

LA SENTINELLE ÉGARÉE ?

L'armée de Terre face au terrorisme

Élie TENENBAUM

Juin 2016

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-582-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Élie Tenenbaum, « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme »,
Focus stratégique, n° 68, juin 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org

Focus stratégique

Les questions de sécurité exigent une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection ***Focus stratégique***, d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, ***Focus stratégique*** fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

Auteur

Élie Tenenbaum est chercheur au Centre des Études de Sécurité de l'Ifri et coordonnateur du LRD. Agrégé et docteur en histoire, il travaille particulièrement sur la guerre irrégulière et sur les interventions militaires occidentales. Il est l'auteur de plusieurs articles sur la contre-insurrection et le co-auteur d'un ouvrage sur *La suprématie aérienne en péril. Menaces et contre-stratégies à l'horizon 2030* (La Documentation Française, 2014).

Comité de rédaction

Rédacteur en chef : Élie Tenenbaum

Assistante d'édition : Louise Mingasson

Résumé

L'activation du contrat opérationnel de protection à la suite des attentats qui ont frappé la France durant l'année 2015 ouvre une nouvelle phase dans la longue histoire de l'engagement des forces terrestres au profit de la sécurité intérieure. Avec l'opération *Sentinelle*, l'armée de Terre mobilise 10 000 hommes sur le territoire national, soit 10 % de ses effectifs. Initialement prévu pour quelques mois, ce déploiement s'est prolongé dans la durée, engendrant une pression sur la ressource humaine et le cycle de préparation opérationnelle. L'opération pose également la question du partage des tâches avec les forces de sécurité intérieure et de la crainte des armées de se voir cantonnées à un rôle supplétif qui conduirait à la perte de leur savoir-faire et de leur fonction d'ultime recours. Pour pérenniser les missions intérieures des forces terrestres, les autorités devront repenser en profondeur les équilibres du continuum sécurité-défense.

Abstract

The 2015 terror attacks in France and the ensuing activation by the Ministry of Defense of its homeland protection plan opened a new phase in the long history of the French Army's involvement in internal security. Operation *Sentinelle* mobilizes 10,000 men, i.e. 10% of the Army's total force. While initially planned to be short-term, this deployment proved long-lasting; it is now putting pressure on the Army's human resources and complex training cycles. It also raises the issue of the coordination with the law enforcement forces, with the risk of turning the Army into a police auxiliary force, which would inevitably lead to a loss of its specific skills and last resort function. In order to make homeland security duties sustainable for the land forces, French authorities will need to reevaluate in depth the current balance between defense and security.

Sommaire

INTRODUCTION	9
L'ARMÉE ET LE TERRITOIRE : UN HÉRITAGE COMPLEXE	11
Le temps du maintien de l'ordre.....	11
Le temps de l'ennemi intérieur.....	14
Entre déterritorialisation et antiterrorisme.....	17
2015 ET LE RENOUVEAU DES ENJEUX DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	23
Une logique de posture et de ressources.....	23
Les adaptations des forces terrestres.....	26
<i>Un risque de surchauffe capacitaire</i>	<i>27</i>
<i>Un cadre juridique en cours d'assouplissement</i>	<i>31</i>
<i>L'adaptation des structures et des modes d'action</i>	<i>33</i>
La quête de complémentarité avec les forces de sécurité intérieure.....	37
QUEL AVENIR POUR LES MISSIONS DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ?	43
Risques et opportunités du territoire national pour les forces terrestres.....	43
Retrouver une perspective stratégique.....	48
Pérenniser l'avenir de la défense intérieure.....	50
<i>Mieux coordonner pour mieux commander</i>	<i>51</i>
<i>Retrouver la liberté de manœuvre</i>	<i>51</i>
<i>Dissuader et protéger sans s'endiguer</i>	<i>52</i>
CONCLUSION	55

Introduction

Plus de 70 000 soldats des forces terrestres ont été déployés sur le territoire national au cours de l'année 2015, la plupart d'entre eux dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, déclenchée au lendemain d'une vague d'attentats terroristes qui frappait la France à partir du mois de janvier¹. Face à la persistance de la menace, ce déploiement temporaire s'inscrit aujourd'hui dans la durée à travers l'adoption d'une nouvelle posture de protection terrestre. Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, les effectifs terrestres déployés sur le territoire national dépassent ceux mobilisés par les opérations extérieures. Il s'agit d'un changement fondamental dans leur posture, qui met fin à une parenthèse de près de vingt-cinq ans au cours de laquelle l'outil de défense s'était concentré sur un modèle expéditionnaire².

Certes, l'armée de Terre n'est pas la seule engagée dans la protection du territoire national. L'armée de l'Air et la Marine jouent un rôle central dans la mise en œuvre des postures permanentes de sécurité aérienne et de sauvegarde maritime qui garantissent la protection des approches. Ces missions mobilisent quotidiennement 1400 marins et 900 aviateurs, soit environ 4 % des effectifs de la Marine et 2 % de ceux de l'armée de l'Air.

Les missions intérieures actuelles occupent en revanche pas moins de 10 000 hommes de l'armée de Terre, soit 10 % de ses effectifs et 15 % de ses forces opérationnelles³. Par ailleurs, contrairement aux forces aériennes et maritimes, qui dominent largement leur milieu, les forces terrestres doivent se coordonner avec les forces de sécurité intérieure qui détiennent, sur le territoire national, la primauté opérationnelle. Le statut de troisième catégorie destine les forces terrestres à n'intervenir qu'en dernier recours, sur réquisition et en appui des unités de secteur et de réserve de la police et de la gendarmerie nationales, lorsque celles-ci sont jugées inexistantes, insuffisantes, indisponibles ou inadaptées (règle des « 4I »).

1. « Sentinelle : point de situation au 7 janvier 2016 », communiqué du Ministère de la Défense, disponible à l'adresse : www.defense.gouv.fr.

2. Cette évolution pouvait au demeurant être pressentie avant même le tournant de 2015. Voir par exemple É. de Durand, « Sécurité et défense. Vers la fin des interventions ? », in T. de Montbrial et P. Moreau Defarges (dir.), *RAMSES 2012. Les États submergés ?*, Paris, Ifri/Dunod, 2011, p. 55-57.

3. *Chiffres clés de la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 2015, p. 15.

Le cadre juridique et doctrinal des forces terrestres prévoit différents types de missions intérieures : défense opérationnelle du territoire face à un ennemi désigné, protection des infrastructures de défense, soutien aux services publics, sécurité civile et enfin sécurité intérieure. C'est sur cette dernière, la plus exigeante au regard des moyens mobilisés et la plus directement responsable de cette mutation, qu'il convient de se concentrer.

Alors qu'une part considérable des ressources des forces terrestres est désormais mobilisée au profit de la sécurité intérieure, il s'agit donc de comprendre comment l'emploi de l'armée de Terre peut répondre efficacement aux enjeux de sécurité sur le territoire national, tant au regard de la menace que des choix capacitaires, stratégiques et politiques auxquels sont confrontés les décideurs politiques et militaires.

Répondre à ces interrogations implique de revenir sur la longue et complexe histoire qui lie l'armée de Terre à son territoire national et dont l'héritage se ressent encore aujourd'hui – tant dans l'organisation des dispositifs que dans les références à l'esprit des décideurs politiques et de la société civile. Il conviendra ensuite de prendre la mesure des mutations survenues au cours de l'année 2015 : la logique qui a conduit à la mise en place de l'opération *Sentinelle* et les adaptations qu'elle a exigées de la part des forces terrestres. Ce n'est qu'à ce stade qu'il sera possible de dégager des perspectives d'avenir et d'éventuelles pistes de pérennisation et de renouveau de la défense intérieure.

L'armée et le territoire : un héritage complexe

Le rôle des armées, et notamment des forces terrestres, dans les missions de sécurité intérieure est en France le fruit d'un héritage complexe, oscillant sans cesse entre des épisodes de cohésion nationale et de troubles politiques et sociaux plus ou moins graves. Il est néanmoins possible de distinguer trois périodes : la première, allant des origines de la République à la fin de la Seconde Guerre mondiale, voit le rôle de l'armée dominée par les tâches de maintien de l'ordre ; puis la période de la guerre froide, marquée par une tâche de maintien de l'ordre et de défense du territoire ; et enfin, la période la plus contemporaine qui voit l'irruption de nouvelles problématiques au travers notamment du terrorisme.

Le temps du maintien de l'ordre

La question des rapports entre armée et sécurité intérieure date de la fin de la période moderne, au moment de la construction de l'État et de la véritable apparition de la distinction politique intérieur/extérieur. On date généralement la naissance de l'armée en France avec les premières compagnies permanentes créées par l'ordonnance du 26 mai 1445 de Charles VII⁴. Il s'agit alors de faire la guerre aux ennemis du roi se situant tant à l'extérieur (envahisseurs étrangers) qu'à l'intérieur (grands vassaux se dérochant à l'autorité royale).

À Paris et dans les communes du domaine royal, la sécurité intérieure est quant à elle exercée sous la forme de guets urbains : on distingue alors le « guet assis », composé de la milice bourgeoise qui tenait des gardes fixes, et du guet royal, commandé par un Chevalier du guet sous l'autorité du prévôt, qui assurait les tours de rondes. Le guet bourgeois est supprimé en 1559 tandis que le guet royal est placé en 1667 sous l'autorité d'une Lieutenance de Police à Paris ainsi que dans les villes à juridiction royale. Cette force prend le nom de garde municipale à partir de 1750. Ces gardes demeurent faibles en effectifs et ne peuvent suffire à maintenir l'ordre face à des mouvements de révolte qui nécessitent alors l'intervention de l'armée

4. A. Sablon du Corail, « L'administration de la guerre à la fin du Moyen-Âge, 1445-1515 », in T. Sarmant (dir.), *Les ministres de la Guerre, 1570-1792*, Paris, Belin, 2007, p. 57-68.

royale – pour partie composée de régiments étrangers, jugés plus sûrs en cas de répression violente. C'est aussi à cette période que la maréchaussée (initialement chargée de faire régner l'ordre au sein de l'armée) étend ses fonctions aux campagnes des provinces⁵.

La Révolution entend moderniser le système de police au même titre que le reste du millefeuille administratif français. Dans son ouvrage paru en 1790 sur la *Force Publique*, le comte de Guibert, bien connu pour ses écrits militaires, se propose de distinguer les deux types de forces : une « force du dehors » et une « force du dedans », qui ne doivent se confondre en aucun cas sous peine de mettre en cause les libertés publiques. L'armée doit alors quitter Paris tandis que la lieutenance de Police est dissoute pour céder le pas à une Garde nationale et citoyenne, théoriquement aux ordres du corps législatif. Hors de Paris cependant, les militaires demeurent très présents sur le territoire à travers la maréchaussée qui devient en 1791 une armée à part entière sous le nom de Gendarmerie nationale désignée comme la « troupe spécialement destinée au service intérieur⁶ ».

Malgré les précautions initiales, l'armée n'a eu de cesse d'accroître son rôle en politique avec la guerre déclarée en 1792 et les insurrections royalistes et fédéralistes en 1793 qui conduisent à fusionner l'image d'un ennemi unique à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. En 1795, l'armée fait son retour à Paris pour réprimer la révolte des sans-culottes, prélude à une série de coups dont le dernier est celui du général Bonaparte, le 18 Brumaire 1799. En pacifiant le pays, Napoléon a pourtant redonné un sens à la séparation entre guerre et sécurité intérieure. Le ministère de la police, incarné par la figure tutélaire de Fouché, s'impose dans son contrôle sécuritaire à Paris comme en province où il nomme les commissaires dans les villes de plus de 5000 habitants. Seule la gendarmerie, restée sous la tutelle du ministre de la Guerre, continue de lui échapper⁷.

L'armée française au XIX^e siècle se consacre avant tout aux opérations extérieures (guerres de conquête sous l'Empire, expéditions lointaines sous la Restauration et le Second Empire, colonisation). Le maintien de l'ordre demeure néanmoins une autre mission régulière pour l'armée qui joue un rôle essentiel lors des épisodes révolutionnaires de 1830 et 1848 mais aussi

5. J.-M. Berlière et R. Lévy, *Histoire des polices en France : de l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2013, p. 22-23 ; L. Henninger, « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIII^e siècle », *Revue Défense Nationale*, janvier 2016, p. 57-65.

6. Loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique.

7. J.-J. Urvoas, « Fusion police-gendarmerie, la revanche de Fouché ? », Note pour la Fondation Terra-Nova, 26 juin 2009.

dans la répression d'émeutes et de révoltes sociales comme celles des canuts à Lyon en 1831 ou des troubles parisiens de 1832.

Ces opérations particulièrement violentes interviennent généralement dans le cadre d'une réquisition par l'autorité préfectorale. Cette procédure ne permet cependant qu'un emploi limité de la force armée ; c'est pourquoi la II^e République se propose de l'élargir en introduisant la notion d'état de siège avec la loi de 1849 susceptible d'être appliquée dans les circonstances exceptionnelles d'un « péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure⁸ ». L'état de siège prévoit que « les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et la police passent tout entiers à l'autorité militaire⁹ ». En dehors du cas des colonies – où le gouverneur peut proclamer de lui-même l'état de siège, ce qui sera fait à de multiples reprises – et des épisodes insurrectionnels tels que la Commune de 1871, la dynamique tout au long du XIX^e siècle est pourtant à la pacification de la société, comme le démontre par exemple le nombre de « rébellions avec voie de fait » qui est divisé par trois entre 1800 et 1870¹⁰.

Sous la III^e République, l'armée continue pourtant à être régulièrement employée pour le maintien de l'ordre dès lors que les effectifs de la police ou de la gendarmerie demeurent très faibles (moins de 40 000 pour la France métropolitaine en 1900). Le cadre légal n'est pas l'état de siège mais la simple réquisition préfectorale qui prend fin sitôt les manifestants dispersés. Trois points de contention viennent cependant nourrir les réticences vis-à-vis de ces opérations de maintien de l'ordre¹¹.

Se pose tout d'abord la question de la compétence – la conscription ayant transformé l'ancienne armée de métier en une armée d'appelés, peu formée aux tâches délicates de maintien de l'ordre, ce qui conduit souvent à une mauvaise maîtrise de la violence et des débordements qui entachent l'image de l'armée, comme à Fourmies en 1891, où le 145^e RI fait feu sur la foule et tue neuf manifestants dont quatre femmes et deux enfants.

Vient ensuite le problème plus stratégique de l'effet d'éviction que provoquent ces réquisitions intempestives sur la mission de défense du territoire qui demeure en principe prioritaire : en 1906 Clemenceau mobilise 40 000 hommes pour réprimer les grèves de mineurs et désorganise cinq corps d'armée pour faire face à la révolte des vigneron du Languedoc, réduisant d'autant les défenses sur la ligne bleue des Vosges.

8. Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège. L'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1878 précise que le « péril imminent » devant résulter « d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

9. *Ibid.*

10. A. Lignereux, *La France rébellionnaire. Les résistances à la gendarmerie (1800-1859)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

11. J.-M. Berlière et R. Lévy, *Histoire des polices en France*, op. cit., p. 215-217.

Sur le plan politique, enfin, se pose la question du lien armée-nation et de la difficulté à utiliser pour la répression une force qui se veut le symbole de l'unité nationale. La Grande Guerre va consacrer cette idée d'une armée-nation marquée par le sacrifice de plus d'un million d'hommes sur le sol même de la patrie et qu'il apparaît désormais comme malvenu d'employer à des tâches allant à l'encontre de l'union sacrée.

Cette évolution aboutit en 1921 à la création de la première force spécialisée dans le maintien de l'ordre : la Gendarmerie mobile. Ce corps grandit rapidement dans l'entre-deux-guerres pour atteindre 20 000 hommes en 1939. La « jaune » développe alors une doctrine de maintien de l'ordre radicalement nouvelle qui consiste à canaliser les manifestants et non plus à les affronter, leur laissant toujours une porte de sortie et acceptant un certain degré de désordre. Le recours à l'armée pour le maintien de l'ordre va dorénavant se réduire considérablement.

Alors que l'armée est brisée par les conditions de l'armistice, la police va prendre, sous le régime de Vichy, une importance nouvelle : devenue « police nationale » en 1941, elle multiplie par trois ses effectifs afin d'assurer de façon autonome la plupart des tâches de maintien de l'ordre, notamment *via* la création des groupes mobiles de réserve (GMR). À la Libération, le gouvernement provisoire ne revient pas sur ces évolutions, se contentant « d'épurer » les éléments les plus compromis dans la collaboration¹². Les GMR sont dissous puis recréés sous le nom de Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) et viennent compléter la gendarmerie mobile dans les tâches de maintien de l'ordre.

Le temps de l'ennemi intérieur

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le climat est pourtant loin d'être apaisé. La perspective d'une nouvelle guerre, contre l'Allemagne puis contre l'URSS, s'installe rapidement dans les esprits. Dès 1947, le général de Lattre de Tassigny, chef d'état-major des armées, insiste sur la disparition du concept de front et ses conséquences pour la défense du territoire qui « doit se concevoir non plus à sa périphérie, à ses frontières, mais sur toute sa surface¹³ ». En effet, la Seconde Guerre mondiale a montré l'efficacité des mouvements de résistance lorsqu'ils sont coordonnés avec les troupes conventionnelles par la radio et ravitaillés en hommes et en matériel par la voie aérienne.

12. E. Kocher-Marbœuf, « Le maintien de l'ordre public lors des grèves de 1947 », in S. Berstein et P. Milza (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 373-387.

13. J. de Lattre de Tassigny, « Essai d'adaptation de l'organisation militaire aux conditions futures de la guerre », *Revue de Défense Nationale*, avril 1947, vol. 3, n° 35, p. 431-450.

Ces réflexions s'insèrent dans le contexte du début de la guerre froide où l'Union Soviétique se montre de plus en plus menaçante et multiplie les ingérences en Europe occidentale (guerre civile grecque, création du Kominform, blocus de Berlin). En France, tous les yeux se portent sur le Parti communiste, acteur historique de la Résistance suspecté d'avoir conservé des caches d'armes à travers le pays, contrôlant la principale centrale syndicale et obtenant près de 30 % des suffrages aux élections législatives de 1946. Exclu du gouvernement au printemps 1947, le PCF lance un appel à la grève générale qui prend une tournure « insurrectionnelle » aux yeux de Jules Moch, ministre de l'Intérieur de l'époque. À l'automne 1947, puis à nouveau en 1948, ce dernier doit faire appel à la troupe pour suppléer aux CRS et aux gendarmes mobiles¹⁴.

Les tenants de la défense en surface voient dans ces événements la preuve de l'existence en France d'une « cinquième colonne¹⁵ » prête à précipiter le pays dans la guerre civile. La notion d'ennemi intérieur qui réapparaît alors pour la première fois depuis la Révolution française, conduit au décret de septembre 1950 établissant la « défense en surface du territoire¹⁶. » Celle-ci met en place une organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) reposant sur quatre échelons : national, zone de défense, région militaire et département. À la chaîne de commandement militaire correspond une chaîne civile dépendant du ministère de l'Intérieur avec laquelle des plans sont conjointement établis. En décembre 1956, la défense en surface est rebaptisée « défense intérieure du territoire » (DIT) par un décret qui précise le dispositif et crée des états-majors civilo-militaires en amont de toute proclamation de l'état de siège¹⁷.

Ces dispositifs vont être appliqués pour la première fois en Algérie dans le cadre de la lutte contre le Front de Libération Nationale (FLN) qui débute dès la fin de l'année 1954. Soucieux de ne pas donner l'image d'une guerre sur ce qui est alors le territoire national, le gouvernement Edgar Faure fait passer en mars 1955 une loi instaurant un nouveau concept, l'état d'urgence, qui lui permet d'étendre les pouvoirs de police (perquisitions administratives, assignations à résidence, couvre-feu et

14. E. Kocher-Marbœf, « Le maintien de l'ordre public lors des grèves de 1947 », *loc. cit.*

15. L'expression date de la guerre d'Espagne lorsque le général franquiste Emilio Mola annonça en 1936 que quatre colonnes se dirigeaient vers Madrid tandis qu'une cinquième préparait la bataille de l'intérieur. Par la suite le thème est devenu synonyme d'action subversive sur les arrières. Voir par exemple J. Langdon-Davies, *Fifth Column*, Londres, John Murray Pub., 1940.

16. M.-C. Villatoux, *La défense en surface (1945-1962). Le contrôle territorial dans la pensée stratégique française d'après-guerre*, Vincennes, Service historique de la défense, 2009.

17. O. Büttner et A. Martin, « Imaginaires de guerre: l'ennemi intérieur en Guerre froide. France, années 1950 », in P. Buton, O. Büttner et M. Hastings (dir.), *La guerre froide vue d'en bas*, Paris, CNRS éditions, 2014, p. 21-40.

censure) sans pour autant recourir à l'état de siège¹⁸. Malgré ces précautions, l'armée joue tout de suite un rôle central du fait de la faiblesse numérique de la police et de la gendarmerie, qui comptent en 1954 moins de 7 000 hommes répartis sur les trois départements d'Algérie, tandis que les seules forces terrestres sont d'emblée au nombre de 80 000¹⁹.

En mars 1956, l'état d'urgence cède la place aux pouvoirs spéciaux, votés par la Chambre au gouvernement socialiste de Guy Mollet : ces derniers offrent notamment la possibilité aux préfets d'Algérie de doter les autorités militaires des pouvoirs de police judiciaire, c'est-à-dire de mener des perquisitions, des interpellations et des interrogatoires. C'est Maurice Papon, alors préfet du Constantinois, qui inaugure cette procédure en novembre 1956, suivi le 7 janvier 1957 par Serge Baret, préfet d'Alger dans une célèbre passation de pouvoir à la 10^e Division Parachutiste du général Massu. Même si ces dispositions sont révoquées à la fin de l'année 1957, l'abdication du pouvoir civil dont a témoigné la « Bataille d'Alger » joue un rôle crucial dans la politisation de l'armée qui mène à la crise de mai 1958, à la semaine des barricades et, *in fine*, au putsch manqué d'avril 1961²⁰.

Au lendemain de la guerre d'Algérie, le pouvoir gaulliste va chercher à réduire au silence les doctrinaires de la guerre subversive sur le territoire national qu'il considère comme une menace pour le régime et la paix civile. Malgré une visite célèbre du général de Gaulle aux forces françaises en Allemagne, l'armée reste l'arme au pied au cours des événements de mai 1968 et n'a qu'une action très limitée lors des émeutes de Guadeloupe en 1967, durement réprimées par les CRS et les gendarmes.

Quant à la DIT, elle est remplacée dès 1959 par la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) présentée par le ministre de la Défense d'alors, Pierre Messmer, comme le troisième pilier de la défense française, en sus de la dissuasion nucléaire et de l'Alliance atlantique. Les forces territoriales de la DOT avaient « pour mission d'annihiler les éléments ennemis qui réussiraient à s'implanter sur le territoire national²¹ » mais également « de poursuivre la lutte dans la profondeur [...] si le Corps de bataille vient à craquer²². » Cependant ce même ministre avoua par la suite

18. S. Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement Social*, 2007, vol. 218, n° 1, p. 63.

19. M. Faivre, « Le renseignement dans la guerre d'Algérie » et A. Mahieu, « Les effectifs de l'armée française en Algérie », in J.-C. Jauffret et M. Vaïsse (dir.), *Militaires et guérilla dans la guerre d'Algérie*, Bruxelles, André Versaille, 2012, p. 22, 33.

20. M. Vaïsse, *Alger, le putsch*, Bruxelles, Complexe, 1983 ; P. Dabezies, « Subversion, antisubversion, autosubversion », in O. Forcade, É. Duhamel et P. Vial (dir.), *Militaires en République, 1870-1962*, Paris, Publ. de la Sorbonne, 1999, p. 553-559.

21. P. Messmer, « Notre politique militaire », *Revue de Défense Nationale*, mai 1963, p. 761.

22. SHD/DT, 15T 102, « Étude sur les Forces du Territoire », EMAT, 25 juin 1962, p. 2.

n'avoir jamais cru « qu'à moitié » à un tel dispositif. De fait, la mission de résistance militaire en cas d'occupation fut ensuite supprimée par le décret du 1^{er} mars 1973 au prétexte qu'elle risquait « d'entamer le crédit de la dissuasion²³. » Alors que le risque d'une invasion soviétique semble de moins en moins probable, la DOT tombe progressivement en désuétude alors que ses missions sont transférées à la gendarmerie en 1984²⁴.

Entre déterritorialisation et antiterrorisme

Avec la fin de la guerre froide et la disparition de toute menace imminente aux frontières, le repli des forces terrestres va s'accélérer. La DOT, déjà moribonde, entre en sommeil en 1992. Au même moment le non-déploiement du remplaçant du *Pluton* met fin à la composante terrestre de la dissuasion, acquise de haute lutte par l'armée de terre. Dans le triptyque « dissuasion-intervention-protection » érigé comme l'horizon des missions de défense par le *Livre blanc* de 1994, l'armée de Terre se concentre désormais sur l'intervention – les opérations extérieures qui se multiplient alors sous l'égide des mandats des Nations unies, dans les Balkans et en Afrique subsaharienne²⁵. Cette dynamique est encore renforcée par la fin de la conscription, annoncée en 1996, et la cure d'austérité qui s'ensuit : l'armée de Terre perd 53 % de ses effectifs en moins de 20 ans²⁶.

En dehors de l'outre-mer où elles continuent de jouer un rôle sur le plan administratif (SMA, etc.), les forces terrestres ont rapidement abandonné leur fonction historique de maillage territorial pour mieux rationaliser leurs capacités de projection. Cette mutation apparaît pleinement à l'occasion de la réforme de la carte militaire annoncée en mai 2008 qui voit la rationalisation d'un grand nombre de garnisons autour de bases de défense et la liquidation d'une partie du parc immobilier²⁷.

Certains cadres nourrissent alors la crainte de voir se développer une armée hors-sol coupée des préoccupations de la société. Dès 2005, l'idée émerge d'une reterritorialisation : ainsi le Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF) publie une *Ébauche de concept interarmées de sauvegarde terrestre*²⁸. Si l'intensification de l'engagement en Afghanistan

23. A. Bizard, « La Défense Opérationnelle du Territoire », *Pouvoirs*, 1986, n° 38, p. 88.

24. F. Dieu, « La gendarmerie et la défense opérationnelle du territoire », *Revue Défense Nationale*, n° 6, juin 1993, pp. 73-84.

25. L. Gautier, *La défense de la France après la Guerre froide : politique militaire et forces armées depuis 1989*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

26. 236 626 en 1996 contre 111 628 en 2014 cité dans *Les chiffres clés de la défense*, op. cit.

27. I. Lasserre, « La future carte militaire inquiète les maires », *Le Figaro*, 31 mai 2008.

28. C. Camus, « Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: le cas de la France », in P. Bonditti (dir.), *Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme*, Paris, C2SD, 2008, p. 63.

à partir de 2007 vient un temps relancer la dynamique des OPEX, le retrait des troupes françaises en 2012 pose la question du « retour au territoire » présenté par le général Ract-Madoux, alors chef d'état-major de l'armée de Terre, sous le concept pourtant peu engageant de « betteravisation²⁹ ».

Ces réflexions s'inscrivent dans une tendance plus générale de la période consistant à souligner les convergences entre les enjeux de défense et ceux de sécurité intérieure. Le contexte de l'après-guerre froide et les inquiétudes liées à la « mondialisation » au tournant du millénaire conduisent à mettre en avant de « nouvelles menaces » (terrorisme, crime organisé, crises migratoires, pandémies, cyber-attaques, catastrophes de grande ampleur, etc.) se jouant des frontières et de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure. C'est en partie le sens du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 qui succède aussi bien au *Livre blanc sur la Défense* de 1994 qu'au *Livre blanc sur la sécurité intérieure et le terrorisme* de 2006³⁰. Le concept, inédit en France, de « sécurité nationale » assume l'existence d'un « continuum sécurité-défense » fondé sur le décloisonnement des menaces, des théâtres et des modes d'action.

Les conséquences pour les forces terrestres se traduisent par le contrat opérationnel évoqué dans le *Livre blanc* de 2008, qui leur impose d'être capables de « contribuer à bref délai, si besoin dans la durée, à la protection de la population sur le territoire national et à la résilience de la nation, face aux risques et menaces de toutes natures en renforçant la sécurité des installations d'importance vitale, la sécurisation des mouvements sur le territoire et l'accès à celui-ci [en mobilisant] jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres³¹. » Ce contrat opérationnel, dimensionnant pour l'armée de Terre, est reconduit explicitement dans le *Livre blanc* de 2013 mais sans en préciser la durée³².

Ces directives ne remettent pourtant pas en cause la « déterritorialisation » des forces terrestres qui conçoivent désormais leurs missions intérieures comme de véritables « projections » sur le territoire national. Par-delà le soutien ponctuel aux services publics et à la sécurité civile (aide aux populations sinistrées, lutte contre les feux de forêt), la fonction de sécurité intérieure s'exprime notamment dans la réquisition planifiée de l'armée en vue de grands événements (anniversaire du Débarquement de Normandie, sommet du G8, etc.).

29. J.-D. Merchet, « La "betteravisation", le nouveau concept de l'armée de terre pour l'après-Afghanistan », *Secret Défense* (blog), 27 juin 2012, disponible sur : www.marianne.net.

30. F. Coste, « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer », Fondation pour la Recherche Stratégique, *Recherches & Documents*, n°03/2011.

31. *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob, 2008, p. 222.

32. *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, Paris, DILA, 2013.

Certaines missions tendent néanmoins à s'inscrire dans la durée. À partir de 2002 par exemple, la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane fait l'objet d'une réquisition de l'armée de Terre mise en œuvre dans le cadre de l'opération *Anaconda*, rebaptisée *Harpie* en 2008 et pérennisée en 2010. L'opération mobilise environ 360 hommes et a conduit sur les deux dernières années à la baisse de 60 % des sites d'orpaillage illégaux³³.

Sur le territoire métropolitain, c'est la lutte antiterroriste qui se révèle être la mission de sécurité intérieure la plus durable pour les forces terrestres. En dépit d'une menace ancienne (remontant aux années 1960), les armées n'ont que tardivement été intégrées au dispositif antiterroriste – sans doute en raison du souvenir de la guerre d'Algérie. C'est en 1978 qu'est rédigée la première instruction interministérielle relative à la mise en œuvre de mesures de vigilance en cas de menaces d'agressions terroristes ; le plan prend le nom de Pirate en 1981, puis de Vigipirate en 1991. Même si elles y sont mentionnées à l'instar des autres acteurs de la sécurité, les armées ne sont initialement que marginalement concernées par ces mesures qui reposent avant tout sur le ministère de l'Intérieur³⁴.

Les choses évoluent avec la vague d'attentats liés au conflit libanais qui fait 14 morts entre mars et septembre 1986. Le Premier ministre Jacques Chirac décrit alors le terrorisme comme « une forme de guerre » et confie pour la première fois à l'armée de Terre – environ 2 000 hommes – des tâches de contrôle des frontières et de sécurisation de sites sensibles. Ces mesures perdurent jusqu'au démantèlement du réseau Fouad Ali Saleh en mars 1987. La militarisation a pourtant ses limites, comme en atteste la loi de septembre 1986 qui fonde l'approche française de lutte contre le terrorisme en maintenant son statut de crime de droit commun tout en adaptant la procédure pénale.

En 1995, la France est à nouveau touchée par une vague d'attentats liés cette fois à la guerre civile en Algérie mais avec d'importants relais français. Dans le cadre du plan Vigipirate, le gouvernement d'Alain Juppé mobilise, comme en 1986, quelques milliers de soldats en plus des renforts de gendarmes et de CRS. Il s'agit de renforcer la visibilité des forces armées dans les lieux publics (Champs Élysées, Tour Eiffel, etc.) dans le but d'afficher la détermination de l'État à assurer la sécurité de la population³⁵. Ces mesures n'empêchent pas sept autres attentats qui font 48 blessés. Le

33. *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population*, Rapport au Parlement, Paris, Ministère de la Défense, 2016, p. 61.

34. J. Fragnon, *Le discours antiterroriste : la gestion politique du 11 Septembre en France*, thèse de doctorat, Université Lyon II, Lyon, 2009, p. 142-145.

35. *Ibid.*, p. 160.

plan est suspendu au bout d'un an mais réactivé en décembre 1996, après un nouvel attentat à la station RER de Port-Royal.

En parallèle, la loi antiterroriste de juillet 1996 vient confirmer la prééminence du judiciaire dans la lutte antiterroriste. Elle lui ajoute en revanche une dimension « préventive » avec la création d'une nouvelle infraction : l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, qui permet au Parquet de poursuivre des suspects avant la commission d'un attentat. Cette infraction devient alors la « clé de voûte de la réponse judiciaire³⁶ » française au terrorisme.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement de Lionel Jospin renforce le plan Vigipirate, faisant passer le nombre de militaires mobilisés de 400 à 800 hommes. En 2003, après le déclenchement de la guerre d'Irak, le dispositif est à nouveau révisé pour intégrer des « niveaux d'alerte » à partir d'un code couleur. Les effectifs terrestres mobilisés se chiffrent alors à 1 000 hommes (niveau orange). Au lendemain des attentats de Madrid en mars 2004, le plan passe au niveau rouge et est maintenu en vue de la commémoration du débarquement de Normandie en juin³⁷. Cette barrière est à nouveau franchie avec les attentats de Londres en 2005 et ne redescendra plus en-dessous. Le niveau maximum (écarlate) n'est proclamé qu'à deux reprises et seulement en certains points du territoire : lors des « émeutes » de 2005 à l'occasion desquelles est également déclaré l'état d'urgence, puis en 2012 lors des attentats de Toulouse et Montauban perpétrés par Mohammed Merah.

En janvier 2014, le dispositif est à nouveau révisé : seuls deux niveaux d'alerte sont retenus (« socle » et « alerte attentat »). Les armées sont affectées à plusieurs titres : la protection des espaces aériens et maritimes à travers la posture permanente de sécurité, ainsi que la surveillance de certains sites et nœuds de transports terrestres³⁸. La contribution des forces armées tourne alors autour de 1 200 hommes déployés sur la vingtaine de sites définis par le plan³⁹. Leur action n'implique aucune délégation de pouvoir de police judiciaire et ne ressort même pas du maintien de l'ordre : les règles d'emploi de la force sont donc strictement limitées aux conditions prévues par le code pénal⁴⁰.

36. J.-P. Sueur, *Rapport sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe*, Rapport n° 388, Paris, Paris, Sénat, 1^{er} avril 2015, p. 67.

37. C. Camus, « Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme », *loc. cit.*, p. 53-55.

38. *Partie publique du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (Vigipirate)*, Paris, SGDSN, 17 janvier 2014, p. 12.

39. Entretien CDEF, Paris, février 2016 ; *Conditions d'emploi des armées*, *op. cit.*, p. 66.

40. « Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception. Milieu terrestre », PIA 3.32.1, Paris, CICDE, 2010, p. 23-25.

Si l'antiterrorisme pérennise sans aucun doute la présence des armées dans l'architecture de sécurité intérieure, il n'en fait pas pour autant des acteurs de premier rang – les armées ne sont citées que dans 8 des 266 mesures concrètes prévues par le plan Vigipirate⁴¹. Ce dernier impose aux armées une contribution modérée – autour d'un millier d'hommes – qui ne saurait grever ses capacités de projection. Si certains fustigent la faible plus-value sécuritaire du dispositif, l'intérêt réside dans la visibilité qu'elle offre à des forces terrestres dont l'empreinte territoriale a fortement diminué en quelques années, favorisant ainsi le lien armée-nation en donnant « un aspect concret et direct à la mission de protection, là où les OPEX paraissent éloignées des préoccupations des Français.⁴² » Cet équilibre fragile entre les bénéfiques politiques et le poids sur les structures de forces allait cependant être rompu par les attentats de janvier 2015 et la nouvelle donne sécuritaire sur le territoire national.

41. *Partie publique du plan Vigipirate, op. cit.*, p. 18-81.

42. C. Camus, « Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 56.

2015 et le renouveau des enjeux de sécurité intérieure

L'année 2015 constitue un tournant majeur dans l'emploi des forces terrestres sur le territoire national. Au lendemain des attentats survenus à Paris au mois de janvier, le gouvernement active le contrat opérationnel en mobilisant 10 000 hommes des forces terrestres pour assurer la protection de sites sensibles situés en zones publiques. Prévus initialement pour être limités dans le temps, cette mesure est prolongée au printemps pour une durée indéterminée, engendrant une pression sur la ressource humaine et le cycle de préparation opérationnelle. Afin de subvenir aux nouveaux besoins, le parlement vote une actualisation de la loi de programmation militaire qui accroît la force opérationnelle terrestre. Ce dispositif ne parvient pourtant pas à empêcher les attaques terroristes du 13 novembre, les plus meurtrières de l'histoire du pays. Alors que l'état d'urgence est proclamé et que les références guerrières se multiplient dans l'arène politique, la doctrine d'emploi des forces terrestres fait l'objet d'intenses débats, lourds de conséquences pour l'outil de défense français.

Une logique de posture et de ressources

Dès l'attaque contre le journal *Charlie Hebdo* au matin du 7 janvier, le dispositif Vigipirate est rehaussé au niveau « alerte attentat » pour la zone de défense de Paris : le jour même, l'armée de Terre mobilise sa réserve Vigipirate de 158 militaires pour venir renforcer les 450 hommes déjà déployés dans le cadre des mesures permanentes. Alors qu'une policière municipale est abattue le 8 janvier et que des prises d'otages surviennent le 9 janvier dans une épicerie cachet de Vincennes et dans une imprimerie de Seine-et-Marne, 850 autres militaires viennent renforcer le dispositif.

Au lendemain des manifestations du 11 janvier, le Premier ministre décide d'activer la mesure additionnelle de Vigipirate qui prévoit de « faire appel aux armées pour la protection d'un nombre limité de sites situés en zones publiques », cette mesure s'applique à plus de 300 sites, associés pour l'essentiel à la communauté juive. C'est à cette fin que le Président active le contrat opérationnel, prévoyant la capacité de déployer 10 000 hommes sur le territoire national : c'est le début de l'opération *Sentinelle*⁴³.

43. Entretien avec un officier du CDEF, Paris, 19 février 2016.

Dès le mois de janvier 2015, il est clair que deux logiques président à la réquisition des forces armées : une logique de posture et une logique de ressources. La logique de posture est présente depuis les premières réquisitions Vigipirate en 1986 : elle consiste à faire appel aux soldats pour leur fonction « rassurante et dissuasive⁴⁴ » davantage que sécuritaire. Le ministère de la Défense souligne ainsi « l'image très positive d'efficacité et de puissance [de] soldats en armes à même de rassurer la population⁴⁵. » L'accueil chaleureux réservé par les populations aux soldats venus les protéger semble effectivement attester de cette fonction de réassurance⁴⁶.

Si l'on considère la règle des « 4I » qui veut que le recours aux armées sur le territoire national n'intervienne que lorsque les forces de sécurité intérieure sont inexistantes, insuffisantes, indisponibles ou inadaptées, alors la logique de posture reviendrait à mettre en avant une certaine « inadaptation » des forces de police et de gendarmerie à assurer la tâche de « réassurance » des populations.

Si la logique de posture était présente dès les premiers temps de Vigipirate, la logique de ressource est davantage liée à la période post-2015 du fait de la mise en œuvre de mesures très consommatrices en effectifs. Les armées sont ici moins mobilisées pour leur valeur intrinsèque que par l'absence d'autres moyens disponibles : dès que sont décidées les mesures additionnelles au soir du 11 janvier, il est clair que l'Intérieur ne dispose pas des moyens humains pour les assumer. Selon la règle des « 4I », la logique de ressource souligne le caractère insuffisant ou indisponible des forces de sécurité. Comme l'affirme le Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, « les effectifs de police et de gendarmerie sont positionnés, donc disséminés sur l'ensemble du territoire, ce qui rend compliqué la génération rapide d'une force pour les besoins de Vigipirate. [Seules] les armées, constituent une ressource de forces [...] mobilisable dans l'urgence⁴⁷. » Certes, la gendarmerie mobile et les CRS sont normalement les forces de réserve de l'Intérieur, mais elles sont en fait largement consommées par leurs tâches quotidiennes, si bien qu'après un effort au printemps 2015, la gendarmerie mobile ne pouvait plus déployer au profit de Vigipirate que 10 escadrons sur les 108 qui la composent⁴⁸.

44. « Déclaration du Gouvernement et débat sur le rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national pour protéger la population », compte rendu intégral, Paris, Assemblée nationale, 16 mars 2016.

45. *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population*, Rapport au Parlement, Paris, Ministère de la Défense, 2016.

46. C. Piquet, « Les Français chouchoutent leurs soldats », *Le Figaro*, 11 février 2015.

47. « Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale », Compte rendu n° 23, Commission de la défense nationale et des forces armées, Paris, Assemblée nationale, 2 décembre 2015, p. 6.

48. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces : Forces terrestres », Avis n° 3115 sur le projet de loi de finances pour 2016, Paris, Assemblée nationale, 8 octobre 2015, p. 27.

La problématique des sites à surveiller illustre particulièrement bien la tyrannie des effectifs qui a dominé l'emploi des forces terrestres après les attentats de janvier. Initialement limités à 300 sites, liés pour l'essentiel à la communauté juive et à quelques sièges de rédaction, la liste s'étend dès le mois de janvier aux autres sites religieux – renforcés par l'explosion des actes islamophobes et la tentative d'attentat contre des églises de Villejuif révélée en avril. Le nombre de sites à protéger s'accroît de façon considérable au fur et à mesure que s'étend la perception de la menace⁴⁹ : l'attentat de Saint-Quentin Fallavier en juin fait craindre une attaque sur des sites industriels (SEVESO), le vol de munitions et d'explosifs sur le site de Miramas en juillet pose la question de la protection des infrastructures de défense (opération *Cuirasse*), l'attentat manqué du Thalys en août relance les craintes sur les transports ferroviaires, les attentats du 13 novembre poussent à inclure les terrasses et les salles de concerts, etc.

À la fin de l'année 2015, le dispositif Vigipirate atteint un chiffre record de près de 12 000 sites surveillés sur tout le territoire national dont près de 10 000 en Île-de-France⁵⁰. Si l'armée de Terre n'est responsable que de 14 % des sites, sa part en temps de travail est considérable du fait notamment qu'elle s'est vue assigner en priorité les sites bénéficiant de gardes statiques, les plus consommatrices en effectifs – jusqu'à 12 personnels par jour pour la protection d'une école⁵¹. Par ailleurs, la surveillance policière ou de gendarmerie, le plus souvent incluse dans des circuits mobiles, est plus facilement conciliable avec leur mission de sécurité publique, alors qu'elle ne saurait recouper les autres activités des forces terrestres (préparation opérationnelle, formation, projection).

La logique de ressources prend un nouveau tournant au printemps 2015 lorsque le président de la République annonce le maintien d'un déploiement de 7 000 hommes « dans la durée », auxquels doivent s'ajouter 3 000 autres en alerte pour pouvoir remonter rapidement à 10 000 hommes et les maintenir durant un mois. Ce contrat opérationnel renouvelé est inscrit dans une loi votée en juillet 2015 et actualisant la Loi de Programmation militaire (LPM) 2014-2019 pour donner aux armées les moyens de ces nouvelles exigences. Plus encore qu'une mobilisation massive mais ponctuelle, c'est l'inscription d'un haut niveau d'engagement dans la durée qui constitue le tournant majeur pour l'armée de Terre.

49. Entretien avec un officier de police, Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité (SGDZDS), Paris, 23 février 2016.

50. « Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur », Compte rendu n° 41, Commission de la défense nationale et des forces armées, Paris, Assemblée nationale, 23 mars 2016.

51. Entretien avec un officier de police, SGZDS, *loc. cit.*

Il ne faut pas attendre plus de quelques mois pour que le scénario de « remontée en puissance » soit activé quand, au soir du 13 novembre 2015, trois équipes de trois hommes équipés de fusils d'assaut et de ceintures d'explosifs se livrent à une série de fusillades et d'attentats-suicides dans Paris et aux abords du Stade de France, provoquant la mort de 130 personnes et plus de 400 blessés. Tandis que le Président de la République proclame l'état d'urgence, la force *Sentinelle* voit ses effectifs remonter à 10 000 hommes en l'espace de 72 heures⁵². Ces effectifs sont maintenus, avec en perspective la conférence internationale sur le climat (COP21) qui se tient le mois suivant, puis les fêtes de fin d'année.

Au mois de mars 2016, conformément à la loi d'actualisation de la LPM, le ministre de la Défense remet au Parlement un rapport sur l'emploi des forces armées sur le territoire national. Il y entérine le tournant pris un an plus tôt d'un retour durable des forces terrestres à l'intérieur des frontières, en vue de missions diverses, notamment antiterroristes – la menace terroriste est d'ailleurs la seule à être analysée dans le rapport⁵³. L'abandon de la logique de « projection sur le territoire national » pour un retour à une inscription des forces terrestres dans la durée s'exprime notamment par la mise en valeur d'une « Posture de Protection Terrestre » qui vient compléter les postures permanentes de sécurité aérienne et de sauvegarde maritime prévalant depuis plusieurs décennies dans les autres milieux. Présenté dans le rapport comme un « retour à la normale » d'une contribution permanente des forces terrestres à la sécurité du territoire, ce « rééquilibrage » a en réalité un impact considérable qui va nécessiter un effort d'adaptation de l'outil de défense.

Les adaptations des forces terrestres

Face au changement majeur qu'a constitué le déclenchement de l'opération *Sentinelle*, l'effort d'adaptation des armées a été continu. La posture des forces terrestres déployées sur le territoire national a ainsi été revue à plus de quinze reprises⁵⁴. Habituellement tournés vers les opérations extérieures, les hommes et les femmes de l'armée de Terre ont dû se réorganiser pour prendre en compte la nouvelle donne, tant sur le plan capacitaire, que juridique ou tactico-opératif.

52. Entretien avec un officier du CDEF, *loc. cit.*

53. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 15-19.

54. Entretien avec un officier, état-major de la zone de défense de Paris (EMZDP), 17 mars 2016.

Un risque de surchauffe capacitaire

Avec le prolongement de *Sentinelle*, c'est de toute évidence les enjeux capacitaires qui ont été perçus comme le premier facteur d'adaptation pour les forces terrestres. Si la mobilisation de 10 000 hommes était prévue par le contrat opérationnel, son inscription dans la durée ne l'était pas et n'a pu être assurée qu'au prix de renoncements conséquents en matière de remise en condition, de préparation opérationnelle et de déploiements outre-mer.

Avec 70 000 soldats déployés sur le territoire national pour la seule année 2015, c'est plus de 105 % de la force opérationnelle terrestre qui a été engagée. L'armée de Terre devait par ailleurs assurer les besoins terrestres des opérations extérieures et des forces de présence (10 000 hommes). Afin de préserver les unités destinées à ces missions prioritaires, le Commandement des forces terrestres a dû se reposer sur les régiments en phase de « remise en condition » et de « préparation opérationnelle. » Cela s'est traduit pour certains par plus de 220 jours loin de leur régiment – et donc de leurs familles – avec jusqu'à six rotations de 4 à 6 semaines⁵⁵.

Pour faire face à la demande en effectif, c'est tout d'abord l'échelon national d'urgence (alerte « Guépard ») qui, dans les premiers mois de 2015, a servi de variable d'ajustement. Il a ensuite fallu réduire l'enveloppe des forces de souveraineté (Antilles, Guyane, Océan Indien, Pacifique) où environ 3 000 hommes n'ont finalement pas été déployés au profit de l'opération *Sentinelle*. Mais c'est surtout l'entraînement, et notamment la préparation opérationnelle interarmes (PO-IA), pièce maîtresse du socle de compétences, qui a été touché dans la durée : dans les centres d'entraînement spécifiques comme le centre d'entraînement aux actions en zone urbaine (CENZUB) ou le centre d'entraînement au combat (CENTAC), ce sont 70 % des rotations qui ont été annulées. Alors que l'objectif de la LPM 2014-2019 fixait à 90 le nombre de journées de préparation opérationnelle par an, cette moyenne est descendue à 59 en 2015 du fait des engagements intérieurs⁵⁶.

Tandis que l'armée de Terre cherche à limiter la perte de savoir-faire, l'idée émerge de réorienter une partie de la préparation opérationnelle des forces terrestres au profit de la sécurité intérieure en réintroduisant des exercices en « terrain libre », c'est-à-dire en dehors des grands camps où se déroule aujourd'hui la totalité des entraînements. La proposition est d'ailleurs reprise dans le rapport du Ministère de la Défense au Parlement :

55. « Audition du général Arnaud Sainte-Claire Deville, commandant les forces terrestres », Compte rendu n° 16, Commission de la défense nationale et des forces armées, Paris, Assemblée nationale, 17 novembre 2015, p. 5.

56. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 29.

Déployées dans des zones peu fréquentées ou difficiles d'accès, en coordination avec les autorités administratives et les forces de sécurité intérieure, les unités concernées peuvent travailler des savoir-faire utiles en opération extérieure, tout en exerçant une présence et en contribuant à l'acquisition d'informations d'environnement.⁵⁷

C'est le sens de l'expérimentation *Minerve* qui s'est tenue en avril 2016 et où une compagnie du 7^e Bataillon de Chasseurs Alpins a appuyé des gendarmes dans « des missions de contrôle de flux et de surveillance dans la zone périurbaine grenobloise⁵⁸. » Quel que soit l'intérêt de tels exercices en terrain libre, il paraît néanmoins difficile de réconcilier toutes les exigences de la préparation opérationnelle et celles de la sécurité intérieure : se pose par exemple la question de l'emploi de munitions réelles ou de matériels lourds (blindés, artillerie) nécessaires aux exercices interarmes mais peu adaptés au territoire national.

Dès le mois de mars 2015, il est clair que les forces terrestres ne pourront tenir leurs engagements sans accepter une perte de leurs savoir-faire alors que la LPM prévoyait encore la suppression de 34 000 postes du budget de la Défense (toutes armées confondues). Le Président de la République prend alors la décision de stopper les déflations puis d'actualiser la LPM en augmentant la FOT de 11 000 hommes – une première depuis 1997 – pour la porter à un total de 77 000. L'état-major estime qu'il faudra entre deux et trois ans pour recruter et former ces renforts et revenir à un cycle de préparation/opération/remise en condition qui soit satisfaisant tout en prenant en compte les besoins d'un engagement soutenu et durable sur le territoire.

Lorsqu'au soir du 13 novembre la France est à nouveau touchée par le terrorisme, le niveau d'engagement des forces terrestres remonte à 10 000 hommes – niveau d'engagement qui va rester maintenu tout au long de l'état d'urgence. Plutôt que d'ajuster à nouveau la LPM, le Président de la République en appelle dans son discours au Congrès du 16 novembre à « mieux tirer parti des possibilités des réserves de la défense [...] qui peuvent, demain, former une Garde nationale encadrée et disponible⁵⁹. »

L'idée de renforcer les réserves pour pallier les déficits capacitaires des armées n'est pas neuve et avait déjà fait l'objet d'un certain nombre de constats sur ce qui a longtemps été perçu comme le parent pauvre de

57. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 29.

58. L. Lagneau, « Comment exploiter au mieux les capacités de l'armée de Terre pour la sécurité intérieure ? », *Zone Militaire* (blog), 2 mai 2015, disponible sur : www.opex360.com.

59. « Discours du président de la République devant le Parlement », 16 novembre 2015.

l'institution⁶⁰. De fait, l'article 18 de l'actualisation de la LPM votée en juillet 2015 prévoyait des évolutions dans le statut du réserviste comme la réduction du préavis de 30 à 15 jours, l'augmentation de 5 à 10 du nombre de jours d'activité minimale et surtout une rallonge budgétaire de 75 millions d'euros pour les années 2016-2019, puis à nouveau de 10 millions après le 13 novembre. Avec près de 100 millions d'euros pour l'année 2016, le budget des réserves a donc crû de 40 %.

Le rapport du ministère de la Défense remis au parlement au printemps 2016 évoque différentes pistes pour faire passer de 15 à 24 000 le nombre de réservistes de l'armée de Terre : l'amélioration de la formation, des partenariats avec les entreprises et les autres services de la fonction publique, un effort envers le monde étudiant impliquant l'accès à des bourses et des logements dédiés⁶¹.

Des questions persistent néanmoins comme la durée de mobilisation et l'éloignement du lieu de résidence qui demeurent des obstacles pour les employeurs. À ce titre, certains observateurs ont évoqué le modèle de la réserve de la Gendarmerie nationale, qui fonctionne sur des durées réduites et sur une base départementale⁶². Déployer des réservistes à proximité de chez eux apporterait une meilleure connaissance du terrain et atténuerait les effets indésirables liés à l'éloignement des familles. Un tel système impliquerait cependant de repenser le maillage territorial de l'armée de Terre et de réinvestir les déserts militaires – la récente création d'une unité de réservistes à Paris semble aller dans ce sens⁶³.

Si les effectifs demeurent le principal point d'attention sur le plan capacitaire, des questions ont néanmoins été soulevées en ce qui concerne les moyens matériels. La chaîne « équipement » a ainsi bénéficié de plus de 13 millions d'euros d'achats en urgence opérationnelle. Le premier point à avoir fait l'objet de réflexions sont les systèmes d'information et de communication (SIC) : les postes en dotation des forces terrestres n'étant pas interopérables avec le réseau des forces de sécurité intérieure (ACROPOL) et souvent inutilisables sur la capitale du fait des ventes de fréquences, poussant certains militaires, le soir du 13 novembre, à employer leurs téléphones personnels. Il a donc fallu procéder à l'achat de 2000 postes radios DIPAD. L'armée de Terre a par ailleurs breveté une nouvelle interface numérique pour *smartphones* et tablettes, *Auxylium*,

60. M. Dubois et J. Pueyo, *Rapport d'information sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 9 décembre 2015.

61. *Conditions d'emploi des armées*, *op. cit.*, p. 45.

62. « Audition du général Denis Favier, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale », Compte rendu n° 40, Commission de la défense nationale et des forces armées, 23 mars 2016, p. 7-8.

63. « Création du Bataillon de réserve Ile de France », Ministère de la Défense, 28 juin 2013, disponible sur : www.defense.gouv.fr.

proposant des services sécurisés en matière d'appel, conférences audio, chat, cartographie et géolocalisation ainsi que de partage de documents⁶⁴.

En ce qui concerne les véhicules, le parc existant de « gamme commerciale » adapté aux déplacements en zone urbaine était bien insuffisant au regard des effectifs mobilisés. L'armée de Terre a procédé à la location de 200 véhicules auprès d'Europcar. Face au prolongement de la mission, ceux-ci ont finalement été achetés : le parc actuel d'environ 400 véhicules semble suffire aux besoins de mobilité de la force. L'expérience du 13 novembre a pourtant posé des questions quant à l'adaptation de ces véhicules en situation d'attaque : l'absence de gyrophare a rendu plus difficile le déplacement de certaines unités, ainsi que l'identification des véhicules par les civils. L'attaque du Bataclan a aussi posé la question de la protection et de l'intérêt éventuel du blindage des véhicules – qui aurait permis d'évacuer des blessés pris sous le feu des assaillants. Pour l'heure néanmoins, il ne semble pas que de nouvelles acquisitions soient prévues.

En ce qui concerne l'armement, la décision a rapidement été prise de ne pas le faire évoluer considérablement, notamment en introduisant des armes à létalité réduite de type *flash-ball*. D'un avis commun aux ministères de la Défense et de l'Intérieur, une telle dotation aurait eu pour effet de réduire la dimension dissuasive et d'accroître les risques d'une banalisation de l'emploi de la force. Si une bombe lacrymogène et un bâton télescopique ont été fournis aux soldats de l'opération *Sentinelle*, le fusil d'assaut et le pistolet automatique demeurent les armes individuelles des combattants débarqués. Face au risque d'accident, l'état-major a en revanche décidé de recourir à des témoins obturateurs de chambre (TOC), pièce métallique exigeant du combattant une manœuvre supplémentaire pour approvisionner son arme. Ce mécanisme – qui va à l'encontre de l'instruction sur le tir de combat – ne fait pas l'unanimité et a été responsable de plusieurs incidents de tirs depuis sa mise en place⁶⁵.

Enfin, une dernière adaptation matérielle a eu un impact capacitaire ainsi qu'un certain écho médiatique : l'hébergement. Tout au long des années de décrue budgétaire, la vente d'une part du patrimoine immobilier de la Défense n'avait pas préparé les armées à devoir loger plusieurs milliers d'hommes en zone urbaine, notamment en Île-de-France où la plupart des emprises avaient été cédées. Ces derniers ont donc pour une part dû être logés sur des sites civils prêtés par la municipalité ou par certaines communautés. Suite à la révélation de conditions insalubres, le ministère de la Défense s'est engagé dans un effort financier de 6 millions

64. Entretien avec un officier de l'EMZDP, *loc. cit.*

65. Entretien avec un officier, Armée de Terre, Paris, 23 mars 2016. Un incident de tir est un dysfonctionnement de l'arme au moment du tir.

d'euros en 2015 et 15 millions pour 2016 et 2017 en vue de travaux de réhabilitation et de rénovation d'emprises existantes pour accroître leurs capacités d'accueil⁶⁶.

Un cadre juridique en cours d'assouplissement

Parallèlement aux enjeux capacitaires, un autre facteur déterminant pour les forces terrestres est le cadre juridique qui impose des adaptations par rapport à celui auquel elles sont habituées en opérations extérieures. Hors état de siège, c'est sur réquisition de l'autorité civile que les armées peuvent être employées sur le territoire national. En vertu de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) c'est le préfet de zone de défense et de sécurité (également préfet de la région où se trouve le siège de la zone) qui rédige cette réquisition en suivant une procédure précisée par les instructions interministérielles. C'est donc dans ce cadre bien précis que se déroule l'opération *Sentinelle* depuis son déclenchement.

D'emblée pourtant, le format des réquisitions a posé problème au commandement militaire du fait de la difficulté des autorités civiles à exprimer leurs besoins en termes d'effets à obtenir plutôt qu'en moyens spécifiques. Rédigés par des personnels civils de la zone de défense et de sécurité, les réquisitions étaient initialement très précises et ne laissaient aux chefs militaires aucune marge dans leur mise en œuvre⁶⁷. À la demande de leurs différents interlocuteurs militaires, un dialogue s'est cependant établi pour rédiger des réquisitions plus génériques et à partir des missions du plan Vigipirate⁶⁸. Malgré ces efforts, certains états-majors interarmées de zone de défense (EMIAZD), et non des moindres, continuaient pourtant à regretter, fin 2015, « l'absence d'effets à obtenir » de la part des préfets.

S'est également vite posée la question du rythme des réquisitions, qui pouvaient parfois parvenir à l'EMIAZD moins de 24 heures avant leur mise en œuvre, ne laissant que très peu de temps à celui-ci pour organiser la mobilisation. Dans la mesure du possible les autorités préfectorales ont cherché à améliorer ces procédures en étendant la durée d'application des « réquisitions générales » au-delà d'un mois – même si certaines « réquisitions supplétives », d'une portée moindre, continuent à arriver à un rythme hebdomadaire voire quotidien⁶⁹.

Le cadre juridique des réquisitions a également amené à poser la question des moyens légaux mis à la disposition des militaires déployés sur le territoire national, et notamment d'un intérêt éventuel à leur accorder

66. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 48.

67. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 47-48.

68. Entretien avec un officier de police, SGZDS, *loc. cit.*

69. *Ibid.*

des pouvoirs de police judiciaire qui les auraient autorisés à procéder à des interpellations, des perquisitions ou à des interrogatoires. Ce périmètre n'a d'ailleurs pas été modifié par la proclamation de l'état d'urgence en novembre 2015 qui, au contraire de l'état de siège ou des pouvoirs exceptionnels, ne peut conférer des pouvoirs supplémentaires à l'autorité militaire. Ni les armées ni les forces de police n'étaient cependant favorables à une telle évolution qui semblait accroître une confusion et mettre à mal les compétences exclusives de chacun.

Rapidement écartée par les autorités, la question s'est pourtant posée à nouveau à l'occasion de la préparation de l'Euro 2016 lorsqu'il est apparu que « les militaires ne pourr[ai]ent pas obliger un individu à prouver son identité⁷⁰ » à l'occasion de barrages filtrants. Le règlement les autorise toutefois à refuser l'accès d'un site à un individu refusant de coopérer.

Connexe à l'enjeu des pouvoirs de police se trouve celui des règles d'engagement et notamment d'ouverture du feu. Là encore, le gouvernement a choisi de raisonner « à droit constant », c'est-à-dire de ne considérer l'emploi de la force que dans le cadre du code pénal et non celui du droit des conflits armés qui régit les règles d'engagement auxquelles sont habitués les militaires sur les théâtres extérieurs. Sur le plan juridique, la France n'est pas en guerre et c'est donc le droit commun – c'est-à-dire la légitime défense, l'état de nécessité ou l'ordre de la loi – qui constitue l'unique horizon juridique de l'emploi de la force. Ce cadre est d'ailleurs le même pour les policiers, mais pas pour les gendarmes qui bénéficient de dispositions spéciales dans l'usage de leurs armes⁷¹.

Ici encore, l'état d'urgence n'a pas d'impact sur ce cadre d'emploi. En revanche, le gouvernement a présenté en février 2016 un projet de loi sur la « lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale » qui, s'il était adopté, pourrait modifier les règles d'ouverture du feu pour les militaires – ainsi que pour les policiers et les gendarmes – dans le cas d'un « périple meurtrier durant lequel la légitime défense, y compris pour autrui, ne pourrait être invoquée⁷². » En dépit d'un avis circonspect du Conseil d'État, cette disposition a été adoptée en première lecture par les deux chambres.

70. « Audition de M. Louis Gautier, SGDSN », p. 6.

71. T. Caspar-Fille-Lambie et P. Meneghetti, « Principes et problèmes juridiques de l'engagement des forces armées dans la sécurité du territoire national » ; les dispositions particulières des gendarmes sont détaillées par l'article L2338-3 du Code de la Défense. La jurisprudence européenne en donne cependant une interprétation assez restrictive comme l'explique G. Moréas, « Les forces de l'ordre peuvent-elles tirer sur un fuyard? », *Blog Police et cetera*, disponible sur : moreas.blog.lemonde.fr.

72. Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (JUSD1532276L), Conseil des Ministres du 3 février 2016.

Sa promulgation pourrait avoir un impact réel sur l'action des soldats de *Sentinelle* en cas d'attentat suivant ce mode opératoire.

Enfin, la prévalence du droit commun dans la responsabilité pénale des militaires engagés dans des missions de sécurité intérieure soulève la question des « actions contre la force » qui sont régulièrement perpétrées à leur rencontre. De janvier à septembre 2015, le ministère de la Défense avait recensé 1 300 incidents pour la seule région d'Île-de-France, dont 70 % d'actes malveillants (provocations, insultes, menaces, voire dans certains cas isolés, agression). En janvier 2016, l'État-major de la Zone de Défense de Paris (EMZDP) en décomptait encore 3 à 6 par semaine⁷³. Dans le cadre juridique actuel, les militaires peuvent faire appel à un OPJ et sont encouragés à porter plainte à titre individuel, ce qui peut se révéler problématique dès lors que la partie adverse aura accès aux informations personnelles du plaignant présentes dans le dossier.

L'adaptation des structures et des modes d'action

Si le périmètre juridique de l'action n'a jusqu'à présent connu que des adaptations marginales, les structures et les modes d'action des forces terrestres ont beaucoup évolué depuis janvier 2015. De fait, l'armée de Terre préparait depuis 2014 une refonte de son modèle de force. Avec le déclenchement de l'opération *Sentinelle*, il est devenu évident que les missions intérieures constitueraient un axe structurant : c'est pourquoi le nouveau modèle « Au contact », présenté en juin 2015, incluait un « commandement du territoire national » comme l'un de ses cinq piliers essentiels⁷⁴. Le COM-TN ne sera cependant pas inséré dans la chaîne opérationnelle, mais aura pour fonction la rénovation des réserves et la coordination du service militaire volontaire (SMV) inauguré à l'été 2015, formation professionnelle dérivée de la pratique du service militaire adapté (SMA), pratiqué dans les territoires d'outre-mer depuis 1961.

Sur le plan opérationnel, c'est la chaîne OTIAD, donc interarmées, qui assure le commandement de *Sentinelle*, et ce même si la grande majorité des moyens engagés proviennent de l'armée de Terre. Le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'EMA donne les consignes au niveau stratégique, tandis que les EMIAZD assurent la conduite au niveau opératif. Le niveau tactique est piloté par des états-majors tactiques (EMT) qui commandent directement aux « unités élémentaires », les compagnies PROTERRE déployées sur le terrain⁷⁵.

73. Entretien avec un officier de l'EMZDP, *loc. cit.*

74. Les autres sont les forces spéciales, l'aérocombat, la force interarmes Scorpion et les commandements spécialisés.

75. EMP 35.701 Manuel d'Emploi de l'unité élémentaire PROTERRE, Paris, CDEF, EMAT, 2011.

Au mois d'octobre 2015, l'EMIAZD de Paris (EMZDP) – représentant les deux tiers des effectifs – a opéré un tournant majeur en réduisant le nombre de ses EMT de huit à trois. Cette structure a pour avantage de mieux respecter le découpage territorial, permettant une meilleure coordination avec les correspondants civils : l'EMT-Ouest d'environ 1 800 hommes couvre l'Essonne, les Hauts-de-Seine, le Val-d'Oise et les Yvelines, l'EMT-Est déploie ses 2 000 hommes en Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne et Val-de-Marne, quant à l'EMT-Paris, fort de 2 500 hommes, il se limite à Paris intramuros⁷⁶. De même, les unités élémentaires suivent le zonage des circonscriptions de la police afin de faciliter le contact avec les policiers.

Cette structure permettait aussi de se rapprocher du modèle du Groupement Tactique Interarmes (GTIA), principal pion de la manœuvre terrestre en opération extérieure. En évitant de saupoudrer les moyens de commandement, cette structure met le chef de corps en position de prendre de véritables décisions tactiques et de recevoir d'éventuels renforts – comme ce fut le cas après le 13 novembre. Malgré cette restructuration, la sensibilité politique du déploiement des forces terrestres sur le territoire national – notamment à Paris – empêche bien souvent la chaîne de commandement d'exercer sa fonction tactique habituelle, l'EMIAZD se mettant parfois en contact direct avec les trinômes sur le terrain⁷⁷.

L'armée de Terre a également mené des réflexions au niveau des unités élémentaires. L'école de l'Infanterie a notamment proposé de faire basculer les compagnies PROTERRE sur des sections d'infanterie classiques qui conserveraient le même nombre de combattants (12 trinômes) mais avec une masse de commandement divisée par six (de 25 à 4 cadres). Cette configuration « aurait pour avantage de préserver les chaînes de commandement de l'atomisation [...] et de libérer des marges de manœuvre interne⁷⁸. » Le but est notamment de réduire la pression sur les effectifs de l'armée de Terre. Sa mise en œuvre ne pourra toutefois porter ses fruits que si l'autorité requérante abandonne entièrement une logique fondée sur les moyens pour adopter un raisonnement sur les effets.

Si les forces terrestres envisagent de réduire l'encadrement de leurs unités élémentaires c'est aussi parce que les missions qui leur sont confiées n'ont longtemps demandé aucune élaboration tactique. En effet, la prévalence dans les réquisitions de la mission BAT 13-04 consistant à protéger des sites sensibles – notamment issus de la communauté juive – s'est traduite sur le plan tactique par des gardes statiques, dépourvues de

76. Les chiffres sont donnés au 30 novembre 2015, source : CDEF et EMZDP.

77. Entretien avec un officier de l'École de l'Infanterie, *loc. cit.*

78. C. Richard, « Réflexions générales relatives à l'emploi de l'infanterie sur le territoire national », *Fantassins magazine*, n° 35, automne-hiver 2015, p. 54.

mobilité et d'appui, qui ne pouvaient à ce titre être pensées comme une manœuvre tactique. Par-delà le peu d'intérêt de la mission et la lassitude – voire l'incompréhension – qu'elle suscite chez ceux qui y sont astreints, ce déploiement a pour effet de dévoiler certains sites dont la discrétion était jusqu'alors gage de sûreté. Il expose par ailleurs les militaires à des menaces (voiture bélier, tir embusqué) sans riposte évidente. Le dispositif supposé assurer un effet dissuasif se retourne alors contre la force en offrant des cibles aux adversaires potentiels⁷⁹.

Les missions de dissuasion comme de protection semblent toutefois avoir bien été remplies puisqu'aucun acte terroriste n'a pu enregistrer de réussite à l'encontre de ces sites défendus, et ce malgré un certain nombre d'incidents dont deux graves à caractère terroriste (à Nice en février 2015 et à Valence en janvier 2016). Le bon bilan tactique des sites défendus ne saurait pourtant se traduire par un succès à l'échelle de tout le théâtre, comme l'explique le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve :

Voyez, dans le dernier numéro de la publication de Daech, *Dar Al-Islam*, les menaces contre les centres sociaux, les écoles, les enseignants – compte tenu de ce qui s'est passé à Bruxelles et des menaces qui pèsent donc aussi sur les infrastructures de transport, nous savons qu'il est absolument impossible d'assurer, avec les 10 000 militaires engagés dans le cadre du contrat opérationnel et les 240 000 policiers et gendarmes, des gardes statiques partout, dès lors que tous les sites sont susceptibles d'être visés⁸⁰.

Compte tenu de la nature diffuse et opportuniste de la menace, la sécurisation de sites par des gardes fixes semble donc être vouée à un échec opératif et stratégique. La preuve en a été donnée au soir du 13 novembre au cours duquel « la ligne Maginot de l'après-7 janvier [fut] soigneusement contournée⁸¹ », ainsi que le reconnaît lui-même le chef d'état-major de l'armée de Terre.

L'armée de Terre n'avait pourtant pas attendu les attentats de novembre pour critiquer cette posture – imposée par l'Intérieur – en faisant la demande dès le mois de février d'y substituer des dispositifs de patrouilles dynamiques. Au printemps 2015, les réquisitions ont effectivement évolué, réduisant le nombre de sites en garde statique. En octobre, le chef d'état-major de l'armée de Terre estimait que l'opération était désormais composée « aux deux tiers de dispositifs dynamiques⁸² »,

79. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 50-51 ; entretien avec un officier de l'École de l'Infanterie, *loc. cit.*

80. « Audition de M. Bernard Cazeneuve », *loc. cit.*, p. 6-7.

81. J.-P. Bossier, « L'Armée de terre, le territoire national et l'année 2015 », *Revue Défense Nationale*, janvier 2016, p. 15.

82. « Audition du général Jean-Pierre Bossier », *loc. cit.*, p. 3.

ce qui a permis de réduire de 1 300 le nombre d'hommes déployés et de placer en réserve le personnel restant, mobilisable en 48 heures⁸³. Cette évolution a atteint 75 % de gardes dynamiques en avril 2016⁸⁴.

Les gardes dynamiques fonctionnent sous forme de patrouilles permettant de passer devant un certain nombre de sites. Le général Sainte-Claire Deville, commandant des forces terrestres, propose ainsi de s'inspirer des schémas employés par les Britanniques en Irlande du Nord « pour diminuer la pression sur les effectifs, disposer d'un dispositif plus réactif [et ainsi] faire en sorte que la surprise change de camp⁸⁵. » Un tel dispositif permet de retrouver un élément de manœuvre et d'incertitude pour un éventuel adversaire tout en libérant des effectifs⁸⁶.

Un noyau dur de sites « statiques » persiste cependant, notamment en région parisienne dans le cas d'un certain nombre de lieux associés à la communauté juive. C'est un organe indépendant, le Service de Protection de la Communauté Juive (SPCJ), qui transmet les besoins auprès des autorités préfectorales. Selon le ministre de l'Intérieur, ces interlocuteurs « se sont habitués aux gardes statiques et considèrent qu'y mettre fin serait une manière de remettre en cause la sécurité qu'on leur a promise⁸⁷. » Même si la communauté juive continue d'offrir une cible privilégiée et que le politique ne s'est pas dérobé à ses engagements aux lendemains de la prise d'otage de l'*Hyper Cacher*, la perception, après le 13 novembre, d'une menace désormais générale a pu susciter une impression d'appropriation de moyens militaires au profit d'intérêts communautaires : ce ressentiment diffus pourrait entamer la légitimité de la force et se retourner contre ses bénéficiaires immédiats.

Face à ces évolutions, les autorités privilégient le dialogue avec les communautés. En établissant une relation de confiance avec certains responsables locaux, la Zone de Défense de Paris est par exemple parvenue à une « expérimentation dynamique à Sarcelles, dans le quartier de la 'petite Jérusalem'⁸⁸ » où plusieurs sites communautaires très rapprochés, qui bénéficiaient jusqu'alors de gardes statiques individuelles, ont pu être regroupés sous une seule patrouille plus efficace. Le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale évoque pour sa part un travail en cours pour « privilégier les moyens d'autoprotection de ces lieux :

83. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 35.

84. Propos liminaire du général Jean-Pierre Bosser, Audition devant la mission d'information sur la présence et l'emploi des armées sur le territoire national, Assemblée nationale, 23 mars 2016.

85. « Audition du général Arnaud Sainte-Claire Deville, CFT », *loc. cit.*, p. 14.

86. Entretien avec un officier de l'EMZDP, *loc. cit.*

87. « Audition de M. Bernard Cazeneuve », *loc. cit.*, p. 11. Contactée, la direction du SPCJ n'a pas donné suite à nos demandes d'entretien.

88. Propos liminaire du général Jean-Pierre Bosser, *loc. cit.* p. 3.

vidéosurveillance, sas de protection, recours à des sociétés privées, etc.⁸⁹ » De tels dispositifs devront cependant trouver un juste équilibre entre la volonté de libérer des forces terrestres de missions statiques et le maintien d'un « pacte de sécurité » ne laissant personne de côté.

La quête de complémentarité avec les forces de sécurité intérieure

En dépit d'un effort considérable d'adaptation à un contexte nouveau, les missions des forces terrestres demeurent marquées par un questionnement quant à la répartition des tâches avec les forces de sécurité. Avec le prolongement de la mission dans le temps, un doute s'est installé quant à l'application des quatre principes directeurs de la réquisition des armées que sont l'inexistence, l'insuffisance, l'indisponibilité ou l'inadaptation des forces de sécurité intérieure. Alors que les forces armées cherchent à mettre en avant leurs qualités intrinsèques – et donc à insister sur l'inadaptation des forces de sécurité intérieure sur certaines missions – l'autorité civile persiste à les employer dans des tâches limitées soulignant surtout l'indisponibilité (ou l'insuffisance) des effectifs de police.

Sur le plan qualitatif, la complémentarité des forces terrestres est généralement présentée sous l'angle des « compétences spécifiques de l'armée professionnelle⁹⁰ » : sont ainsi souvent citées les capacités de planification, d'intégration et de réaction rapide ainsi que les capacités de dissuasion et de combat grâce à la maîtrise d'armes de guerre. Viennent ensuite l'apport éventuel de « moyens spécialisés » ou de « capacités de niche », comme les forces spéciales, les véhicules blindés et les moyens aéromobiles (tous présents dans les forces de sécurité intérieure, mais en très faible nombre), certaines capacités du génie militaire, ainsi que les moyens de protection et d'intervention contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC)⁹¹. Force est pourtant de constater que très peu de ces capacités ont, à ce jour, été utilisées dans le cadre des missions de sécurité intérieure dont la nature n'impliquait pas que seules les armées puissent les mettre en œuvre.

Le rapprochement des missions des forces terrestres avec celles des forces de sécurité intérieure – mais sans pour autant impliquer un transfert de pouvoir – suscite parfois une comparaison vecteur de rivalité entre les différents corps, statuts, avantages et aménagements afférents à chacun

89. « Audition de M. Louis Gautier, SGDSN », *loc. cit.*, p. 13.

90. « Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, sur les conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », Compte rendu Commission de la défense nationale et des forces armées, p. 3.

91. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 34 et suiv.

(primes et traitement des heures supplémentaires chez les uns, réductions sur les titres de transport chez les autres, etc.). La présence de syndicats puissants au sein de la police a pu à l'occasion alimenter des tensions, par exemple lorsque plus de 200 CRS se sont mis en arrêt maladie pour manifester leur fatigue face aux astreintes de Vigipirate⁹².

Par-delà l'enjeu, déjà cité, des réquisitions et de la mise en avant d'une logique d'effet sur la logique de moyens, s'oppose plus structurellement deux cultures dont l'une, militaire, est marquée par une hiérarchie unifiée et un fort travail de planification, tandis que l'autre, policière, privilégie la réaction et multiplie les divisions fonctionnelles – entre sécurité publique, police judiciaire et CRS, et surtout entre échelon national et autonomie locale, avec notamment le rôle de la Préfecture de Police, parfois difficile à cerner pour les officiers des forces terrestres.

Le rapport du ministère de la Défense au Parlement met quant à lui l'accent sur une expérience de coopération interministérielle réussie avec la création d'un état-major commun à l'armée de Terre et à la gendarmerie dans le cadre de l'opération *Harpie* en Guyane. Cette procédure, qui inclut une planification partagée, garantit l'unité du commandement⁹³. En métropole, même si le ministre de l'Intérieur assure être en « parfaite symbiose et en coordination permanente⁹⁴ » avec la Défense, force est de constater qu'il n'existe toujours pas de structure de commandement unifiée. Même l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) créé en juin 2015 – soit six mois après le début de *Sentinelle* – n'inclut pas de représentant permanent des armées.

Malgré l'absence de dispositif intégré, la coopération semble plus satisfaisante à l'échelon local, grâce notamment au travail des officiers de liaison détachés auprès des directions départementales de sécurité publique (DDSP) ou, dans le cas de la Préfecture de Police, de la Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne (DSPAP), qui peuvent lisser les hiatus de la chaîne de commandement.

La question du renseignement est un bon exemple de ce choc des cultures. Alors que le travail d'état-major dans l'armée repose en grande partie sur le dialogue entre le « renseignement » (J2) et les « opérations » (J3), l'opération *Sentinelle* n'a pas été autorisée à véritablement armer son bras renseignement – la Direction du Renseignement Militaire (DRM), qui l'abreuve, n'ayant pas vocation à travailler sur le territoire national. Après avoir un temps plaidé pour aménager ce cadre réglementaire, les armées ont fini par accepter la primauté du renseignement des services intérieurs,

92. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 32.

93. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 61.

94. « Audition de M. Cazeneuve », *loc. cit.*, p. 6.

et notamment de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Cela ne serait pas, en soi, problématique si la DGSI pouvait partager ses informations auprès des forces armées : ceci n'est pourtant pas possible dès lors que le principal service de renseignement intérieur agit en tant que police judiciaire sous le sceau du secret de l'instruction, ou à tout le moins sous le contrôle du parquet. Les cellules renseignement des EMIAZD ne reçoivent donc que très peu d'information de l'Intérieur et ne contribuent donc pas à l'élaboration d'une véritable manœuvre pour l'opération⁹⁵.

La création en 2014 d'un Service Central de Renseignement Territorial (SCRT) reprenant la fonction des anciens Renseignements Généraux d'un renseignement d'intérêt administratif (soit préventif) et non judiciaire (soit répressif) aurait logiquement dû en faire un partenaire idéal pour les forces terrestres en mission de sécurité intérieure. On pourrait envisager le détachement auprès du SCRT d'officiers de liaison des forces terrestres (sur le modèle de ceux détachés auprès des DDSF). Leur tâche se rapproche en effet davantage du « renseignement d'ambiance » pratiqué en opérations extérieures, et visant à une meilleure maîtrise de la violence. Pour l'heure, cependant, le SCRT semble ne faire l'objet d'aucune coopération spécifique avec le ministère de la Défense.

Si la question du renseignement est cruciale, celle de l'intervention en cas d'attentats est également au cœur des enjeux de coopération avec les forces de sécurité intérieure. La doctrine d'emploi semble claire sur ce point : en tant que force de troisième catégorie, les armées ne sont pas censées intervenir avant les « primo-intervenants » que sont les forces de police et de gendarmerie, en dehors naturellement du cas de légitime défense. En cas d'attaque, le rôle des militaires est d'assurer des tâches de sécurité libérant des effectifs pour permettre à la police d'intervenir. A cette fin, certains EMIAZD ont mis en place des *Quick Reaction Forces* (QRF) sur le modèle pratiqué en opérations extérieures⁹⁶. Prélevées sur la masse au repos (environ un tiers des effectifs déployés), ces forces d'environ deux sections peuvent être envoyées en renfort à tout moment. Pourtant, l'idée même que les armées disposent d'une force de réaction a pu susciter des réticences au ministère de l'Intérieur⁹⁷.

La nuit du 13 novembre 2015 a néanmoins mis à rude épreuve le schéma d'intervention des forces de l'ordre. Un groupe de soldats en faction devant un site à proximité de la rue de Charonne a par exemple entendu la fusillade. Sans être réquisitionné par l'autorité civile, il s'est rendu sur les lieux et, en coordination avec les policiers, a pu contribuer à établir un périmètre de sécurité. L'arrivée du groupe de combat, groupé et

95. Entretien avec un officier de l'EMZDP, *loc. cit.*

96. Entretien avec un officier du CDEF, *loc. cit.*

97. Entretien avec un officier de police du SGZDS, *loc. cit.*

équipé a eu une forte impression sur la population et a rassuré les sauveteurs, sensibilisés au risque de sur-attentat, qui se seraient écriés : « C'est bon, l'armée nous protège, on peut faire notre travail⁹⁸ ! » Cette initiative n'a pas pour autant été toujours bien vue à la Préfecture de Police. De même, lorsque le 18 novembre, le RAID est intervenu dans un appartement de Saint-Denis contre les auteurs présumés de l'attentat, un détachement *Sentinelle* a offert au commissaire de quartier d'établir le périmètre de sécurité, ce qui aurait été mal reçu par la Place Beauvau.

Au Bataclan, un autre groupe a pu également rejoindre très rapidement les équipes de la Brigade Anti-Criminalité (BAC) qui sont arrivées les premières sur les lieux. Alors que l'unité prend connaissance de la situation, un des terroristes ouvre le feu dans le passage Saint-Pierre Amelot, à une trentaine de mètres du groupe, mais les militaires ne sont pas en mesure de riposter car seul le bras de l'assaillant dépasse de la porte. A l'occasion d'une table ronde tenue à l'Assemblée nationale, un représentant syndical de la police a fait le récit d'une discussion sur le fait :

On a un collègue qui nous racontait l'anecdote d'un gradé de la BAC qui a dit à des militaires qui étaient là : "Allez, on y va !" [...] Le détachement *Sentinelle* a dit : "Non, je n'ai pas d'ordre pour bouger" ; [le policier] lui a répondu "Bah passe-moi ton Famas." Le militaire a refusé de se séparer de son arme.⁹⁹

Cette anecdote – qui n'a pas été confirmée par le retour d'expérience de l'armée de Terre – pose néanmoins la question d'une forme d'injonction contradictoire de la part des forces de sécurité intérieure qui refusent le principe d'une intervention des militaires tout en leur reprochant de rester l'arme au pied dans certaines circonstances.

La question s'est à nouveau posée avec l'élaboration d'un nouveau « schéma national d'intervention¹⁰⁰ » par le ministère de l'Intérieur, qui entend répartir les rôles des différentes forces *via* un commandement des opérations d'intervention spécialisée. Si les forces armées n'y sont pas mentionnées, certains évoquent une éventuelle participation des unités du Commandement des Opérations Spéciales en cas d'attaque terroriste. Le 1^{er} Régiment de Parachutistes d'Infanterie de Marine, basé à Bayonne et spécialement formé aux missions de contre-terrorisme et de libération d'otages, pourrait ainsi le cas échéant être réquisitionné en cas d'urgence

98. Entretien avec un officier de l'armée de Terre, *loc. cit.*

99. « Audition de M^{me} Céline Berthon et de M. Jean-Luc Tartavull, secrétaire générale et secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN), et de M. Thierry Clair, secrétaire national de l'UNSA-Police », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Compte rendu n° 13, Paris, Assemblée nationale, 23 mars 2016, p. 10.

100. *Schéma National d'Intervention*, Paris, Ministère de l'Intérieur, avril 2016.

absolue et d'absence de moyens disponibles des forces de sécurité intérieure (l'antenne du RAID la plus proche étant à Bordeaux)¹⁰¹.

Par-delà le rôle des forces spéciales (ou spécialisées), la problématique du schéma d'intervention soulève des enjeux plus profonds quant à la répartition des rôles entre forces terrestres et forces de sécurité intérieure. La logique de Beauvau est aujourd'hui de renforcer sa capacité à intervenir dès le déclenchement d'une attaque en dotant les primo-intervenants de nouveaux moyens juridiques, réglementaires et capacitaires. Sur le plan juridique, le projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme déjà évoqué renforce les dispositions légales concernant l'emploi de la force. Sur le plan réglementaire, une note du Directeur Général de la Police Nationale datée de décembre 2015 incite désormais les primo-intervenants à prendre les mesures pour « fixer ou confiner », voire, le cas échéant, « neutraliser¹⁰² » l'assaillant. Enfin, sur le plan capacitaire, le plan d'équipement BAC-PSIG présenté en avril 2016 par le ministre de l'Intérieur prévoyait la livraison de plus de 800 fusils d'assaut HK G36 – soit un pour six policiers des BAC en moyenne – et de 400 autres pour les pelotons de sécurité et d'intervention de la Gendarmerie (PSIG). Le plan comporte également la généralisation des casques balistiques et gilets pare-balles porte-plaques ainsi que la dotation de nouveaux véhicules¹⁰³.

Cet accroissement de la puissance de feu des unités « intermédiaires » de police et de gendarmerie – entre les unités d'intervention spécialisées (RAID, GIGN, BRI) et les unités d'intervention « élémentaires » (police-secours, etc.)¹⁰⁴ – pose la question d'une « militarisation » des forces de sécurité intérieure. Par-delà les défis qu'elle pose en termes de formation à la possession d'une telle puissance de feu – gendarmes et policiers ne tirent à l'exercice qu'une trentaine de balles par an en moyenne¹⁰⁵ – c'est le message envoyé aux forces terrestres, jusqu'alors dépositaires exclusifs de ces capacités, qui semble paradoxal en matière de complémentarité. La comparaison entre des forces de police et de gendarmerie de plus en plus lourdement armées et des forces terrestres cantonnées à des modes

101. J.-M. Tanguy, « Le COS pourra opérer sur le TN », *Le Mamouth*, 14 mars 2016, disponible sur : lemamouth.blogspot.fr.

102. « Schéma tactique de primo-intervention sur tuerie de masse », DGPN, 21 décembre 2015.

103. Discours de M. Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur, pour la mise en place nationale du Plan BAC-PSIG 2016, Reims, 1^{er} avril 2016.

104. « Répartition des unités de la police et de la gendarmerie nationales dans le spectre de l'intervention », *Schéma National d'Intervention*, *loc. cit.* Un représentant syndical a exprimé le souhait de voir ce plan « largement étendu à d'autres services », cité in « Audition de M^{me} Céline Berthon et de M. Jean-Luc Tartavull (SCPN) et de M. Thierry Clair (UNSA-Police) », *loc. cit.*, p. 7.

105. Entretien avec un officier de la gendarmerie nationale, Paris, 17 mars 2016.

d'action statiques et encadrées par des règles d'emploi paralysantes, donne alors une impression d'inversion des rôles et des règles de subsidiarité¹⁰⁶.

Avec la mobilisation de plus de 70 000 hommes et femmes des forces terrestres dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, l'année 2015 a sans conteste constitué un tournant majeur dans la conception des missions de sécurité intérieure. Pour parvenir à relever ce défi, l'armée de Terre a dû procéder à un certain nombre d'adaptations capacitaires et tactiques tout en nouant un dialogue avec l'autorité civile dans un cadre juridique contraint. Ces efforts ne suffisent cependant pas à donner à la mission un cadre d'emploi satisfaisant qui mette l'accent sur la complémentarité avec les forces de sécurité intérieure sans pour autant transformer les soldats en supplétifs de celles-ci. L'avenir de la mission dépendra donc d'un véritable travail de mise en cohérence du continuum sécurité-défense.

106. J.-C. Thomann, « Défense et sécurité : mettre fin au confusionnisme ! », *Association de soutien à l'armée française*, 30 mars 2016, disponible sur : www.asafrance.fr.

Quel avenir pour les missions de sécurité intérieure ?

La mise en œuvre du contrat opérationnel de protection au mois de janvier 2015 a profondément transformé les perspectives d'emploi des forces terrestres par les décideurs politiques, ouvrant un champ des possibles dont il est crucial de mesurer toutes les implications. Alors que se profilent des échéances politiques et capacitaires déterminantes pour les armées, le « choix » du territoire national comporte des opportunités mais également des risques qu'il convient de prendre en compte. La difficulté consistera à parvenir à dépasser les enjeux politiques et bureaucratiques pour retrouver une perspective stratégique quant aux missions de sécurité intérieure à confier aux armées. C'est à cette seule condition que se dégageront des lignes de fuite pérennes pour protéger le territoire national sans aliéner nos maigres marges de manœuvre.

Risques et opportunités du territoire national pour les forces terrestres

Le renouveau des missions de sécurité intérieure a engendré des risques mais aussi des opportunités pour les forces terrestres. Afin de tracer des perspectives d'avenir, il convient d'évaluer celles-ci en fonction des différents niveaux d'analyse que sont les capacités, les enjeux stratégiques et géopolitiques ainsi que les questions éthiques et politiques.

Force est de constater que l'appel aux forces terrestres pour assurer le contrat opérationnel de protection sur le territoire national a tout d'abord offert une opportunité immédiate pour l'armée de Terre dans le cadre d'une loi de programmation militaire qui ne semblait pas nécessairement à son avantage. Après avoir montré leur réactivité et leur efficacité lors du déclenchement de l'opération *Serval* en janvier 2013 au Mali, les forces terrestres ont prouvé en janvier 2015 qu'elles étaient une fois de plus un outil unique « dans la main » de l'exécutif. L'élan populaire du 11 janvier, l'accroissement notable de l'intérêt d'une part de la jeunesse française pour le métier des armes ont également contribué à renforcer l'image d'une armée au service de la Nation. La mise en avant de l'armée de Terre comme « modèle » républicain via des initiatives telles que le Service Militaire Volontaire (SMV) a également participé de cette dynamique.

Cette plus-value politique et sociale s'est traduite par des arbitrages favorables du politique en faveur des forces terrestres, nettement visibles dans l'actualisation de la LPM votée en juillet 2015. Celle-ci a mis un coup d'arrêt à la baisse continue des effectifs depuis la professionnalisation et a même introduit un timide début de « remontée en puissance » de la force opérationnelle terrestre, pour la première fois en cinquante ans. La lutte pour la sauvegarde des effectifs était un objectif central de l'état-major de l'armée de Terre – et plus généralement de la Défense – depuis au moins la rédaction du *Livre blanc* de 2013 et on ne saurait nier que le renouveau des enjeux de sécurité nationale a joué un rôle crucial pour y parvenir.

Ces opportunités pourraient bien persister encore longtemps alors que les principaux facteurs y ayant contribué semblent amenés à durer : d'une part la menace terroriste qui demeure élevée et ne devrait pas se résorber avant quelques années, d'autre part une opinion publique fortement favorable aux armées dont on peut espérer qu'elle se maintienne du fait de missions au plus près des populations¹⁰⁷.

L'engagement massif et prolongé des forces terrestres sur le territoire national a néanmoins un coût élevé qui ne promet nullement de s'atténuer si le dispositif est maintenu en l'état. Le premier de ces risques est d'ordre capacitaire. Il convient ici de rappeler que, contrairement aux forces aériennes et maritimes, les missions terrestres de protection du territoire n'ont pas de dimension duale leur permettant de remplir plusieurs fonctions en une même opération – un avion de chasse en exercice ou en transit peut par exemple être employé à tout moment à une tâche de sécurité aérienne ce qui n'est pas le cas des forces terrestres. Même si le retour à une préparation opérationnelle en « terrain libre » vise à retrouver une certaine dualité, la mobilisation des forces terrestres pour les missions de sécurité reste pour l'heure synonyme d'immobilisation pour d'autres tâches. Ce truisme devient problématique lorsque certaines unités de spécialistes sont réquisitionnées : ainsi lorsqu'une compagnie du 2^e Régiment de Dragons, seule unité spécialisée dans l'action en environnement nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique, est mobilisée pour l'opération *Sentinelle*, c'est la capacité NRBC nationale qui est temporairement affectée¹⁰⁸.

Sur le plan de la préparation opérationnelle tout d'abord, la remontée en puissance des effectifs ne saurait compenser une chute de l'entraînement et de la maîtrise de savoir-faire dont les décideurs politiques ne réalisent pas toujours le degré de technicité. La baisse de la

107. P. Chapleau, « Défense : les Français ont une bonne (meilleure) perception des armées », *Lignes de Défense*, 10 juillet 2015, disponible sur : lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr.

108. Entretien avec un officier de l'armée de l'Air, CICDE, Paris, 7 mars 2016.

préparation opérationnelle interarmes est notamment préoccupante quant aux capacités de manœuvre des forces terrestres dans le cadre de futures opérations extérieures de moyenne ou haute intensité militaire. Quant à la mise en condition avant projection (MCP), si elle a pu être préservée jusqu'à présent, c'est avec un format de quatre mois. Il est toutefois intéressant de rappeler qu'en 2008 la phase de MCP avait été étendue à six mois en vue des projections en Afghanistan, du fait de l'intensité de ce théâtre dont l'état-major estimait qu'il nécessitait une mise en condition plus poussée¹⁰⁹. Même avec les renforts prévus par la révision de la LPM, un tel effort – en cas de nouvelle opération extérieure de « haute intensité » – serait difficilement conciliable avec le maintien de l'actuelle posture de sécurité intérieure.

Par ailleurs, l'équilibre que les forces terrestres devraient retrouver dans leur cycle de préparation opérationnelle à l'horizon 2018-2019 dépend du maintien d'un bon taux de recrutement et de fidélisation – dont l'objectif est de maintenir 40% des effectifs à l'issue du premier contrat¹¹⁰. Or les conditions actuelles suscitent une lassitude importante, tant chez les militaires du rang que chez les cadres de l'armée : celle-ci est notamment liée au nombre croissant de jours d'absence sur le temps de remise en condition opérationnelle (RCO), normalement passé en régiment, d'autant que ces absences s'ajoutent à celles, incompressibles, liées au MCP et aux OPEX qui reviennent tous les deux ans environ. Ce « risque de lassitude¹¹¹ », déjà signalé à plusieurs reprises, suscite des inquiétudes au sein des forces quant à l'élaboration de la « manœuvre RH¹¹². »

Enfin, il convient de signaler que l'accroissement de la FOT inscrit dans la LPM actualisée n'a pas été accompagné d'un réel effort sur le plan de l'équipement. Et pour cause, si le contrat opérationnel était un bon argument stopper la déflation des effectifs, la nature des missions de sécurité intérieure permet difficilement de justifier des matériels de décision couvrant le « haut du spectre » de la conflictualité. Une trop grande prévalence des missions de sécurité intérieure pourrait à moyen terme se révéler un véritable piège capacitaire pour l'armée de Terre à un moment où la mise en place du programme *Scorpion* demandera des efforts accrus de mise à niveau des matériels, et où se profile la révision à mi-vie d'équipements phares comme le char Leclerc¹¹³.

109. C. Lepri, « Les leçons de la guerre en Afghanistan », Fondation Jean-Jaurès/Orion, note n°23, 26 février 2013, p. 5.

110. « Audition du général Sainte-Claire Deville, COMFT », *loc. cit.*, p. 14, 18.

111. F. Lamy, « Préparation et emploi des forces », *loc. cit.*, p. 31-35.

112. L. Lagneau, « La qualité des personnels recrutés reste un point de vigilance pour les armées », *Zone militaire*, 9 avril 2016, disponible sur : www.opex360.com.

113. A. d'Évry, « Les chars, un héritage intempestif ? », *Focus stratégique*, n° 53, septembre 2014.

Ce risque d'un enfermement capacitaire permet de formuler une autre mise en garde, contre le danger de voir l'horizon stratégique des forces terrestres se rétrécir, au point de se centrer sur la seule protection du territoire national. S'il est vrai que la France se trouve face à une menace en partie globalisée dans le cas de la mouvance djihadiste, seules les armées peuvent assumer la mission de projection à l'extérieur. Une juste répartition des rôles devrait ainsi conduire à toujours préserver des ressources pour faire face à de nouvelles missions à l'étranger. C'est la première victoire des terroristes que de pousser leur adversaire à la défensive en lui imposant de consacrer des ressources importantes sur son propre sol, là où il aurait pu les employer à l'attaquer.

Par ailleurs, il est important que les forces terrestres puissent regarder au-delà du seul cadre de la lutte contre le terrorisme. Même si les décideurs s'accordent aujourd'hui pour faire de l'État islamique la menace principale pesant sur la France, les autres enjeux ne manquent pas, y compris à proximité du territoire, dont certains pourraient être dimensionnants. Or, un appareil militaire comme l'armée de Terre ne peut se reconfigurer rapidement et la remontée en puissance est un art difficile¹¹⁴. Comme le rappelle le *Livre blanc*, la perspective d'une crise majeure, voire d'un conflit impliquant une puissance régionale n'est désormais plus inenvisageable. Les évolutions à l'œuvre au sein de l'Alliance atlantique depuis la crise en Ukraine ont démontré l'importance des forces terrestres dans les missions de réassurance vis-à-vis des États-membres, qui requièrent des capacités toutes autres que les missions intérieures¹¹⁵.

À ces enjeux stratégiques, il faut également ajouter les risques politiques inhérents à la prolongation des missions de sécurité intérieure pour l'armée de Terre. Le premier est le risque d'accoutumance qui pourrait guetter les pouvoirs publics à l'égard d'une main d'œuvre militaire relativement bon marché et dépourvue de représentation syndicale. Les forces de police sont sur ce point plus coûteuses, notamment au regard du temps de travail : alors que dans la police les congés de récupération en compensation des heures supplémentaires varient entre 100 % et 300 % du temps travaillé, les soldats ne bénéficient d'aucun système équivalent¹¹⁶.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, ces comparaisons peuvent jouer un rôle considérable dans le choix du politique de confier aux militaires des missions normalement réservées aux forces de police. Cette dynamique semble déjà à l'œuvre : le secrétaire général du syndicat des

114. G. Garnier, « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : défis et écueils du redressement militaire », *Focus stratégique*, n° 52, mai 2014.

115. G. Lasconjarias, « Forces terrestres et réassurance : quelles options pour l'Alliance ? », *Focus stratégique*, n° 65, janvier 2016.

116. « Police et gendarmerie nationales », *loc. cit.*, p. 89 ; entretien avec un officier de l'EMZDP.

commissaires de la police nationale rappelle ainsi « qu'en province, certains collègues nous indiquent qu'ils ne pourraient pas fonctionner sans l'appoint de la force *Sentinelle*, laquelle exerce des gardes statiques qui relevaient auparavant des forces de police¹¹⁷. » Une telle évolution atteste d'une accoutumance grandissante des pouvoirs publics à la présence militaire et risque de rendre de plus en plus difficile un éventuel retrait.

Afférent au risque d'accoutumance, le risque de banalisation de l'emploi des forces terrestres sur le territoire national doit aussi être pris en compte. Un bon exemple est offert par les appels répétés de la maire de Calais à « faire intervenir l'armée¹¹⁸ » pour rétablir l'ordre public, troublé par l'installation de campements de réfugiés interdits par la préfecture. Si la sécurisation des frontières fait bien partie des missions incombant aux armées, l'appel systématique à celles-ci pour parer aux désordres causés par l'arrivée de ressortissants étrangers les en éloignerait de beaucoup. Ajoutons que l'absence de pouvoirs de police rendrait pour le moins hasardeux l'apport de l'armée dans un tel contexte. Outre la consommation d'effectifs supplémentaires, le risque associé à un tel usage est la perte de spécificité des forces armées et la diminution de leur effet dissuasif.

Enfin, on ne peut exclure le risque de dérives ponctuelles – mais avec un effet multiplié par l'exposition médiatique – des armées elles-mêmes, notamment dans un contexte de frustration lié à des missions peu valorisantes et à la montée des incivilités. Même si la discipline au sein des régiments reste à l'heure actuelle entièrement satisfaisante et que le comportement sans faute des soldats engagés dans *Sentinelle* mérite d'être rappelé, plusieurs événements sont venus émailler l'image du dispositif au printemps 2016. Au cours des mouvements sociaux contre la loi sur le code du travail, des militaires ont été amenés à interagir avec des manifestants, sous des formes parfois surprenantes, à Paris et à Strasbourg¹¹⁹. Le rapport du ministère de la Défense rappelait pourtant expressément que les « missions [confiées aux armées] excluent les actions relevant du domaine judiciaire [et] les opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public de type contrôle de manifestations, de foule ou d'émeutes sur la voie publique¹²⁰. » Des débordements pourraient vite ternir l'image des forces qui deviendraient alors un « fixateur de tension¹²¹. »

117. « Audition de M^{me} Céline Berthon et de M. Jean-Luc Tartavull (SCPN) », *loc. cit.*, p. 6.

118. M. Baumard, « Natacha Bouchart, maire de Calais : "Il faut que l'armée intervienne" », *Le Monde.fr*, 3 février 2016.

119. « Paroles de sentinelles », *La Dépêche du Midi*, 20 avril 2016 ; P. France, « Militaires et policiers face à des manifestants place Kléber », *Rue89 Strasbourg*, 28 avril 2016 ; C. Hache, « Scène de guérilla aux Invalides : "actes violents" envers les militaires », *L'Express*, 18 mai 2016.

120. *Conditions d'emploi des armées*, *op. cit.*, p. 36-37.

121. N. Guibert, « Les pièges du plan Vigipirate », *Le Monde*, 20 janvier 2015.

Retrouver une perspective stratégique

La stratégie, comme le rappelait le général Beaufre, est une « dialectique des volontés employant la force pour résoudre les conflits¹²². » En d'autres termes, la stratégie naît d'une relation avec un adversaire – un « ennemi désigné, animé collectivement de desseins politiques¹²³ » – dont découle une succession d'actions et de réactions. La difficulté des forces terrestres à élaborer une stratégie de sécurité intérieure tient à la nature de son adversaire dont la dimension « collective » est, du moins sur le territoire national, limitée à des actions subversives et terroristes relativement espacées dans le temps. Or, sans une évaluation pertinente de la menace, les forces terrestres ne pourront adopter de stratégie efficace.

Au lendemain des attentats de janvier 2015, les mots employés par les autorités politiques et militaires sont extrêmement forts : le Premier ministre parle de « guerre contre le terrorisme¹²⁴ » dès le 13 janvier, un terme repris à son compte par le Président de la République le 16 novembre dans son discours de Versailles devant le Congrès¹²⁵. Pour le ministre de la Défense, il est clair que « la menace [est] militarisée », ce qui justifie en retour « la militarisation de notre réponse¹²⁶. »

Ces notions de « guerre » et de « militarisation » méritent néanmoins d'être remises en question. Sur le plan juridique, le terme de guerre renvoie à celui de « conflit armé » qui peut-être international (CAI) ou non international (CANI). Si la France est indubitablement en guerre dans le cadre des opérations qu'elle mène contre l'État islamique en Syrie et en Irak – correspondant à une situation de conflit armé non international internationalisé –, la situation sur son territoire national ne semble pas relever du CANI qui se définit de la manière suivante :

Tous les conflits armés [qui] se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées. [...] Il ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes.¹²⁷

122. A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, Hachette Littératures, 1998, p. 34.

123. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 34

124. « M. Valls : "Oui, la France est en guerre contre le terrorisme" », *Le Monde*, 13 janvier 2015.

125. D. Revault d'Allones, *Les guerres du président*, Paris, Le Seuil, 2015.

126. *Conditions d'emploi des armées, op. cit.*, p. 7.

127. *Les protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949*, Genève, CICR, 2010, p. 88.

S'il est possible de considérer que les combattants djihadistes visant la France forment « des groupes armés organisés sous la conduite d'un commandement responsable », force est de constater qu'ils n'exercent pas de contrôle « sur une partie du territoire. » Quant à leurs opérations militaires, elles sont certainement « concertées » mais non « continues » comme en témoigne l'absence d'attentat en France dans les six mois ayant suivi le 13 novembre. L'expression de « guerre » est donc trompeuse dès lors qu'elle confond la guerre étrangère menée au Moyen-Orient et les opérations de sécurité intérieure menées en France même contre les visées subversives du même adversaire.

Ce paradoxe est bien résumé par Louis Gautier, Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, lors de son audition devant la Commission de la Défense et des Forces Armées de l'Assemblée nationale : « sommes-nous en guerre sur le territoire national ? Mais c'est l'état d'urgence que vous avez voté, non l'état de siège ! En France, un djihadiste est un criminel. En revanche, la France est en guerre contre Daech¹²⁸. » La réponse donnée par le général Denis Favier, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale, est peut-être plus évocatrice encore, puisqu'elle formule cette distinction sous un angle capacitaire : « les forces de sécurité intérieure ne sont pas en difficulté. [...] Nous ne sommes pas face à une rupture stratégique – que serait par exemple la présence de Daech sur le territoire et l'impossibilité pour nous d'y manœuvrer – mais plutôt face à une évolution de la menace¹²⁹. » A ce titre l'immobilisation sur les arrières d'un effectif important (qui, en d'autres circonstances, pourrait être consacré à une « défense de l'avant »), est pour l'État islamique un succès qu'il ne faut nullement sous-estimer.

Que la menace ne soit pas réellement « militarisée » (comme l'affirme le ministre de la Défense), ne doit pas pour autant conduire à la minorer. Les djihadistes veulent effectivement porter la guerre sur le territoire national ; mais ne disposant pas de la base populaire nécessaire, ils ont recours au terrorisme comme levier politique, un mode d'action subversif bien connu et déjà employé par d'autres insurrections¹³⁰. Pour le politologue Gilles Kepel, « ce que souhaite l'EI, c'est déclencher la guerre civile [...] la multiplication des attentats aveugles va organiser des lynchages de musulmans, des attaques de mosquées, des agressions de femmes voilées et ainsi provoquer des guerres d'enclaves, qui mettront à feu et à sang l'Europe, perçue comme le ventre mou de l'Occident¹³¹. »

128. « Audition de M. Louis Gautier, SGDSN », *loc. cit.*, p. 11.

129. « Audition du général Denis Favier, DGGN », *loc. cit.*, p. 3.

130. Voir par exemple G. Chaliand, *Terrorismes et guérillas*, Paris, Flammarion, 1985.

131. G. Kepel, « L'État islamique cherche à déclencher une guerre civile », Propos recueillis par N. Truong, *Le Monde*, 14 novembre 2015.

Dans cette stratégie de la spirale, la réaction des autorités et de la société joue un rôle central car seuls « l'amalgame » et les discriminations peuvent offrir des opportunités aux partisans de la violence et de l'enfermement communautaire¹³². Patrick Calvar, Directeur général de la sécurité intérieure, met justement en garde contre une telle dynamique :

Les extrémismes montent partout et nous sommes, nous, services intérieurs, en train de déplacer des ressources pour nous intéresser à l'ultra-droite qui n'attend que la confrontation. [...] Eh bien, cette confrontation, je pense qu'elle va avoir lieu. Encore un ou deux attentats et elle adviendra. Il nous appartient donc d'anticiper et de bloquer tous ces groupes qui voudraient, à un moment ou à un autre, déclencher des affrontements intercommunautaires.¹³³

Dans une société fragilisée et travaillée par les tensions identitaires, le recours aux armées doit être d'autant plus prudent qu'il s'insère dans une progression du continuum de la violence dont il est important que l'État ne soit pas l'initiateur. Si la situation sécuritaire est préoccupante, elle n'est pas de l'ordre de l'insurrection armée, ni même d'une campagne de terreur véritablement soutenue dans la durée – comme ce fut le cas en Irlande du Nord dans les années 1970 ou en Israël lors de la Seconde Intifada. Or c'est précisément parce que la stratégie de l'adversaire est d'accroître le niveau de tension qu'il est primordial de maîtriser – si possible – l'escalade, et de préserver – si besoin – les moyens d'y faire face.

Pérenniser l'avenir de la défense intérieure

Cette remise en perspective doit permettre de pérenniser l'emploi des forces terrestres dans leurs missions de sécurité intérieure. Il faut pour cela repenser l'outil militaire à partir d'une évaluation équilibrée de la menace ainsi que des risques capacitaires, stratégiques et politiques associés à la réponse adoptée. Un certain nombre d'adaptations ont déjà été entreprises par les forces terrestres depuis le changement de posture de janvier 2015, mais les évolutions nécessaires ne dépendent désormais plus des acteurs militaires : elles reposent entre les mains des décideurs définissant l'action stratégique et politique à l'échelon interministériel. Compte tenu des points déjà évoqués, trois axes d'effort apparaissent : la coordination et le commandement, la préservation de la liberté de manœuvre et enfin la sauvegarde de la valeur dissuasive et protectrice des forces terrestres.

132. Gilles Kepel note ainsi que « la surenchère à la lutte contre l'islamophobie est devenue un enjeu dans la compétition pour l'hégémonie sur la communauté », cité in G. Kepel et A. Jardin, *Terreur dans l'Hexagone : Genèse du Jihad français*, Paris, Gallimard, 2015, p. 278.

133. « Audition de M. Patrick Calvar, DGSI », Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte rendu n° 47, Paris, Assemblée nationale, 10 mai 2016.

Mieux coordonner pour mieux commander

C'est une évidence, mais force est de constater que l'emploi des forces terrestres continue de souffrir d'un manque de coordination centrale avec le ministère de l'Intérieur. L'exemple d'un état-major mixte entre armée et gendarmerie dans le cadre de l'opération *Harpie* en Guyane montre que les savoir-faire existent et qu'ils peuvent être mis en œuvre.

La culture d'état-major implique non seulement une coordination dans la conduite des opérations mais également dans la planification et la mise en commun du renseignement. Or, c'est justement sur ces deux points que la coopération interministérielle doit pouvoir s'améliorer.

Sur le plan de la planification, il est crucial de mieux définir les seuils de compétences des forces terrestres et des forces de sécurité intérieure afin de concentrer les premières sur des missions mettant en avant leur valeur ajoutée et non la seule dimension de forces supplétives. Ce point a souvent été répété, mais sa mise en œuvre ne sera garantie que par une planification commune de l'action des forces disponibles.

Sur le plan du renseignement, il est crucial qu'un futur état-major commun dispose d'une chaîne de renseignement adaptée. S'il convient de ne pas faire agir les services de renseignement extérieurs et militaires sur le territoire national ni de mettre en danger le secret judiciaire réservé à la DGSI, le renseignement territorial semble être l'outil idoine pour un partage interministériel pour le renseignement intérieur d'intérêt militaire. Le détachement d'officiers de liaison des forces terrestres auprès du SCRT pourrait permettre d'optimiser et fluidifier ces échanges.

L'opération *Sentinelle*, et plus généralement les missions de sécurité intérieure des forces armées, doivent donc bénéficier d'un véritable centre interministériel de planification et de conduite des opérations avec une hiérarchie claire et une juste répartition des rôles. Cela impliquerait notamment de repenser la chaîne hiérarchique du côté Intérieur entre le ministère, la préfecture de police et les états-majors de zone de défense et de sécurité, en vue de mieux les intégrer avec les EMIAZD militaires.

Retrouver la liberté de manœuvre

Dans un contexte sécuritaire dégradé sur les plans national, européen et international, il est plus important que jamais de disposer d'une liberté de manœuvre permettant aux forces armées de remonter rapidement en puissance en situation d'urgence. Si l'actualisation de la LPM devrait permettre à l'horizon 2018 de maintenir le niveau d'engagement actuel sans perte majeure en termes de préparation opérationnelle, elle ne rend

pas aux armées la masse de réserve nécessaire pour faire face à de nouvelles crises majeures et durables à l'intérieur comme à l'extérieur.

L'une des principales marges de progression est déjà identifiée : il s'agit des sites sous surveillance nécessitant une garde fixe. Compte tenu de la diffusion de la menace et des moyens limités ne permettant pas de les sécuriser tous, il faut y encourager le développement de méthodes de défense passive et d'autoprotection (digicodes, enceintes de sécurité, vidéosurveillance, etc.), élevant le coût d'une éventuelle attaque. Cette réflexion existe déjà dans la culture d'un certain nombre de responsables communautaires, sensibilisés par la force des choses aux enjeux de sécurité. L'État soutient déjà financièrement ces mesures – à hauteur de 9 millions d'euros – via le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance. Cette évolution ne doit pas être perçue comme un abandon mais comme le point de départ d'une politique nationale de résilience.

En conséquence, les forces terrestres devraient rapidement pouvoir revoir à la baisse leur engagement de 10 000 hommes vers des chiffres plus réduits, similaires en proportion à ceux de la posture permanente de sécurité aérienne pour l'armée de l'Air et de sauvegarde maritime pour la Marine (2 à 4 % des effectifs environ). En revanche, un dispositif d'alerte spécialement dédié au territoire national serait maintenu de façon à redoubler l'échelon national d'urgence actuel (« Guépard »).

Les réserves opérationnelles enfin, devront naturellement jouer un rôle central dans cette pérennisation de l'outil militaire dédié aux missions de sécurité intérieure. Si le terme de « garde nationale » ne correspond pas nécessairement aux références historiques adéquates, la territorialisation du corps réserviste ainsi que la réduction des durées de mobilisation devraient en permettre un usage plus souple et mieux planifié dans les opérations intérieures. Cela implique néanmoins un effort de financement qui devra être pérennisé dans la Loi de Programmation Militaire de façon à assurer un encadrement et une formation satisfaisants.

Dissuader et protéger sans s'endiguer

Le dernier point est le plus général mais aussi le plus stratégique. Il s'agit de prendre du recul sur l'état de la menace et la réponse qu'il convient d'y apporter. La France est confrontée à un adversaire matériellement faible qui cherche à niveler les rapports de force, et l'immobilisation d'un effectif important sur « les arrières » constitue pour lui un succès évident qui peut même se révéler un atout dans sa logique subversive visant à l'exacerbation des tensions internes à la société française.

Parce que l'avenir est incertain, que les menaces sont multiples et que les intérêts de la Nation ne s'arrêtent pas à ses frontières, l'armée – et singulièrement les forces terrestres – se doit de rester une réserve générale, toujours disponible en ultime recours. La République ne saurait voir son emploi détourné ou banalisé sans que sa vertu dissuasive ne s'émousse. Si le recours à l'outil militaire est légitime en situation de crise intérieure, il ne doit pas se prolonger sans une adaptation en conséquence du dispositif de sécurité, à moins bien sûr que la crise ne prenne la tournure d'une insurrection ou d'un conflit armé ou n'implique des capacités spécifiques aux armées non pertinentes pour les forces de sécurité intérieure – comme par exemple les capacités, employées en Guyane, à mener des opérations amphibies ou en forêt équatoriale. En ce sens, tout renforcement – en qualité comme en quantité – des forces de sécurité intérieure devrait repousser d'autant le seuil d'intervention des armées.

Pérenniser l'avenir de la défense intérieure implique donc de dépasser les adaptations déjà consenties et de repenser en profondeur les équilibres du continuum sécurité-défense. Face aux risques encourus par le maintien d'une posture initialement destinée à être temporaire ou de faible ampleur, il importe désormais de remettre en perspective les impératifs stratégiques liés aux missions de sécurité intérieure. C'est à cette seule condition que les forces terrestres pourront retrouver leur efficacité et leur liberté d'action.

Conclusion

Les attentats de janvier 2015 et la persistance de la menace terroriste sur le territoire national ont contribué à établir un nouvel équilibre opérationnel pour les forces terrestres entre leur mission de sécurité intérieure et leur fonction de projection à l'extérieur. D'un dispositif temporaire ou réduit, les missions de sécurité intérieure ont évolué vers une situation de parité avec les opérations extérieures. Dans un contexte de rigueur budgétaire et de ressources limitées, cette nouvelle donne a d'importantes conséquences pour les capacités de la France à agir sur son environnement stratégique. Elle doit à ce titre faire l'objet d'une réflexion de la part des décideurs politiques comme des acteurs de la société civile engagés pour la pérennité de l'outil militaire.

C'est sur le plan capacitaire que l'impact est le plus évident avec la mobilisation dans la durée de 10 000 hommes sur le territoire national. Cette mobilisation a conduit à des efforts considérables sur les ressources disponibles ainsi qu'à des adaptations conjoncturelles du cadre juridique et institutionnel. Ces changements n'ont cependant pas été accompagnés d'une réelle évolution de la mission ni d'une nouvelle répartition des rôles avec les forces de sécurité intérieure. Alors que les unités de la police et de la gendarmerie nationales connaissent un accroissement de leurs moyens et de leur puissance de feu, les forces terrestres, seules à maîtriser le « haut du spectre » de la conflictualité, sont toujours limitées à des missions de surveillance sans possibilité de renseigner ou de manœuvrer, faisant peser sur toute la structure des risques en termes de préparation opérationnelle, de moral et d'opportunité stratégique.

Pour se prémunir de tels écueils, il est primordial de retrouver une perspective stratégique afin de renouer avec une dimension dialectique. La menace immédiate à laquelle la France fait face aujourd'hui n'est pas réellement militarisée sur son territoire national. S'ils sont capables d'agir ponctuellement de façon coordonnée et avec des armes de guerre, les djihadistes ne disposent pas de base permanente – aussi réduite soit-elle – d'où ils pourraient lancer leurs actions. La France n'est donc pas en guerre sur son territoire national ; c'est un truisme, mais il est important de le répéter à ceux qui imagineraient le contraire.

En revanche, il est vrai que l'adversaire mène une *stratégie de guerre* à notre encontre. Une stratégie subversive ou irrégulière qui entend

progressivement accroître le niveau de violence à travers un continuum qui s'étend de la propagande numérique à une « guerre d'enclaves » en passant par l'attentat individuel et les attaques commandos. La dynamique qui rend possible cette stratégie dépend de la réaction de l'opposant et de sa capacité ou non à endiguer la spirale de la violence. S'il a indubitablement fragilisé et accru les tensions au sein de la société française, le terrorisme n'a pas, pour l'heure, réussi à enclencher une telle spirale et la stratégie des autorités doit naturellement être de tout mettre en œuvre pour qu'il n'y parvienne jamais.

Dans cette perspective dialectique et stratégique particulière – mais aussi parce qu'il existe d'autres menaces que le seul terrorisme djihadiste – les forces armées, et sensiblement leur composante terrestre, jouent un rôle crucial de réserve et de dissuasion. Comme toute réserve, la stratégie exige qu'elle ne soit pas employée trop tôt, sans quoi l'on risque de se trouver fort dépourvu lorsqu'on en aura le plus besoin.

L'heure est donc venue de repenser en profondeur les équilibres du continuum sécurité-défense pour que les forces terrestres puissent assurer l'ensemble de leurs missions. Pour cela, il faut tout d'abord améliorer la coordination avec les forces de sécurité au travers d'un nouveau commandement intégré. L'établissement d'un état-major mixte sur le modèle de celui développé pour l'opération *Harpie* avec la Gendarmerie nationale prouve qu'une telle prouesse n'a rien d'impossible.

L'autre priorité est de réintroduire les armées dans la boucle du renseignement : non pas le renseignement d'intérêt judiciaire à but répressif (ce qui serait contraire à la procédure pénale) mais le renseignement d'intérêt administratif, à but préventif, celui-là même qui est aujourd'hui renforcé à travers le Service central du renseignement territorial, qui pourrait devenir le correspondant idéal des forces.

La meilleure répartition des tâches qui en résultera devrait permettre de définir un seuil d'intervention des forces plus adapté et ainsi préserver davantage la liberté de manœuvre des forces terrestres. L'idéal serait de pouvoir revenir rapidement à une contribution raisonnable de celles-ci, via une posture de protection terrestre ne consommant pas plus de 5% des forces opérationnelles de l'armée de Terre. Cela permettrait de sauvegarder la valeur dissuasive et protectrice d'une armée qui doit demeurer l'*ultima ratio regum*. C'est en préservant leurs capacités pour toutes les éventualités d'un avenir incertain que les forces terrestres pourront servir au mieux la protection de la Nation et de ses intérêts.



ifri

institut français
des relations
internationales