiste de Lionel Jospin avait réorienté les missions des forces de l'ordre vers une « police de proximité ». L'idée était de construire une police qui « réponde mieux aux attentes des citoyens » et « de lui faire rechercher un contact permanent avec la population en facilitant la réception et la prise en charge effective de ses plaintes et demandes » (Ocqueteau, 2003). Cette doctrine va être abandonnée avec l'alternance politique de 2002 (Mouhanna, 2008).

Le nouveau gouvernement de droite, et son ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, vont demander aux responsables policiers d'adapter « les modalités de la mise en œuvre de la police de proximité en donnant la priorité aux missions d'investigation et de répression » (circulaire du ministère de l'Intérieur du 24 octobre 2002). Les missions de prévention et de médiation sont ainsi appelées à être moins centrales dans le métier des fonctionnaires de police. Pour autant, dans les commissariats les mains courantes déposées par les citoyens témoignent d'une réelle demande sociale, notamment d'un besoin de médiation. C'est pour traiter cette demande sociale non satisfaite, qui n'est pas dans leurs priorités, que la commissaire de police recourt à l'option de la réserve citoyenne. Comme le résume Emmanuelle, la réserviste rencontrée, « *on fait des choses que la police ne ferait pas.* » L'action des réservistes apparaît, suivant sa logique, complémentaire à celle des fonctionnaires de police : elle ne vient pas s'y substituer, ni même se superposer à leur action. En effet, ces missions « annexes », notamment de médiation et de prévention, sont rarement prises en charge par les policiers eux-mêmes et se retrouvent souvent « externalisées » à d'autres acteurs du territoire, comme des associations de quartier, les médiateurs des bailleurs sociaux ou des villes.

IV. Étude d'une réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale : entre rayonnement de l'institution et réserve de bénévoles pour mettre en place le Service National Universel (SNU)

La réserve citoyenne (ou deuxième réserve) de la Gendarmerie nationale a été créée pour faire suite à la suspension du Service National, par la loi 99-894 du 22 octobre 1999. Composée de bénévoles, elle doit bien être distinguée de la réserve opérationnelle (RO) (Coroir, 2017) et ses « volontaires », même si toutes deux font partie de la réserve citoyenne de défense et de sécurité (RCDS).

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale compte plus de 1300 bénévoles[36]. Elle « est fondée sur l'engagement personnel, désintéressé et effectué dans un esprit de neutralité de bénévoles issus de la société civile, désireux de se rendre utiles pour l'Institution et affichant un haut degré d'expertise dans les domaines juridiques, des nouvelles technologies, de la communication, des finances ou de l'immobilier, entre autres. Vivier de compétences, elle contribue au rayonnement de la gendarmerie dans la société civile, à la compréhension d'enjeux locaux ou nationaux et à l'accompagnement des décideurs, participant ainsi à la résilience de la France face aux nouvelles menaces comme au renforcement du lien Armées-Nation. »[37]

Elle se distingue de la réserve citoyenne de la Police nationale par le type de bénévoles recrutés, mais aussi par les missions qui leur sont confiées. Lors des entretiens que nous avons réalisés, un réserviste citoyen de la gendarmerie nous confie que « *La réserve est surtout connue dans les milieux des officiers de commandement. C'est considéré comme un peu élitiste, même si depuis 4 ans c'est un peu moins vrai.* ». Un colonel de l'administration centrale de la gendarmerie nous indique quant à lui, lors d'un échange informel, que « *la réserve citoyenne est taxée d'outil de lobbying par la police nationale* », perçue comme étant un outil d'influence de la Gendarmerie nationale.

Pour comprendre le fonctionnement de cette réserve, nous avons pu mener plusieurs entretiens : avec un membre du cabinet de la direction générale de la Gendarmerie nationale, avec un général de division, commandant de région et avec un colonel, officier adjoint de commandement de région. Nous avons complété cette enquête par un entretien avec un bénévole de la réserve citoyenne, mais aussi via différents échanges informels et la consultation de documents (brochures, documents internes, étude, etc.).

36 Site du ministère de l'Intérieur, « La réserve citoyenne ». URL : https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/generalites/nos-effectifs/reserve-gendarmerie/la-reserve-citoyenne

37 *Ibid.*

Les modalités d'accès à la RCDS et exemples de missions

Sources : arrêté du 10 mars 2008 & Instruction n°42 du Ministère de la Défense relative aux activités bénévoles des réservistes et des anciens réservistes, 2013.

Le réserviste citoyen agit en tant que collaborateur bénévole du service public et ne reçoit aucune rémunération. Un grade lui est conféré tenant compte de sa qualification, de sa technicité et de l'apport de ses compétences à la Gendarmerie.

Les réservistes citoyens ont reçu un agrément (pour une durée de trois ans renouvelable) de la part du Commandant de la Région ainsi qu'une lettre de mission.

Exemples de missions confiées aux réservistes citoyens :

- actions visant à renforcer l'esprit de défense ;
- aide au recrutement de l'active et de la réserve ;
- aide à la reconversion et au reclassement des militaires ;
- actions d'information au profit de la défense ;
- communication et relations publiques au profit des forces armées ;
- actions de sensibilisation et d'information des décideurs civils sur les problèmes de défense ;
- participation au recueil de l'information ouverte ;
- participation ponctuelle, en cas de situation exceptionnelle, à des actions non spécifiquement militaires ;
- actions au profit de la jeunesse conduites dans le cadre de la défense ;
- participation à des actions de sensibilisation et d'information sur l'intelligence économique ;
- contribution au devoir de mémoire.

1. Rayonnement de la gendarmerie, connaissance des problématiques et expertise

La réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale est dirigée par le Commandement des Réserves de la Gendarmerie (CRG). Cependant, ce sont les commandants de région qui jouent un rôle central dans la gestion, l'animation et le recrutement des membres de la réserve citoyenne sur leurs territoires. C'est le cas dans la région que nous avons étudiée. Lors de l'entretien que nous avons réalisé avec le général, qui fut à la tête d'une région, en mars 2021, celui-ci nous donne sa définition du dispositif : « *La réserve citoyenne, c'est des gens de la société civile, comme des députés, des chefs d'entreprises, qui font rayonner la gendarmerie en dehors. C'est du lobbying en quelque sorte. On organise aussi des réunions avec eux une fois par trimestre, et comme certains sont dans de grandes entreprises, ça nous permet d'avoir une réflexion sur des problématiques qu'on a du mal à résoudre.* »

La réserve citoyenne de la Gendarmerie est donc un outil pour « *faire connaître la gendarmerie* ». C'est aussi un outil de « *réseautage important* ». Le général explique ainsi avoir présenté le dispositif auprès de clubs de notables (Camus, 1991) comme le Rotary et le Lion's Club de sa région. Lors des réunions avec les réservistes, l'ordre du jour était en deux parties : « l*es informations de ce qui se passe en gendarmerie, et les problématiques que l'on connaît sur la région.* » C'est l'occasion de faire passer des informations à des réservistes influents, comme des responsables politiques ou économiques.

Le général indique que les échanges qui ont lieu dans le cadre de la réserve citoyenne sont également utiles à cet officier pour repérer les problématiques du territoire, mais aussi pour « *trouver des solutions* ». Il explique notamment avoir fait appel « *à des spécialistes cyber. Des experts qui apportent leur contribution.* »

L'analyse de ce général est confirmée par le colonel, officier adjoint de commandement de région, « *n°3* » au sein de la Gendarmerie de ce même territoire. Pour cet officier, qui participe à l'animation du dispositif, au niveau régional et départemental, la réserve citoyenne apporte « *un soutien à spectre très large. […] relayer les actions de la gendarmerie et nos difficultés ou apporter de la connaissance, des savoir-faire.* ».

2. Qui sont les bénévoles de la réserve et que font-ils ?

Les bénévoles de la réserve citoyenne, sont inégalement répartis selon les départements de la région étudiée. Si dans certains ils sont une trentaine, dans d'autres ils peuvent être moins d'une dizaine. Comme l'explique le colonel « *C'est généralement le commandement de groupement qui propose à quelqu'un de devenir réserviste. C'est le chef qui décide et non pas quelqu'un qui vient nous voir pour devenir réserviste. C'est nous qui castons les gens. […] Les profils sont variés. On a un professeur, un directeur d'établissement scolaire, des chefs d'entreprises, des élus, dont un député. On a des gens spécialisés dans le numérique, le cyber. C'est des profils variés qui peuvent apporter une expertise ou servir de relais. [Par exemple], on a monté un programme de prévention au moment du premier confinement, sur le télétravail et les pièges à éviter, les précautions pour qu'un chef d'entreprise […] ne voit pas ses données se balader partout.* »

Sur ce sujet de la prévention sur les questions du numérique, l'action de la gendarmerie sur ce territoire, ne se limite pas à cette action. Sur ce volet préventif, elle a aussi mis en place des webinaires avec les organisations professionnelles (CPME, MEDEF, Chambre de commerce et d'industrie, etc.). « *Sur un département, un des réservistes est expert en assurance. En 2019, il nous a fait une étude pointue sur les risques routiers. Cela concernait uniquement les véhicules de la gendarmerie : ce qui a un coût et ce qui impacte les capacités opérationnelles des unités. Il a étudié les causes des accidents et a rendu un rapport avec préconisations simples à mettre en œuvre.* » L'officier de gendarmerie ajoute que les réservistes « *peuvent venir avec des idées. Parmi nos réservistes on a un archéologue, qui a rencontré des*

problématiques de sécurité sur son site de fouille. On a monté un programme de protection passive, pour ne pas tenter les éventuels voleurs. Et quand ça a été nécessaire, on a mis en place une convention pour que des gendarmes passent régulièrement. On a été sensibilisé à ça grâce à ce réserviste. »

Les réunions avec les réservistes, qui sont des « *moments d'échange* » (colonel) avec des notables locaux, permettent aux gendarmes d'être sensibilisés aux problématiques que ceux-ci connaissent et soulèvent lors des réunions. C'est aussi un moyen pour les gendarmes de faire connaître leurs actions, de profiter de l'influence de ces acteurs. Enfin, de manière ponctuelle et limitée, les réservistes citoyens peuvent aussi apporter une expertise aux gendarmes. L'action des réservistes citoyens, qui se réunissaient trois fois par an, reste limitée. Elle va l'être encore plus avec la crise sanitaire : en 2020 les réunions (par visioconférences) ont été encore moins nombreuses. Cependant, une réunion va être consacrée à la création d'associations de « Cadets », dont l'un des objectifs principaux est la mise en œuvre du Service National Universel (SNU).

3. La réserve citoyenne mobilisée pour la mise en œuvre du Service National Universel (SNU)

En novembre 2019, le Commandement des réserves de la gendarmerie (CRG) invite les réservistes citoyens à s'engager dans le SNU. Le Général de division, Olivier Kim, Commandant et délégué aux réserves de la gendarmerie et Secrétaire général de la réserve citoyenne de défense et de sécurité écrit dans « le Roc », le journal du réserviste opérationnel et citoyen, qu'il « appelle les réservistes opérationnels, à se rapprocher des commandants de groupements pour participer à ce projet fondateur et créer des associations de Cadets de la Gendarmerie qui permettront de transmettre aux jeunes appelés nos valeurs et de participer également à la naissance de vocations. »[38] Il ajoute que « des modèles "génériques" de statuts [d'associations de Cadets] ont également été envoyés aux échelons territoriaux de commandement pour les assister dans cette manœuvre et le commandement des réserves se tient à la disposition des titulaires de commandements pour les conseiller en tant que de besoin. »[39]

Dans la région que nous avons étudiée, la réserve citoyenne va donc être mobilisée par le commandement régional pour créer des associations loi 1901 de « Cadets » dans chaque département, ce qui devait être effectif en 2021 malgré la crise sanitaire. Mettre en place cette politique publique n'a pas été sans susciter d'interrogations parmi les gendarmes. Le colonel

38 « Éditorial », *Le Roc, journal du réserviste opérationnel et citoyen*, n°9, novembre 2019.
39 « Les cadets de la gendarmerie et le SNU », *Le Roc, journal du réserviste opérationnel et citoyen*, n°9, novembre 2019.

rencontré explique : « *Quand on nous a annoncé ça, on s'est interrogé sur le fait que le gouvernement nous demande de mettre en place une politique et d'aller chercher des fonds privés. C'est particulier… mais une fois l'étonnement passé, on s'est mis au boulot. Il y avait des interrogations juridiques de travailler avec des mineurs aussi, puisque les réservistes ont 17 ans. C'est difficile de les faire participer dans nos missions : on ne peut pas se permettre de mettre des mineurs à côté de nous [pour faire des contrôles routiers] au bord d'une route. Mais petit à petit on a débroussaillé. […] On a fait la présentation du dispositif aux réservistes, on a sollicité des volontaires, pour monter l'association et l'encadrer. Car il faut un bureau avec un président, un trésorier, etc. En expliquant que plus nous serions nombreux, moins la charge de travail serait importante par tête. Dans le département [du chef-lieu de région] tous les réservistes citoyens ont adhéré à l'association. […] On a aussi demandé aux RO [les réservistes opérationnels] de participer pour l'encadrement des jeunes et faire découvrir les missions de la gendarmerie. […] Soit on demande à nos RO, on les commande, pour venir réaliser une formation et on les paie, soit ils sont adhérents [de l'association des Cadres] et c'est sur leur temps libre qu'ils viennent montrer les métiers aux jeunes.* »

L'association doit assumer un certain nombre de coûts : les uniformes, l'hébergement et la nourriture pendant les stages, les déplacements pour les visites d'unités. L'association reçoit une aide de la part de la gendarmerie, mais celle-ci n'est pas suffisante. Pour boucler le budget, elle sollicite une contribution de la part des collectivités territoriale et des particuliers.

Le réserviste interrogé est un ancien directeur financier d'un grand groupe international et ancien maire de sa commune. Formé à la sécurité des entreprises, au sein d'un établissement formant des gendarmes, il a rejoint la réserve citoyenne en 2009 : « *J'étais trop vieux pour la réserve opérationnelle.* » Dans le cadre de cet engagement, il a pu développer différentes activités : « *compte-tenu de ma prédilection pour la sécurité et l'intelligence économique, mes différentes lettres de missions successives portaient en particulier sur ce point, en plus des missions standards relatives au lien Armée-Nation et à la promotion de la Gendarmerie dans le milieu socio-économique dans lequel j'évoluais. Plus récemment se sont ajoutées celles relatives à la cybersécurité et à la création d'une section de cadets.* » En tant que bénévole, celui-ci a ainsi réalisé des missions d'expertises (audit sûreté, etc.), participation à des réunions et groupes de travail, action de prévention auprès des collectivités locales (cybercriminalité).

Malgré ces différentes réalisations, il explique avoir « *le sentiment d'être sous-employé […] je voulais servir un peu plus, être plus contributif. […] et est arrivé le SNU. […] Le commandant des réserves a demandé aux réserves citoyennes de créer des associations de Cadets de la gendarmerie pour offrir la possibilité de s'intégrer dans le dispositif national du SNU. […] j'ai trouvé naturel, au niveau de mon département, de créer cette association. […] Avec le colonel […] on a convoqué tout le monde en février 2020, on a fait les statuts, on a discuté et on a lancé l'association pour pouvoir organiser la première session de cadets à la rentrée de septembre 2020. [...] Un réserviste citoyen sur deux du département y est, il y a aussi des officiers et des sous-officiers. […] Mais là-dessus est arrivé la crise sanitaire. Ça a été arrêté brutalement. Le SNU lui-même a été compromis.* »

Le premier groupe de cadets va finalement être constitué et suivre un programme de 12 samedis entre janvier et juin 2021, où les jeunes visitent différentes unités de la gendarmerie : « *il a fallu mettre les bouchées doubles pour lancer tout ça. [...] Il a fallu trouver des sous, des uniformes, une organisation. On travaille la main dans la main avec le commandant en second du département. Et puis le correspondant aux réserves […] a mis au point le planning de la mission : les activités de découverte de la gendarmerie qu'on allait proposer à ces jeunes-là. De mon côté j'ai cherché des sous, et grâce à un réserviste citoyen qui travaille dans les assurances et qui a de bonnes relations, on en a trouvé. Le conseil départemental a aussi donné une subvention de démarrage qui nous a permis de commander des tenues pour les jeunes. […] Il y a aussi une contribution en nature de la part de la gendarmerie : l'encadrement les activités, mais aussi les transports. […] Pour tout le reste, le SNU ne donne pas les moyens. L'hébergement, que l'on n'a pas fait à cause du Covid, la nourriture […] Le SNU ne donne pas d'uniforme, on complète avec une tenue plus sérieuse. […] C'est à nous de nous démerder… J'ai demandé des subventions d'État, à la région. Et après c'est des contributions privées.* » Pour remercier les entreprises qui soutiennent financièrement les associations de cadets, le bénévole de la réserve citoyenne précise, qu'un label va être créé *« pour les entreprises partenaires ». « Au total, pour notre premier groupe de 10 jeunes, c'est un budget de 15 000 euros par ans, dont 5 000 de contribution en nature de la part de la Gendarmerie.* »

La réserve citoyenne s'est aussi mobilisée pour démarcher les jeunes (participation à la présentation du dispositif au sein d'établissements scolaires), mais également pour proposer des ateliers aux jeunes cadets. Un réserviste citoyen, par ailleurs avocat, a ainsi fait une conférence sur l'organisation du droit français, les différentes juridictions et les règles qui s'imposent aux gendarmes.

4. Analyse de l'étude de cas

La réserve citoyenne de la Gendarmerie nationale se distingue de celle de la Police nationale, d'abord par le recrutement de ses réservistes, mais aussi par leur rôle. La réserve dépendant principalement du commandant de région est assez « élitiste » et répond à une volonté d'influence de la Gendarmerie. La relation qu'entretient le commandement de la région avec ces réservistes lui permet aussi d'avoir une meilleure connaissance des problématiques de sécurité des entreprises et des citoyens sur son territoire, et parfois de bénéficier d'expertises pointues. La réserve citoyenne ne joue cependant pas de rôle « opérationnel » contrairement à ce que nous avons pu observer dans la Police.

Cependant, le déploiement du SNU à partir de 2019 est venu changer le rôle de la réserve citoyenne de la Gendarmerie. Ses bénévoles ont été sollicités pour mettre en place des associations ayant vocation à servir de cadre à la mise en place du SNU. Elles sont ici de « véritables instruments » (Garrigou-Lagrange, 1970) de l'administration, permettant « d'agir à moindre coût » (Négrin, 1977 ; 1980), de mobiliser le travail de bénévoles, de solliciter des dons privés mais aussi des ressources publiques provenant d'autres administrations.

V. La réserve civique (Jeveuxaider.gouv.fr) : quand l'État mobilise les bénévoles pour les associations

Dans le cadre de cette étude de cas sur la réserve civique, plus connue sous le nom de son interface publique via le site internet www.jeveuxaider.gouv.fr, nous avons interrogé plusieurs acteurs de ce dispositif. L'ancien Haut-commissaire à l'Engagement qui a porté cette initiative entre 2016 et 2019, mais aussi six membres de l'équipe d'animation. Nous avons complété ce travail d'enquête par des entretiens avec deux référent·es locaux du dispositif, ainsi qu'avec deux conseiller·es éducation populaire et jeunesse (CEPJ) pour qui la réserve civique est un outil. Enfin, nous avons consolidé ce travail à travers l'analyse des données (data) du dispositif auxquelles nous avons pu avoir accès.

1. Histoire de la réserve civique

Comme nous l'avons vu précédemment, suite aux mobilisations citoyennes déclenchées par les attentats du 7 janvier 2015, le Président de la République François Hollande commande un rapport à Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta dont certaines recommandations seront reprises dans la loi « Égalité & Citoyenneté ». Dans le même temps, François Chérèque, ancien secrétaire général de la CFDT devenu Président de l'Agence du Service Civique, est nommé Haut-commissaire à l'Engagement civique en avril 2016. Démissionnaire pour raisons de santé, il est remplacé par son adjoint Yannick Blanc (juin 2016-mars 2019). Lors de l'entretien qu'il nous a accordé en mars 2021, il explique : « *L'origine de la réserve citoyenne, c'est les attentats de Charlie et de l'Hyper-cacher de 2015. C'est le constat par le pouvoir politique de l'époque que dans des situations de crise il y a de fortes capacités de mobilisation citoyenne et la volonté de contribuer à la riposte. […] Ce qui a déclenché cette réflexion, c'est que des milliers de gens se sont manifestés à l'Éducation nationale pour aider à l'éducation à la citoyenneté.* »

En janvier 2017, la loi est promulguée et un décret d'application sort en avril. Celui-ci précise notamment son objet et les missions qu'elle peut proposer : « La réserve civique permet à toute personne qui le souhaite de s'engager à servir les valeurs de la République en participant à des missions d'intérêt général, à titre bénévole et occasionnel. La réserve civique, ses sections territoriales et les réserves thématiques qu'elle comporte favorisent la participation de tout citoyen à ces missions, dans un cadre collectif, ponctuel ou, à titre exceptionnel, récurrent, quelles que soient ses aptitudes et compétences. Elle concourt au renforcement du lien social en favorisant la mixité sociale. Les domaines d'actions de la réserve civique, de ses sections territoriales et des réserves thématiques recouvrent des champs d'actions variés : la solidarité, l'éducation, la culture, la santé, l'environnement, le sport, la mémoire et la citoyenneté, la

coopération internationale, la sécurité ou encore les interventions d'urgence en situation de crise ou d'événement exceptionnel. »[40]

Domaines d'actions de la réserve civique

Source : Dossier de presse, juin 2017



40 Décret n° 2017-930 du 9 mai 2017 relatif à la réserve civique.

Mais par la suite, le nouveau gouvernement issu des élections présidentielles et législatives de 2017, freine le projet de réserve civique. Les crédits accordés avant l'élection sont en partie retirés. Le gouvernement dirigé par Édouard Philippe change de priorité : celle-ci est donnée à une promesse de campagne du candidat à l'élection présidentielle Emmanuelle Macron, la mise en place d'un Service national universel (SNU).

Malgré la baisse des moyens, l'équipe réduite de startup d'État « Engagement Civique » qui met en place la réserve citoyenne, va continuer le développement du prototype de ce qui est officiellement présenté comme la « plateforme publique du bénévolat ». Il s'agit concrètement d'un site web permettant de mettre en relation des personnes souhaitant effectuer des missions de bénévolat et des structures qui cherchent des bénévoles : « *une sorte de Airbnb de l'engagement civique* » résume un fonctionnaire en charge du dispositif. Ils vont également modestement continuer à faire la promotion du dispositif et à mettre en place des « référents », dont nous détaillerons plus tard les missions, au sein de l'administration déconcentrée.

Le principe d'une plateforme numérique mettant en relation bénévoles et missions de bénévolat n'est pas nouveau. France Bénévolat (une association reconnue d'utilité publique qui a pour vocation de promouvoir, valoriser et favoriser le bénévolat) dispose déjà de sa plateforme (www.francebenevolat.org) qui sera une source d'inspiration pour la réserve civique. Mais ce n'est pas la seule, plusieurs entreprises privées (Benenova (2013), Welp (2015), Diffuz (2017)) proposaient déjà des plateformes de ce type. La start-up Hactiv avait notamment doté la Ville de Paris de sa plateforme en 2015. La capitale n'est pas non plus une exception, plusieurs collectivités s'étant déjà équipées d'interfaces numériques pour mobiliser les bénévoles sur le territoire, en lien avec leurs administrations mais le plus souvent avec les associations (plus rarement avec les entreprises privées). Face à ces offres, un responsable de la réserve citoyenne explique : « *On n'est pas des pirates. On a proposé une API*[41] *engagement, pour coordonner les différentes plateformes qui existent, notamment dans les collectivités territoriales. Une solution pour mutualiser les offres de bénévolat, mettre et émettre les missions sur plusieurs plateformes en même temps. Aujourd'hui, on a une quinzaine de plateforme (Lille, Bordeaux, Fondation pour la Nature et l'Homme, etc) qui proposent une redirection.* » Mais début 2020, tout reste encore à faire. Le dispositif va réellement prendre de l'ampleur avec la crise sanitaire.

Le Président de la République, Emmanuel Macron, va notamment faire la promotion du dispositif lors d'une allocution à Mulhouse le 25 mars 2020. Dans son discours, après avoir salué le travail des soignants dans les hôpitaux, il valorise également la mobilisation de « l'ensemble des femmes et des hommes qui sont en deuxième ligne et qui permettent à nos soignants de soigner, et au pays de continuer à vivre ». Et il appelle ceux qui souhaitaient aider « leurs voisins, les personnes fragiles de votre quartier [à s'inscrire] sur jeveuxaider.gouv.fr »[42]. L'intervention présidentielle va jouer un rôle important de prescription

41 API est un acronyme anglais qui signifie « Application Programming Interface », que l'on traduit par interface de programmation d'application. Une API est une solution informatique qui permet à des applications de communiquer entre elles, de s'échanger mutuellement des services ou des données.

42« À Mulhouse, aux côtés des femmes et des hommes mobilisés en première ligne pour protéger les Français du COVID-19 », site de l'Élysée, 25 mars 2020. URL : https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/25/a-

puisque le site qui ne comptait jusque-là que quelques milliers de bénévoles inscrits voit ses compteurs augmenter. Dans les jours qui suivent ce discours, plus 2 millions de personnes visitent le site et plus de 200 000 personnes vont s'inscrire sur la plateforme pour donner de leur temps. Quelques jours plus tard, le 1er avril 2020, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Gabriel Attal, fait le bilan à la tribune du Sénat : « 250 000 Français ont déjà rejoint la réserve citoyenne, 50 000 sont déjà engagés dans des missions. Tout le monde peut télécharger un kit pour être utile à l'échelle de son immeuble, de sa rue. »

2. La crise sanitaire, un contexte favorable à une politique d'État de l'engagement

Avec le premier confinement, les inscriptions sont nombreuses sur la plateforme. De nombreuses personnes souhaitent donner de leur temps. Mais comme l'explique un membre de l'équipe de la réserve civique : « *pendant trois mois, en termes de croissance c'est du jamais vu. Mais les associations n'étaient pas prêtes, la plupart étaient confinées. Et il y avait très peu de missions proposées sur la plateforme. Ça a été très décevant pour les gens qui souhaitaient s'engager.* »

Après le confinement, l'équipe de la réserve civique va progressivement s'étoffer et se structurer pour atteindre une dizaine d'équivalents temps plein en mars 2021. Un effort va notamment être fait pour combler l'écart entre l'offre de bénévolat et la demande de missions. L'équipe de la réserve civique va alors travailler pour inscrire de nouvelles associations et collectivités territoriales susceptibles de proposer ces missions. Jeveuxaider.gouv.fr va ainsi signer des partenariats avec la fédération des Banques alimentaires ou encore avec la FEHAP (Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés solidaires). La plateforme publique va aussi jouer un rôle dans l'agrégation de l'offre de bénévolats et de missions de bénévolat. La réserve civique tisse des partenariats avec les plateformes d'engagement existantes (associatives, publiques et privées) pour synchroniser leurs offres. Un responsable du développement de jeveuxaider.gouv.fr, présent depuis les débuts, explique ainsi : « *avec l'API engagement, il y a la volonté d'en faire une plateforme publique d'agrégation […] non pas pour capter le trafic et en faire un monopole public, mais profiter de la légitimité de l'État pour renvoyer vers les territoires. […] faire un service public de l'engagement.* » Cela ne va cependant pas se faire sans résistance de la part du monde associatif, qui voit notamment l'État comme un concurrent dans l'organisation des bénévoles qui était jusque-là un quasi-monopole associatif. Face à ces réticences, le dispositif est présenté comme « complémentaire » de l'action des associations[43].

mulhouse-aux-cotes-des-femmes-et-des-hommes-mobilises-en-premiere-ligne-pour-proteger-les-francais-du-covid-19

43Yannick Blanc « La réserve citoyenne doit venir en complément à ce que font déjà les associations », *Associations mode d'emploi,* 1er juillet 2016.

En avril 2021, le site totalisait 325 000 bénévoles inscrits, 84 000 participations bénévoles (en présentiel ou en distanciel) en grande majorité dans l'aide aux personnes isolées (Cf. encadrés Participations bénévoles & Les missions types), près de 5500 organisations inscrites dont plus de 600 structures publiques (des commissariats de police, une centaine de centres communaux d'action sociale (CCAS), des établissements scolaires, des conseils départementaux).

Entretien avec un référent (CEPJ) départemental de la réserve civique

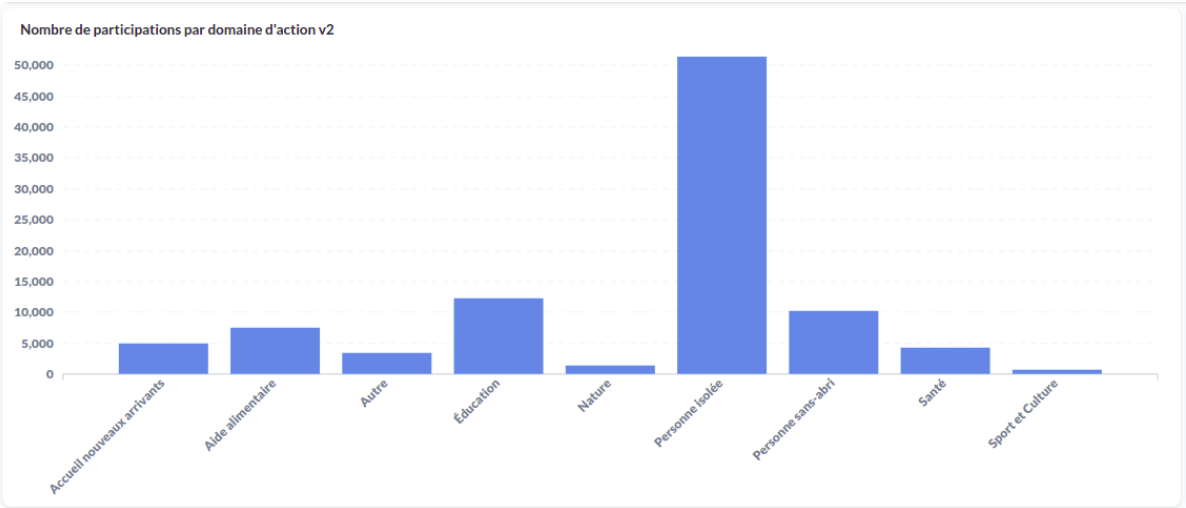
En avril 2021, nous avons réalisé un entretien avec le référent départemental de la Réserve civique, conseiller éducation populaire et jeunesse (CEPJ) dans l'Est de la France :

« *Initialement j'étais sceptique sur la capacité à recruter d'un coup des bénévoles via la réserve civique. Mais c'est hallucinant [avec la crise sanitaire] on est passé de 30 à 300 inscrits en quelques jours et aujourd'hui il y en a 2700 pour le département. C'est étrange, car le conseil départemental qui a mis en place sa plateforme [en novembre 2019, quelques mois avant la crise] et qui avait fait une grosse campagne de communication n'avait récupéré que 300 personnes sur son site. […] La plateforme était un repoussoir pour les associations qui se disaient : mais pourquoi recruter via une plateforme alors qu'un article dans le journal suffit ? […] Mais la réserve civique c'est un outil intéressant et gratuit. C'est pratique pour prendre des rendez-vous, c'est mieux que Facebook. […] Au début, personne n'y croyait. […] Par exemple, des gens sont mobilisés par Makesense [dont les annonces sont aussi présentes sur le site de la réserve civique], pour des actions à destination des SDF. On voit qu'ils arrivent à mobiliser une frange d'engagement qu'on n'avait pas. […] J'ai vu que des personnes qui sont passées par là et qu'on retrouve ensuite pour la livraison de repas pour personnes en situation d'exclusion, les boites de noël… Ils n'ont pas juste vocation à s'engager par la plateforme.* […] *A un moment, les banques alimentaires avaient besoin de 60 personnes. On les a trouvés en deux jours avec la plateforme.* »

Le CEPJ pointe néanmoins plusieurs difficultés. Pendant le premier confinement, « *il n'y avait pas assez de mission par rapport au nombre de personnes qui s'inscrivent.* » Le fonctionnaire a donc lancé des démarches auprès des associations de son territoire pour trouver des missions. La seconde difficulté qu'il a repérée pendant le premier confinement était « *de trouver des missions à moins de 20 minutes de chez eux. Pendant le confinement, des gens ont candidaté à toutes les missions possibles. Les quelques places ouvertes étaient prises d'assaut… mais c'était des gens qui vivaient parfois à l'autre bout du département.* » Il s'interroge : « *on peut faire des choses, mais il y a quand même une question d'efficacité. Faire mission par mission pour placer deux personnes à chaque fois. Je pense qu'il vaut mieux qu'on crée des viviers*

de personnes pré-affectées qu'on peut ensuite mobiliser. Des brigades locales. Mais pose question qui organise tout ça ? D'avoir des réservistes qui interagissent ? Et tout de suite c'est compliqué. Les structures qui sont le plus en lien avec le territoire, la préfecture, l'ARS, etc. Partagent les mêmes préoccupations du territoire et ne sont pas en capacité d'organiser. [Et puis] que l'État organise quelque chose pour le secteur associatif, ça ne fait pas l'unanimité chez [les associations (qui ont un quasi-monopole de la mobilisation des bénévoles). Cela pose questions] aux acteurs traditionnels : qui propose les missions, accueille les bénévoles et qui dit quoi faire et où aller ? **»**

Participations bénévoles de mars 2020 à avril 2021 – Réserve civique (nombre de missions acceptées par un bénévole) – source : jeveuxaider.gouv.fr



Les missions types

Si les associations et administrations sont libres de proposer des missions qu'elles souhaitent aux bénévoles, une quarantaine de missions types existent sur la plateforme. Elles ont pour titre :

Je ramasse des déchets abandonnés dans la nature

J'effectue une garde exceptionnelle d'enfants

Je maintiens le lien avec des personnes fragiles isolées

Je réalise des actions de soutien scolaire

Je réalise des actions de solidarité à destination de mes voisins les plus fragiles

Je fabrique et distribue des équipements de protection

Je découvre la biodiversité

Je soutiens la reprise des missions de service public

J'assure une mission de mentorat pour un enfant ou un jeune

Je protège la faune et la flore

J'alerte en cas d'urgence

Je participe à la lutte contre l'isolement des personnes âgées ou en situation de handicap

Je participe à la collecte de produits alimentaires

J'aide pour les courses au profit des plus fragiles, Je deviens éclaireur de parcours scolaire

Je contribue à l'apprentissage des technologies et usages du numérique

J'aménage un espace naturel

Je favorise l'apprentissage de la langue française

Je deviens éclaireur de parcours professionnel

Insertion professionnelle des jeunes

Intervenant départemental sécurité routière

Maintien du lien social à distance

J'observe la faune et la flore

J'aide à l'insertion des nouveaux arrivants en France

Je participe à l'aide d'urgence au profit des plus démunis

J'aide à l'accueil du public en commissariat

Je réalise des actions de prévention (sécurité publique)

Je fournis un accompagnement à destination des enfants hospitalisés

Je favorise l’accès des patients d’un hôpital à une activité culturelle, sociale, sportive et citoyenne

Je contribue à la distribution de kits médicaux aux plus démunis

J’organise des visioconférences avec les proches des résidents en établissements de santé

Je contribue à la sensibilisation et à la prévention sur des sujets liés à la santé

Je favorise l’accès des résidents d’établissements à une activité culturelle, sociale, sportive et citoyenne

Je réalise des actions de médiation

J’accueille les familles des patients en hôpital

J’apporte un soutien administratif aux personnes hospitalisées et à leur famille

J'accompagne une personne âgée ou fragile à se faire vacciner

J'apporte une aide alimentaire d'urgence Je réalise des actions de soutien scolaire (COVID-19)

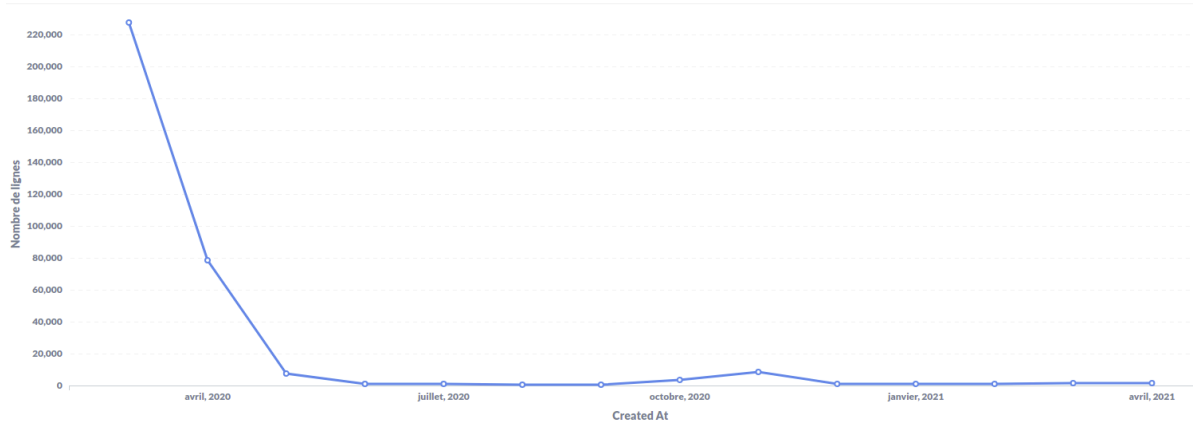
Je participe à la mobilisation sanitaire

J’anime des activités en ligne à destination d’enfants malades

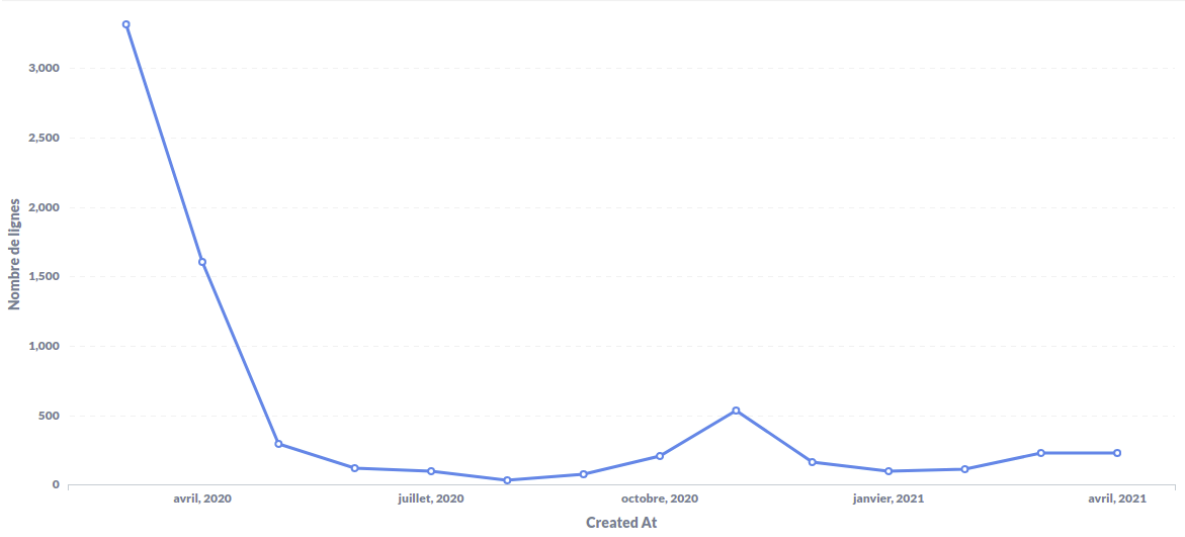
Je crée du lien social avec des personnes sans-abri en participant à une maraude

Je réalise un appui non médical au sein d’un centre de vaccination

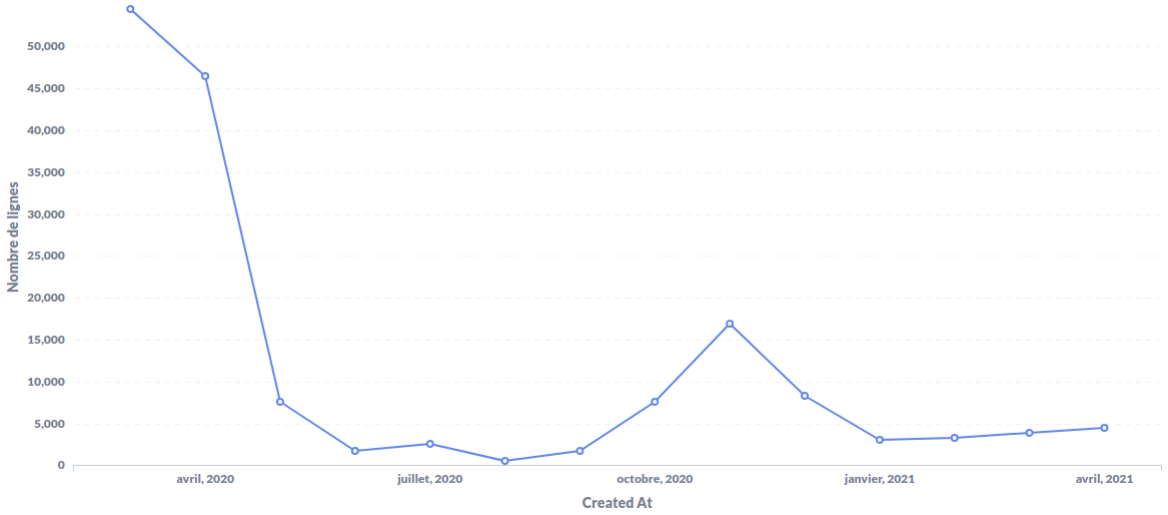
Nombre d'inscriptions de bénévoles sur la plateforme (*mars* 2020-avril 2021). source : jeveuxaider.gouv.fr



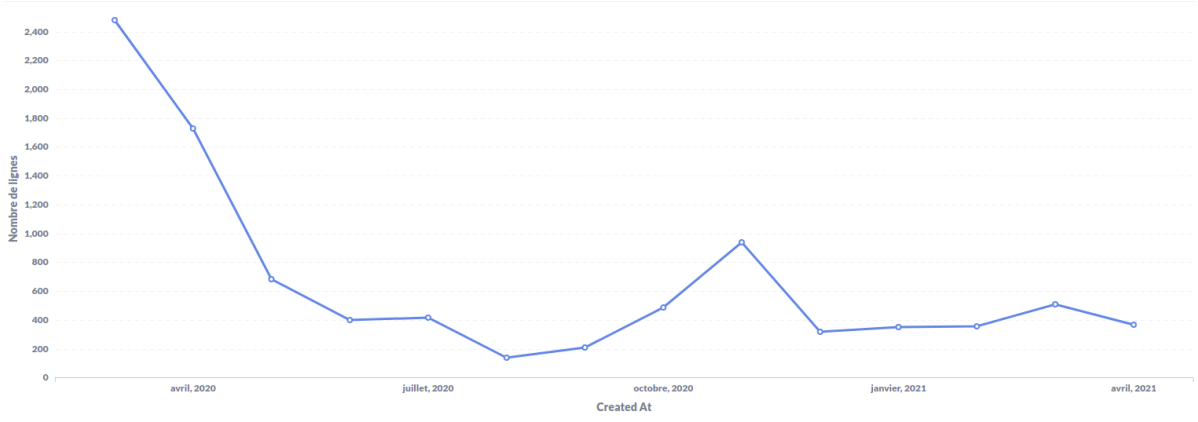
Nombre d'inscriptions de structures (associations, collectivités, etc.) proposant des missions (*mars* 2020-avril 2021). Source : jeveuxaider.gouv.fr



Nombre de participations (mars 2020-avril 2021)



Nombre de missions créées (mars 2020-avril 2021). Source : jeveuxaider.gouv.fr



3. La question de la substitution prise en charge

Le fonctionnement de la réserve civique repose sur une petite équipe d'une vingtaine de personnes (en décembre 2021) au niveau national. Avec le premier confinement, et la volonté du gouvernement de se saisir de cet outil, celle-ci a reçu d'importants renforts. Une fois celui-ci passé, la réserve civique a commencé à se structurer pour durer dans le temps.

Ainsi, selon un responsable du dispositif, si au début « *c'était l'équipe au national qui regardait la qualité des missions […] maintenant c'est sur les territoires qu'est vérifié si les organisations ont le droit ou non de s'inscrire [pour proposer des missions de bénévolat]. Il faut que celles-ci soient autorisées par la loi. Ce n'est pas toujours évident. Si c'est bon pour les collectivités publiques, les organisations à but non-lucratif, pour certains établissements médico-sociaux comme les Ehpad, il faut regarder plus précisément.* » Les référents locaux « *doivent aussi valider la mission que dépose l'organisation. Certaines missions sont automatiquement validées, car elles sont préformatées. C'est ce que l'on a mis en place pour les missions qui reviennent souvent, comme la collecte alimentaire. Les modèles libres de mission sont vérifiés, il doit y avoir une validation du référent.* »

L'équipe de jeveuxaider.gouv.fr et les référents doivent vérifier plusieurs choses : le statut des organisations qui souhaitent s'inscrire sur la plateforme, que le format des missions proposées corresponde bien aux normes édictées, mais aussi que les offres de bénévolat ne soient pas de la substitution à l'emploi (voir annexe).

La « chargée d'animation de communauté, d'assistance utilisateurs et de modération » explique : « *sur la substitution à l'emploi, on a beaucoup de questions de la part des référents. C'est difficile de donner une grille… c'est au cas par cas. Souvent les associations ont peu ou pas de moyens pour embaucher des personnes salariées. On encourage les référents à échanger avec une structure pour qualifier les besoins, mais aussi voir s'il y a des salarié·es dans la structure, si la mission proposée est de l'engagement souple ou non, […] si c'est trop strict pour être du bénévolat, la typologie des personnes qu'ils souhaitent recruter. S'ils cherchent un community manager 20 heures par semaine c'est de la substitution, et donc on essaye d'éviter ce genre de mission.* »

Sur l'intranet, une note à destination des référents explique les « bonnes pratiques de modération. Le cas de la substitution à l'emploi ». Celle-ci rappelle par exemple que le bénévole n'est pas soumis au lien de subordination (« le bénévole est libre, à tout moment, de quitter la mission s'il le souhaite ») et appelle les référents à être vigilant : « pour les missions récurrentes [qui se poursuivent de manière régulière sur trois mois ou plus] ces missions obéissent à un plafond hebdomadaire de 24 heures. » La note encourage les référents à avoir une démarche compréhensive, à notamment prendre en compte le contexte (de crise sanitaire qui peut libérer du temps à certains bénévoles : chômage partiel, baisse du nombre de cours pour les étudiants, etc.) et/ou les spécificités des structures qui souhaitent proposer des missions

(est-ce une structure ayant habituellement recours au bénévolat) pour juger du risque de substitution.

4. Analyses de l'étude de cas

La plateformisation de l'engagement aura-t-elle lieu ? Depuis plusieurs années des entreprises privées proposent aux collectivités locales de se doter de plateformes. Avec la réserve civique, l'État est devenu un acteur central de la mise en relation entre demande et offre de bénévolat, entre associations et services publics d'une part, et citoyens de l'autre.

Ces plateformes, « d'uberisation » de l'engagement, qui favorisent un engagement ponctuel sur des missions calibrées (« à la carte ») ont des résultats globalement limités en terme quantitatif. Jeveuxaider.gouv.fr se distingue des autres plateformes par son importance, qu'elle a notamment pu développer à la faveur de la crise sanitaire. L'État a maintenant un outil pour mobiliser les bénévoles, au profit d'initiatives publiques ou privées.

Au moment de l'enquête, ce sont les associations qui profitent le plus de cette plateforme, même si les collectivités locales et les établissements publics s'acculturent progressivement à cet outil et à la mobilisation de bénévoles. Mais celle-ci se fait encore largement dans le cadre de la crise sanitaire. A ce stade, la plateformisation publique de l'engagement n'est pas un modèle qui vient remplacer l'engagement traditionnel, dans les associations, mais s'ajoute modestement au contingent actuel de 1,5 million d' ETP de travail bénévole. L'initiative vient cependant rappeler que les associations n'ont pas le monopole de la mobilisation citoyenne et que l'État comme les collectivités peuvent également organiser le bénévolat et même le mobiliser pour leur propre compte.

PARTIE 2. QUAND LES COLLECTIVITÉS LOCALES MOBILISENT DIRECTEMENT LES BÉNÉVOLES

Les collectivités publiques, locales ou territoriales, mobilisent aussi directement les bénévoles. En mars 2021, la Ville de Paris organisait par exemple sa 4e édition de la Nuit de la solidarité. Au total, 2000 bénévoles ont arpenté la ville pour rencontrer les personnes sans-abri et estimer leur nombre. Chaque année, des milliers de mairies organisent une « journée citoyenne » proposant aux habitants de leur commune de consacrer une journée de bénévolat pour réaliser des projets, qui peuvent être des « chantiers d'amélioration du cadre de vie, de rénovation d'équipements, de valorisation de l'histoire et du patrimoine à des projets associatifs, culturels, éducatifs ou tout simplement ludiques »[44]. De nombreuses villes organisent, comme Fontainebleau (77) ou encore Berrwiller (68), des journées de nettoyage de la ville et de ses alentours auxquelles prennent part des citoyens bénévoles. Ces initiatives locales de mobilisations citoyennes s'appuient sur le monde associatif local et sont généralement des événements exceptionnels, civiques mais aussi festifs.

Dans cette partie, nous nous intéresserons à des dispositifs de mobilisation directe des bénévoles par les collectivités. C'est le cas de la réserve communale de sécurité civile (1), de réserves citoyennes communales (2) nées avec la crise sanitaire, mais aussi de la démarche Monalisa (3), dans laquelle s'inscrivent notamment certains CCAS.

I. La réserve communale de sécurité civile : mobiliser les citoyens en cas d'urgence

Postulant que « la sécurité civile est l'affaire de tous » et que « tout citoyen y concourt par son comportement », la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile donne, entre autres, la possibilité aux communes de créer des réserves communales de sécurité civile. En 2015, selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'environnement et du développement durable[45], 600 communes s'en sont dotées.

Placée sous l'autorité du maire et à la charge financière de la commune, « cette réserve facultative et décentralisée pourra incorporer des citoyens bénévoles de tout âge et de tout métier pour des missions d'appui qui n'interfèrent pas avec les secours proprement dits. Il s'agit,

44 www.journeecitoyenne.fr/la-journee-citoyenne/

45 Laurent Raverat, Nadine Bellurot, Julien Mejane, Patrick Reix, Philippe Sauzey, « Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile », Rapport CGEDD, IGAS, IGA, mai 2016. URL : https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009310/010395-01_rapport.pdf

par exemple, de prendre en charge l'assistance matérielle et morale à la population et le soutien logistique. Cette réserve doit être effectivement mise sur pied, participer à des exercices et être mobilisée en renfort quand l'activité des services de secours est surchargée. La vocation de cette réserve à intervenir dans la proximité justifie une gestion communale, sans exclure sa mobilisation à plus grande distance dans des circonstances exceptionnelles. » (Annexe, loi de 2004)

Le Code de la sécurité intérieure postule par ailleurs que « 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. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques. » (Article L724-1)

Ces réserves sont mobilisables en situation de crise (inondations, incendies, etc.), certaines l'ont du reste été lors de la crise sanitaire commencée en 2020. C'est le cas notamment de la Ville de Nancy qui a eu recours à sa réserve de sécurité civile pour distribuer des masques en tissu. En 2021, dans de nombreuses villes, ces bénévoles ont aussi été déployés pour l'organisation des centres de vaccination (accueillir le public, gérer les files d'attente, etc.).

Dans le rapport de l'IGAS, IGA et CGEDD déjà mentionné, ce dispositif est rapproché des comités communaux feux de forêt (CCF), « créés dans les années 1970, à l'initiative de collectivités du Sud de la France pour participer à la surveillance des massifs, présentant des caractéristiques proches des réserves communales : lien avec la commune et mode de fonctionnement, bénévolat, types de recrutement et de missions. Regroupés dans des associations départementales, ces comités sont mieux connus et ont fait l'objet d'une bonne appropriation de la part des communes. Le rapport IGA de 2012 rapportait l'existence de 411 comités dans la zone Sud, regroupant 11 575 membres. Conformément aux orientations proposées par l'État, les comités communaux adoptent progressivement la dénomination formelle de réserves communales de sécurité civile et peuvent être comptabilisés avec ces dernières. »[46]

Au total, en 2015, les auteurs de ce rapport estimaient que 14 000 personnes[47] étaient bénévoles au sein de réserves communales et des comités communaux feux de forêts.

46 Laurent Raverat, *et al., op cit.,* p.17.
47 Laurent Raverat, *et al., op cit.,* p.13.

Les associations de sécurité civile

De nombreuses associations de sécurité civile existent également. En 2012, un rapport de l'IGA a dressé un panorama de ces associations (Croix Rouge, Protection civile, Croix Blanche, Fédération Française de Sauvetage et de Secourisme). Leurs effectifs, pour le seul domaine de la sécurité civile, sont estimés à environ 60 000 bénévoles opérationnels et actifs, au moins 130 000 bénévoles occasionnels. « Ces effectifs pourraient sans doute être augmentés des adhérents actifs d'associations humanitaires, médicales ou caritatives, dont l'engagement est voisin à bien des égards et qui sont susceptibles d'apporter un concours pour l'assistance aux populations. »[48]

II. Les réserves citoyennes communales : mobiliser les citoyens en situation d'urgence sanitaire et pour la ville

Avec la crise sanitaire débutée en 2020, de nombreuses municipalités ont lancé, ce qu'elles appellent pour la plupart, leur « réserve citoyenne ». C'est le cas de Carrières-sous-Poissy (Yvelines, 16 000 habitants, municipalité divers gauche), Cugnaux (Haute-Garonne, 17 000 habitants, divers gauche), Maisons-Laffitte (Yvelines, 23 000 habitants, LR), Pontoise (Oise, 30 000 habitants, divers droite) Saint-Brieuc (département des Côtes-d'Armor, 44 000 habitants, divers gauche), Valence (Drôme, 65 000 habitants, municipalité LR), Fontainebleau (Seine-et-Marne, 77 000 habitants, divers droite), Rueil-Malmaison (Hauts-de-Seine, 78 000 habitants, LR), Rennes (Ille-et-Vilaine, 217 000 habitants, PS), etc.

Pour développer cette partie, nous avons enquêté sur 3 réserves communales différentes. Nous avons réalisé un entretien avec une collaboratrice, au sein du cabinet du maire d'une ville d'environ 15 000 habitants qui gère la réserve citoyenne municipale. Un autre entretien a été réalisé avec la responsable du service vie associative d'une ville de 30 000 habitants. Enfin, nous avons réalisé deux entretiens avec les fonctionnaires en charge de la réserve citoyenne municipale au sein d'une ville de 80 000 habitants, ainsi qu'avec un bénévole engagé dans ce dispositif. Ces entretiens ont été complétés par l'étude des documents administratifs produits par ces mairies (chartes, site internet, etc.), des articles des journaux (dont les journaux municipaux) et groupes Facebook liés aux villes relatant l'activité des bénévoles de leurs réserves.

48 Laurent Raverat, *et al., op cit.,* p.16.

1. La réserve citoyenne communale de la ville de 15 000 habitants

La première réserve citoyenne communale étudiée a été créée par le maire d'une ville plutôt cossue de 15 000 habitants. Au total, cette réserve rassemble 70 personnes, âgées de 16 à 75 ans. Pour faire l'histoire de ce dispositif, formellement créé en septembre 2020, nous avons rencontré la personne qui en a la charge au sein de la municipalité, à savoir une collaboratrice du cabinet du maire, qui a notamment en charge les questions de « participation citoyenne » :

« *Pendant le premier confinement on s'est aperçu, que des personnes, sur les réseaux sociaux et sur le Facebook de la ville, proposaient leurs services pour aider les voisins. Une foule de personnes qui ont demandé comment aider pendant cette période complexe. On a vu des personnes qui proposaient de coudre des masques et de les donner. Il y avait des bonnes volontés qui surgissaient de partout... on a créé un groupe Facebook et on a invité les gens à proposer leurs services sur ce groupe-là.* » Comme l'explique la collaboratrice d'élus, l'idée était « *de centraliser les demandes. [...] Et rapidement 1000 personnes sont inscrites sur le groupe Facebook. […] Après ça on s'est dit qu'il y avait quelque chose à faire. Les gens sont solidaires. Les gens, quand il y a une situation de crise, ils n'hésitent pas à proposer leur aide. C'est le côté positif du confinement : les gens s'entraident. Et on a créé la réserve citoyenne communale pour pérenniser le dispositif et pour l'utiliser pour d'autres choses. Au début, avec l'idée d'agir dans le cadre de la crise sanitaire, mais aussi sur des événements de la ville (culturel, festival) pour impliquer la population. Les gens qui ont envie de faire des choses pour leur ville. L'idée était de pouvoir leur envoyer des missions de temps en temps. […] On s'est inspiré d'autres villes, mais on a fait du sur-mesure. […] Les gens s'inscrivent, pour une durée d'un an renouvelable, mais ils peuvent partir avant. On envoie des missions et ils sont libres d'accepter ou non.* » Au moment de l'entretien, en février 2021, les missions qui ont été proposées sont encore toutes liées à la crise sanitaire.

« *La réserve existe depuis septembre. Et ça a commencé par des livraisons de médicament. On est en lien avec les pharmacies de la ville, et quand elles savent qu'un patient à besoin de ses médicaments elles nous le disent. C'était la première mission.* » Les bénévoles de la réserve vont aussi réaliser d'autres activités, comme la livraison de colis aux personnes âgées au moment de Noël : « *D'habitude on fait un événement et on donne les colis, mais cette année pas question de faire venir beaucoup de personnes âgées dans un seul lieu. Il fallait livrer 1000 personnes dans toute la ville* ». Ces livraisons vont être réalisées par des binômes, composés d'un ou une bénévole et d'un agent ou un élu de la ville. Au total 35 bénévoles vont participer à mission de Noël. « *Et on ressentait vraiment cette joie de faire. Les gens étaient contents de faire ça.* »

La deuxième grosse « mission » organisée par la mairie est la tenue d'un centre de dépistage COVID sur 3 jours, juste avant Noël. Au total 2300 personnes se sont fait tester. Les bénévoles

de la réserve citoyenne (mais aussi des agents et des élus) accueillaient les personnes venues se faire tester, prenaient les coordonnées et les aiguillaient : « *c'était juste de la prise d'information, pour que ça soit plus fluide et que la population ait un service de qualité. […] Le but de la réserve ce n'est pas d'utiliser les gens gratuitement, c'est d'être en soutien. Le but n'est pas de se substituer aux agents, mais de les accompagner. Ils sont en renforts de la ville, donc sont avec quelqu'un de la ville.* »

Les réservistes se voient ainsi proposer, depuis septembre 2020, quelques missions ponctuelles. Celles-ci peuvent être proposées par les services de la ville, ou encore faire suite à une demande de renfort de la part d'une association. Les réservistes sont ainsi mobilisés en soutien d'une association de donneurs de sang, pour installer des tables et les chaises, mais aussi assurer la sécurité. « *On essaye d'en faire profiter un maximum les associations*. » Les bénévoles de la réserve sont aussi mobilisés dans le cadre de la journée de nettoyage organisée chaque année par la ville. L'ensemble des demandes sont centralisées par le cabinet du maire qui fait le choix ou pas de les relayer. Une mission, qui visait à mettre en place une concertation avec les habitants a par exemple été refusée par le cabinet : « *J'ai dit non car notre engagement de la ville c'est de ne pas utiliser des bénévoles sur une mission qui pourrait être occupée par une personne rémunérée. On ne peut pas venir en substitution. C'est la limite qu'on se pose absolument. C'est hors de question de mettre des bénévoles là-dessus.* » Dans la charte d'engagement, signée entre le réserviste et la ville, il est ainsi indiqué que la ville s'engage à « proposer des missions non substituables à un emploi ou à un stage ».

2. La réserve citoyenne communale de la ville de 30 000 habitants

Dans la seconde ville étudiée, de 30 000 habitants, c'est une fonctionnaire, responsable de la vie associative, qui est la référente principale de la réserve citoyenne communale. Celle-ci a été lancée en novembre 2020 par la nouvelle municipalité issue des urnes en juillet 2020. Le dispositif est donc assez récent au moment de notre enquête et se rapproche de la situation observée dans la ville précédente.

« *Je travaille avec l'élue qui s'occupe des seniors. Donc notre réserve est assez tournée vers le social, contre la solitude, même si on a des actions plus larges. […] On a une centaine de personnes inscrites. A chaque fois on fait un entretien téléphonique avec le réserviste, pour comprendre son profil, ce qu'il veut faire. »* La fonctionnaire propose les services de la réserve auprès des services de la ville, recense les besoins.

Au moment de l'entretien, en mars 2020, plusieurs types d'actions avaient été engagés. Des appels de convivialité, des actions d'écrivain public (deux permanences mensuelles), la réalisation de colis solidaires à Noël : « *c'est la première année où l'on fait des colis solidaires. On a lancé un appel aux dons à la population, et ils ont répondu. Des gens de partout ont apporté des colis. Il y avait des jouets, du chocolat, des bougies, des bonnets… Ce n'était pas*

de l'alimentaire, on voulait des douceurs pour que ça rentre dans l'esprit de Noël. […] En tout, j'ai eu 34 réservistes mobilisés. Ils ont réceptionné et trié plus de 620 colis. » Avec les dons, les réservistes ont confectionné des colis, les ont emballés et ont participé à leur distribution. Comme dans la première ville, la réserve citoyenne est mobilisée pour venir en renfort aux associations, à une période où ces structures sont aussi frappées par la crise sanitaire : « *Le souci c'est que beaucoup d'associations sont fermées. Mais les réservistes sont allés en renfort de la Croix Rouge* ».

La réserve propose des missions « ponctuelles », là aussi encadrées par une charte (qui souligne la dimension bénévole des missions). La municipalité a plusieurs projets pour sa réserve citoyenne, notamment lors d'évènements municipaux (ex : opération ponctuelle de nettoyage), où en cas de situations de crise, comme un incendie.

3. La réserve citoyenne communale de la ville de 80 000 habitants

La ville de 80 000 habitants que nous avons étudiée est une ville de l'ouest parisien. Lors de l'entretien réalisé en mars 2020 avec le directeur du pôle cadre de vie, en charge des questions de citoyenneté, il explique sa démarche : « *j'ai fait le constat, depuis plusieurs années que la démocratie participative avait évolué. Les gens sont moins disponibles pour s'engager de manière permanente, mais ont plus envie de s'engager sur des missions. […] mais aussi que nous avons besoin de bénévoles permanents dans les associations et qu'il faut les générer.* » (Directeur)

En 2016, il imagine un projet de « citoyens actifs » : l'idée est « d*'accrocher des administrés pour en faire des citoyens, nous les rendons actifs par des missions. […] On avait cette idée de miser sur l'engagement des citoyens pour aider l'action publique, des gens qui viendraient de manière ponctuelle donner un coup de main. Une, deux missions et capitaliser sur eux pour en faire des engagés permanents.* » (Directeur) Le projet ne va pas se concrétiser. Mis dans un tiroir, il sera réactivé avec la crise sanitaire du Covid.

Premier confinement et création de la réserve citoyenne communale

« *Avec la crise sanitaire, le service public était à l'arrêt. On était 40 en mairie au lieu de 1300. On devait assurer des missions d'intérêt général, mais sans ressources pour les mettre en œuvre. Alors on a créé cette réserve citoyenne. Pour capitaliser sur l'envie d'agir des habitants. D'abord on a commencé sur un sujet, pour aider les personnes isolées, qui ne pouvaient pas faire leurs courses. […] On a lancé ça le 23 mars, on avait identifié 180 personnes isolées. On espérait avoir 200 bénévoles, mais dans le week-end on a eu 800 personnes qui voulaient participer. Alors on a donné d'autres missions, comme distribuer de*

l'information dans les immeubles. Les gens venaient, heureux de pouvoir aider. Et on s'est rendu compte qu'on avait de l'énergie et une volonté d'aider très importante. Et tous les projets de la ville, qu'on devait mener mais difficilement réalisables en raison du coût en ressources humaines. Alors là tout devenait possible. Et il y a des choses qu'on peut faire grâce à ces ressources [bénévoles] comme les paniers solidaires. Les habitants des quartiers sociaux étaient isolés, n'avaient plus accès aux marchés, à une alimentation de qualité. Et grâce à un partenariat avec une société, on a acheté des fruits et légumes à prix coûtant que nous avons apportés sous forme de colis (pour 5, 10 ou 15 euros). La société apportait les légumes sur la ville, mais il fallait créer, distribuer les colis, communiquer. On a mis 120 personnes [sur cette mission]. Avec les seuls services communaux, c'était impossible. […] Pour maintenir les marchés ouverts, il aurait fallu 15 agents pour les 6 marchés. Ça aurait eu un coût difficilement supportable par la mairie. Et là, selon les marchés, on a eu jusqu'à 18 personnes qui sont venus vérifier que les gens mettaient les masques. » (Directeur) En quatre mois, plus de 8000 paniers seront distribués.

La réserve citoyenne va également être mobilisée pour confectionner des masques : « *En mars-avril, on n'avait pas de masques. Le maire a voulu en acheter, mais les délais de livraison étaient longs et le coût énorme. Le masque se vendait 4 euros. Alors on s'est dit que ça serait top de les fabriquer. Mais comment ? Comme on avait 1200 personnes inscrites sur la réserve on a fait appel à eux et on a eu 280 couturiers qui se sont proposés. 80 venant de villes extérieures. […] Et on n'avait pas le matériel [tissus, élastiques], les réservistes ont apporté ce qu'ils avaient chez eux et en 2 semaines on a fabriqué et distribué 70 000 masques. […] Des gens ont préparé les kits pour les couturiers, d'autres on fait la logistique, d'autres les ont conditionnés et des réservistes ont amené les masques dans les boites aux lettres. A ce moment-là, on n'était que 6 en mairie [pour organiser la réserve].* » (Directeur)

Au début de la crise sanitaire, la mairie met en place un numéro de téléphone unique pour recenser les besoins. Lors de l'entretien que nous avons réalisé avec la collaboratrice du directeur, celle-ci explique : « *On a eu 230 personnes isolées mises en relation avec les bénévoles. Et nous on faisait le lien. On faisait des mails de mobilisations. »* (Collaboratrice)

La collaboratrice nous explique que pendant le confinement, les agents en charge de la réserve citoyenne travaillaient « *tous les jours, matin et soir, samedi et dimanche. Il fallait le faire, alors on l'a fait.* » Encore enthousiaste devant l'élan de générosité qu'elle a observé et auquel elle a participé de manière intense ainsi que des liens qui se sont créés, elle raconte : « *après le premier confinement, les choses se sont calmées quand les marchés et commerces ont ré-ouvert en mai. Les gens pouvaient retourner faire leurs courses. Mais beaucoup de personnes âgées voulaient garder leurs bénévoles, car ils avaient créé des liens. Et les bénévoles idem. »* A ce propos, elle nous raconte une anecdote. *« Au marché, une personne âgée est tombée. On a fait venir les pompiers. Et quand ils sont arrivés, on lui a demandé si elle voulait que l'on appelle quelqu'un. Elle a dit oui : c'était le bénévole de la réserve qui l'aidait depuis le mois de mars. C'est devenu sa personne de confiance.* »

La réserve citoyenne mobilisée sur la durée de la crise sanitaire

Pendant l'été 2020, l'action de la réserve citoyenne se réduit : « *les gens ont repris le boulot et on a moins de missions aussi. Avant on avait les masques, la surveillance des marchés, des boutiques éphémères, etc. On avait beaucoup de missions jusqu'à juillet, on avait toutes les semaines quelque chose de nouveau. Mais depuis septembre, les marchés sont ouverts et on avait moins de demandes de sécurisation. Les paniers solidaires étaient finis. Et les personnes âgées ont pu reprendre une activité normale, étaient déjà en lien avec un bénévole ou étaient pris en charge par des travailleurs sociaux. Quand est arrivé le deuxième confinement, on a sollicité tout le monde. Il fallait sécuriser les marchés, etc. Et beaucoup ont répondu présents.* » (Collaboratrice)

Après le premier confinement, les réservistes vont également être mobilisés sur des opérations de nettoyage de la ville, sur des « vacances apprenantes » durant l'été 2020, sont allés aider les commerçants à s'inscrire sur le site des commerçants de la ville et à mettre en place le « click and collect », ou encore à l'occasion d'un important dégât des eaux : « *Il fallait prévenir tous les habitants. On a identifié les réservistes de la résidence. Et on leur a demandé de prévenir leurs voisins.* » (Directeur) Selon ce dernier, ce dispositif est amené à perdurer et il souhaite faire des réservistes « *de vrais collaborateurs du service public* » encadrés par une convention. Il explique qu'une fois la crise terminée, il envisage que la ville mette en place un comité d'éthique, pour « *qu'on reste dans le cadre du bénévolat. Il n'est pas question de remplacer des choses qui sont faites par des agents communaux. Les réservistes viennent aider, pas remplacer.* »

Le directeur dit être vigilant à toute substitution à l'emploi public, mais aussi à l'action des associations :« *L'idée n'est pas de déstabiliser les associations, qui étaient en sommeil au début de la crise Covid, mais de les renforcer, de remplir le vide, d'être en complémentarité.* » Sa collaboratrice, interrogée en avril 2021, complète : *« La première chose que l'on a faite [après la création de la réserve citoyenne], c'est de proposer nos bénévoles aux associations. Mais à la Croix Rouge, ils nous ont dit que ce n'était pas la peine. Qu'ils avaient leur propre listing et qu'ils n'arrivaient plus à prendre de bénévoles. »* C'est alors que la mairie va définir elle-même des missions et proposer directement des actions à ses réservistes.

Des outils de communication rudimentaires

La réserve citoyenne communale a utilisé deux principaux moyens de communication, le groupe Facebook de la ville, mais surtout la plateforme d'information de la commune. Sur celle-ci figuraient habituellement des informations et des événements de la ville. Elle va servir de relais pour la réserve citoyenne. La principale collaboratrice du directeur en charge du cadre de vie et de la vie associative, explique ainsi : « *la plateforme va servir de support pour*

la réserve, pour faire voir tout ce que fait la réserve. La plateforme est aujourd'hui la vitrine de la réserve. […] C'est aussi là que les bénévoles peuvent s'inscrire. »

La plateforme n'est pas pour autant un outil de gestion élaboré des bénévoles : « *la plateforme n'est pas en capacité de gérer les inscriptions, on peut juste présenter les missions.* » Celle-ci est assez rudimentaire, mais elle permet à la collaboratrice de réaliser des « extractions » des coordonnées des personnes inscrites. Le fonctionnement de la réserve citoyenne communale reste donc assez artisanal comme en convient le directeur du pôle cadre de vie. Lors de l'entretien, il nous confirme d'ailleurs que « c'est un simple formulaire d'inscription et on envoie les missions. »

Crise sanitaire, les « gilets bleus » de la réserve citoyenne communale affectés sur les marchés

J. est, à 65 ans, cadre dans la logistique, en cumul emploi-retraite et engagé dans la vie associative de sa ville. Ancien délégué de parents d'élève, il est toujours président d'une association culturelle. Dès le début de la crise sanitaire, il a rejoint la réserve citoyenne. « *Quand la réserve citoyenne s'est ouverte, je me suis inscrit. […] Et comme dans mon travail j'ai une fonction logistique, quand il a fallu mettre en place des drive sur les marchés, je me suis amené avec ma connaissance de comment gérer les flux. J'ai préparé des tableaux informatiques. […] j'étais aussi physiquement sur le marché, avec les commerçants.* » Les jours de marché, affublés de gilets bleus (pour ne pas être confondus avec des activistes des gilets jaunes), les bénévoles de la réserve citoyenne faisaient l'interface entre commerçants et clients. « A*u début c'était le bordel, on prenait les commandes au fur et à mesure, sans donner d'heure de passage. Aussi, les gens sont des habitués. Les commerçants [appellent les clients] avec des surnoms comme ma biche, ma chérie… [On a changé les habitudes], on a fait des numéros de colis, avec le nom des gens et les numéros de téléphone. Et je faisais un tableau avec ces informations et je notais les heures de passage. […] entre 8 heures du matin et midi on servait les gens. […] Ensuite, les choses ont évolué. Les marchés se sont rouverts, avec présence physique des clients. On a fait plutôt du contrôle, que tout le monde ait un masque et s'assurer de la distanciation.* »

En avril 2021, ce bénévole, qui s'est arrangé avec son employeur pour se dégager trois (puis deux) demi-journées par semaine (mercredi, samedi, dimanche), continue à venir prêter main forte à l'organisation des marchés en temps de crise sanitaire : « s*ur les marchés, on avait beaucoup d'accès. On a créé des files, des mises en place de plus de personnes car on s'est fait déborder. Sur les contrôles d'accès. Histoire de verrouiller s'il y a trop de monde. […] Pendant le premier confinement, on était entre 15 et 20 bénévoles, maintenant on est entre 5*

et 7. On fait contrôle entrée et sortie et des commerçants qui ont besoin qu'on gère leur file car les accès ne sont pas très pratiques. Mais les gens commencent à avoir l'habitude. »

L'action des bénévoles ne se limite pas strictement aux questions contrôle des masques, à donner du gel hydroalcoolique et à l'organisation de la « distanciation sociale » : « *En plus sur les marchés, on a mis en place des règles d'hygiène. Avant, des clients venaient avec leur chien… mais c'est pas normal. [...] Les gens qui viennent en vélo et qui restent dessus. Traverser le marché en vélo, c'est pas acceptable. Donc en plus, s'est greffé du contrôle du bon sens. Quand on va au supermarché on ne reste pas sur son vélo. C'est juste dire, si on veut que les choses se passent bien, vous ne pouvez pas faire ça. [A un moment], il y avait aussi une demande qui était faite, qu'un seul membre par famille entre sur le marché… mais c'est ingérable. Les gens nous disaient qu'ils avaient personne pour garder leurs enfants, d'autres trichaient. C'était un vœu pieux pour faire baisser le nombre de personnes sur le marché. […] mais on n'est pas policier. On donne les consignes, du gel et des masques.* » Quand un conflit éclate avec un client du marché, la responsable de la réserve, qui est souvent sur les marchés également (week-end compris) leur a indiqué de faire appel au personnel de la mairie. Des talkies-walkies ont ainsi été confiés aux réservistes présents sur les marchés pour joindre un agent en cas de conflit. Il explique *« On est assimilé à des fonctionnaires… mais dans la réserve il y a aussi des employés municipaux. Il y en a qui font partie de la mairie et la mairie demande de faire ce travail. Mais nous on est là car il y aurait pas suffisamment de monde pour gérer les marchés.* »

En avril 2021, un an après la création de la réserve, on peut dresser un premier bilan : la réserve affiche 1550 membres actifs, 2200 missions acceptées, et près de 39 000 heures de bénévolat effectuées en un an.

4. Analyse des études de cas

Les réserves communales que nous avons étudiées sont nées dans un moment exceptionnel, celui de la crise sanitaire. La période du premier confinement s'est caractérisée par une forte augmentation des besoins sociaux et, dans le même temps par un ralentissement de l'activité des associations d'action sociale et de solidarité, puisqu'en raison des dangers qui pesaient sur leur santé, les bénévoles les plus âgés (essentiels au fonctionnement de nombre d'associations) n'étaient plus disponibles.

La création des réserves citoyennes municipales répond à cette dynamique d'augmentation des besoins sociaux et de mobilisation limitée du monde associatif. Les municipalités ont en quelque sorte pallié le désengagement temporaire des associations de solidarité. Et en créant ces réserves citoyennes municipales, elles ont notamment organisé l'action bénévole sur leurs territoires, en profitant aussi de la disponibilité conjoncturelle de nombreux citoyens en « chômage partiel » qui avaient davantage de temps à donner. Les municipalités ont ainsi

déployé les bénévoles sur des actions ponctuelles – mais qui durent pour certaines depuis plus d'un an – liées au contexte de crise sanitaire.

Ces actions bénévoles, organisées par la puissance publique locale, viennent-elles remplacer le travail de salarié.es ou/et de fonctionnaires ? C'est ce que dénonce le syndicat Force Ouvrière (FO) de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor), pour qui le projet de réserve citoyenne porté par le maire est dangereux pour le service et l'emploi public[49]. Pour sa part, le maire Hervé Guihard, voyait dans la réserve citoyenne un moyen d'épauler les services municipaux. Dans *Ouest France* (31/01/21), celui-ci justifie cette initiative : « L'idée est de mobiliser des citoyens volontaires, prêts à donner bénévolement de leur temps pour venir en soutien aux services publics. Nous connaissons d'importantes difficultés pour garantir la continuité du service public, dans certains secteurs. »[50]

L'étude des trois réserves citoyennes nous permet de voir que la plupart des tâches remplies par les réservistes sont des actions ponctuelles (comme les colis de noël), ou sur des tâches nouvelles liées au caractère exceptionnel de la situation sanitaire (contrôle des gestes barrières sur le marché par exemple). Cependant, lors des entretiens, nous avons également observé que les municipalités affichent clairement le projet de pérenniser ces réserves dans le temps et de continuer à mobiliser directement les bénévoles sur des actions toujours présentées comme exceptionnelles et ponctuelles. Une volonté qui augure peut-être une nouvelle forme de « démocratie participative », plus tournée vers l'action que vers la délibération et la consultation. Nous observons aussi que certaines tâches remplies par les bénévoles peuvent parfois se superposer à celles des salarié.es. Or, collaborer avec des bénévoles qui peuvent réaliser les mêmes tâches que les travailleurs n'est pas neutre (Cottin-Marx, 2020) : « En effet, cela semble signifier que "n'importe qui", avec "un peu de bonne volonté", peut effectuer le travail. » (Dussuet, Flahault, 2010) Et, pour les travailleurs, cela peut entraîner des difficultés à obtenir une reconnaissance et même une légitimité professionnelle (Combes, Ughetto, 2010).

49 Le syndicat Force Ouvrière (FO) de Saint-Brieuc a diffusé un tract, samedi 30 janvier 2021, intitulé : « La réserve citoyenne, ou comment utiliser la précarité et le bénévolat pour détruire le service public ». Il y est écrit : « Les précaires veulent un vrai travail et un vrai salaire. La responsabilité des élus, c'est de donner les moyens au service public de fonctionner. L'argent existe. FO appelle les salarié·es, les syndicats, les citoyens à refuser cette politique qui, derrière le vernis de la bienveillance et de la solidarité, cache une réalité bien moins reluisante, celle de l'exploitation de la misère. », La « réserve citoyenne » lancée par la ville de Saint-Brieuc fait bondir Force Ouvrière, *Ouest France*, 31 janvier 2021, URL : https://www.ouest-france.fr/bretagne/saint-brieuc-22000/la-reserve-citoyenne-lancee-par-la-ville-de-saint-brieuc-fait-bondir-force-ouvriere-7137923

50 *Ibid.*

III. Mobilisation nationale contre l'isolement social des âgés (Monalisa) : faire coopérer les professionnels, les bénévoles et les aidants

En 2012, la ministre déléguée aux Personnes âgées et à l'Autonomie, Michèle Delaunay, confie à Jean-François Serres, alors délégué général de l'association les Petits Frères des Pauvres, la rédaction d'un rapport[51]. Dans sa lettre de mission, la ministre précise qu'elle « souhaite que les acteurs investis [du public et du privé non-lucratif] puissent ensemble travailler à décloisonner les initiatives existantes ». Concrètement, elle souhaite favoriser « le bénévolat de type associatif, favoriser l'initiative et faire de la lutte contre l'isolement des âgés un axe majeur de l'implication citoyenne. » Elle précise aussi : « cette mobilisation n'a par ailleurs aucunement vocation à se substituer à l'action de l'État, des familles et des professionnels. »

Ce rapport donnera naissance à la « démarche » dite Monalisa, acronyme de Mobilisation nationale contre l'isolement social des âgés, portée par un groupe composé d'une trentaine d'associations et opérateurs publics et parapublics (tels que la CNAV, l'UNCCAS, les MSA, les CCAS et les départements, la CNSA, etc.), tous déjà impliqués dans le combat contre la solitude des âgés. Depuis 2014, ces organisations se coordonnent, mettent en place et animent des « équipes citoyennes » dans les territoires. En 2020, Monalisa revendique au total plus de 500 organisations mobilisées, dont 40 % sont des CCAS, des UDCCAS ou des collectivités, 66 coopérations territoriales et plus de 700 équipes citoyennes[52]. Aucun chiffre ne permet de connaître le nombre de bénévoles investis sur l'ensemble de la France, mais à titre d'exemple le département des Vosges déclare être passé de 70 bénévoles à 270 au moment du premier confinement de mars-mai 2020.

1. Département et CCAS mobilisent les bénévoles contre l'isolement

Pour ce rapport, nous nous sommes intéressés à un territoire, en l'occurrence un département, où la référente Monalisa est une agente du conseil départemental. Elle est en charge de la lutte contre l'isolement des personnes âgées au sein de la direction de l'autonomie d'un département du Sud-Ouest de la France. Celle-ci est également référente de la réserve civique jeveuxaider.gouv.fr (Cf. Partie 1.V) : un dispositif qu'elle a notamment saisi dans le cadre de ses missions de lutte contre l'isolement : « *La plus-value de cette plateforme, c'est de trouver du monde.* »

51 « Rapport Monalisa », Remis le 12 juillet 2013 à Michèle Delaunay, Ministre déléguée aux Personnes âgées et à l'Autonomie.

52 Monalisa, « Mobilisation nationale contre l'isolement des âgés », Dossier de Presse 2020.

La référente nous précise également les modalités possibles du dispositif : « *Dans certains départements c'est une association, comme l'ADMR*[53] *ou les Petits frères des pauvres qui portent Monalisa. Ici c'est le département.* » C'est l'agent du conseil départemental qui monte des formations pour les bénévoles intervenant dans les Ehpad, auprès de personnes isolées : *« Les associations et les bénévoles font partie de la démarche, on met en place des équipes citoyennes par territoire. Sur [telle] communauté de commune c'est la Croix-Rouge, sur [cette ville] c'est les Petits frères des pauvres. […] le conseil départemental ne peut pas porter de groupe de bénévoles, mais il coordonne toutes les actions.* »

Les équipes citoyennes se voient confier deux types de missions : réaliser des visites de convivialité (« j'échange avec la personne, prends de ses nouvelles ») et un travail de repérage des personnes isolées. La fonctionnaire du conseil départemental en charge de l'animation du dispositif explique : « *si une personne âgée est toujours à sa fenêtre, je discute avec elle, et je me rends compte qu'elle a pas mangé car n'a pas de sous. Le bénévole ne va pas lui acheter à manger, mais il va alerter le référent isolement du territoire, qui est un travailleur social qui a la compétence pour évaluer la situation. Et [ce dernier] lui fait un retour sur la situation.* »

Comme l'explique une assistante sociale l'UDCCAS (Union départementale des CCAS – 66 CCAS du territoire en sont membres), qui s'occupe de la prévention « perte d'autonomie » et à la coordination Monalisa : « *L'idée de Monalisa c'est de mobiliser les citoyens, les bénévoles et des salarié·es aussi. C'est très large. Par exemple, c'est une mobilisation qui peut impliquer des commerçants, pour qu'ils signalent les personnes isolées. Il y a aussi des bénévoles, qui sont formés, pour interagir avec des personnes isolées. […] Le bénévolat revêt différentes formes : avec des missions très calibrées dans la semaine. » Par exemple, avant la crise sanitaire, « une fois par mois j'organisais une sortie culturelle, pour permettre aux gens de se retrouver. Il y avait deux bénévoles, des retraités, qui souhaitaient s'investir et venaient avec moi pour encadrer les sorties. […] De mon côté je préparais la sortie. […] Les bénévoles, on ne leur donne pas de directives, si ce n'est d'être là le jour J et que tout le monde soit bien. Ils aident les personnes à se déplacer, mais on ne donne pas de directive précise. L'important c'est qu'ils soient présents.* »

Les missions peuvent aussi « *être des missions plus courtes, on le voit avec le Covid. C'est quand on a le temps, ça peut être un coup de fil, etc. […] mais dans la ville B., [au moment du confinement] c'est les agents qui ont appelé les personnes [isolées], il n'y a pas eu de bénévoles… c'est souvent des retraités. Sur l'épicerie sociale, avec le Covid, ils ne venaient plus. Ils ont été remplacés par des agents.* »

Lors de l'entretien, elle nous fait part de plusieurs craintes quant à la mobilisation de bénévoles auprès de personnes isolées : « *Je suis aussi frileuse. Je suis garante et c'est compliqué, en tant qu'assistante sociale, de mettre en relation des personnes fragiles et des bénévoles qu'on ne connaît pas. […] J'ai assisté il y a trois ans de ça, à une réunion Monalisa [...] il y avait des*

53 Acronyme de l'association Aide à domicile en milieu rural.

témoignages de bénévoles. D'une dame qui expliquait le bénévolat qu'elle faisait auprès de personnes âgées, et expliqué qu'elle avait aidé la personne pour ses comptes, et que la personne avait demandé une procédure de protection. Et là, moi je trouve ça dangereux que le bénévole aille sur ses missions là, c'est pas son rôle. »

Elle nous fournit ensuite un exemple qui montre l'intérêt du dispositif, tout en s'interrogeant sur les frontières de l'engagement : « *Une fois j'ai eu un signalement fait par une boulangère, qui avait une cliente qui venait tous les jours et qui a vu que la cliente se dégradait. Et a fait un signalement au CLIC*[54]*. C'est parce qu'elle était vigilante qu'elle avait signalé la situation. Idem, une fois c'était la postière. Entre le bénévolat… se pose la question de la frontière entre bénévolat et être citoyen. […] Quand on propose un coup de main à un voisin, c'est du bénévolat ou de l'entraide ? Être bénévole c'est faire partie d'une association ?* »

2. Complémentarité entre travailleurs sociaux, bénévoles et aidants

Lors de l'entretien réalisé avec lui en mars 2021, nous avons interrogé Jean-François Serres[55] sur cette situation. Celui-ci réagit : « *on est dans le champ des relations de solidarité, de proximité, de voisinage, de l'engagement […] Monalisa a centré son propos et sa démarche sur comment on peut mieux mobiliser et créer des relations de ce type-là. Et comment on peut les articuler avec les acteurs du secteur, les professionnels du care et du soin.* »

Pour lui, « *la doctrine de Monalisa c'est pas de remplacer une conseillère en économie sociale et familiale par une bénévole. […] Les professionnels et les bénévoles ont des légitimités différentes […] il y a parfois un recouvrement des rôles, mais d'un côté il y a la légitimité construite sur la compétence. L'accompagnement sur son budget d'une personne en difficulté. Et de l'autre, la légitimité de l'entraide et de la réciprocité. […] Par exemple, si je ne comprends pas mes comptes, que je ne trouve pas mes codes, je demande à mes copains… dans la relation horizontale, il y a différentes fonctions qui existent : compréhension du monde par exemple. Et les bénévoles font de la médiation. Et il n'y a pas de substitution. C'est du lien humain, volontaire et réciproque. On se donne des coups de main.* »

Dans la revue Projet[56], Jean-François Serres défend la complémentarité entre professionnels (du secteur public ou privé), les bénévoles associatifs et les personnes « forces d'aides informelles » (famille, amis, voisins). Selon lui, la lutte contre l'isolement social passe par « la

54 Les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) sont des guichets d'accueil, d'information et de coordination ouverts aux personnes âgées et à leur entourage, ainsi qu'aux professionnels de la gérontologie et du maintien à domicile.

55 Jean-François Serres, *Vaincre l'isolement. Un engagement à portée de main*, Éditions de l'Atelier, 2019.

56 Jean-François Serres, « Dépendance, place aux bénévoles », 8 février 2012. URL : https://www.revue-projet.com/articles/2012-1-dependance-place-aux-benevoles/6759

coopération entre tous les acteurs de l'aide [qui] doit être animée et fondée sur une reconnaissance réciproque ».

Il considère que le bénévolat associatif s'inscrit dans une répartition des tâches entre les différents acteurs et doit y trouver sa « juste place » : « La place d'un bénévolat d'accompagnement est souvent indispensable, non seulement auprès des personnes seules, mais pour soutenir les familles et éviter leur épuisement. Les bénévoles des associations ne sont pas des substituts de l'aidant familial, ni des professionnels. Leurs interventions ne doivent en aucun cas minorer le plan d'aide : ils agissent dans la proximité essentiellement pour lutter contre l'isolement des personnes souffrant de solitude. Ils assurent des visites régulières, organisent des temps de convivialité et aident les personnes dans leurs démarches. »[57]

Lorsque nous l'avons interrogé sur la question de la substitution des professionnel(le)s par des bénévoles, il nous a retourné ainsi le questionnement : « On ne parle pas de l'autre substitution. Comment des professionnels prennent la place des bénévoles. (…) On parle beaucoup de substitution du travail des professionnels par des bénévoles, comme si on avait l'idée d'une société complètement professionnalisée. » Pour lui, certaines situations nécessitent d'être rendues à la société civile, en particulier ce qui relève des liens sociaux perçus comme un véritable capital social de nature relationnelle : « *l'accès à l'emploi, au logement, au soin… dépend en grande partie des réseaux relationnels dont on dispose. Des gens qui donnent une bonne idée, informent d'une offre, aident à faire des démarches. Ce capital relationnel, de mon point de vue, c'est le sujet. […] L'isolement social c'est ne pas disposer de ce capital, des relations sociales qui permettent d'avoir accès à plein de choses dans la société. Et on ne peut pas remplacer ces relations complexes, nombreuses et réciproques* ». Pour toutes ces raisons, Jean-François Serres estime qu'« *on ne peut pas substituer des professionnels au tissu relationnel* ».

3. Analyse de l'étude de cas

L'étude de la « démarche » Monalisa est intéressante à plusieurs titres. Tout d'abord, elle vise à répondre à une demande sociale « émergente » ou du moins qui a été relativement récemment identifiée comme un problème public : l'isolement social des personnes âgées. Cette démarche associe acteurs publics et privés, et c'est ensemble qu'ils mobilisent et organisent les bénévoles sur les territoires.

Comme nous l'avons vu, les missions remplies par ces bénévoles recouvrent certaines tâches que réalisent par ailleurs des professionnels du travail social, mais aussi des actions qui relèvent de la sphère privée. Ainsi, nous distinguons bien deux types de « travail gratuit » (Simonet,

57 *Ibid.*

2018). D'une part le bénévolat, qui est un travail gratuit « organisé » dans un cadre collectif. D'autre part le travail gratuit non-organisé dans un cadre collectif, qui relève du travail domestique, ou encore d'activités de solidarité relationnelle (entraide entre voisins, amis, etc.). Enfin, évidemment, le travail salarié, privé ou public.

Or, on observe avec Monalisa que la frontière entre ces univers n'est ni claire ni fixe. L'étude de ce cas montre aussi que la « professionnalisation » de la société n'apparaît pas aux yeux de tous comme une voie inéluctable. Pour Jean-François Serres, elle ne semble pas même souhaitable. Renversant la question de ce rapport, il en vient ainsi à questionner la substitution du bénévolat, ou des relations sociales qui relèvent du privé, par l'emploi. Le fondateur de Monalisa défend ainsi le fait qu'il n'est pas souhaitable que la réponse au problème de l'isolement social soit envisagée exclusivement sous l'angle de la professionnalisation. Si certaines tâches entrent par exemple dans le périmètre du métier des conseiller.es en économie sociale et familiale (CESF), il défend pourtant l'idée que ces tâches relèvent aussi de la sphère privée. Une telle argumentation prend clairement le contre-pied des politiques publiques, qui voient dans le développement de ce type d'activités un formidable « gisement d'emploi » (Cottin-Marx, 2017 ; Dussuet, 2017) ; c'est par exemple le le cas du plan Borloo de développement des services à la personne de 2005 qui prévoyait la création de 500 000 emplois nouveaux en trois ans (Devetter, Jany-Catrice, 2010).

Cet exemple permet de comprendre à quel point ce qui relève de l'emploi et du monde bénévole ou de la sphère privée fait l'objet de débats théoriques et de négociations politiques. De fait, la frontière et la division du travail entre travailleurs salarié·es et professionnels, bénévoles et « proches » (au sens large du terme : voisin, famille, amis, etc.) sont mouvantes et non tranchées tant les tâches accomplies peuvent se recouvrir et les acteurs potentiellement mobilisables se compléter ou se substituer.

CONCLUSION

Le monde associatif n'est pas un univers autonome, indépendant de la puissance publique (Hély, 2009 ; Cottin-Marx, *et al.*, 2017). Le « tiers secteur » (Lipietz, 2001) est sous influence du Public (Chevallier, 1981 ; 1986) qui le structure financièrement, réglementairement et alimente sa salarisation. Cette influence peut être plus ou moins forte. Certaines associations sont de véritables « instruments » de la puissance publique. C'est par exemple le cas de celles que Matthieu Hély (2009) appelle les associations « gestionnaires » ou parapubliques. D'autres sont moins directement liées à la puissance publique, mais elles n'échappent pas à son influence. Ce constat est d'autant plus vrai lorsqu'il y a de l'emploi dans les associations et que ces « entreprises associatives » (Marchal, 1992) remplissent des missions reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général.

S'il n'y a pas d'autonomie du monde associatif employeur, c'est qu'une partie d'entre-elles prolongent l'action du Public ou répondent à ses carences. Elles peuvent donc faire pour, en plus ou à la place des pouvoirs publics.

De ce fait, si nous regardons les bénévoles qui travaillent dans les associations comme des travailleurs (Simonet, 2004), nombre d'actions réalisées par ceux-ci ne peuvent se comprendre qu'au prisme de ce que font ou ne font pas l'État et les collectivités locales.

La puissance publique, acteur émergent de la mobilisation et de l'organisation directe des bénévoles

Comme nous l'avons vu dans ce rapport, le monde associatif n'a pas le monopole de la mobilisation des bénévoles. Plusieurs milliers de citoyens se sont engagés, s'engagent et s'engageront encore au sein des services publics. Au moment de notre enquête, les dispositifs qui visent la mobilisation de bénévoles restent globalement restreints (Gendarmerie nationale) ou expérimentaux (Police nationale) et leur succès est parfois lié essentiellement au contexte exceptionnel de la crise sanitaire (réserve civique, réserves citoyennes municipales). Cependant, aujourd'hui, si le Public fait appel aux bénévoles pour la mise en œuvre de politiques publiques, c'est massivement par le biais des associations. Ainsi, le 1er mars 2021, quand Emmanuel Macron lance le dispositif « 1 jeune, 1 mentor », qui vise la mobilisation de 100 000 bénévoles pour mentorer autant de jeunes en 2021, l'État s'appuie sur huit associations « prestataires », choisies à la suite d'un appel à projet national, qui « sont en pointe dans ce domaine »[58], comme Chemin d'avenir, l'AFEV, Article 1 ou encore Telemaque.

58 Site du Gouvernement, « Le mentorat, un levier essentiel pour les jeunes », 1 mars 2021. URL : https://www.gouvernement.fr/le-mentorat-un-levier-essentiel-pour-les-jeunes

L'échec de la réserve citoyenne de l'Éducation nationale est venu rappeler à quel point mobiliser les bénévoles exige un savoir-faire spécifique – aujourd'hui principalement détenu par les associations. Mais l'État n'est pas complètement inexpérimenté en la matière, comme le montre le (relatif) succès de la réserve citoyenne de la Gendarmerie et de la Police nationale. Ainsi, comme le rappelle l'ancien Haut-commissaire à l'Engagement Yannick Blanc : « Il existe une longue expérience de mobilisation plus ou moins bénévole, indemnisée, chez les pompiers et les gendarmes. La réserve citoyenne de la gendarmerie existe depuis longtemps. Et le volontariat des pompiers c'est séculaire. Ce qu'il faut retenir de cette idée, c'est que l'État a un savoir-faire en termes de mobilisation des bénévoles et de type militaire ou paramilitaire. Dans des cadres très normés et hiérarchisés. »

La crise sanitaire commencée en 2020 a été une opportunité pour l'État et les collectivités locales pour expérimenter de nouveaux dispositifs de mobilisation directe (et indirecte) des bénévoles. Avec la plateforme jeveuxaider.gouv.fr, l'État aide les services publics et les associations à recruter. Dans les autres dispositifs étudiés, l'État et les collectivités organisent la mobilisation et le travail bénévole. Ils sont directement « donneurs d'ordre » aux citoyens qui se portent volontaires. Ce sont les acteurs publics qui définissent les missions, mettent en mouvement les bénévoles (dans la limite de leur bonne volonté). Le travail des bénévoles, son développement dans la mise en œuvre du service public, même s'il se fait dans un contexte particulier, pose la question de la substitution de l'emploi public par des bénévoles. Le travail qu'ils réalisent vient-il en plus de celui des agents publics ou le recouvre-t-il ? Dans quelle mesure peut-on parler de substitution de l'emploi ?

Cette question, nous l'avons vu, est assez centrale pour que la réserve civique comme les collectivités locales y prennent garde et l'érigent en point de vigilance.

Bénévolisation du travail public ou coproduction d'un bien public ?

Participation citoyenne ou « travail gratuit » ? Le travail que réalisent les bénévoles de ces associations est-il du « travail gratuit » assimilable à de la substitution d'emploi public ou est-il un travail qui tend vers un simple investissement citoyen ? Dans quelle mesure ces « bénévoles », au sens large, remplacent-ils des fonctionnaires ?

Les travaux menés par John Krinsky et Maud Simonet (2017) à New York, présentés en introduction, montrent bien comment la ville va, notamment parce qu'elle connaissait des difficultés financières à partir du milieu des années 1970, faire appel à des travailleurs associatifs, des allocataires des aides sociales, des bénévoles, etc. pour l'entretien de ses parcs et jardins.

Sans entrer en contradiction avec cette analyse, les travaux de Michel Conan (1988 ; 1990), qui a produit une enquête dans les années 1980 sur les services publics de la propreté de New York, nous amènent à porter un autre regard sur la situation. Dans son travail, il raconte comment la

question de la propreté des rues new-yorkaises est devenue un véritable problème public et comment pour y faire face les personnels affectés au nettoyage de la voirie ont augmenté de 74% entre 1983 et 1986. Si cela va participer à l'accroissement du nombre de rues considérées comme « convenablement propres », il montre que ce n'est pas seulement le nombre de fonctionnaires qui a été déterminant. Par la suite, le nombre d'agents affectés à cette tâche va légèrement décroître alors qu'à l'inverse le nombre déchets collectés continuait à augmenter, sans pour autant dégrader la propreté des rues - celle-ci va même s'améliorer. Michel Conan écarte l'explication managériale, d'une éventuelle pression grandissante des supérieurs hiérarchiques sur les travailleurs. Pour lui, le facteur déterminant est la manière d'aborder la propreté des rues en tant que « bien public », « coproduite » par les institutions publiques, les acteurs économiques organisés mais aussi les utilisateurs (Conan, 1988 ; p.151-152). Il écrit dans son rapport :

> « Bien évidemment les conditions d'usage des parcs dépendent des comportements des différents groupes d'usagers qui y viennent et des rapports qu'ils entretiennent entre eux ainsi que des attitudes qu'ils adoptent vis-à-vis de la propreté des parcs par exemple.
>
> Les terrains de jeux (destinés principalement aux enfants et aux adolescents), les espaces de repos avec des bancs destinés plutôt aux adultes et aux personnes âgées, les parcs de quartier, les plages et les grands parcs de loisir ne posent pas les mêmes problèmes de coopération entre les usagers et les services municipaux.
>
> Dans la mesure où il n'existe apparemment pas de groupe privilégié parmi les usagers des parcs capables de promouvoir sa propre conception de la mise à disposition de parcs, toutes les formes de coopération entre les usagers et les services municipaux résultent de l'initiative de ces derniers. Mais il est important que ces initiatives soient prises en réaction à une étude des comportements des utilisateurs. Elles peuvent viser à promouvoir la coopération des usagers en développant le sens de la responsabilité de chacun ou viser à décourager des attitudes qui accroissent la rivalité entre les usagers.
>
> Prenons l'exemple des projets "5x5" qui consistent depuis le printemps 87 à organiser la mobilisation de jeunes volontaires pour nettoyer cinq parcs dans chacun des cinq bourgs de New York City. Ce programme consiste à rassembler de fortes équipes de personnel technique et de personnel d'entretien avec des organisations locales de travail communautaire et des enfants des écoles voisines pour développer le sens de la responsabilité collective vis-à-vis de l'état des parcs. Dix-huit parcs ont été ainsi remis en état et nettoyés depuis le printemps 87. » (p.156)
>
> Pour Michel Conan, « la disponibilité de la plupart des biens publics dépend du comportement des usagers ou tout au moins de certains d'entre eux. De leur volonté de coopération ou de leur hostilité aux agents des services urbains dépendent à la fois la qualité et le coût de production de certains biens publics. Des progrès considérables peuvent être faits en ce sens mais ils passent sans doute par un effort de tous les agents

> pour comprendre les attitudes des usagers, pour faire comprendre leur propre travail et pour encourager la coopération des usagers dans les domaines de leur initiative. » (p.170)

Pour l'écrire autrement, les citoyens new-yorkais ont été sensibilisés par la municipalité à faire leur part de « travail gratuit » afin de garantir la propreté des rues. Un équilibre est trouvé entre ce qui est pris en charge par les agents et ce qui relève des citoyens. Cet exemple permet de souligner que la frontière entre ce qui relève du travail salarié public et ce qui reste du ressort du travail « gratuit » au sens large (travail bénévole, travail domestique) n'est pas figée et peut-être amenée à évoluer, notamment sous l'influence des pouvoirs publics.

La frontière entre initiative privée et action publique est mouvante. C'est ce que montre également l'histoire du secteur associatif du « social ». Jusqu'aux années 1950, la prise en charge des personnes « inadaptées » relevait de la sphère privée et reposait entièrement sur une prise en charge par les familles. Ce n'est en effet qu'après la Seconde Guerre mondiale que les parents d'enfants handicapés mentaux vont s'organiser pour faire reconnaître progressivement l'enfance inadaptée comme une question politique nécessitant la mise en place de politiques publiques (Robelet, *et al.*, 2009). Au début, ces associations reposent essentiellement sur l'action de bénévoles, mais avec le tournant « social » de l'État la question de l'enfance inadaptée devient une question publique et l'État intervient davantage pour réguler et financer le secteur. Il financera non seulement l'équipement des structures d'accueil, mais aussi leur fonctionnement sur une logique de prix de journée par place occupée. On assiste alors à un mouvement de « publicisation du privé » (Hély, Moulévrier, 2013). La prise en charge des personnes handicapées est passée d'un travail gratuit domestique à un travail gratuit bénévole organisé dans le cadre associatif, puis à un travail réalisé par des salarié·es.

Mais publicisation et professionnalisation ne sont pas fondamentalement corrélées. Ce mouvement de professionnalisation, qui relève de choix politiques, n'est pas un processus inéluctable. C'est ce qu'est venu rappeler un homme politique de premier plan, l'ancien Premier ministre conservateur du Royaume-Uni David Cameron (2010-2016) au début de son mandat à travers la promotion de la « Big Society ». En appelant à moins d'État et à une extension de la société civile (Balazard, *et al.*, 2017), il remet en question ce mouvement de « publicisation du privé » qu'il juge contestable en considérant que les frontières du don, du bénévolat (travail gratuit organisé) et du travail salarié demeurent instables et peuvent être redessinées.

Ce débat apparaît d'autant plus majeur avec l'émergence de nouveaux besoins sociaux (liés au vieillissement de la population par exemple) et environnementaux auxquels « aidants », bénévoles et salarié·es répondent, parfois de manière indifférenciée. Dans le cadre du vieillissement, citons l'exemple des « visites de courtoisies » qui peuvent être réalisées par un

« aidant »[59], un membre de la famille ou un voisin, et ce de manière plus ou moins informelle. Elles peuvent aussi être effectuées par un bénévole, dans le cadre de son engagement associatif. Ou encore par la ou le salarié·e d'une entreprise ou d'une association ou encore par le fonctionnaire salarié d'un CCAS.

Les politiques publiques de l'engagement (qu'il soit direct ou indirect) développées par l'État et les collectivités locales s'inscrivent dans ce débat. Le travail des bénévoles est-il assimilable à de la substitution d'emploi public ou bien est-il bien sur un autre registre que celui de l'emploi, celui de la citoyenneté ? La réponse ne sera jamais définitive. En 2020, la crise sanitaire est venue le rappeler. Face au manque de masques, les couturières ont été nombreuses à en fabriquer. Il n'y a pas eu substitution puisque les pouvoirs publics en étaient démunis. Mais quelques mois plus tard, lorsque les stocks ont été reconstitués, et les capacités de productions suffisantes, certaines couturières se sont interrogées face au manque de reconnaissance dont elles faisaient l'objet. Le collectif « Bas les Masques » expliquait ainsi : « Nous avons été sollicités par les infirmières libérales, les personnels des hôpitaux, des Ehpad, des salarié·es de supermarchés mais aussi des policiers, tous inquiets d'avoir à travailler sans protection. » Le Collectif dénonce aussi le comportement de certaines municipalités, considéré comme abusif : « Partout à travers la France, des mairies ont demandé aux ateliers de couture de produire des protections, toujours bénévolement. Des espaces communs ont été mis à disposition pour que tout le monde puisse venir coudre. Or, aujourd'hui, nous voyons ces mêmes communes acheter des masques... Pourquoi ne pas avoir rémunéré toutes ces personnes qui ont offert de leur savoir-faire et de leur temps ou au moins prendre en charge le coût des matières premières ? »[60]

¤¤¤

L'engagement bénévole est-il un moyen, pour les pouvoirs publics de faire des économies ? Est-ce que les bénévoles « du public » viennent compenser une insuffisance de l'investissement public, combler les carences du service public ? Font-ils à la place ou en plus ? Se substituent-ils à de l'emploi salarié, effectif ou potentiel ou le travail qu'ils réalisent relève-

59 Le proche aidant d'une personne âgée est défini comme « son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, un parent ou un allié, définis comme aidants familiaux, ou une personne résidant avec elle ou entretenant avec elle des liens étroits et stables, qui lui vient en aide, de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne » (article L. 113-1-3 du Code de l'action sociale et des familles, introduit par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement – ASV – du 28 décembre 2015).

60 Cédric Stanghellini, « "Ces prix ne couvrent même pas les charges" : les couturières de masques expriment leur ras-le-bol », LCI, 4 mai 2020. URL :https://www.lci.fr/population/ces-prix-ne-couvrent-meme-pas-les-charges-les-couturieres-de-masques-expriment-leur-ras-le-bol-2152836.html

t-il de la participation citoyenne, comme le dépouillement des urnes lors des élections par exemple ?

Dans ce rapport, nous avons vu que la plupart des initiatives de bénévolat organisées par la puissance publique s'inscrivent dans des cadres exceptionnels (crise sanitaire par exemple). Mais aussi que la puissance publique a globalement directement peu recours aux bénévoles (Tchernonog, Prouteau, 2019). Si elle les mobilise, c'est davantage indirectement par le biais des associations à qui elle confie des missions à mettre en œuvre.

Cependant, depuis quelques années, plusieurs expérimentations (encore modestes) se développent et appellent une vigilance syndicale. La tentation de mobiliser les bénévoles, comme ressource gratuite dans un contexte de restrictions budgétaires, est là. Le travail bénévole suscite l'intérêt : pour faire à moindres frais, pour faire faute de moyens, ou encore pour faire un service public de meilleure qualité.

Ainsi, si la tendance naissante à la mobilisation directe des bénévoles par les pouvoirs publics se confirme, elle ne cessera de soulever la question de la substitution à l'emploi. Et ce de manière d'autant plus prégnante que nous sommes dans un moment où la société salariale est déstabilisée, marquée par la montée de la précarité et du chômage (Castel, 1995 ; 2009). En conséquence, dans quelle mesure le développement du « travail gratuit » prend-il la place de l'emploi et a pour conséquences d'exclure encore davantage les « surnuméraires » du marché du travail ? Ce travail bénévole ne risque-t-il pas de devenir un passage obligé, tel le stage ou encore le service civique, une expérience de plus à avoir pour s'insérer sur le marché du travail, alimentant encore l'allongement du temps de celle-ci ? L'étude que nous avons menée montre que tous les éléments sont là pour une réponse positive à ces questions, mais que le caractère marginal des initiatives observées n'en font pas, aujourd'hui, un phénomène significatif.

Pour conclure et ouvrir le questionnement, nous pouvons ajouter que le développement du bénévolat dans l'action publique amène d'autres interrogations. Non seulement sur l'emploi, comme nous l'avons fait dans ce rapport, mais aussi sur le travail. Faire entrer des « travailleurs gratuits » dans l'organisation du travail pose de nombreuses questions : quelle place ont-ils dans la division du travail ? Comment se fait le partage des tâches avec ceux dont c'est l'emploi ? Comment l'entrée de ces travailleurs bénévoles transforme le travail ? Dans plusieurs enquêtes sur le monde du travail associatif, nous avons pu constater que la collaboration entre salarié·es et bénévoles peut-être stimulante, mais participe aussi à déstabiliser la reconnaissance professionnelle et la posture salariale, avec une injonction plus ou moins implicite à « s'engager » qui est fait aux salarié·es. Forts des connaissances de la sociologie du travail associatif, nous pouvons aussi imaginer que les travailleurs bénévoles pourraient aussi devenir les « concurrents » objectifs des agents publics, participant à déstabiliser leur statut : le fait que les premiers acceptent une « rémunération symbolique » pourrait notamment peser sur la rémunération monétaire et la reconnaissance professionnelle des seconds. Travailler avec des bénévoles n'est pas neutre (Hély, Simonet, 2013 ; Cottin-Marx, 2021).

Cela pose aussi la question de ce qu'est le service public. Le bénévolat repose sur l'engagement volontaire, et l'on peut imaginer sans risquer de se tromper que l'engagement ne sera pas égal selon les territoires. Le développer dans l'action publique, donner des fonctions (indispensables ou non) aux bénévoles, n'est-ce pas prendre le risque remettre en cause des valeurs fondamentales qui fondent le service public comme la continuité du service, l'égalité de traitement et la neutralité ?

BIBLIOGRAPHIE

Alphandéry P., Fortier A. (2011), « Les associations dans le processus de rationalisation des données naturalistes », *Natures, Sciences, Sociétés*, volume 1, n° 19, p. 22-30.

Balazard, H., Fisher, R. & Scott, M. (2017). « The "big society" in the United Kingdom: privatisation or democratisation of public services », *Revue française d'administration publique*, n°163, p. 507-520.

Camus, A. (1991), « Le Rotary-club: Une forme de sociabilité américaine dans le bocage normand », *Ethnologie Française,* vol.21, n°2, p.196-203.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, Paris.

Castel R. (2009), *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Éd. du Seuil.

Chevallier J. (1981), « L'association entre public et privé », *Revue du droit public*, p.887-918.

Chevallier J. (1986), « Économie sociale et société civile », in Chevallier J. (Dir), *La société civile*, PUF

Combes, M., Ughetto, P. (2010). Malaise dans l'association : travail, organisation et engagement. *Travailler*, n°24, p.153-174.

Conan M. (1988), *Gestion dynamique de la productivité des Services Urbains. Enseignement de vingt-deux ans d'expérience de gestion et d'évaluation dans la municipalité de New York City - 1965 - 1987*, Paris, Plan Urbain-CSTB.

Conan M. (1990), « Scorecard, New York recherche propreté désespérément. Évaluation et conscience civique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°47. p. 34-44.

Coroir A. (2017), « La politique des réserves de la Gendarmerie nationale : montée en puissance et emploi », *Revue Défense Nationale*, n° 796, p. 57-62.

Cottin-Marx S., Hély M., Jeannot G., Simonet M. (2017), « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 463-476.

Cottin-Marx S. (2017), « Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 557-570.

Cottin-Marx S. (2019), *Sociologie du monde associatif*, coll. « Repères », La Découverte.

Cottin-Marx, S. (2020). « Les relations de travail dans les entreprises associatives. salarié·es et employeurs bénévoles face à l'ambivalence de leurs rôles », *La Revue de l'Ires*, n°101-102, p. 29-48.

Cottin-Marx S. (2021), *C'est pour la bonne cause. Les désillusions du travail associatif,* Ed. de l'Atelier, 144 p.

Devetter F-X., Jany-Catrice F. (2010) « L'invention d'un secteur et ses conséquences socio-économiques : les politiques de soutien aux services à la personne », *Politiques et management public*, Vol 27/2, p. 75-101.

Dussuet A. Flahault E. (2010), « Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif ? », *Formation emploi*, 111, p.35-50.

Dussuet, A. (2017) « Le "travail domestique" : une construction théorique féministe interrompue » *Recherches féministes,* vol.30, n°2, 101–117.

Fortier A., Alphandéry P. (2017), « La maîtrise des données, un enjeu majeur pour les associations naturalistes à l'heure de la gouvernance de la biodiversité », *Revue française d'administration publique*, n°163, p. 587-598.

Garrigou-Lagrange Jean-Marie (1970), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Thèse en droit, présentée et soutenu le 26 juin 1968, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Gaxie D. (1977), « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 1, p. 123- 154.

Hély, M. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif,* Paris, France: Presses Universitaires de France.

Hély M., Moulévrier P. (2013), *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, La Dispute, coll. « Travail et salariat », 219 p.,

Hély M., Simonet M. (dir.) (2013), *Le travail associatif*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2013.

Krinsky J., Simonet M. (2017), *Who Cleans the Park? Public Work and Urban Governance in New York City*, The University of Chicago Press, Chicago.

Lipietz A. (2001) *Pour le tiers* secteur, Paris, La Découverte, 156 p.

Lebon, F., Simonet, M. (2017). La réforme des rythmes scolaires, ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics ?. *Revue française d'administration publique*, 3(3), 575-586.

Marchal Emmanuelle. L'entreprise associative entre calcul économique et désintéressement. In: *Revue française de sociologie*, 1992, 33-3. pp. 365-390.

Mouhanna C., « Police : de la proximité au maintien de l'ordre généralisé ? », *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social.* Paris, La Découverte, « Sur le vif », 2008, p. 77-87.

Négrin J.-P. (1977), « L'utilisation par l'administration des associations de la loi de 1901 », *Revue française d'administration publique*, n°3, juillet-septembre, p.549-582.

Négrin J.-P. (1980), « Les associations administratives », *AJDA*, 20 mars, p.129-137.

Ocqueteau F., (2003) « Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité ? », *Criminologie*, vol.36, p.121-141.

Pudal R. (2010), « Ni professionnel, ni bénévole : être pompier volontaire aujourd'hui », *Socio-logos,* n°5.

Pudal R. (2016), *Retour de flammes*, Paris, La Découverte.

Robelet, M., Piovesan, D., Claveranne, J., Jaubert, G. (2009). Secteur du handicap : les métamorphoses d'une gestion associative. *Entreprises et histoire*, n°56, p.85-97.

Simonet M. (2004). « Penser le bénévolat comme travail pour repenser la sociologie du travail. » *Revue de l'IRES*, vol. 44, p. 141–55.

Simonet M. (2010), *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute, coll. « Travail et salariat », 220 p.

Simonet M. (2018), *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?*, Textuel, 152 p.

Tchernonog V, Prouteau L. (2019), *Le Paysage associatif français*, Paris, Dalloz.

ANNEXE

Bonnes pratiques de modération

Le cas de la substitution à l'emploi

source : JeVeuxAider.gouv.fr

Dans le cadre de ses fonctions, le référent joue un rôle essentiel pour le bon fonctionnement de la Réserve Civique en s'assurant notamment que les propositions de missions entrent dans le cadre prévu par la Charte de la Réserve Civique.

La mention "Les organismes d'accueil s'engagent à [...] proposer des missions non substituables à un emploi ou à un stage" pose le principe d'une vigilance sur la question de la substitution à l'emploi.

❓ *Comment s'assurer qu'une organisation ne réalise pas de substitution à l'emploi ? - Principes généraux*

Nous vous recommandons d'appliquer le plus de souplesse possible dans la mesure où **le bénévole est libre, à tout moment, de quitter la mission s'il le souhaite** : il n'existe pas de lien de subordination entre le bénévole et la structure auprès de laquelle il effectue une mission.

Par ailleurs, la question des responsabilités relatives à la mission doit être considérée avec mesure. Des missions hautement qualifiées (en tant que responsable d'antenne, comptable ou responsable administratif, par exemple) sont généralement effectuées en bénévolat. En effet, toutes les associations ne sont pas en mesure de rémunérer des personnes pour ce type d'activité et **font appel à leur réseau de bénévoles pour mener à bien ces actions essentielles à leur activité**.

💡 **En cas de doute, nous vous recommandons d'**appeler le responsable de la structure concernée **pour comprendre les besoins, le déroulé de la mission ainsi que le contexte dans lequel le bénévole est recruté. Votre expertise terrain est essentielle pour réaliser cet arbitrage.**

❓ *Comprendre le contexte dans lequel est proposé la mission pour identifier les éventuels cas de substitution à l'emploi*

1. Quelle est la fréquence de l'engagement attendu ?

La préoccupation d'une éventuelle substitution à l'emploi vaut uniquement pour **les missions récurrentes**, c'est-à-dire qui se poursuivent de manière régulière sur trois mois ou plus. Notons que ces missions obéissent à un plafond hebdomadaire de 24 heures. .

2. Quelle est la typologie de personnes visées ?

Il s'agit ici de s'assurer que l'engagement ne nuit pas à la réalisation d'une activité professionnelle par le bénévole. Ainsi, si un engagement de 20h par semaine peut être adapté pour une personne à la retraite, il peut être problématique pour une personne jeune qui devra composer avec ses études ou le début de sa vie professionnelle. A cet égard, la Charte la Réserve Civique précise que "*les organismes éligibles proposent aux réservistes des missions compatibles avec leurs obligations professionnelles. Il ne peut être opposé à l'employeur une quelconque forme de réquisition*." Le contexte de la crise sanitaire, qui voit l'activité présentielle des étudiants se réduire, peut favoriser un engagement bénévole compensant ainsi la perte de sociabilité et la perte de temps au profit des apprentissages.

💡 En fonction des attendus de la mission, vous pouvez cerner la typologie de bénévole attendue : une mission de community management, par exemple, s'adresse plutôt à de jeunes adultes et peut vous interroger si l'engagement demandé est trop lourd. A contrario, une mission de responsable d'antenne peut être adaptée pour une personne à la retraite. Ces points peuvent être évoqués avec le responsable de la structure concernée.

3. Quelles sont les modalités de recours au bénévolat au sein de l'organisation concernée ?

Bon nombre d'associations engagées sur le terrain disposent de moyens financiers limités et ne sont donc pas en mesure de recruter des salariés pour assurer des missions essentielles, en interne ou bien sur le terrain.

- La structure a recours, en majeure partie, à des bénévoles du fait de contraintes financières importantes

Nous privilégions a priori la souplesse dans ce cas là : la structure concernée n'a sans doute pas la possibilité d'avoir recours à des salariés.

- La structure a un fonctionnement mixte (bénévoles et salariés) ou a recours à une majeure partie de salariés

Il s'agit ici de comprendre pourquoi la structure concernée souhaite avoir recours à un bénévole et non à un salarié. Si l'engagement peut être, par exemple, modulé en fonction des disponibilités du bénévole, le recours au bénévolat peut se justifier.
A contrario, si l'engagement attendu est très cadré avec des plages définies d'engagement, le bénévolat n'est sans doute pas adapté.

Renseignez vous sur le statut de la personne qui réalisait la mission avant le bénévole pour avoir une vision plus complète du fonctionnement de la structure.

⚠ **A noter**

Les missions portant explicitement la mention d'un contrat de travail (CDI, CDD, intérim, etc) ne peuvent être acceptées sur JeVeuxAider.gouv.fr. De même, toute mention d'un salaire doit attirer votre attention. Dans ce cas de figure, il est recommandé d'échanger avec le responsable de la structure.

Pour toute question, nous vous invitons à contacter Yannick Prost et Giulietta Bressy pour échanger sur le sujet.

A bientôt sur JeVeuxAider.gouv.fr