



ceis

Les opérations intérieures ou « OPINT »

Du contrat opérationnel à la vision capacitaire

Par Matthieu Anquez et Pierre Goetz

En collaboration avec le GB (2S) Christian Cosquer

Juin 2015

Les notes stratégiques

Les notes stratégiques

Policy Papers – Research Papers

*Les auteurs souhaitent remercier l'ensemble des experts
rencontrés au cours de cette étude.*

*Les idées et opinions exprimées dans ce document n'engagent
que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de
CEIS ou des experts rencontrés.*



CEIS est une société de conseil en stratégie.

Notre vocation est d'assister nos clients dans leur développement en France et à l'international et de contribuer à la protection de leurs intérêts. Pour cela, nous associons

systématiquement vision prospective et approche opérationnelle, maîtrise des informations utiles à la décision et accompagnement dans l'action.

L'activité Défense et Sécurité de CEIS regroupe les expertises sectorielles et activités de CEIS dans ce domaine. La vingtaine de consultants et d'analystes du secteur Défense et Sécurité disposent d'un réseau international de plusieurs centaines d'experts et d'organisations.

Implanté à Bruxelles, le Bureau Européen de CEIS conseille et assiste les acteurs publics, européens ou nationaux, ainsi que les acteurs privés dans l'élaboration de leur stratégie européenne, notamment sur les problématiques de défense, sécurité, transport, énergie et affaires maritimes. CEIS - Bureau Européen participe également à des projets de recherche européens dans ces domaines. Pour mener à bien l'ensemble de ses missions, l'équipe s'appuie sur un réseau européen de contacts, d'experts et de partenaires.

Le SIA Lab est mis en œuvre et animé par CEIS qui agit sous la responsabilité de l'Architecte Intégrateur du SIA (Système d'information des Armées), la société SOPRA Group. Ce concept innovant de la Direction Générale de l'Armement a pour objectif de détecter, expérimenter, et démontrer des briques technologiques sur étagère ou



susceptibles d'être fournies par des PME/PMI innovantes ou des industriels.

Le SIA Lab vise à rapprocher les utilisateurs et concepteurs du Système d'Information des Armées (SIA) des potentiels fournisseurs de solutions, qu'ils soient industriels ou étatiques. C'est également un espace de réflexion et de discussion visant à cerner au mieux les besoins des utilisateurs et l'adéquation des solutions présentées.

Contact : CEIS
Défense & Sécurité
Axel Dyèvre – Directeur
adyevre@ceis.eu

Défense & Sécurité

280, boulevard Saint
Germain
F-75007 Paris
+33 1 45 55 00 20

Bureau Européen

Boulevard
Charlemagne, 42
B-1000 Bruxelles
+32 2 646 70 43

SIA Lab

40, rue d'Oradour-
sur-Glane
F-75015 Paris
+33 1 84 17 82 77

www.ceis.eu

www.sia-lab.fr

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
UN CONTEXTE INTERNATIONAL PROPICE AUX ENGAGEMENTS INTERIEURS ET EXTERIEURS	11
REEQUILIBRER LA FONCTION PROTECTION	13
QUELLE DOCTRINE POUR QUELLES REGLES D'ENGAGEMENT ?	15
QUELS MATERIELS POUR QUELLES MISSIONS ?	16
LA QUESTION DES EFFECTIFS	17
RENEGOCIER LE CONTRAT OPERATIONNEL ?	22
VERS DES TROUPES SPECIALISEES ? - ARMEE TERRITORIALE VS FORCE EXPEDITIONNAIRE	23
VERS UN POOL DE TROUPES INTERARMEES ?	26
VERS LA CREATION D'UNE GARDE NATIONALE ?	28
LE RETOUR D'UN SERVICE NATIONAL ?	31
UNE SOLUTION REPOSANT SUR LA RESERVE ?	34
VERS UN CORPS HYBRIDE RESERVE/GARDE NATIONALE ?	37
LIENS UTILES	38

Avant-propos

La piraterie maritime, les attaques dans le cyberspace et le terrorisme sont autant de défis d'actualité qui illustrent l'existence d'un continuum sécurité-défense. Pour le général d'Armée (2S) Marc Watin-Augouard ce continuum « se manifeste par le fait qu'il n'y a pas de phénomènes extérieurs à nos frontières qui n'aient immédiatement des conséquences sur notre sécurité intérieure¹ ». Illustration de cette évolution, le document fixant les grands axes de la stratégie de défense française s'intitule depuis 2008 « Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale² » et le Secrétariat général de la Défense nationale est devenu en 2010 le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale.

Les attentats de janvier 2015 sont une manifestation de ce phénomène : des nationaux se réclamant d'un groupe agissant hors du territoire français - Al-Qaida au Yémen - ont ainsi frappé en plein cœur de Paris. Les Armées françaises, engagées pour combattre la menace terroriste dans le cadre d'OPEX et notamment au Mali, se sont ainsi retrouvées

¹ Le continuum sécurité-défense sera clairement explicité dans le futur Livre-Blanc, <http://www.aamfg.fr/le-continuum-securite-defense-sera-clairement-explicite-dans-le-futur-livre-blanc/>

² Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2013
http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf

mobilisées une fois de plus sur le sol français pour la protection de lieux publics et de sites sensibles, principalement en Ile-de-France.

Pour qualifier ce type de missions, le ministère de la Défense parle de « missions intérieures » (MISSINT)³, même si depuis quelques temps le terme d'« OPINT », pour « Opérations Intérieures », s'est vu utiliser comme le pendant des « OPEX » - Opérations extérieures - pour marquer le continuum des opérations.

La mobilisation des troupes dans le cadre d'OPINT n'est pas nouvelle. Ainsi, les armées sont chargées depuis des années d'assurer des opérations de police, essentiellement dans les milieux aériens et maritimes. Il s'agit de la défense aérienne du territoire, police de l'air qui s'arrête au sol, avec le transfert aux forces de police adaptées, et de l'action de l'Etat en mer, qui couvre le territoire national des zones territoriales et les zones économiques exclusives sous responsabilité nationale et la haute mer.

Le fait nouveau est l'implication des troupes dans la durée et dans le milieu terrestre. L'opération Sentinelle – renforçant Vigipirate – a été annoncée comme s'inscrivant dans la durée et impose de nouvelles contraintes aux unités qui doivent faire montre de grandes capacités d'adaptation.

Les nombreux incidents s'étant produits dans ce cadre – et notamment à Nice où trois militaires en faction ont été attaqués à l'arme blanche début février 2015 ou celui ayant

³ <http://www.defense.gouv.fr/jeunes/missions/l-emploi-des-unites-militaires-sur-le-territoire-national/les-missions-interieures-missint>

eu lieu à La Défense en mai 2013 - doivent notamment conduire à s'interroger sur la doctrine et les règles d'engagements particulières qui président à ce contrat opérationnel intérieur.

A cette problématique de la spécificité des missions intérieures s'ajoute celle, essentielle, de la faisabilité du maintien d'OPINT ambitieuses dans la durée tout en répondant aux nécessités des engagements extérieurs. S'il n'est pas question de revenir sur le contrat de protection inscrit dans la Constitution, les nouvelles contraintes induites par des opérations intérieures terrestres conduites sur plusieurs mois, voire années – impliquent de réfléchir à la durabilité du modèle actuel.

Répondre à une telle interrogation n'est pas un exercice de prospective mais une nécessité immédiate. Le constat lapidaire du Général Jean-Pierre Bosser, Chef d'Etat-Major de l'armée de Terre lors de son audition du 8 avril 2015 par la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, est à cet égard sans appel : « *Compte tenu des effectifs actuels, tenir les contrats opérationnels, en incluant Sentinelle dans la durée, imprime un taux de rotation des unités trop important pour pouvoir s'entraîner et se remettre en condition de façon acceptable⁴* ». Cela impose donc un effort de réflexion capacitaire pour trouver un point

⁴ Audition du général Jean-Pierre Bosser, Chef D'Etat Major de l'armée de Terre par la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, 8 avril 2015

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html>

d'équilibre entre le respect du contrat opérationnel dans son ensemble et les moyens nécessaires pour disposer d'une force suffisamment nombreuse, bien préparée et bien équipée.

Un contexte international propice aux engagements intérieurs et extérieurs

En plus des interventions extérieures qu'ils nécessitent, ou sont susceptibles de nécessiter, certains foyers de crises internationaux génèrent également une menace potentielle sur le sol français. Le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve estimait ainsi début juin 2015 qu'il y a avait « 457 personnes effectivement présentes en Irak et en Syrie, contre 320 en transit entre la France et la Syrie et 278 ayant quitté la zone⁵ ».

Ces ressortissants ou résidents français partis pour la plupart combattre aux côtés des bandes armées et groupes terroristes locaux, bénéficient pour beaucoup sur place d'un entraînement militaire. On ne peut exclure que certains ne conduisent à leur retour des attaques sur le territoire français – une menace bien réelle dans la mesure où certains représentants de l'Etat islamique (EI) ont clairement indiqué leur intention de frapper la France⁶.

⁵ *La France n'est pas l'un des premiers fournisseurs de djihadistes*, Madjid Zerrouki, Le Monde, 15 juin 2015
http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/06/12/la-france-n-est-pas-l-un-des-premiers-fournisseurs-de-djihadistes_4652807_4355770.html

⁶ *Plan Vigipirate : François Hollande maintient la mobilisation de 10.000 militaires*, France Soir, 11 mars 2015
<http://www.francesoir.fr/politique-france/plan-vigipirate-francois-hollande-maintient-la-mobilisation-de-10000-militaires>

Il est donc probable que les opérations intérieures soient amenées à durer. A cela s'ajoutent bien entendu tous les engagements extérieurs. Ainsi, selon le Ministère de la Défense, il y avait au 17 juin 2015 près de 7.000 militaires engagés en OPEX, dont 3.000 dans la bande sahélo-saharienne (barkhane), 1.700 en Centrafrique (Sangaris), 900 au Liban (Daman) et 700 en Irak (Chammal).

Ce bref tour d'horizon permet de constater que les défis sécuritaires, tant intérieurs qu'extérieurs, sont nombreux. En d'autres termes, l'apparition d'une menace à l'intérieur – illustrée par les attaques du 7 janvier 2015 - ne s'est pas accompagnée d'une diminution simultanée des risques à l'extérieur, situation qui n'est pas sans rappeler celle de 1995 et des attentats liés à la situation en Algérie. En conséquence, une solution qui aurait permis, par le jeu des vases communicants, de faire face à tous ces défis à moyens constants par simple redéploiement des troupes n'est pas envisageable.

Il faut en outre prendre en compte certains scénarios futurs crédibles pouvant nécessiter un engagement extérieur renforcé. Que se passerait-il s'il fallait évacuer dans l'urgence les Français vivant dans les régions du Golfe persique suite à l'expansion de l'Etat islamique ? De même, faudrait-il à la France, faute de moyens, renoncer à venir en aide à ses alliés Africains en cas de tentative de déstabilisation à leurs frontières ? La réponse d'urgence est en effet une hypothèse crédible et qui ne peut être écartée, comme le montre

l'opération Baliste, déclenchée durant l'été 2006 pour évacuer les ressortissants français et européens du Liban.

Ces quelques exemples, illustrations réalistes parmi d'autres de crises potentielles, démontrent la nécessité d'avoir une réflexion sur les conséquences de la multiplication des missions des troupes françaises qui conduisent au suremploi. Les enjeux qu'elle implique sont cruciaux puisqu'il s'agit ici de parvenir à assurer simultanément la protection du territoire national et au-delà, ainsi que la tenue des engagements extérieurs vis-à-vis des alliés de la France.

Rééquilibrer la fonction protection

La fonction protection⁷ n'était jusqu'à récemment, en termes de moyens, qu'une capacité subsidiaire des fonctions intervention et dissuasion. Ainsi, la fonction dissuasion, qui est depuis plus d'un demi-siècle le socle de la politique de défense française, et la fonction intervention, avec la capacité de projection et de puissance des vecteurs, façonnent les équipements nécessaires aux armées.

La fonction dissuasion étant sanctuarisée, il suffirait dès lors de réduire l'ambition sur la fonction intervention au profit de la fonction protection pour rentrer dans l'enveloppe budgétaire imposée par les finances publiques. Cependant la

⁷ Les cinq fonctions stratégiques retenues dans le LBDSN sont : Connaissance et anticipation ; Dissuasion ; Protection ; Prévention ; Intervention.

France s'applique à disposer de forces armées suffisantes pour pouvoir simultanément assumer le premier de ses devoirs envers sa population ainsi que ses responsabilités dans le monde.

L'actualisation de la programmation militaire 2014-2019 prend en compte la nécessaire consolidation de cette fonction protection en renforçant sensiblement la posture de protection terrestre.

Comme le préconise le projet de loi sur l'actualisation de la loi de programmation militaire au sous-titre 1.3.3, dans la partie « La protection »), les forces devront ainsi être capables de déployer dans la durée 7.000 hommes sur le territoire national, avec une capacité à monter en quelques jours jusqu'à 10.000 hommes pour un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes. *« Ce déploiement doit permettre de contribuer, au profit de l'autorité civile et en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, à la protection de points d'importance vitale, à celle des flux essentiels pour la vie du pays, au contrôle de l'accès au territoire et à la sauvegarde des populations⁸ ».*

Le contrat opérationnel ainsi formulé par le pouvoir politique, une analyse capacitaire de cette fonction protection est nécessaire. Rappelons qu'une capacité est un ensemble

⁸ Projet de loi, Actualisation de la programmation militaire, 2014 /1019
<http://www.defense.gouv.fr/content/download/373593/5471957/file/Plaqueette%20d%5CActualisation%20de%20la%20LPM%202014-2019.pdf>

cohérent constitué d'hommes recrutés, formés, entraînés et organisés pour mettre en œuvre et maintenir des équipements selon un concept d'emploi afin d'obtenir l'effet souhaité.

Quelle doctrine pour quelles règles d'engagement ?

Le concept d'emploi, la doctrine et les règles d'engagement qui président au contrat opérationnel intérieur sont les premiers éléments à analyser.

Dans le cadre de l'opération Sentinelle, 154 unités ont été déployées sur 722 sites qui avaient été identifiés comme sensibles par les préfets⁹. Cette mobilisation – qui a certainement eu un effet dissuasif – ne s'est pas déroulée sans accrocs. Entre janvier et février, plus de 370 incidents ont été recensés allant des reconnaissances ou prises de vue à « *des agressions graves, que ce soit au couteau, par laser, voire coup de crosse.* »¹⁰

Les troupes déployées dans le cadre de ces missions sont ainsi confrontées à de réels risques. Pour y faire face la

⁹ *Première relève pour les soldats de Vigipirate*, Le Monde, 13 février 2015
http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/13/premieres-relevés-pour-les-soldats-de-vigipirate_4576250_3224.html#0uXX8tBS0SuicWea.99

¹⁰ Ibid.

doctrine à mettre en œuvre et les règles d'engagement à appliquer dans ce contexte doivent être adaptées. La réflexion sur ces aspects doit être évidemment conduite en totale concertation avec le ministère de l'Intérieur.

Le Livre blanc prévoit également qu'un contrat général interministériel fixera les capacités civiles nécessaires aux missions relatives à la sécurité nationale.

En complément, une démarche associant les collectivités territoriales ainsi que les grands opérateurs d'importance vitale (OIV) doit être conduite par le ministère de l'Intérieur d'ici à 2016.

Quels matériels pour quelles missions ?

Dans le même temps, la réflexion sur les moyens et compétences nécessaires à la conduite de ces missions sur le territoire national et de leur comparabilité avec les OPEX doit être poursuivie.

Plus précisément, s'il est vrai que la France combat le terrorisme aussi bien sur le territoire national – opérations Vigipirate et Sentinelle – qu'à Gao et qu'il y a en ce sens une continuité de la menace, les réponses apportées et les moyens engagés semblent difficilement comparables. Traquer des groupes armés structurés et entraînés aux combats de forte intensité dans de vastes zones désertiques

et peu accessibles situées à près de 5.000 kilomètres de la capitale nécessite des moyens plus robustes que la surveillance de sites pouvant faire l'objet d'attaques ponctuelles d'individus certes déterminés mais très isolés.

Cette réflexion sur les moyens employés a des conséquences sur les achats. Ainsi l'armée de Terre vient d'acquérir des véhicules civils non militarisés qui seront principalement utilisés sur le territoire national. Pour des opérations type « Vigipirate » - qui mobilisent les troupes en territoire urbain – des véhicules civils ont été jugés plus adéquats et économiques. De même, l'équipement lourd porté par les personnels engagés dans la surveillance de sites et les patrouilles en zone sensibles n'est peut-être pas adapté. Et les équipements de télécommunications utilisés par les Armées en temps normal nécessiteraient sans doute d'être adaptés et interopérables avec ceux des forces de police.

Une réflexion plus globale portant sur le type de moyens à utiliser dans le cadre des OPINT ainsi que sur la doctrine et les règles d'engagement qui y président mériterait donc sans doute d'être engagée.

La question des effectifs

De la lutte contre l'orpaillage clandestin - opération Harpie en Guyane - à la protection des centrales nucléaires contre les drones en passant par la protection d'évènements majeurs comme la commémoration du 70^{ème} anniversaire du

débarquement en Normandie, les trois Armées sont régulièrement mises à contribution sur le territoire national. A titre d'exemple, la sécurisation de la commémoration précédemment mentionnée s'est traduite par le déploiement de 3.000 militaires des trois Armées.

A ces opérations ponctuelles s'ajoutent bien entendu des missions permanentes. Ainsi la Marine est en charge de la surveillance des approches maritimes et portuaires tandis que l'armée de l'Air assure la police du ciel qui mobilise en permanence quelques 1.400 personnes¹¹.

L'armée de Terre est quant à elle particulièrement sollicitée pour la lutte anti-terroriste dans le cadre du plan Vigipirate. En cas de crise majeure sa mobilisation est accrue : c'est actuellement le cas avec la mise en œuvre de l'opération Sentinelle suite aux attentats du 11 janvier, avec la mobilisation, en trois jours, de plus de 10.000 militaires.

La conduite simultanée de toutes ces missions intérieures tend à faire du « *territoire national de façon constante le deuxième théâtre d'engagement opérationnel des armées*¹². »

Cette forte mobilisation s'ajoute à celle requise pour les engagements hors de nos frontières. Pour ne prendre que le cas de l'armée de Terre, en plus des 12.000 hommes

¹¹ <http://www.defense.gouv.fr/air/missions/missions-permanentes/missions-permanentes-en-metropole/missions-permanentes-en-metropole>

¹² Audition du général Pierre de Villiers, Chef d'Etat-Major des Armées, Commission de la Défense nationale et des forces armées, 3 février 2015
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415036.asp>

actuellement engagés sur des théâtres extérieurs¹³ entre 7 et 10.000 sont affectés de façon durable à des missions intérieures. Ce simple décompte a amené le général Bosser, chef d'Etat-Major de l'armée de Terre, à conclure « *qu'il s'agit d'un taux d'emploi bien au-delà des contrats fixés par le Livre Blanc de 2013¹⁴* ».

Face à cette situation, les troupes françaises ont démontré leurs capacités d'adaptation au prix de concessions pouvant difficilement être perpétuées dans le temps long. Ainsi, le raccourcissement de la préparation opérationnelle, la participation plus limitée aux exercices internationaux ainsi que la réduction des permissions de février et de Pâques ont permis depuis janvier 2015 de pallier le manque de ressources à court terme.

Cette dernière solution est rendue possible par l'article R4138-18 du code de la Défense qui stipule notamment que « *la détermination de la date de départ et de la durée de chaque permission tient compte des nécessités du service. Lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de la Défense ou l'autorité militaire peut rappeler le militaire en permission¹⁵* ». Ainsi, même lorsqu'elles ne sont pas en

¹³ Les troupes engagées en OPEX ne constituent qu'une partie des forces déployées sur des théâtres extérieurs. S'ajoutent par exemple les forces prépositionnées à Djibouti, au Sénégal, au Gabon, la base française d'Abou Dhabi... Au total, plus de 20.000 soldats français sont déployés hors métropole (donc comprenant l'outre-mer).

¹⁴ Audition du général Jean-Pierre Bosser, Chef D'Etat Major de l'armée de Terre par la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, 8 avril 2015

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html>

¹⁵ Code de la Défense, article R4138-17

service, les troupes peuvent être appelées à tout moment pour assurer les missions que des circonstances imprévues peuvent exiger.

Cet éventail de solutions constitue une garantie de pouvoir répondre dans des conditions satisfaisantes à des situations de crise ponctuelles. Elles ne sauraient cependant être appliquées dans la durée sans conséquences dommageables. En février 2015, le général Pierre de Villiers, Chef d'Etat-Major des Armées, a insisté sur le fait que maintenir un tel niveau d'emploi des forces sur le long terme se ferait au détriment de la préservation des capacités d'intervention, de la relève des opérations extérieures et de la préparation opérationnelle¹⁶. Les chiffres précédemment cités sont suffisamment évocateurs pour ne pas le contredire sur ce point.

Plus problématique encore, le niveau d'engagement actuel « *imprime un taux de rotation des unités trop important pour pouvoir s'entraîner et se remettre en condition de façon acceptable*¹⁷ ». Ainsi, laisser cette situation s'installer sur le long terme reviendrait à dégrader la qualité des forces qui n'auraient plus la possibilité de s'entraîner et de se régénérer

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000018710607&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20080426>

¹⁶ Audition du général Pierre de Villiers, Chef d'Etat-Major des Armées, Commission de la Défense nationale et des forces armées, 3 février 2015

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415036.asp>

¹⁷ Audition du général Jean-Pierre Bosser, Chef D'Etat Major de l'armée de Terre par la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, 8 avril 2015

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html>

suffisamment pour pouvoir répondre de manière satisfaisante aux exigences de leurs missions qui les sollicitent déjà fortement. Il existe ainsi un risque de se retrouver dans une situation que l'armée israélienne a connu selon certains analystes. A trop se concentrer sur des missions de police dans la bande de Gaza, elle semble avoir souffert d'un manque d'entraînement dans les opérations militaires de haute intensité, élément qui a pu être dénoncé suite à la guerre contre le Hezbollah en 2006¹⁸.

Si le gouvernement a renoncé à supprimer le nombre total de postes - 26.000 - qui devaient initialement disparaître dans les armées¹⁹, cela ne doit pas dissimuler le fait que les chiffres annoncés seront insuffisants pour relever durablement au défi.

Lorsque 7.000 soldats sont mobilisés dans la durée – voire exceptionnellement 10.000 - dans le cadre de la mission Sentinelle et comme « *pour avoir un soldat en opérations, il en faut trois au total, puisqu'il en faut un autre qui se prépare et s'entraîne, plus celui qui vient d'être relevé* »²⁰, le calcul devient très simple : pour être menée à bien l'opération Sentinelle nécessite de 21 à 24.000 hommes. Ces derniers ne pouvant pas être prélevés sur d'autres missions au vu des

¹⁸ <http://usacac.army.mil/cac2/cgsc/CARL/download/csipubs/farquhar.pdf>

¹⁹ François Hollande limite les coupes dans les armées, La Croix, 21 janvier 2015
<http://www.la-croix.com/Actualite/France/Francois-Hollande-limite-les-coupes-dans-les-armees-2015-01-21-1271054>

²⁰ <http://www.leparisien.fr/politique/defense-pourquoi-hollande-annule-des-suppressions-de-postes-dans-l-armee-29-04-2015-4733613.php>

effectifs largement réduits, la non-suppression d'environ 7.500 postes sur quelques années constitue un début de réponse à l'équation des effectifs et du budget.

Ainsi, si le format actuel des Armées devait être conservé et les missions intérieures devaient se prolonger, il deviendrait impossible de respecter le contrat opérationnel tout en maintenant le même niveau d'excellence des troupes. Les choix qui découleraient de cette situation seraient dévastateurs. Dès lors, il convient de s'interroger sur les alternatives en présence.

Renégocier le contrat opérationnel ?

Les opérations intérieures présentent donc de nombreux défis tant par le volume de plus en plus important de forces qu'elles nécessitent que par les spécificités du contexte légal d'exercice ou même de matériels mis en œuvre.

Il pourrait être tentant d'envisager une solution visant à renégocier le contrat opérationnel, en faisant valoir le fait qu'il n'est plus tenable pour les Armées de mener des missions intérieures de longue durée tout en maintenant un niveau d'engagement satisfaisant sur les théâtres extérieurs. Bien entendu, une telle approche n'est ni envisageable, les Armées se devant constitutionnellement d'assurer ces

missions, ni souhaitable dans la mesure où elles permettent de maintenir un lien fort avec la Nation. Par ailleurs, cette approche serait préjudiciable au maintien du rang international de la France, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, et liée par de multiples partenariats et alliances stratégiques.

Si l'on considère dans le même temps qu'il est inacceptable d'avoir une armée insuffisamment entraînée et/ou dans une condition de forme ne lui permettant plus de préserver son niveau d'excellence, à effectifs constants, le problème devient un véritable dilemme.

La solution se trouve dès lors dans la mise en place d'effectifs dédiés aux opérations intérieures ou le dégagement de nouvelles ressources humaines. Pour ce faire, différentes options sont envisageables.

Vers des troupes spécialisées ? - Armée territoriale vs force expéditionnaire

La spécificité des opérations intérieures est bien établie. Les risques que comportait la conduite de missions intérieures de longue durée avec le niveau d'effectifs actuels ont également été identifiés. Ainsi, selon le mot du général Bosser en avril

2015, « *si l'on ne fait rien, dans cinq ans, nous n'aurons plus l'armée Serval, mais l'armée Sentinelle*²¹ ».

S'il n'est évidemment pas envisageable de se passer des forces projetables sur les théâtres extérieurs, une solution pourrait consister à mettre en place une spécialisation au sein des forces, débouchant sur la création de deux types de troupes affectés à des missions différentes. Il y aurait ainsi une armée territoriale, chargée de l'ensemble des opérations intérieures, et une force expéditionnaire entièrement dédiée aux engagements extérieurs.

Dans les années 1980, alors que la France se préparait à devoir un jour repousser l'Armée Rouge, existait aux côtés du Corps de bataille mécanisée/1^{ère} Armée une Force d'Action Rapide (FAR), créée en 1984 et dissoute en 1999. Cette FAR avait pour mission de réaliser des actions rapides et fortes, dans la perspective d'une invasion soviétique. Elle fut cependant employée, car ses structures, équipements et entraînement le permettaient, dans des missions de type expéditionnaire, loin de la métropole. Il convient également de signaler l'existence, outre le corps de bataille et de la FAR, de brigades de zones consacrées à la défense du territoire.

D'un point de vue purement comptable, cette option comporte un certain avantage : en concentrant l'entraînement sur un type spécifique de mission, il devient

²¹ [« Opération Sentinelle : Pour le général Bosser il serait « paradoxal » que les soldats soient mieux installés à Gao qu'à Paris », Zone militaire, 18 avril 2015](#)

possible de raccourcir les formations et donc de dégager des ressources.

Cependant, la mise en œuvre de cette approche mathématique pourrait avoir des conséquences dommageables. En premier lieu, avec la professionnalisation des armées, les effectifs ont été drastiquement réduits : adapté à la défense face au Pacte de Varsovie, le format type années 1980 ne l'est plus dans le contexte actuel. Diminuer encore davantage le nombre de troupes projetables limiterait la capacité de la France à tenir ses futurs engagements extérieurs. Pour mémoire, en 1990, les effectifs militaires totaux s'élevaient à 550.000 hommes, dont 250.000 appelés. Actuellement, ils sont de l'ordre de 260.000 hommes.

En effet, les forces affectées aux missions intérieures seraient moins facilement déployables dans le cadre d'opérations extérieures en cas de besoin impérieux puisqu'elles ne devraient plus recevoir la préparation adéquate, ni l'entraînement pour un matériel spécifique. Une telle option nécessiterait de faire le pari d'un contexte international stable à court et moyen terme pour être envisagée ce qui paraît peu probable au vu du nombre actuel de foyers de crise.

Par ailleurs, il n'est pas évident que les engagés soient séduits par une armée purement territoriale. Cette option reviendrait ainsi à créer un nouveau problème – celui du recrutement - qui semble difficilement surmontable. D'autres arguments, comme la nécessité de maintenir un fort esprit de corps, ne

plaident pas en faveur de la création de troupes spécialisées dans les opérations intérieures.

Enfin, l'idée d'avoir une armée homogène capable de couvrir l'ensemble du spectre opérationnel fait sens. C'est à ce prix que la France peut se permettre de faire face de façon satisfaisante et dans l'urgence à des menaces tant extérieures qu'intérieures - c'est ce qu'illustrent notamment la mise en œuvre expresse des opérations Baliste et Sentinelle.

L'option d'une armée « à deux vitesses » présentant on le voit beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages, il convient d'envisager d'autres solutions.

Vers un pool de troupes interarmées ?

Avec la mise en place de l'opération Sentinelle, le problème du suremploi des troupes se pose de la façon la plus aigüe pour l'armée de Terre. Serait-il alors envisageable de faire en sorte de partager le fardeau avec les autres armées ?

L'armée de l'Air comme la Marine nationale participent déjà largement aux missions de sécurité intérieure. L'armée de l'Air mobilise ainsi 4.000 hommes - sur 45.000 environ - à cet effet, dont ceux affectés à la posture permanente de sûreté, la recherche et sauvetage, la protection NRBC ou encore Vigipirate, notamment à Orly. Avec les missions extérieures en cours où elle est particulièrement sollicitée, comme Harpie ou Titan en outre-mer, et Chammal en Irak pour ne citer que

celles-ci, elle est déjà particulièrement sollicitée et proche du suremploi, comme le rappelle le chef d'état-major de l'armée de l'Air, le général Denis Mercier²².

Concernant la Marine nationale, outre les missions traditionnelles de sécurité des approches maritimes, des opérations extérieures, des patrouilles et des missions de recherche et sauvetage, les fusiliers-marins ont été mobilisés dans le cadre de l'opération Sentinelle, notamment à Brest et à Toulon. Selon l'amiral Rogel, chef d'état-major de la Marine, 7.000 marins et 50 bâtiments étaient à la mer en février 2015, soit la moitié de la flotte et près d'un quart des effectifs, ainsi qu'une quarantaine d'aéronefs²³.

Y a-t-il encore des troupes « disponibles » dans ces armées et qu'il serait possible de déployer dans le cadre de nouvelles missions intérieures ? Au vu des effectifs actuels, il est permis d'en douter. Et même si quelques centaines d'hommes étaient éventuellement mises à disposition, ces volumes sont largement insuffisants pour relever le défi.

Un pool de ressources, notamment en moyens terrestres de sécurisation de site et de patrouille, n'apparaît pas comme une solution viable. Chaque armée a ses missions, ses savoir-faire, ses entraînements et ses matériels spécifiques. Et chacune est déjà en état de suremploi.

²² <http://www.OPEX360.com/2015/05/06/larmee-de-lair-en-surchauffe/>

²³ <http://www.meretmarine.com/fr/node/99423> ; la Marine nationale compte 36.000 hommes environ.

Vers la création d'une Garde nationale?

La création d'une « garde nationale » se heurte à un premier obstacle : l'absence de définition précise. Elle est généralement comprise comme une force locale semi-permanente qui est utilisée comme auxiliaire des unités d'active. En France, des gardes nationales ont été créées en 1789 en remplacement des « gardes bourgeoises » de l'Ancien régime, et ont perduré sous une forme ou une autre jusqu'en 1871, où leur rôle dans la Commune a abouti à leur dissolution.

Certaines personnalités ont proposé la création - ou recreation - d'une Garde nationale, avant même les attentats du 7 janvier. L'idée était déjà de fournir une force capable de soutenir les armées d'active en cas de crise majeure. Les quelques exemples qui suivent le sont à titre illustratif.

Ainsi, le député Jacques Myard a proposé²⁴ suite aux attentats de 2015 une garde nationale constituée de volontaires dans chaque département, voire chaque commune. Elle devrait s'articuler avec les forces de police et de gendarmerie sous l'autorité du préfet, relayée par le maire. Elles agiraient donc comme une force locale d'appoint.

²⁴ <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/01/27/31001-20150127ARTFIG00487-plutot-qu-un-service-militaire-une-garde-nationale.php>

Dans une tribune du Point, Jean Guisnel expose²⁵ la réflexion du groupe Janus. En partant du postulat que les effectifs des armées seraient réduits, il a proposé la création d'une garde nationale interarmées de 75.000 hommes relevant de l'EMA. Les objectifs indiqués étaient notamment les suivants :

- Répondre à la demande des jeunes Français volontaires pour des actions au profit de la collectivité ;
- Valoriser ce volontariat ;
- Compenser les pertes en effectifs des armées ;
- Avoir une organisation et les forces effectives pour de nouvelles missions comme la protection civile (catastrophes naturelles, accident nucléaire...), les actions humanitaires de tous types, l'assistance aux forces de sécurité en cas d'événements importants, la mission Vigipirate, mais aussi la présence dans les banlieues, la formation des jeunes et la participation à la chaîne de reconversion ;
- Constituer éventuellement un vivier de forces disponibles pour des opérations militaires.

Le format de 75.000 hommes se répartirait en personnel issu des Armées - 15.000 personnes - et gardes nationaux. Ces derniers, non d'active, auraient un statut de civils faisant des périodes de 30 à 100 jours par an, rémunérés au taux de leur grade. Ils pourraient bénéficier de certains avantages fiscaux, de stages voire d'accès facilité à certains emplois.

²⁵ http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/tribune-il-nous-faut-une-garde-nationale-20-03-2012-1443143_53.php

Il s'agirait d'un corps autonome avec un uniforme distinct des trois autres armées. Elle sera organisée en divisions territoriales de 10.000 hommes pour le nord-est, le sud-est, le nord-ouest et le sud-ouest. L'Île-de-France sera dotée de 20.000 hommes et les territoires d'outre-mer de 15.000 hommes.

L'idée d'une garde nationale, séduisante, soulève cependant plusieurs difficultés. D'une part, si elle garantit une bonne connaissance locale, la territorialisation des unités peut être dommageable. Un ancrage territorial peut impliquer chez certains gardes nationaux une conscience nationale moindre, ce qui risquerait d'affaiblir sa légitimité. Le précédent historique du ralliement d'une partie de la Garde Nationale à la Commune illustre un doute quant à sa fiabilité politique, voire militaire.

C'est son manque d'universalisme qui pourrait provoquer des difficultés. Il s'agit ici d'un obstacle de nature culturelle. Sauf durant certaines périodes de son Histoire, la France n'est pas un pays de milice populaire, contrairement à la Suisse, ou même aux Etats-Unis - tradition des Minutemen, constitutifs de la Guerre d'Indépendance. La tradition française a, depuis la Révolution, oscillé entre armée professionnelle, semi-professionnelles, milices/Gardes nationaux et conscrits.

La conscription s'impose finalement avec la III^{ème} République, pour plus d'un siècle. Reposant sur le service militaire obligatoire et général, favorisant le brassage

géographique et social, la conscription apparaît comme plus adaptée aux conceptions de l'Etat républicain.

En outre, les ressources budgétaires nécessaires pour former et payer ces gardes nationaux ne sont pas disponibles. Enfin, ses membres seraient confrontés au même problème que la réserve en cas de mobilisation, à savoir le départ temporaire de leur emploi. Au regard des obstacles déjà existants pour les réservistes à cet égard, il est douteux que la création d'une garde nationale ne soit pas concernée par cela.

Le retour d'un service national ?

Régulièrement, et plus particulièrement après les attentats de janvier 2015, la réintroduction d'un service national a fait l'objet de multiples propositions, variées quant à la nature du recrutement - volontariat, conscription obligatoire - ou de la durée - de quelques mois à un an.

Cette solution pour suppléer les déficits d'effectifs des forces armées d'active est-elle adaptée ? Plusieurs obstacles demeurent.

D'une part, la nature d'un tel service national. Il faudrait qu'il soit militaire, ou ayant une forte connotation militaire, pour que ses effectifs puissent assurer des missions de sécurité intérieure.

D'autre part, la durée d'un tel service. Trois mois apparaissent comme étant bien insuffisants. En effet, une

période de formation initiale est indispensable pour acquérir les connaissances de base et la formation nécessaires. La durée des « classes » était d'au moins un mois. Les deux mois suivants, avec des personnels peu formés, seraient donc affectés aux missions de sécurité intérieure, avant la fin du service.

Une nouvelle initiative originale sera lancée à la rentrée de septembre. Le gouvernement expérimentera un « service militaire volontaire » (SMV) en métropole, à Montigny-lès-Metz (Moselle) et à Brétigny-sur-Orge (Essonne) dix-neuf ans après l'abrogation du service national obligatoire par Jacques Chirac. Le président de la République a annoncé lundi 27 avril à Alençon la création de sept centres de SMV d'ici à 2016.

Ce dispositif d'insertion professionnelle de jeunes en grande difficulté s'inspire largement du « service militaire adapté » (SMA) développé depuis des décennies déjà outre-mer. Ce service militaire adapté avait été créé en 1961 dans les Antilles. A l'origine, le SMA est une idée de Pierre Messmer, alors ministre des armées, pour répondre au chômage frappant la moitié des jeunes ultramarins de moins de vingt-cinq ans. Le régime du SMA est spartiate, avec cinq règles de discipline : être à l'heure, être en uniforme, respecter la sécurité, respecter son chef et travailler en équipe. Outre des cours de remise à niveau, l'élève a également la possibilité de suivre une formation aux premiers secours et de passer son permis B.

Pour l'instant, aucune annonce n'a été faite sur le coût du dispositif du « service militaire volontaire » (SMV), mais on peut imaginer qu'il sera relativement élevé, à l'instar de son homologue ultramarin. En 2013, le coût du SMA dans ces départements, s'élevait à près de 212 millions d'euros pour près de 5.000 recrues. En France, les sept centres du « service militaire » qui seront créés pourront accueillir au total « 2.000 jeunes », a indiqué le président de la République.

Si ce service militaire volontaire représente une solution pour renforcer le sentiment civique, il n'apparaît que peu adapté aux défis actuels, à savoir combler les déficits d'effectifs. Il est vrai qu'il serait possible de réfléchir à la réintroduction d'un service civique universel, à l'issue des études secondaires, avec une option militaire pour celles et ceux qui le souhaiteraient.

La mise en place d'aspects incitatifs – octroi d'une qualification voire d'une petite rémunération – mis en évidence par une campagne de communication adéquate pourraient jouer un rôle clé dans le choix de l'option militaire de ce service civique.

Une solution reposant sur la réserve ?

Une solution qui pourrait être envisagée serait le recours à la réserve, adaptée et réformée. Cette réserve serait constituée de la réserve opérationnelle, de la réserve citoyenne ainsi que de la réserve de disponibilité, à laquelle est astreint tout ex-militaire durant 5 ans après la fin de son contrat. Il s'agit donc d'un vivier d'hommes et de femmes formés et disponibles. L'objectif est de disposer d'un réservoir de personnels formés et motivés, qui pourrait être mobilisé à hauteur de 10.000 à 15.000 soldats, pour répondre aux situations d'urgence de type Sentinelle.

Bien entendu, cela présuppose une refonte de la réserve actuelle, ainsi qu'un effort budgétaire – ce dernier aspect étant commun à toutes les solutions proposées. Il faudrait notamment réformer et adapter l'encadrement législatif pour permettre une durée de réserve de deux mois, dans des conditions acceptables tant pour les réservistes que pour leurs employeurs par exemple.

Toutefois, il apparaît nécessaire de repenser, réformer la réserve²⁶, pour qu'elle soit mieux organisée, mieux valorisée et plus ambitieuse.

Le général Destremau, adjoint au sous-chef d'état-major performance de l'état-major des armées, délégué

²⁶ Voir Note Stratégique CEIS *“La Réserve Opérationnelle en France”* (juillet 2015)

interarmées aux réserves (DIAR), a proposé plusieurs pistes²⁷ pour remédier aux problèmes actuels de la réserve, que ce soit en termes d'effectifs, de disponibilité ou d'équipement.

- Renforcer l'efficacité des unités de la réserve opérationnelle par un meilleur emploi de la disponibilité de chacun et un engagement privilégié dans les missions intérieures récurrentes
- Continuer à s'appuyer sur des compléments individuels
- Utiliser la réserve de disponibilité comme un levier supplémentaire pour faire face aux crises majeures
- Valoriser et accroître sa capacité d'engagement dans des missions relevant de la fonction stratégique de protection
- Exploiter au mieux sa connaissance des milieux et des territoires comme son niveau de formation
- Etudier de nouvelles pistes d'emploi
- Conserver ou acquérir des savoir-faire spécifiques ou duaux tels que la cyberdéfense, le renseignement, la médecine ou le droit
- Renforcer la participation de la réserve à certaines étapes du parcours citoyen rénové.

Cette solution est probablement celle qui est à la fois la plus réaliste et la plus efficace pour répondre aux défis que représentent les OPINT. Elle garantirait la disponibilité des forces d'actives, tout en permettant de répondre dans la durée à un besoin urgent d'effectifs. Des formations mixtes

²⁷ <http://www.OPEX360.com/2015/03/27/augmenter-les-effectifs-de-la-reserve-operationnelle-sera-difficile/> et <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415043.asp>

entre réservistes volontaires et réservistes en période de disponibilité permettraient un amalgame intéressant mêlant professionnalisme, esprit de corps et motivation.

La solution de la réserve exige cependant, cela a été répété, un effort réel pour la réformer. C'est le prix pour relever le défi que représente la crise que la France traverse actuellement, et qui pourrait être amenée à durer ou se reproduire.

Vers un corps hybride réserve/garde nationale ?

Peut-être la solution la plus adéquate réside-t-elle dans la création d'un corps hybride entre la réserve et la garde nationale. L'idée serait de former une « garde nationale de réservistes », organisée sur une base régionale, pouvant assurer des missions non seulement de sécurisation de sites sensibles, mais aussi d'intervention en cas de catastrophe naturelle par exemple. Elle pourrait aussi avoir un rôle citoyen, renforçant le lien Armée-Nation.

Son assise régionale pourrait permettre d'envisager une participation budgétaire par les régions, en particulier si ses missions dépassent le cadre de la fonction protection.

De façon plus générale, toutes les options proposées ne sont pas envisageables à budget constant et des solutions innovantes devront être trouvées pour combler cette lacune.

Ces dernières ne passent cependant pas nécessairement par une augmentation de l'enveloppe allouée à la Défense. Ainsi, comme l'a noté le Haut comité d'évaluation de la condition militaire dans son neuvième rapport, près de 35% des soldats français « *servent en dehors du ministère de la Défense*²⁸ » ce

²⁸ Plus du tiers de militaires servent en dehors de la Défense, Secret Défense, 9 juillet 2015 <http://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/plus-tiers-militaires-servent-en-dehors-ministere-defense-26061>

qui lui fait suggérer la prise en charge des coûts au niveau « *interministériel, entre la Défense et l'Intérieur*²⁹ ».

De même, un corps hybride réserve/garde nationale qui remplirait des missions d'intérêt général plus larges que la défense du territoire et des citoyens et qui jouerait un rôle dans la cohésion nationale pourrait légitimement être soutenu par divers ministères voire des collectivités territoriales.

Liens utiles

- <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415036.asp>
- <http://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/grand-flou-l-emploi-militaires-dans-securite-interieure-24780>
- <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/actualisation-de-la-loi-de-programmation-militaire-2014-2019>
- <http://www.nosdeputes.fr/14/intervention/690900>
- <http://www.officierunjour.net/auditions/senat/cemat-04-15/>
- <http://www.OPEX360.com/2015/04/18/operation-sentinelles-pour-le-general-bosser-il-serait-paradoxal-que-les-soldats-soient-mieux-installes-gao-qua-paris/>
- <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html>
- <http://www.aamfg.fr/le-continuum-securite-defense-sera-clairement-explicite-dans-le-futur-livre-blanc/>
- http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf
- <http://www.aamfg.fr/le-continuum-securite-defense-sera-clairement-explicite-dans-le-futur-livre-blanc/>
- http://www.lexpress.fr/actualite/societe/budget-des-armees-la-securite-a-pris-le-pas-sur-la-defense_1187170.html

²⁹ Ibid.

Publications récentes

MCO des moteurs d'hélicoptères militaires - Juin 2015 - English version available

Le SIA Lab – L'innovation au service de la Défense - Juin 2015

Systèmes d'information opérationnels et de communication (SIOC) en Europe - Avril 2015 - disponible en anglais

Afghanistan, Côte d'Ivoire, Libye, Mali, Centrafrique : Perspectives de 10 ans d'engagements extérieurs - Septembre 2014

Redimensionner notre dissuasion : Quels risques ? Quels gains ? Eclairages sur un débat d'actualité - Septembre 2014

Le MCO aéronautique : un enjeu pour la cohérence capacitaire des armées - Septembre 2014 – English version available

Les atouts stratégiques de la maîtrise de la troisième dimension - Septembre 2014

Une nouvelle approche du terrorisme - Mai 2013 - English version available

CEIS

Société Anonyme au capital de 150 510 €

SIRET : 414 881 821 00022 – APE : 741 G

280 boulevard Saint Germain – 75007 Paris

Tél. : 01 45 55 00 20 – Fax : 01 45 55 00 60

Tous droits réservés



ceis