UNIVERSITÉ PANTHÉON – ASSAS – PARIS II
Droit – Economie – Sciences Sociales
Année universitaire 2014 – 2015

Master Sécurité et Défense

L'ENGAGEMENT TERRESTRE DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Mémoire préparé sous la direction
du Professeur Olivier RENAUDIE

Présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master Sécurité et Défense – finalité professionnelle

Par

Pierre de FOUCAULD

JURY :

Président : M. le Professeur Olivier RENAUDIE
Université de Lorraine à Nancy

Assesseur : M. le Professeur Olivier GOHIN
Université de Paris II – Panthéon-Assas
Directeur de l'IPAG de Paris

L’ENGAGEMENT TERRESTRE DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

J'adresse mes sincères remerciements à l'ensemble des officiers des armées qui ont accepté de témoigner librement sur les réalités de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national.

Je remercie tout particulièrement le Lieutenant-Colonel PERIN pour avoir bien voulu me prendre en stage à la DMD de Toulouse et me donner l'envie de faire mon mémoire sur ce sujet, ainsi que le Colonel FAUDAIS qui a su me donner les clés de lecture ainsi que les contacts nécessaires pour avancer dans la réalisation de ce mémoire.

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

CEMA : Chef d'état-major des armées

CEMAT : Chef d'état-major de l'armée de Terre

CIC : Cellule interministérielle de crise

COD : Cellule opérationnelle de défense

DMD : Délégué militaire départemental

DOT : Défense opérationnelle du territoire

EMA : Etat-major des armées

EMIAZDS : Etat-major interarmées de zone de défense et de sécurité

EMIZ : Etat-major interministériel de zone

NRBC : Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique

OGZDS : Officier général de zone de défense et de sécurité

OPEX : Opération extérieure

OPJ : Officier de police judiciaire

OTAN : Organisation du traité Atlantique nord

OTIAD : Organisation territoriale interarmées de défense

TN : Territoire national

ZDS : Zone de défense et de sécurité

SOMMAIRE

Introduction générale

PARTIE I : UN ENGAGEMENT AU CŒUR DE L'ACTION DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Chapitre 1 : Le cadre juridique et institutionnel de l'engagement des armées sur le territoire national

Chapitre 2 : Des engagements concrets au service de l'État et des populations

PARTIE II : LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE L'ENGAGEMENT TERRESTRE DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Chapitre 1 : Les limites de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution de cet engagement

Conclusion générale

« L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et les intérêts supérieurs de la Nation »

Code de la défense

« (…) *la décision de faire participer les armées – dotées d'armes à tuer – au maintien de l'ordre, est une décision ultime, lourde de sens et de conséquences qui impliquent que les modalités d'emploi soient étudiées et encadrées avec soin* »

Général B. Royal

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Lors du colloque doctrinal annuel de l'armée de Terre, le 18 décembre 2012, Madame la députée Patricia Adam, présidente de la Commission de la défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, a déclaré que « *l'armée de la République n'est ni formée ni équipée pour assurer le maintien de l'ordre ou des missions de sécurité publique car telle n'est pas sa mission »*[1]. Ces propos s'inscrivent dans la ligne idéologique exprimée, deux siècles plus tôt, par le Comte de Guibert (1790), qui avait théorisé l'usage de la violence légitime face à des menaces extérieures et intérieures : « *La force publique d'une nation a pour objet de pourvoir à sa sureté commune (...) contre les troubles du dedans et contre les ennemis du dehors*[2] ». Dès lors, pour reprendre ses termes, la force publique doit se répartir en deux composantes, la « force du dehors » et la « force du dedans », demeurant impérativement indépendantes et relevant de pouvoirs différents.

Pourtant, le 11 janvier 2015, dans le cadre du déclenchement du plan Vigipirate « Alerte attentat », les armées ont déployé plus de 10 000 hommes sur le sol français afin de sécuriser l'ensemble des sites et voies de communication dits sensibles[3]. Cette opération, baptisée « opération Sentinelle », est inédite pour les armées par son ampleur et surtout, parce qu'elle apparaît s'inscrire pleinement dans une mission de sécurité intérieure, une mission dont elles avaient été exclues au fil des dernières décennies. Cette contradiction apparente entre les propos de Mme Adam et l'implication des armées sur notre territoire ces dernières années illustre la délicate question de l'engagement des armées sur le sol français.

Il s'agira ainsi dans cette introduction générale de revenir, dans un premier temps, sur l'histoire contemporaine de l'intervention des armées sur le sol national car celle-ci constitue un lourd héritage historique et culturel, qui imprègne encore aujourd'hui les perceptions et les mentalités des décideurs sur cet emploi (Section 1). Dans un deuxième temps, nous verrons dans quelles mesures un retour des questions de l'emploi des armées sur le territoire national a été initié dans une société en pleine mutation (Section 2). Enfin, dans un troisième et dernier temps, nous verrons les enjeux de l'étude de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national (Section 3) afin de proposer une problématique claire et un fil conducteur à cette étude.

---

[1] « Sauvegarde des populations », *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p.26
[2] Comte Jacques de GUIBERT, *De la force publique*, Stratégies & Doctrines, Economica, p.7
[3] http://www.defense.gouv.fr/operations/france/vigipirate-pps/actualites2/protection-du-territoire-national-plus-de-10-000-militaires-engages, 15/02/2015

Section 1 : Un lourd héritage historique et culturel

Depuis la Révolution française qui a donné naissance à une armée nationale et la distinction de Guibert sur la force publique reprise dans la Constitution de 1791 (au Titre IV : De la force publique), l'histoire de l'intervention des armées sur le territoire national peut se découper en deux temps : une première période caractérisée par un engagement massif des armées sur le sol national (§1); une seconde période marquée, après la Seconde Guerre mondiale, par un mouvement de retrait progressif, mouvement qui s'accéléra après la crise algérienne (§2).

§ 1. Au commencement : un engagement massif des armées sur le sol national

Malgré la nécessaire distinction entre les deux composantes de la force publique, faite par le Comte de Guibert, le XIXe siècle connait une longue période où la recherche de la destruction physique de tout rebelle intérieur est une des missions principales des armées et reste la norme : on peut citer les répressions des insurrections populaires de 1830, 1832, 1848, 1869, et 1871. Toutefois, les événements de la Commune de Paris ainsi que l'émergence puis la consolidation de la IIIe République vont marquer un tournant qui s'étalera de 1880 à 1921 comme le développe Patrick BRUNETAUX dans son ouvrage, *Maintenir l'ordre*[4].

En effet, ces années sont marquées par une reprise des mobilisations collectives (la fin du 19e siècle étant marquée par une recrudescence des luttes ouvrières en France), par une volonté du nouveau régime de tirer les leçons du passé (en évitant quelque peu les répressions sanglantes des régimes précédents) et enfin par l'émergence d'un processus de « *division du travail répressif* »[5] qui se matérialise en 1921 par la création des premiers pelotons de Gendarmerie mobile.

Durant cette période, les armées vont faire face à de nombreuses difficultés dans cette fonction de maintien de l'ordre sur le territoire national. La mission constitue, déjà en soi à l'époque, pour les consciences des militaires une contradiction structurelle au sens où il y a une incompatibilité entre l'organisation de l'armée nationale (armée de conscrits) et la fonction de répression de protestations, alors majoritairement sociales : comment l'armée, émanation de la Nation, peut-elle se dresser contre la Nation elle-même ?

---

[4] Patrick BRUNETEAUX, *Maintenir l'ordre*, Presse de Sciences Po, 1996, p.41
[5] *Ibid*. p. 21

Très rapidement, de multiples cas d'indisciplines vont venir troubler les déplacements de l'armée : on peut citer le cas illustre de la « tragédie des Fourmies » le 1er mai 1891 (9 morts) qui marqua la mémoire ouvrière, et qui a eu un retentissement national dans la presse[6]. Autre exemple emblématique, la mutinerie (peut-être la plus célèbre) dans le Languedoc en 1907 où les 17e et 100e régiment d'infanterie, dont les troupes étaient originaires de la région, se mutinèrent et rejoignirent les viticulteurs grévistes du midi[7]. De surcroit, l'intervention de la troupe dans le maintien de l'ordre a été aussi marquée de taches sanglantes car, par crainte de fraternisations ou de débordements, l'ordre de tir fut parfois donné : on dénombre par exemple trois morts à Chalon en 1900; trois morts à Cluzes en 1904 ; sept morts à Narbonne et six à Perpignan lors de la crise viticole de 1907.[8]

En définitive, cette mission était très mal vécue par la troupe, majoritairement composée de conscrits qui ne pouvaient, en raison de leurs origines, rester étrangers aux problèmes de la société civile. Difficile pour eux, en effet, de ne pas comprendre et partager les motivations ou revendications des perturbateurs dont ils devraient réprimer les agissements, sans compter les liens familiaux souvent étroits.

De surcroît, pour le commandement et les officiers, si cette mission d'intervention pouvait être l'occasion de faire valoir son savoir-faire ou de s'entrainer (« *la grève peut paraître un excellent exercice de mobilisation* »[9]), elle plaçait l'officier dans une situation inextricable: assurer le bon ordre de la troupe tout en réussissant sa mission de maintien de l'ordre[10]. On comprend donc qu'à cette époque, le maintien de l'ordre ne tarda pas à devenir un vrai métier nécessitant des comportements, un entraînement et un équipement adaptés. C'est dans ce contexte que parut la note d'instruction ministérielle du 18 octobre 1907 relative à « *l'emploi des troupes requises pour le maintien de l'ordre* ». Tout en insistant sur le principe de soumission des autorités militaires aux autorités civiles, elle introduisit un principe fondateur de graduation dans l'usage de la force publique sur le territoire national en fonction de l'agressivité des manifestants.

En définitive, l'armée vit donc d'un bon œil l'arrivée à partir des années 1920 de troupes affectées spécifiquement au maintien de l'ordre. Elle devra toutefois attendre bien après la Seconde Guerre mondiale pour se voir progressivement libérée de cette mission.

---

[6] *Ibid.* p. 38
[7] *Ibid.* p. *Ibid.*
[8] *Ibid.* p. 39
[9] Lieutenant Z., *L'armée aux grèves*, Paris, 1904, témoignage de l'auteur, page 26
[10] Cette problématique a suscité un certain nombre de travaux à l'époque dont : *L'armée et le maintien de l'ordre public*, (anonyme), édition militaire Lavauzelle, 1891 ; G. MONDON, *L'armée et le maintien de l'ordre public*, Thèse de droit, Paris, 1907 ; Capitaine LEMETEYER, *Aide-mémoire de l'officier aux grèves*, Paris, 1912.

§ 2. L'après 1945 : un mouvement de retrait des armées du territoire national, accéléré par la crise Algérienne

A partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, on assista à un désengagement progressif de l'armée, et plus spécialement de l'armée de Terre, du territoire national. Ce retrait fut lié à deux phénomènes. Tout d'abord, une volonté politique de consacrer la suprématie du pouvoir civil sur le commandement militaire après les temps troublés de Vichy, conformément au principe Cicéronien : « *Cedant arma togae* » (« les armées cèdent à la toge »). Ensuite, on assista sous la IVe République au développement des forces de deuxième catégorie, telles que les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS crées en 1944) et les escadrons de Gendarmerie mobile, qui assumèrent désormais ces missions spécifiques de maintien de l'ordre et de contrôle de foule. Toutefois, ce désengagement progressif fut limité par l'entrée de la France, au sein du bloc occidental, dans la Guerre froide : la France se dut de maintenir des missions de sécurité intérieure propres aux armées dans un monde divisé entre deux blocs idéologiques où l'ennemi pouvait être également à l'intérieur des frontières.

Aussi par l'ordonnance[11] du 7 janvier 1959, on construisit un dispositif reposant sur le trépied défense militaire, défense civile et défense économique, consacrant l'expérience des deux guerres mondiales où la guerre n'épargna aucun secteur d'activité. Dans son article premier, il est indiqué que « *la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* ». Cette ordonnance donna un cadre d'action aux armées sur le territoire national et constitua le fil conducteur de l'action des ministères et de leurs hauts fonctionnaires en la matière jusqu'à la fin de la Guerre froide.

Il faut également noter que l'aggravation des tensions liées aux conflits coloniaux, tout particulièrement en Algérie (alors départements français), impliqua de manière massive et brutale les armées sur le plan de la sécurité intérieure afin de pallier la défaillance voire l'inexistence de moyens administratifs civils classiques. L'implication des armées en Algérie et plus précisément à Alger, dans ces missions de sécurité intérieure, marquera profondément l'armée[12] (pour ne pas dire traumatisera) ainsi que l'ensemble de la société : chacun s'accorde aujourd'hui à dire que l'intervention des armées à Alger dans cette mission spécifique représentait un « ce qu'il ne faut pas faire » en la matière tant pour le militaire que pour le

---

[11] Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.
[12] Ce thème reviendra de façon récurrente dans les différents entretiens réalisés.

politique. Les propos du Général Royal, connu pour ces travaux sur les questions d'éthique dans les armées, mis le doigt sur ce qui, entre autres, fit défaut : « *les évènements d'Algérie nous rappellent que lorsqu'un tel choix est pris, sa mise en œuvre sous autorité militaire doit se faire sous une responsabilité partagée avec les autorités civiles concernées qui ne peuvent s'en décharger* »[13].

Aux événements de la guerre d'Algérie succéda une accélération du retrait des armées de la sphère des affaires intérieures. Ce mouvement se fonda également sur les conséquences du Putsch des Généraux de 1961 : ce putsch avait donné l'image caricaturale d'une armée profitant de son implication dans les affaires intérieures pour prendre le pouvoir. Le *Livre Blanc sur la Défense* paru en 1972 sous le patronage de Michel DEBRÉ, alors Ministre de la Défense, fut à ce titre très révélateur : la question de l'intervention des armées sur le territoire national n'y apparaissant pratiquement plus[14], si ce n'est à travers le prisme de la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) (appliquée par décret du 1er mars 1973). Celle-ci a pour but de concourir au maintien de la liberté d'action du Gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels et la défense de la nation face à une invasion ou au soulèvement de groupes d'individus ennemis infiltrés (actes de sabotage, attentats).

On rentra ainsi dans une période où l'armée française resta tournée principalement vers la menace du Pacte de Varsovie ou alors vers le règlement des questions sécuritaires dans son ex-empire colonial Africain. Toutefois, profitant d'un vivier de forces nombreuses et disponibles, l'armée mettra régulièrement ses forces à disposition pour participer à la sécurité civile, au sens large. Parmi les témoignages recueillis, une grande majorité des officiers supérieurs rencontrés m'ont affirmé avoir connu au moins une fois dans leur carrière, une « opération nettoyage » (de rues, de plages, de sites sinistrés) ou comme cette opération « *de ramassage de foins »*[15] pour venir en aide aux agriculteurs lors d'une grande sécheresse. A noter que dans le cadre du corps de défense civile créé par le Général de Gaulle en 1969, les premières unités d'interventions de sécurité civile apparurent en 1974[16].

---

[13] Général Benoit ROYAL, *L'éthique du soldat français*, 2ème édition, Economica, 2010, p. 151
[14] Le livre Blanc de 1972 traita surtout de questions de doctrine de dissuasion nucléaire.
[15] Lieutenant-Colonel LAFUENTE, propos recueillis par l'auteur, le 10 mars 2014, Toulouse
[16] Elles ne deviendront des formations militaires à part entière qu'en 1988 par décret

Section 2 : Un retour des questions d'emploi des armées sur le territoire national dans une société en pleine mutation (1990-2013)

Après la fin de la Guerre froide, et la suppression de toute menace directe d'envahissement (la première fois dans son histoire), un vide stratégique apparût (la fameuse théorie de la « fin de l'histoire » de Fukuyama). La question devient donc celle du rôle pour les armées sur le territoire national à l'aube du XXIe siècle ? Tout d'abord, nous verrons ici que ce rôle a réémergé progressivement dans les années 90 à la faveur d'évènements parfois tragiques (§1) ; ensuite, que les mutations du paysage sécuritaire français au tournant du siècle ont accéléré le retour du soldat dans la cité (§2).

§ 1. Un retour progressif de l'emploi des armées à la faveur d'évènements parfois tragiques (1990-2000)

La fin de la Guerre froide incita les armées à remettre en question l'emploi des armées sur le territoire national, ce qui s'est traduit par un tâtonnement stratégique sur cet emploi. Très peu d'ouvrages ou revues scientifiques et militaires ont traité de ce sujet au même titre que le Livre blanc de 1994 n'en fera que brièvement mention notamment à travers un concept de « *défense civile du territoire* »[17] encore peu élaboré ; il se penchera davantage sur les questions de projection et d'action à distance du territoire.

Trois évènements vont toutefois inciter les décideurs politiques et militaires à répondre à cette question, jusque-là laissée en suspens, dans cette deuxième moitié de décennie. Tout d'abord, en 1995 eurent lieu des vagues d'attentats sanglants à Paris (attentats du RER « Saint-Michel » le 25 juillet et du métro « Maison Blanche » le 6 octobre). Ces actes terroristes sur notre sol marquaient la création d'un dispositif militaire d'un nouveau genre, le plan gouvernemental « Vigipirate »[18]. En effet, si la première instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des mesures de vigilance en cas de menaces d'agressions terroristes date de 1978, le plan gouvernemental Vigipirate vint définir de façon approfondie la répartition des responsabilités centrales et territoriales, ainsi que les principes pour conduire l'action de l'État dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et ses menaces spécifiques (menaces sur les aéronefs, sur les navires, menaces de type nucléaire, de types biologiques et

---

[17] *Livre Blanc sur la Défense*, Ministère de la Défense, 1994, p. 74
[18] http://www.risques.gouv.fr/menaces-terroristes/le-plan-vigipirate

chimiques)[19]. On assiste dès lors à une convergence des missions vers un double objectif de protection des populations et de sécurité intérieure, qui se traduisit par le déploiement conjoint d'officiers de police judiciaire et de militaires dans les lieux publics ou aux abords de sites névralgiques.

Autre événement majeur : conformément à la promesse de campagne de Jacques Chirac, élu 5e président de la Ve République en 1995, les armées vont se professionnaliser (mouvement initié en 1996 et achevé en 2001). Cette réforme mit fin au modèle d'armée de la IIIe République et s'inscrivait dans l'idée de constituer une armée, certes réduite, mais plus compétente et mieux équipée tournée vers les opérations extérieures, à la manière d'un corps expéditionnaire. La professionnalisation du soldat fut aussi l'occasion de repenser son action sur le sol national car, comme le souligna un officier supérieur interrogé, « *de la même façon que l'on ne demande pas aux gendarmes d'aller ramasser les poubelles, la professionnalisation des militaires implique un changement de mentalité en matière d'emploi sur le territoire* »[20].

Enfin un dernier événement tragique viendra asseoir le rôle des armées sur le territoire national : en 1999, une tempête d'une ampleur inédite frappe la France (92 morts, 100 milliards de francs de dégâts), et met en évidence la grande vulnérabilité de notre pays et de ses administrations face à des catastrophes de grande ampleur. C'est le constat qui y est fait en tout cas par le Premier Ministre de l'époque, Lionel Jospin, dans son « évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre a l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 »[21], qui enclencha par la suite un processus de montée en puissance de l'implication des armées sur le territoire national. En effet, selon le colonel LAGRANGE, professeur cadre à l'Ecole de Guerre, et spécialiste des questions d'intervention des armées sur le territoire national, cette « *tempête de 1999 constitua un véritable déclencheur : il fut décidé par la suite de créer la chaine OTIAD car il y avait une forte nécessité de créer une organisation interarmées, calquée sur le modèle d'action civile avec un échelon national, zonal, et local, afin d'augmenter notre réactivité et mieux coordonner les moyens en fonction des besoins exprimés par les préfets* »[22].

Cette chaine OTIAD (Organisation territoriale interarmées de défense) prit le relais de la vieillissante DOT ; elle constitue aujourd'hui le cadre essentiel de l'organisation des

---

[19] Nous reviendrons plus en détails sur les particularités de ce plan dans la suite de l'étude.
[20] Propos recueillis par l'auteur, entretien avec le Lieutenant-Colonel SAUVAGE, se référer in extenso annexe I
[21] *Rapport d'étape de la mission interministérielle*, juillet 2000.
[22] Témoignage recueillis par l'auteur, le 13 janvier 2015, Ecole de guerre, Paris.

armées dans ses missions intérieures et des mécanismes de coopérations interministérielles aux différents échelons. En d'autres termes, elle permet et encadre le retour du militaire dans l'action de l'Etat sur son territoire.

§ 2. Un retour accentué par les mutations du paysage sécuritaire français au XXIe siècle

En se basant sur les travaux d'André SAUVAGE, Thierry NOGUES et Stéphane CHEVRIER sur les armées et la sécurité intérieure[23], nous pouvons identifier plusieurs mutations de différentes natures et d'importances variables, qui conditionnent fortement le cadre d'emploi des armées sur le territoire national tel qu'il a évolué ces dernières années et tel qu'il est aujourd'hui.

Tout d'abord, nous sommes dans une période caractérisée par l'émergence de nouvelles missions : les armées sont désormais intégrées à des ensembles complexes d'éléments civils et militaires au service du maintien de la paix voir du rétablissement de la paix dans des pays ou zones en proie à de graves tensions identitaires, ethniques, religieuses… Ces missions contemporaines sont l'occasion pour les armées, (élément important pour la suite de l'étude) de développer de nombreux savoir-faire dans des missions de contrôle de zone, de foule (notamment au Kosovo), mission caractérisée par l'usage d'armes à létalité réduite. C'est aussi une période marquée par l'émergence de nouveaux risques comme les catastrophes technologiques, le terrorisme de masse, les menaces NRBC ou le cyber terrorisme. Ces menaces dépassent toute logique de frontière et renforcent donc l'idée d'une nécessaire adaptation de notre outil de défense.

Parallèlement, nous assistons au développement d'un monde de plus en plus urbanisé[24]. Ce tissu démographique dense constitué autour de métropoles, d'agglomérations urbaines, interconnectées et structurées en réseaux favorise les transferts, les échanges, la circulation d'hommes, de matériels et d'informations mais augmente considérablement la vulnérabilité de nos sociétés. Il impose de ce fait une meilleure coopération entre les services de l'Etat. Enfin et surtout, notre époque est marquée du sceau de l'émergence d'un monde médiatique[25] : l'impact des médias (qui participent autant à informer qu'à créer l'événement)

---

[23]André SAUVAGE - Thierry NOGUES - Stéphane CHEVRIER, « Armées et sécurité intérieure. Perception des acteurs institutionnels civils et militaires », Etude finale, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Mai 2001

[24] *Ibid.,* p. 12

[25] *Ibid.,* p. 13

et des réseaux sociaux est considérable car il renforce le sentiment d'instantanéité, et met une pression supplémentaire sur les décideurs qui doivent agir de plus en plus vite.

Face à cela, à la demande du président de la République Nicolas Sarkozy, un nouveau Livre Blanc a été élaboré et publié en 2008 qui, contrairement aux précédents, s'est saisi pleinement de cette question du rôle des armées en France.

Tout d'abord, il mit fin officiellement à la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en liant les notions de défense et sécurité nationale dans un continuum aux frontières ténues. Il introduisit officiellement par ailleurs le terme de résilience qui constituera un pilier de la doctrine française en matière de sécurité nationale : celui-ci désigne « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou tout le moins dans un mode socialement acceptable* »[26].

Enfin, élément important, il assigna aux armées l'objectif opérationnel « *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 toute nature* »[27]. L'armée de Terre, malgré la diminution drastique de ses effectifs (suppression de 54 000 postes prévue), doit renforcer sa participation à la sécurité intérieure nationale. Cela se traduisit par la mise en œuvre d'un contrat opérationnel de protection sur le territoire national, comportant une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant aller jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours au bénéfice de l'autorité civile[28]. En définitive, le livre blanc de 2008 avec l'émergence du continuum « sécurité-défense », consacra en quelque sorte le retour du rôle des armées et notamment l'armée de Terre sur le territoire national.

On peut noter également que l'alternance politique présidentielle en 2012, avec l'élection du président actuel François Hollande, n'a pas modifié cette vision ; bien au contraire, le Livre Blanc de 2013 reprit l'essentiel des travaux de 2008 sur ce sujet (il insista sur des menaces accrues comme la cybercriminalité ou le terrorisme de masse).

---

[26] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, Odile Jacob, La documentation française, Juin 2008, p. 64
[27] *Ibid*., p. 222
[28] Ibid., p. 195

Section 3 : Les enjeux de l'étude de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national

Pour conclure cette introduction générale, il convient de définir et délimiter le sujet, afin de relever les enjeux et proposer une problématique claire. Pour ce faire, nous délimiterons tout d'abord le cadre de l'étude (§1) puis nous relèverons le contexte général et les enjeux actuel de l'engagement des armées sur le territoire national (§2).

§ 1. Le cadre de l'étude

Les deux premières sections de notre introduction nous ont permis de comprendre que la question de l'engagement des armées sur le territoire national comme essentiellement une question propre à l'armée de Terre. En effet, la géographie de la France, pays continental, a toujours mis en avant cette arme au détriment des deux autres, contrairement aux anglais ou aux américains, par exemple, dont les efforts se portaient respectivement principalement sur la marine et sur la puissance aérienne.

Dès lors, nous nous concentrerons sur l'engagement terrestre des armées. A travers ce prisme, nous pouvons conserver l'aspect interarmes de l'implication de l'armée sur le territoire national, tout en excluant les fonctions de postures permanentes de sûreté propres à l'armée de l'Air (sécurité aérienne) et à la Marine nationale (sécurité maritime) : missions au cœur de ses deux armées, elles s'inscrivent donc dans des problématiques différentes. Il ne sera également pas traitée la question d'emploi d'unités à statut militaire par nature primo intervenante en cas de crise, telles que les unités appartenant à la Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris (et Marins Pompiers de Marseille), les Unités d'Instruction et d'Intervention de Sécurité Civile, et enfin la Gendarmerie nationale.

Ainsi, nous concentrerons notre analyse sur les problématiques d'emploi de soldats (et de matériels) dont la vocation première ne semblait pas être l'emploi sur le territoire national. A ce titre, il peut être judicieux de revenir sur les spécificités juridiques du militaire, métier à part entière dans notre société civile, car cela n'est pas sans intérêt au regard des différentes contraintes et nouveaux défis attachés à cet emploi. Ainsi, selon l'article 4111-1 du Code de la défense : « *L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ». Par ailleurs, les droits civils et politique du militaire sont restreints notamment une interdiction du droit de grève et de constituer des syndicats (art. 4121-4). Ce dernier élément est important car il distingue, au-delà des moyens, les forces armées des forces de police.

Enfin seront exclues de l'étude les questions d'engagement militaire dans le cadre de juridiction d'exception tel que l'Etat de guerre ou l'Etat de siège, ou encore dans le cadre des pouvoirs exceptionnels du Président, prévus dans la constitution (respectivement article 35, 36 et 16).

§ 2. Le contexte général et les enjeux actuels de l'étude

L'implication des armées sur le territoire national en dehors de mission purement militaire (contre un envahissement) a souffert, il est vrai, d'une image caricaturale de l'armée de Terre française, inspirée des souvenirs du Coup d'Etat du 18 Brumaire par Napoléon Bonaparte, puis par celui de son neveu, Napoléon III, le 2 décembre 1951, sans compter les tentatives prêtées au Général Boulanger, puis celles des généraux d'Alger d'avril 1961.

Pourtant peu à peu, nous avons constaté un retour de cette implication dans l'espace civil à travers l'émergence d'un monde plus globalisé mais aussi plus vulnérable : s'il n'y plus de menaces aux frontières, nos menaces, elles, n'ont plus de frontières.

Concernant le volet de sécurité intérieure, cette réémergence des questions d'emploi des armées sur le sol français s'inscrit dans un climat sécuritaire dégradé en France. Un climat marqué par la création en juillet 2012 des zones de sécurité prioritaires (ZSP) concernant 64 territoires, soit 1.600.000 habitants, «*souffrant d'une insécurité quotidienne et d'une délinquance enracinée, ainsi qu'à ceux qui connaissent depuis quelques années une dégradation importante de leurs conditions de sécurité* »[29]. Un climat également marqué par une recrudescence de déclarations d'hommes ou femmes politiques locaux appelant à l'intervention des armées dans des missions de sécurité intérieure voir de police : en témoigne les déclarations du Maire de Sevran en 2011[30] ainsi que de la Sénatrice-Maire du 15e et 16e arrondissements de Marseille en 2012 pour lutter contre le trafic de drogue[31] ou enfin dernièrement les propos de l'ancien Ministre Xavier Bertrand d'envoyer l'armée dans certaines banlieues pour restaurer « *l'ordre républicain* »[32]. Enfin et surtout, un climat caractérisé par des menaces terroristes accrues sur notre territoire à l'heure où notre armée se

---

[29] http://www.interieur.gouv.fr/ZSP
[30] http://www.lepoint.fr/societe/le-maire-de-sevran-demande-le-renfort-de-l-armee-pour-lutter-contre-les-trafiquants-03-06-2011-1337931_23.php, 12/02/2015
[31] http://www.20minutes.fr/politique/993117-20120830-marseille-senatrice-ps-samia-ghali-reclame-armee-lutter-contre-trafic-drogue, 12/02/2015
[32] http://www.leparisien.fr/lille-59000/bertrand-ump-envoyer-l-armee-dans-certaines-banlieues-15-01-2015-4449847.php, 12/02/2015

retrouve aujourd'hui dans un combat global contre le terrorisme islamique à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières.

Par ailleurs, la prise en compte de la vulnérabilité de notre société à travers celle, en premier lieu, de ses organes étatiques face à des catastrophes de grandes ampleurs comme l'a rappelé la récente catastrophe nucléaire et écologique de Fukushima au Japon en 2012, accentue la nécessité de reposer les conditions et les modalités d'opérations des armées dans des missions de sécurité civile[33].

Enfin, il est important de souligner que les armées s'inscrivent dans un cadre budgétaire restreint qui accentue indéniablement les problématiques de son emploi (comme nous le verrons par la suite). A noter par exemple que le budget de la défense est passé d'un peu moins de 3% en 1981 à 1,5% en 2013 du PIB alors que ce dernier a quadruplé entre ces deux dates. Il faut également y ajouter une diminution sans précédent de ses effectifs (80 000 emplois supprimés en 10 ans) qui ébranle les structures et l'organisation de nos armées.

Ainsi, au regard de ces différents éléments, au regard également de cette mission première dévolue aux armées de sauvegarde générale, c'est-à-dire assurer la protection des concitoyens et des intérêts nationaux contre les menace et les risques effectifs et immédiats, donnée par le Livre Blanc de 2008, il s'agira de répondre à cette question centrale : **quelle est la place de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national ?**

Pour ce faire, nous nous attacherons dans un premier temps à décrire comment cet engagement se situe au cœur de l'action de l'Etat sur le territoire national (Partie 1) pour, dans un deuxième temps, envisager les perspectives d'avenir de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national (Partie 2).

---

[33] La France, pays nucléarisé, s'est montré très attentif à la façon dont les autorités japonaises ont géré cette crise ; à noter que 100 000 militaires avaient été déployés sur le terrain.

PARTIE I :
UN ENGAGEMENT AU COEUR DE L'ACTION DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Pour être efficace et opérationnel, l'engagement des armées sur le territoire national doit pouvoir s'appuyer sur des principes d'action bien définis et s'intégrer dans une organisation interministérielle de gestion de crise opérationnelle efficace. Ce sont deux conditions indissociables et complémentaires permettant réellement d'envisager l'emploi des armées dans des crises de nature et d'intensité différentes. Le Livre Blanc de 2008 a donné une nouvelle dynamique à cet engagement : prenant en compte les évolutions du contexte stratégique ainsi que les profondes mutations qu'ont connues les armées depuis leur professionnalisation, il élabore une approche élargie de la sécurité du territoire en associant les armées à différentes politiques ministérielles concourant à la résilience de la nation. Pour rappel, le concept de résilience consiste à disposer de la capacité pour un pays, ses institutions et ses habitants, à faire face à des crises de plus ou moins grande ampleur puis de pouvoir rétablir rapidement la situation et la sécurité des biens et des personnes[1]. A ce titre, l'Etat fixe un certain nombre de directives et principes à même de structurer le dialogue civilo-militaire et élaborer les conditions dans lesquelles les armées pourront apporter une réponse aux crises majeures.

Ainsi, dans cette partie, nous verrons de quelle façon l'engagement terrestre des armées sur le territoire national s'intègre au sein de la réponse globale de l'Etat face aux risques et menaces affectant notre pays. Pour ce faire, dans un premier temps, nous tenterons de définir le cadre juridique et institutionnel de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national (chapitre 1), puis nous examinerons quelles sont les contributions concrètes de cet engagement au service de l'Etat et des populations (chapitre 2).

---

[1] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, Odile Jacob, La documentation française, Juin 2008, p. 64

Chapitre 1 : Le cadre juridique et institutionnel de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national

Dans l'introduction de cette étude, nous avons vu que ce cadre a évolué au fil du temps, et au regard du contexte international et national. Aujourd'hui, à la faveur du Livre Blanc de 2008 puis de celui de 2013, un certain retour des armées sur le territoire national a été initié afin de répondre aux attentes des décideurs politiques et des populations en matière de sécurité nationale, attentes traduites par l'émergence des concepts de résilience et de sauvegarde générale. De ce fait, les armées - et plus spécialement l'armée de Terre - doivent adapter leurs modes d'action car, sur le territoire national, elles s'inscrivent dans une logique d'emploi (elles ne sont pas primo intervenantes) et un cadre juridique, bien différents des opérations extérieures. C'est pourquoi un important travail de doctrine a été mené, aux différents échelons des services de l'Etat, afin de définir les conditions du recours aux armées dans l'hexagone, puis de répartir les rôles entre les acteurs de la gestion de crise, et enfin de favoriser le dialogue indispensable entre décideurs civils et militaires.

Aussi dans ce chapitre, nous constaterons que la place de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national repose avant tout sur des règles d'emploi spécifiques (section 1). En outre, nous noterons que cet engagement se met en œuvre au sein d'une coopération étroite et indispensable entre les autorités civiles et militaires (Section 2).

Section 1 : Les règles d'emploi spécifiques des armées sur le territoire national

L'armée constitue l'ultima ratio du Chef de l'Etat, lui-même chef des armées[2] ; dans ce sens, tout engagement de ses membres, qu'il soit à l'international ou sur notre territoire, signe une volonté politique au plus haut niveau de l'Etat. Toutefois, l'engagement des armées sur le territoire national revêt une dimension particulière dans la mesure où celui-ci va concerner très directement les français. Des règles d'emploi doivent donc être établies de façon précise dans le cadre d'une stratégie plus globale de sécurité nationale. En effet, en temps de crise, un théâtre d'opération militaire sur le territoire national possède ces propres particularités administratives, juridiques et opérationnelles que le militaire, acteur, comme le politique, décideur, doivent bien appréhender. Ainsi, il s'agit déjà définir les circonstances et le cadre juridique du recours aux armées (§1) pour ensuite examiner précisément le cadre d'emploi de l'engagement terrestre sur le territoire national (§2).

§ 1. Les circonstances et le cadre juridique du recours aux armées

Le recours aux armées sur le territoire national est aujourd'hui conditionné par un certain nombre de circonstances préalablement définies (A) tout en étant soumis à un cadre juridique spécifique (B).

A) Un recours conditionné par des circonstances préalablement définies

Depuis quelques années maintenant, le recours aux armées sur le territoire national est loin d'être exceptionnel dans les faits compte tenu des événements parfois tragiques qui ont secoué la France, mais également des impératifs de sécurité nationale (lutte contre le terrorisme, risques de catastrophes naturelles ou technologiques). Toutefois, cet engagement n'est en aucun cas banal et répond à des situations qui ont été préalablement définies et répertoriées par les autorités civiles et politiques selon 3 niveaux de gravité[3] : une crise localisée et de faible intensité ne nécessitant pas l'activation d'une cellule de crise Gouvernementale (niveau 1) ; une crise majeure affectant plusieurs zones simultanément entrainant l'activation d'une Cellule Interministérielle de Crise (niveau 2) ; enfin, une crise

---

[2] Article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958

[3] « Sauvegarde générale », *Concept interarmées* CIA-3 30(A)_SG(2012), Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, février 2012, p. 17

majeure renforcée pouvant aboutir à un scénario de rupture des organes étatiques (niveau 3).

Les armées ont pour mission principale de faire face à des crises majeures affectant le territoire, c'est-à-dire des situations hors normes dont la gravité impose de mobiliser des moyens supplémentaires à ceux habituellement mis en œuvre dans le cadre des politiques publiques de l'Etat. Le Livre Blanc de 2008 évoque un certain nombre de scénarios de crise, provoqués par des agressions soit intentionnelles (actes terroristes, attaques cyber) ou des risques non intentionnels (crise sanitaire à forte létalité, catastrophes naturelles ou technologiques), dans lesquels l'armée pourrait intervenir[4]. Dans ces scenarios, l'engagement de l'armée de Terre constitue un atout pour accroitre la résilience des pouvoirs publics et leur capacité à prendre en charge la situation. Dans ce sens, une instruction interministérielle[5] en 2010 suivit les préconisation du Livre Blanc et établira 4 scénarios génériques dans lesquels les armées pourront apporter une réponse : attentats terroristes, pandémie fortement létale, catastrophe naturelle ou technologique, et trouble grave à l'ordre public.

Ainsi, pour le traitement de ces différentes crises, les armées, grâce à un réservoir unique d'hommes, de compétences et de moyens, sont donc naturellement mises à contribution, en complément ou en renfort des forces de sécurité intérieure. Mais ceci, sur la base stricte de la règle dite **« des 4i »** : il peut être fait appel aux armées dès lors que les moyens civils sont **inexistants, inadaptés, insuffisants ou indisponibles**[6].

B) L'intervention des armées soumise à un cadre juridique spécifique

Dès lors que les circonstances exigent ou nécessitent l'emploi des armées sur le territoire national, un certain nombre de conditions et règles vont venir encadrer son déploiement. Tout d'abord, l'intervention doit émaner d'une demande expresse de l'autorité civile (1) ; elle doit reposer sur des règles d'emploi de la force spécifique au territoire national (2) ; enfin, elle peut s'insérer au sein du régime juridique du « contrat protection » (3).

---

[4] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, Odile Jacob, La documentation française, Juin 2008, p.176, 179, 186, 187.

[5] Instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure.

[6] « Mémento de défense sur le territoire », *Publication interarmées* PIA-3.39, N°1098/DEF/EMA/EMP.4/NP du 06 octobre 2005, Etat-major des armées, p.10

1) Un engagement conditionné à une demande expresse de l'autorité civile

Tout d'abord, l'emploi des armées sur le territoire national (TN) reste exclusivement consécutif à une demande expresse de l'autorité civile[7]. Les armées ne peuvent donc pas intervenir de leur propre initiative sauf dans des cas d'extrême urgence lorsque des vies humaines sont en danger. Cette demande de l'autorité civile peut prendre la forme d'une **demande de concours** qui entraine pour les armées une participation occasionnelle à des activités d'intérêt général, en complément des services publics compétents de l'Etat[8]. Ces demandes sont l'objet de protocoles ou conventions qui fixent la nature, le lieu et les conditions d'exécution de la mission, ainsi que les conditions de financement et de couverture juridique. Elle peut également prendre la forme d'une **réquisition légale**, moyen principal d'intervention sur le TN. Il existe deux types de réquisitions[9].

Premièrement, **la réquisition administrative** : c'est une prérogative reconnue par la loi à certaines autorités civiles de mettre en mouvement la force armée. Les unités militaires engagées agissent alors sous la responsabilité de l'autorité civile (préfet de zone) et sous commandement militaire, en liaison avec l'autorité de police ou de gendarmerie du dispositif appuyé ou renforcé. Deuxièmement, **la réquisition judiciaire :** moins courante, cette réquisition s'effectue pour répondre aux besoins de la police judiciaire ou de la justice (recherche des auteurs d'une infraction, personne disparue par exemples) dans des conditions fixées par le code de procédure pénale.

En outre, cette réquisition se doit d'obéir à un principe fondamental : afin de respecter et préserver la chaine de commandement militaire, l'autorité requérante ne doit pas adresser à l'autorité militaire une demande quantifiée en hommes ou en moyens mais des effets à obtenir sur le terrain[10]. De la sorte, l'engagement des armées sur le sol français est maintenu sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées (CEMA) conformément au principe de centralisation de gestion des moyens militaires. Il dispose ainsi d'un réservoir unique de capacités spécifiques, dans lequel il peut puiser afin de répondre aux demandes des autorités civiles.

---

[7] Article L. 1321-1 du code de la défense *:* « *Aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale* ».

[8] Instruction interministérielle du18/01/1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels (modifiée par un instruction du 13 juin 2005) : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_10730.pdf

[9] « Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (milieu terrestre) », *Publication interarmées PIA-3.32.1*, Etat-major des armées, 23 novembre 2010, p. 19-20-21.

[10] « Mémento de défense sur le territoire », Publication interarmées PIA-3.39, N°1098/DEF/EMA /EMP.4/NP, Etat-major des armées, 06 octobre 2005, p. 22

2) Des règles d'emploi de la force spécifiques au territoire national

Contrairement aux opérations extérieures, le territoire national est marqué, pour les armées, par un usage de la force très restreint[11]. Des règles d'engagement strictes issues du Code pénal précisent les circonstances et les conditions dans lesquelles les armées peuvent employer la force (ainsi que des règles de comportements individuelles et collectives). Ainsi, les militaires n'ont pas de pouvoir de police en tant que tel, et ne peuvent faire usage de la force (dont ouvrir le feu) qu'en cas de légitime défense (articles 112-5 et 122-6 du Code pénal), qu'en cas de flagrant délit (article 73 du Code de procédure pénal) ou encore en cas d'état de nécessité (Art. 122-7 Codé pénal). L'état de nécessité permet à une personne de commettre une infraction lorsque celle-ci est nécessaire pour éviter la réalisation d'un dommage aussi grave ou plus grave que celui qui résulterait de l'infraction. Le danger doit être actuel ou imminent.[12]

3) Le régime juridique du « contrat protection »

Enfin, l'engagement terrestre des armées sur le territoire national peut s'inscrire dans le cadre juridique du « contrat protection » issu du livre blanc de 2008[13] : formalisé par une instruction interministérielle de 2010, ce contrat opérationnelle de protection fixé aux armées permet « *une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes*[14] *en quelques jours* ». La mise en œuvre de ce contrat relève d'une décision du Premier Ministre en liaison avec le président de la République. Les armées seraient donc engagées au profit des autorités civiles sur la base d'un état final recherché, assorti de priorités géographiques.

Selon le colonel LAGRANGE[15], cette contractualisation répondait au besoin de mettre en place un cadre national d'action lourd pour des événements graves à caractère exceptionnel. On notera également une volonté politique, comme militaire, d'affichage afin de redonner un rôle plus concret, dans l'esprit des français, des armées sur notre territoire. A noter que la DOT (Défense Opérationnelle du Territoire), comme cadre d'emploi des armées

---

[11] « Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (milieu terrestre) », *Publication interarmées PIA-3.32.1*, *op.cit.,* p. 24

[12] « *Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (milieu terrestre)* », *op. cit.,* page 26.

[13] « *Défense et Sécuritaire nationale », Le Livre Blanc*, *op. cit.,* page 195

[14] A noter que le nombre de 10 000 hommes n'est en rien une limite et fait office d'ordre de grandeur.

[15] Entretien réalisé par l'auteur le 13 janvier, Ecole de Guerre, Paris

sur le TN, n'a pas disparu même si elle est souvent reléguée au second plan. Inscrite dans le Code de la défense, elle « *concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation* »[16] face à une menace extérieure ou une agression.

§ 2. Le cadre d'emploi des armées sur le territoire national

Nous pouvons définir les engagements terrestres sur le territoire national comme l'ensemble des actions pouvant être anticipées, planifiées et conduites sur le territoire national par les armées dans le cadre des contributions militaires à l'action de l'Etat. Ces actions obéissent à des principes généraux d'action (A) et sont mises œuvre au moyen d'une organisation militaire adaptée aux différents échelons territoriaux (B).

A) L'engagement terrestre des armées obéit à des principes généraux d'action[17]

Il s'agit ici de rappeler les principes classiques du commandement opérationnel militaire (continuité, unicité, permanence et subsidiarité) [18] adaptés au cadre d'engagement spécifique des armées sur le territoire national.

Tout d'abord, les principes de continuité et d'unicité du commandement : ils sont essentiels dans la mesure où ils garantissent en toutes circonstances le contrôle et la coordination de l'ensemble des actions menées par les armées avec les autorités civiles, aux différents échelons territoriaux, pour tout ce qui concerne la contribution des armées à la défense et à la sécurité sur le territoire. Ces principes permettent au Chef d'état-major des armées d'exercer le commandement opérationnel sur le territoire national et s'exercent au travers de la chaine OTIAD[19] **(**l'Organisation territoriale interarmées de Défense), afin de renforcer la cohérence d'ensemble depuis la conception jusqu'à la conduite et au contrôle de la mission.

Ensuite, un principe de permanence, lié à celui de la dualité des armées : sur la base de la règle des « 4i » et lorsque l'urgence le justifie, toutes les capacités des armées et des

---

[16] Article R* 1421-1 du Code de la défense
[17] « Organisation territoriale interarmées de défense », Publication interarmées PIA-3.35(A) _OTIAD(2012), N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP, 20 avril 2012, p. 20
[18] DIA-3_CEO(2010), Commandement des engagements opérationnels, livrets a à c, n° 217 /DEF/CICDE/DR du 30 juillet 2010, référence G17
[19] Mise en place officiellement par un arrêté du 28 juin 2000.

services communs sont susceptibles de contribuer à la défense civile quelque soit le lieux et le temps. De ce principe découlent des impératifs de réactivité et de modularité d'emploi des forces, caractérisé par l'apport ponctuel de personnels d'active et de réserve entraînés et formés. L'engagement terrestre sur le TN obéit également à un principe de subsidiarité. En effet, de manière générale, un engagement des capacités décrété par l'échelon national offre les meilleures garanties d'efficacité pour faire face à une crise d'ampleur (concentration des efforts et choix des capacités les mieux adaptées). Toutefois, dans le cadre de directives de l'État-major des armées (EMA) la mise en œuvre quotidienne de la coopération civilo-militaire se fait à l'échelon local. Aussi, en cas de crise, une déconcentration maîtrisée de la conduite des engagements reste possible afin de répondre localement et rapidement aux situations d'urgence.

Au-delà de ces quatre principes, on retrouve enfin le principe de responsabilité de l'autorité civile : l'initiative de faire appel à des moyens militaires revient à l'autorité civile, après concertation avec l'autorité militaire, dans les conditions vues précédemment. Les armées interviennent en complément des forces de sécurités et des moyens des autres ministères, dans une logique de **commandement concourant**[20], sous commandement militaire mais sous la responsabilité de l'autorité civile. Elles ne sont donc pas « primo-intervenantes ».

B) Un engagement adapté aux différents échelons territoriaux[21]

Grâce à cette chaine OTIAD, l'action des armées sur le territoire national s'inscrit à trois niveaux tout en conservant une logique de verticalité dans la prise de décision (propre au pouvoir militaire)[22].

Au niveau national (niveau stratégique), les capacités militaires sont engagées sous le commandement opérationnel du CEMA ; placé à la tête de l'OTIAD, il prend l'ordre d'engagement (ou non) et désigne les unités. Cet ordre est mis en œuvre par l'Etat-Major des Armées et, plus précisément, par le Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO), véritable centre névralgique des forces.

---

[20] Le principe de « menant-concourant » : en fonction de la situation et de l'objectif de l'engagement, les armées peuvent être soit « menantes » et bénéficier du concours d'actions civiles, soit « concourantes » et s'inscrire en contribution d'actions civiles.

[21] « Organisation territoriale interarmées de défense », Publication interarmées PIA-3.35(A) _OTIAD(2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP, 20 avril 2012, p. 43-46

[22] Se référer au schéma in extenso annexe III

Au niveau de la Zone de Défense et de Sécurité[23] (ZDS) (niveau opératif), **l'Officier Général de Zone de Défense et de Sécurité** (OGZDS), conseiller militaire du préfet de ZDS (très souvent lui-même préfet de région), assure le contrôle opérationnel des moyens des armées déployés via un état-major interarmées de zone de défense et de sécurité (EMIAZDS). Il existe deux cas particuliers donnant une délégation permanente aux OGZDS pour recourir aux forces. D'une part, dans le cadre d'enquêtes, l'autorité judiciaire peut requérir la mise à disposition dans des délais brefs et pour une durée souvent limitée, de personnel et de matériels militaires[24]. Les OGZDS ont donc la possibilité d'ordonner le déploiement d'une équipe de dix militaires au maximum et de petits matériels, pour une durée de 2 à 4 jours, renouvelable une fois. D'autre part, dans des cas d'extrême urgence[25] menaçant directement la vie de la population, les OGZDS ont également la possibilité d'engager un volume maximum de 130 militaires dans une limite de 3 jours, hors moyens spécialisés (hélicoptères, NRBC, génie…etc.).

Enfin, au niveau départemental (niveau tactique), c'est le **Délégué Militaire Départemental** (DMD)[26] qui constitue le point d'entrée unique pour tout ce qui relève de l'engagement des armées au sein du département, tout en restant directement subordonné à l'OGZDS. A ce titre, il est le conseiller militaire du préfet de département pour l'exercice de ses responsabilités de défense et de sécurité nationale. En cas de crise, il met en place à son niveau une cellule de suivi de situation de crise, essentiellement armée par des réservistes, tout en ne disposant pas de compétence en matière de contrôle opérationnel.

Section 2 : Un engagement porté par une coopération étroite et indispensable entre les autorités civiles et militaires

L'enjeu de cette section est de saisir, à la fois, le degré d'autonomie des armées sur le territoire national ainsi que l'importance d'une coopération étroite entre les autorités civiles. En effet, relevant de deux ministères différents et évoluant dans des logiques professionnelles différentes (la centralisation de la chaine de commandement des armées face aux pouvoirs

---

[23] Il y en a 7 en France, se référer in extenso annexe II
[24] Note ministérielle relative aux délégations accordées aux OGZDS dans le cadre de réquisitions judiciaires, N°D-13-013473/DEF/EMA/EMP.3/DR, 28 octobre 2013
[25] « Sauvegarde générale », *Concept interarmées* CIA-3 30(A)_SG(2012*), op. cit.*, p. 25
[26] Article R*1211-3 du Code de la défense

déconcentrés du ministère de l'Intérieur), la coopération entre forces de sécurité intérieure, autorités préfectorales et les armées ne va pas de soi. Elle a besoin, pour être efficace et réactive, de s'insérer au sein d'un dispositif interministériel de gestion de crise vertical autorisant une certaine souplesse. Aussi, nous verrons que, si cet engagement reste sous contrôle d'un dispositif interministériel de gestion de crise (§1), la coopération civilo-militaire est indispensable dans la gestion de crise sur notre territoire (§2).

§ 1. Un engagement sous contrôle d'un dispositif interministériel de gestion de crise

Il faut ici rappeler que c'est le ministère de l'intérieur qui assure en cas de crise majeure la conduite interministérielle de la crise sur le territoire. Il dispose pour ce faire d'une **Cellule Interministérielle de Crise** (CIC) qui constitue la structure de conduite opérationnelle de crise entre les ministères. Une circulaire de 2012 a renforcé la place de la Défense dans l'organisation gouvernementale pour la gestion de crises majeures : désormais, elle bénéficie d'une double représentation en CIC, politique et opérationnelle, le ministre et le CEMA y étant représentés[27]. Les armées participent donc pleinement à la réflexion et à la participation des décisions au sein de cette cellule.

Au niveau zonal, c'est le préfet de ZDS qui est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité au sein de la zone[28] : il s'appuie pour ce faire sur un **état-major interministériel de zone** (EMIZ). Ses prérogatives, renforcées par un décret de 2010[29], lui permettent de fixer à l'officier général de zone de défense et de sécurité (l'OGZDS) « *les objectifs à atteindre en matière de sécurité nationale, dans le respect des prérogatives du chef d'état-major des armées* »[30] et s'assure de « *la répartition, sur le territoire de la zone de défense et de sécurité, (...) des moyens des armées mis à disposition par voie de réquisition ou de concours* »[31]. Dans ce sens, des protocoles sont signés entre le préfet de zone et l'OGZDS définissant précisément le cadre du dialogue civilo-militaire : on y retrouve surtout des guides de procédures communes facilitant le travail entre les deux états-majors (EMIZ d'un coté et l'EMIAZDS de l'autre) qui doivent se rapprocher lorsqu'une crise émerge. Des travaux communs de planification sur des priorités fixées à l'échelon national

---

[27] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op. cit., p. 9*
[28] Ces pouvoirs et prérogatives sont définis précisément à l'article R*122-4 du Code de la sécurité intérieure
[29] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, JORF n°0054 du 5 mars 2010 page 4557, texte n° 14.
[30] *Ibid., article 3*
[31] *Ibid. article 3*

peuvent être réalisés[32].

Au plan local, le préfet de département est responsable de la direction de la gestion de crise[33]. Il s'appuie sur le **Service interministériel de défense et de Protection Civile** et ses directions départementales interministérielles, qui regroupent les compétences des administrations d'État dans le département, sur les services de police et de gendarmerie départementaux et sur le SDIS (Service départemental d'incendie et de secours). En situation de crise, il active le **Centre opérationnel de Défense** (COD), lieu de recueil d'informations, de synthèse, de coordination et de décision des actions avec les collectivités territoriales et les opérateurs.

Pour illustrer cette coordination, prenons l'exemple du plan Vigipirate. Son déclenchement s'initie à l'échelon national par le ministère de l'Intérieur puis bascule sous une gestion interministérielle, avec les patrouilles mixtes police-armées. A l'échelon local, le préfet doit s'assurer de la cohérence du dispositif : il identifie les cibles puis s'assure que sur chaque cible a été attribuée des instructions. Chaque service départemental contribue à cette définition des cibles dont le DMD qui, en outre, peut intervenir auprès du préfet pour le conseiller sur l'apport que pourraient avoir ou au contraire, les difficultés que pourraient rencontrer, les armées dans cet emploi.

§ 2. La coopération civilo-militaire, facteur clé de la gestion de crise

L'engagement des armées sur le territoire national nécessite une interaction ministériel : il s'agit, pour l'ensemble des acteurs, de développer une appréciation de situation partagée et d'identifier des finalités communes afin d'agir le plus rapidement et efficacement possible. Dans ce paragraphe nous traiterons tout d'abord des fondements de cette coopération civilo-militaire (A) puis nous nous arrêterons tout particulièrement sur le rôle central du Délégué militaire départemental (B).

---

[32] Instruction interministérielle du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels (modifiée par une instruction du 13 juin 2005)

[33] « Organisation territoriale interarmées de défense », *Publication interarmées* PIA-3.35 (A) _OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP, 20 avril 2012, p. 23

A) Les fondements de la coopération civilo-militaire :

La coopération civilo-militaire doit permettre, sur chaque type de menace, d'identifier le ministère ou l'organisme « menant », pour participer à la définition des objectifs et finalités recherchées. Sur chaque dossier, le représentant des armées, auprès de cet organisme, doit avoir pour mission de faire connaître les secteurs possibles d'engagement des armées et de présenter les savoir-faire et spécificités militaires. Il doit faire connaître également les éventuelles contraintes qu'apporteraient l'engagement des armées, tant pour l'armée elle-même que pour le politique, et évoquer certaines « lignes rouges »[34]. De ce fait, cette coopération civilo-militaire indispensable doit reposer sur trois fondements principaux[35].

Tout d'abord, le rôle du renseignement : aider à la décision politique afin d'engager ou non les armées et leur fixer un objectif (un effet à obtenir clair). Il faut donc faire circuler les renseignements entre les services qu'ils proviennent d'acteurs militaires ou civils (rôle du Conseil national du renseignement par exemple). Ce renseignement est indispensable pour permettre aux commandements opérationnels d'exécuter leurs missions avec efficacité et surtout avec réactivité. Ensuite, il y a le rôle de la planification conjointe : celle-ci permet une meilleure interaction entre les différents services de l'Etat et donc permet d'augmenter la réactivité de l'emploi des forces. Dans ce domaine, les capacités de planification des armées sont très appréciables non seulement en terme de savoir-faire mais également parce qu'elles peuvent les mettre à disposition ou les associer à des autorités civiles afin de prévenir l'émergence de menaces visant le TN.

Enfin, l'importance d'engager l'armée à bon escient : l'efficacité de son action dépend de la qualité du dialogue civilo-militaire en amont puis dans la crise. Ce dialogue doit reposer sur une organisation militaire et civile adaptée et en priorité, sur une connaissance mutuelle des différents acteurs. Cela suppose donc que déjà l'organisation des armées ainsi que le panel de ses compétences soit connus et compréhensibles pour les autorités, administrations et services de l'Etat. On retrouve, sur ce dernier point en particulier, l'action déterminante du DMD (présent dans chaque département français) dont il convient, à travers différents témoignages recueillis, de préciser le rôle.

---

[34] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel LAGRANGE, le 13 janvier 2015, Ecole de Guerre, Paris
[35] « Sauvegarde générale », *Concept interarmées CIA-3 30(A)_SG(2012), op. cit.*, p. 19

B) Le rôle central du Délégué Militaire Départemental

Dans la crise, le DMD (ou son officier de liaison) a un double rôle : présent au centre opérationnel de la préfecture, il « *renseigne à la fois sur les besoins de la préfecture mais également sur la situation globale du département, ce qui permet d'anticiper les besoins futurs des services de l'Etat* »[36] selon le Lieutenant-Colonel SAUVAGE. La préfecture n'ayant aucune connaissance des armées en générale comme le reconnu un cadre préfectoral interrogé[37], le DMD permet d'identifier les capacités de rupture que vont rencontrer les acteurs civils et voir ce que les armées vont pouvoir apporter en complément et en soutien[38].

Dans ce sens, en fonction des demandes de la préfecture, et en concertation avec l'OGZDS, son rôle est de définir les unités qui pourraient être mobilisées pour renforcer les moyens civils et répondre aux attentes du préfet. Si, in fine, seul Paris prend la décision finale, le DMD joue un rôle d'intermédiaire crucial entre le préfet et l'état-major des armées à Paris comme l'atteste le colonel LAFUENTE : « *notre jugement est primordiale pour que l'OGZDS et Paris prennent leurs décisions car en quelques sortes nous sommes leurs yeux et leurs oreilles* »[39]**.** A charge également pour le DMD de veiller à ce que les armées ne rentrent pas en concurrence avec d'autres moyens notamment privées, car les armées restent pour la préfecture, « *un outil facile d'emploi et souvent gratuit donc faire attention a qu'il n y ait pas d'abus* »[40].

Enfin, comme le précise le Colonel LAGRANGE[41], le DMD constitue un atout indéniable pour les autorités préfectorales car celui-ci fonctionne comme une véritable « porte ouverte » sur l'ensemble des moyens des armées et non uniquement sur sa zone ou son département. Le Colonel cite en exemple ce cas, lors de la tempête Klaus en janvier 2009, où le DMD a pu faire appel à des mirages F1 de reconnaissance alors en mission d'entrainement en France pour photographier les étendues des dégâts.

En définitive, la création des Délégations militaires départementales est une réussite. De l'avis général des officiers interrogés, le Centre opérationnel de crise de la préfecture a développé un très bon savoir faire dans la transmission d'infos et l'interaction des différents

---

[36] Entretien réalisé par l'auteur, se référer in extenso annexe I
[37] Entretien réalisé par l'auteur avec Mme HUC, le 7 mars 2014, Préfecture de Haute-Garonne, Toulouse.
[38] Entretien réalisé par l'auteur, avec le général SALAUN, commandant la 11e Brigade Parachutiste et DMD en titre du département de Haute-Garonne le 7 avril 2014, Palais Niel, Toulouse.
[39] Entretien réalisé par l'auteur, se référer in extenso annexe I
[40] Ibid.
[41] Entretien réalisé par l'auteur, le 13 janvier 2015, Ecole militaire, Paris.

services : « *les militaires sont très bien accueillis à la préfecture, on est immédiatement mis dans la boucle* »[42] témoigne le Lieutenant-Colonel SAUVAGE. Ils reconnaissent également qu'il y a toujours une bonne concertation entre l'autorité civile et militaire et il est rare que le préfet par exemple maintienne une demande que les armées ne peuvent réaliser ou refusent de réaliser. A l'inverse, les armées refusent très rarement une demande mais vont tenter plutôt d'en changer l'orientation ou l'adapter. Par exemple, le plan Santerre lors de la mise en circulation de l'euro en 2002 : au lieu de transporter elle-même les fonds comme cela était demandé par les autorités civiles, l'armée a plutôt proposé et obtenu de sécuriser les points sensibles du trajet des transporteurs de fond assurés par la Gendarmerie[43].

Au terme de ce chapitre, nous pouvons déjà noter que l'engagement terrestre des armées s'inscrit dans un cadre d'emploi bien défini caractérisé par un cadre juridique et des règles d'emploi spécifique au territoire national. Cet engagement permet, d'un coté, de protéger les armées de toute utilisation abusive ou infondée et, de l'autre, d'assurer que l'action des armées restera conforme aux volontés des demandes exprimées par les décideurs civils et politiques. Surtout, ce cadre d'emploi général des armées sera à même de conditionner et encadrer leurs contributions dans la réponse globale de l'Etat aux situations de crise impactant notre pays. Il s'agira, dans la suite de cette étude d'envisager plus concrètement la nature des contributions militaires et la façon dont celles-ci s'insèrent dans le paysage sécuritaire français.

---

[42] Entretien réalisé par l'auteur, se référer in extenso annexe I
[43] Entretien réalisé par l'auteur avec le Colonel LAGRANGE, *op.cit.*

Chapitre 2 : Des engagements concrets au service de l'État et des populations

Comme annoncé dans l'introduction générale, les armées et plus spécialement les forces terrestres, ont pour mission d'assurer la sauvegarde générale du pays ; elles doivent assurer la protection des citoyens mais également préserver les intérêts nationaux des menaces ou risques effectifs et immédiats. Dans ce cadre, les forces terrestres ont vocation à se déployer sur le territoire national pour faire face à des crises majeures, mais également des crises régionalisées ou locales de faible intensité, sur la base de la règle dite « des 4i » vue précédemment. Rappelons que la sécurité est reconnue comme un droit fondamental par la loi française : l'Etat a le devoir « *d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République, (...), au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens »*[1]. Cette vocation à agir sur le territoire national s'explique par le fait que les militaires, comme l'a rappelé le Chef d'état-major des armées, le Général de Villiers, restent « *les experts de la gestion du chaos, de la maitrise de la force et disposent de capacités uniques ou rares* »[2]. En effet, nos armées disposent d'un panel de compétences spécifiques et de moyens rares et duaux (pouvant être aussi bien employés pour un usage militaire que civil). En outre, les forces terrestres se caractérisent par une territorialisation de ses effectifs, leurs procurant des capacités uniques de déploiement à l'échelle nationale et dans des délais très courts. Enfin, dernier atout caractérisant son emploi, elles disposent d'une capacité à durer en milieu dégradé.

Ainsi, qu'elles soient permanentes, occasionnelles ou inopinées[3], nous verrons dans ce chapitre, ce que peuvent être les contributions concrètes des armées dans ses missions intérieures (hors états d'exception) et ceci dans le cadre, tout d'abord, de missions de sécurité civile (section I) puis de missions de sécurité publique (Section II).

---

[1] Article L111-1, Code de la sécurité intérieure
[2] « Sauvegarde des populations » *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, page 16
[3] « dossier : L'engagement des armées sur le territoire national », *Le Casoar* , n° 20, Avril 2011, p.27

Section 1 : Les armées, acteurs traditionnels de la sécurité civile

Vivier unique de forces et de moyens, les armées ont toujours été intégrées aux missions de sécurité civile. Celles-ci ont pour objet l'anticipation, la prévention, la protection, la lutte et l'intervention contre les menaces et risques susceptibles de porter atteinte aux institutions, à la cohésion nationale à l'ordre public, aux personnes et aux biens, aux installations et ressources d'intérêt général sur le territoire français[4]. Aussi, les armées ont vocation à mettre l'ensemble de leurs moyens (hommes et matériels disponibles), si la situation l'exige, parce qu'elles regroupent un ensemble de moyens et de compétences qui lui permettent d'agir à grande échelle et sur la durée. Nous limiterons toutefois notre réflexion au territoire national hexagonal soit en excluant les DOM-COM qui, de par leurs natures insulaires ou excentrées, constituent déjà le terrain privilégié de l'intervention des armée.

Dans cette section, nous reviendrons, dans un premier temps, sur le cadre spécifique d'emploi des armées et les missions dites « programmées» de la sécurité civile (§1) ; dans un deuxième temps, nous nous intéresserons aux contributions des armées lors de missions dites « inopinés » (§2).

§ 1. Le cadre spécifique d'emploi et les missions dites « programmées » de la sécurité civile

Nous reviendrons ici tout d'abord sur le cadre spécifique d'emploi des armées dans les missions de sécurité civile (A), puis nous traiterons de la contribution des armées dans des missions dites « programmées » (B).

A) Le cadre spécifique d'emploi des armées

L'engagement des armées dans des missions de sécurité civile est prévu par le Code de la sécurité intérieure : « *Concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile les militaires des armée* (…) »[5]. Selon une instruction interministérielle[6], les

---

[4] Voir article L112-1 du Code de la sécurité intérieure.
[5] Voir article L721-2 du Code de la sécurité intérieure.
[6] Instruction interministérielle du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure, IIM 10-100.

capacités et moyens militaires envisageables sont alors répertoriés en 3 domaines : **sécurisation, appui et soutien**. Dans les missions de sécurité civile, les armées s'inscrivent dans le domaine des opérations « d'appui », c'est-à-dire des missions de renforcement de dispositifs de secours, de reconnaissance et renseignement, mais également d'ouverture et rétablissement d'itinéraires. En outre, les forces terrestres peuvent mettre à disposition des moyens spécialisés permettant des opérations de décontamination (moyens NRBC[7]) ou de dépollution lors de catastrophes industrielles.

Elles peuvent également être orientées vers des opérations de « soutien » notamment face à des catastrophes de grande ampleur (type inondation ou tempête cyclonique) : il s'agit principalement de mettre à la disposition des autorités civiles des capacités hospitalières, des infrastructures d'hébergements, des capacités de stockage et de distribution de vivres et enfin des capacités de transport.

L'engagement des armées en mission intérieure peut s'appuyer sur le dispositif des « unités PROTERRE[8] »[9] : constituées de 2 à 4 sections de soldats (soit entre soixante et quatre-vingt-dix personnels) elles peuvent être mobilisées dans l'ensemble des régiments de l'armée de Terre (excepté les unités de maintenance) et sont rapidement projetables sur l'ensemble du territoire. Si elles sont dépourvues d'équipements spécifiques, elles peuvent toutefois apporter une main d'œuvre non négligeable lors d'une situation d'urgence (crues, pollutions, etc.). De ce fait, elles sont particulièrement adaptées aux missions de service public ou d'assistance aux populations, et la protection des biens et de l'environnement.

Enfin, l'engagement des armées s'inscrit au sein du dispositif gouvernemental « Orsec » : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile. Ce dispositif, activé par les autorités préfectorales, a pour objectif de créer et entretenir le réseau des acteurs susceptibles d'être sollicités soit au niveau départemental soit zonale, lors de catastrophe de grande ampleur ou de nature particulière[10].

---

[7] Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique
[8] PROTERRE est un sigle pour Projection, de Professionnels de l'armée de Terre pour accomplir des missions de Protection.
[9] « Concept d'emploi des unités Proterre », *Concept* n°000464 /DEF/EMAT/B.EMP/ES.11, Centre de doctrine et d'emploi des forces, 27 mars 2009, p.6
[10] Voir articles L741-1 à L741-4 du Code de la sécurité intérieure.

B) Des contributions dans le cadre de missions dites « programmées »

Les armées agissent de façon régulière dans des missions semi permanentes dites « *régulière et programmées* »[11], c'est-à-dire face à des crises récurrentes que les armées ont pu, d'une certaine manière, programmer et planifier. Nous illustrerons ces propos à travers deux cas.

Tout d'abord, le **plan Héphaïstos** consistant pour les armées à participer à une mission de lutte contre les feux de forêt. En moyenne, ce sont 25 000 hectares qui partent en fumée chaque année dans la zone méditerranéenne, touchant plus de 6000 communes[12]. Mission intérieure pérenne de la chaine OTIAD depuis 2000 dont l'importance est rappelée dans le Livre Blanc de 2013[13], ce dispositif militaire s'insère dans le cadre juridique d'une demande de concours, et plus précisément au sein d'un protocole d'accord, reconduit tous les 3 ans, entre le ministère de la Défense et celui de l'Intérieur[14]. Il prévoit la mise à disposition de moyens militaires aux autorités civiles, et ce pour une durée de trois mois en période estivale, dans la zone de responsabilité de la ZDS-Sud composée de 13 départements[15] et 2 supplémentaires (Drôme et Ardèche). Durant ces trois mois, ce sont près de 300 militaires des trois armées (terre, marine et air) qui vont œuvrer aux côtés des forces de la protection civile pour la lutte contre les incendies. Ils disposent de 140 véhicules et de trois hélicoptères dont la mission est de transporter les unités de la Sécurité civile et/ou d'embarquer un poste de commandement destiné à coordonner les opérations au plus près du sinistre[16]. Ces opérations aériennes contre les feux de forêts sont coordonnées par une cellule de l'armée de l'Air, détachée auprès de l'état-major du préfet de zone de défense et de sécurité.

---

[11] « Sauvegarde des populations » *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p.13
[12] http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/368/1239/feux-foret-lexposition-france.html, 12/04/2015
[13] *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, La documentation française, 2013, p.78
[14] http://www.opex360.com/2014/06/27/la-mission-hephaistos-2014-ete-lancee/#pclkrpbaTfj76O8d.99, 10/04/2015
[15] Corse du Sud (2A), Haute Corse (2B), Alpes de Haute Provence (04), Hautes-Alpes (05), Alpes Maritimes (06), Aude (11), Bouches du Rhône (13), Gard (30), Hérault (34), Lozère (48), Pyrénées Orientales (66), Var (83), Vaucluse (84),
[16] http://www.defense.gouv.fr/operations/france/feux-de-forets/hephaistos-le-plan-de-lutte-contre-les-feux-de-forets-en-zone-mediterraneenne,12/04/2015

Autre dispositif, le **plan Neptune**[17] : plan militaire dérivé du plan « Orsec », il a pour objectif de faire face à une crue centennale de la Seine attendue dans les prochaines années. Il s'inscrit dans le « contrat protection » des armées voulu par le Livre Blanc de 2008 et réaffirmé par celui de 2013. Déclenché par le préfet de police de Paris à la suite d'une demande de réquisition, le plan Neptune est mis en œuvre par l'état major interarmées de la zone de défense de Paris sous la responsabilité du Gouverneur militaire de Paris. Dans le cas où les forces de sécurité et la Gendarmerie (sollicitées en premier) seraient dépassées, il prévoit le déploiement de 10 000 soldats à travers trois missions principales : la définition et la conduite d'une assistance à la population ; un appui aux services publics (plan « continuité du travail gouvernemental ») ; enfin, la protection de points sensibles (notamment zones exposées aux vols et aux pillages). Les équipements déployés concerneraient essentiellement des moyens amphibies de l'armée de Terre et des moyens de transports terrestres et aéromobiles.

Soulignons que l'étendue d'une crue centennale telle que celle qui eut lieu en 1910 aurait un impact considérable[18] : par exemple, on évalue à 850.000 le nombre d'habitants environ qui seraient exposés à des conditions de vie fortement dégradées (absence d'accès à l'eau potable, à l'électricité, problèmes d'assainissement, accessibilité aux immeubles...) pendant plusieurs jours jusqu'à plusieurs semaines. En outre, l'impact économique serait conséquent sachant que le bassin parisien regroupe près de 50.000 établissements économiques soit 600.000 emplois, produisant environ un tiers du PIB national.

Enfin, dans une moindre mesure, les armées contribuent à l'appui de services publics conformément à une instruction interministérielle[19]. Cette contribution vise à répondre « *à une nécessité de caractère public ou à une mission d'intérêt général* » (art.1) dans le cadre de protocoles signés entre les armées et le représentant de l'administration concernée. Elle prend la forme soit d'une mise à disposition de personnels militaires sans leur matériel organique soit l'inverse (soit les deux). Par exemple, on peut citer la contribution récente des armées lors du crash de l'airbus A320 dans les Alpes-de-Haute-Provence en mars 2015, pour faciliter le

---

[17] http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/le-plan-neptune-ou-la-crue-centennale-de-la-seine,12/04/2015
[18] Rapport du colloque « *Une crise à gérer : la crue centennale à Paris », 18 décembre 2013,* http://www.ihedn-arparisidf.org/Rapport%20Crue%20centennale%20WEB-%20copie.pdf
[19] Instruction interministérielle du 18/01/1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels (modifiée par un instruction du 13 juin 2005) : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_10730.pdf

travail des enquêteurs (reconnaissance aérienne, hélitransports de fret et d'autorités…etc.)[20].

§ 2. La contribution des armées dans des missions dites « inopinées »

A l'aide de témoignages et grâce à l'illustration de cas concrets, nous nous arrêterons dans ce paragraphe sur deux types de catastrophe, naturelle et technologique, définissant les missions de sécurité civile dites « inopinées »[21] : catastrophes peu probables ou difficilement prévisibles (inondations, sécheresses, pollutions, tempêtes cycloniques, etc.). Le but est de mieux saisir, dans les faits, la nature et les apports opérationnels des armées, ainsi que de mettre en évidence l'importance de la coopération civilo-militaire, dans la résolution de ce type de crise.

A) La catastrophe industrielle : le cas AZF[22]

Outre le fait qu'elle constitue un cas rare d'accident industriel de grande ampleur, il y a un certain intérêt à se pencher particulièrement sur la catastrophe industrielle AZF qui fut, comme le souligne le Colonel LAFUENTE, alors officier de liaison au PC de crise de la DMD de Haute-Garonne, la première crise d'envergure après la professionnalisation des armées.

Le 21 septembre 2001, l'usine AZF de Toulouse, usine pétrochimique (filiale du groupe Total), fut détruite par l'explosion d'un stock de près de 300 tonnes de nitrate d'ammonium. La puissante déflagration, entendue jusqu'à 80 kilomètres à la ronde, fit 31 morts et environ 3.000 blessés. En outre, 27.000 logements ont été endommagés, 3.500 entreprises touchées ainsi que de nombreux bâtiments publics, dont 120 établissements scolaires[23].

L'intervention des armées dans cette crise s'est déroulée en plusieurs temps : « *Très rapidement (...) l'officier de liaison s'est rendu à la préfecture au centre opérationnel, puis nous nous sommes tenus prêt à répondre aux sollicitations ou demandes du préfet* ». Puis,

---

[20] http://www.defense.gouv.fr/operations/france/autres-missions-interieures/crash-a320-les-armees-mobilisees, 16/04/2015
[21] « Dossier : L'engagement des armées sur le territoire national », *op. cit.,* p.27
[22] Entretien réalisé par l'auteur avec le Colonel LAFUENTE : se référer in extenso annexe I.
[23] http://www.sudouest.fr/2014/09/21/chronologie-il-y-a-13-ans-l-explosion-d-azf-a-toulouse-1678351-4697.php, 12/04/15

comme l'explique le Colonel LAFUENTE, « *la préfecture sollicita les armées pour dégager et retrouver les victimes sur le site* ». Dans la mesure où des personnes se trouvaient directement en danger, l'OGZDS prit, par l'intermédiaire de la DMD, directement contact avec le 1er RTP de Toulouse et 3e RMAT de Muret[24], afin d'obtenir rapidement des effectifs et la mise en place d'équipes cynophiles[25]. Simultanément, les armées mirent à disposition dans la caserne du 1er RTP et sur la base aérienne de Francazale (aujourd'hui fermée), des structures d'accueil de blessés. Dans un troisième temps, le colonel rapporte qu'il eut « *une montée en puissance progressive des moyens militaires sur place afin de répondre aux demandes de la préfecture ».* En effet, très rapidement après la catastrophe, il fallu d'une part *« renforcer la police et la gendarmerie dans ses missions de patrouille* » afin d'éviter les scènes de pillages dans les secteurs sinistrés et d'autre part, mettre en place des dispositifs d'hébergement de campagne pour faire face à un afflux progressif de personnes dont les logements avait été gravement endommagés.

Les conclusions tirées du point de vue de la gestion de crise ont été très positives : *« réelle première crise majeure pour une Délégation Militaire Départementale mais également pour les échelons supérieures de la chaine OTIAD »,* elle a permis, d'une part, aux armées *« de vraiment prendre conscience de leur rôle* » sur le territoire ; surtout, elle convainquit de la nécessité de disposer d'outils juridiques (documents types) prêt à l'emploi permettant « *de gagner du temps et de l'efficacité lors d'une crise ».* D'autre part, les organes civiles ont pu apprécier l'apport des armées : « *le contexte particulier de cette crise dont on ignorait l'origine (accidentelle ou terroriste[26]) a mis à rude épreuve les organes de secours civiles (évacuer puis soigner les nombreuses victimes, sécuriser la zone de crise etc.). L'apport des armées a réellement été un plus de l'avis de tous*».

---

[24] RTP : Régiment du Train Parachutiste ; RMAT : Régiment du Matériel

[25] Dans le cadre de la délégation permanente octroyée aux OGZDS en cas d'urgence, vu dans le premier chapitre

[26] Pour mémoire, nous sommes 10 jours seulement après les attentats terroristes du 11 Septembre 2001 à New York.

B) L'apport des armées face aux catastrophes naturelles

La France est malheureusement régulièrement touchée par des catastrophes naturelles de différentes natures et de différentes ampleurs[27]. Ces catastrophes très peu prévisibles nécessitent le soutien décisif des armées à travers une contribution souvent interarmes à la sécurité civile. L'exemple le plus illustratif de cette contribution interarmes à la sécurité civile fut lors de la tempête Klaus en janvier 2009 dans le sud-ouest de la France[28] : 1000 hommes au total furent engagés notamment, 12 sections de génie équipées de moyens lourds, 1 groupement de l'armée de l'air de 300 hommes et 4 mirage F1 de reconnaissance pour effectuer des photographies aériennes et mesurer l'étendue des dégâts.

Grâce au témoignage du Lieutenant-Colonel SAUVAGE[29] de la DMD de Toulouse, nous pouvons nous intéresser de plus près à l'action des armées lors des inondations qui touchèrent la Haute-Garonne en Juin 2013. Après une météo défavorable sur l'Aquitaine et le Midi-Pyrénées, les cours d'eau des principales rivières affluant à la Garonne sont montés brusquement, tuant 2 personnes et atteignant près de 10 000 foyers sur le département.[30]

Les armées furent sollicitées « *pour seconder les moyens civils à partir du 18 juin* » soit la veille du pic de la crue. Le Lcl SAUVAGE, officier réserviste détaché comme officier de liaison au centre opérationnel de la préfecture rapporte que « *le préfet, devant des moyens civils un peu débordés et en nombre limité par endroit, notamment dans la commune de saint Béat, fit appel aux concours des armées* » soit principalement « *un hélicoptère pour évacuer des personnels, des moyens routiers (5-6 véhicules lourds avec personnels) pour transporter des vivres et évacuer des personnes sur un point de groupement* ». En outre, les armées ont notamment œuvrées « *à transporter la Croix Rouge et leurs matériels sur des sites difficiles d'accès* ». Ce dispositif militaire est resté en place tout au long de la crise soit du 18 au soir jusqu'au 22 juin midi, « *en s'adaptant toujours aux besoins* ».

---

[27] Pour ne citer que les dernières : tempêtes « Christian » en 2013 et « Xynthia » en février 2010, violentes inondations dans le Var en 2010 (liste non exhaustive).
[28] http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/apres-la-tempete-klaus-les-armees-au-secours-des-sinistres2?nav=web, 12/04/15
[29] Entretien réalisé par l'auteur, se référer in extenso annexe I
[30] http://www.francetvinfo.fr/meteo/inondations/hautes-pyrenees-un-deuxieme-mort-emporte-par-un-torrent-en-crue-annonce-manuel-valls_351626.html, 12/05/15

Le retour d'expérience de cette crise a été là aussi très satisfaisant : «*Tout le monde a réagi très rapidement, tant la DMD que Bordeaux et Paris* (…) *les unités mises en place ont été très appréciées et utiles sur le terrain* ». On constate qu'un saut qualitatif a été franchi depuis les premières crises des années 2000 : « *nos systèmes d'informations et de communication et la mise sur pied de moyens sur le terrain ont très bien fonctionné* ». Malgré quelques critiques sur lesquelles nous reviendrons dans la deuxième partie de cette étude, le Lcl SAUVAGE reste positif : « *Au COD de la préfecture, ils ont développé un très bon savoir-faire dans la transmission d'infos, et l'interaction des différents services (...) ; globalement, les militaires sont très bien accueillis à la préfecture, on est immédiatement mis dans la boucle, et la gestion de la crise se fait du mieux possible* ».

Ainsi, les armées participent largement aux missions de sécurité civile en y apportant leurs forces humaines, leurs compétences, leurs logistiques et s'intègrent pleinement dans la réponse globale de l'Etat face aux risques et menaces pouvant toucher notre pays.
Désormais, il convient de s'intéresser dans la section suivante, aux contributions des armées dans des missions de sécurité publique, c'est-à-dire afin d'assurer l'ordre et la paix publique sur le territoire français.

Section 2 : Les contributions des armées à la sécurité publique

Nous définirons le terme « sécurité publique » comme l'ensemble d'actions gouvernementales visant à protéger les citoyens contre les menaces de toute sorte et tout particulièrement visant à assurer l'ordre et la paix publique. Parallèlement à la sécurité civile, la sécurité publique s'insère au sein du dispositif de sécurité intérieure. Aujourd'hui, nous l'avons vu dans l'introduction, il y a une continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure : la sécurité intérieure ne peut plus s'achever aux frontières et à l'inverse, notre défense nationale ne peut plus commencer au-delà. Les armées participent désormais de façon plus ou moins directe à des missions de sécurité publique sur notre sol. Toutefois, si certaines missions sont nouvelles par l'ampleur des menaces qui touchent notre pays, d'autres au contraire ont été prévues et mises en place depuis un certain temps tel que le dispositif Vigipirate ou celles relevant traditionnellement du domaine des armées (protection de sites très sensibles, d'installations militaires, d'événements internationaux).

Aussi, nous ne traiterons pas ici de l'ensemble des contributions militaires à la sécurité publique de façon exhaustive. Nous nous intéresserons plutôt au cadre spécifique de l'emploi des armées dans la sécurité publique (§1) puis nous examinerons deux contributions concrètes illustrant le rôle prépondérant pris par les armées dans le paysage sécuritaire français (§2).

§ 1. Le cadre spécifique d'emploi des armées dans la sécurité publique

De la même façon que pour les missions de sécurité civile, les armées n'ont pas vocation à agir de façon primo intervenante. Toutefois, dans certains cas et à certaines conditions, leur appui s'avère bénéfique, parfois même indispensable. Dans ce paragraphe, nous verrons tout d'abord les missions traditionnelles de sécurisation des armées sur le TN (A) puis nous traiterons de la participation des armées au mission de maintien de l'ordre (B) ; enfin nous finirons pas rappeler les différentes formes que peuvent prendre cette contribution au service de la sécurité publique (C).

A) Une mission traditionnelle de sécurisation

Une première mission dévolue traditionnellement aux armées dans le cadre de la sécurité publique est celle de la protection ou sécurisation de lieux (renforcement de la protection de secteurs d'activités ou sites d'importance vitale[31]) ou d'événements internationaux (sommets internationaux, événements sportifs, ou commémorations internationales comme le 65e anniversaire du débarquement en Normandie en 2009).

Cette contribution, résultante d'une demande de concours, s'explique par le fait que seules les armées disposent de moyens spécifiques en nombre suffisant permettant de sécuriser des zones à grande, voire très grande échelle. L'armée de Terre tient un rôle particulier pour ne pas dire central dans cette contribution : par les moyens qu'elle met en œuvre (protection NRBC, déminage, aéromobilité, etc.), elle offre un panel de compétences inégalé allant de missions de protection aux missions de soutien, en passant par des missions de surveillance, de renseignement, d'aménagement et de transport.

---

[31] Défense et Sécuritaire nationale, *Le Livre Blanc*, *op. cit.,* p. 187 ; La liste de ces sites est une information protégée et classifiée « confidentiel défense ».

En guise d'illustration, nous pourrions prendre l'exemple de la sécurisation du sommet du G20 à Cannes, le 3 et 4 novembre 2011[32]. En dehors de missions de surveillance renforcée de l'espace aérien et maritime assurées respectivement par l'armée de l'Air et la Marine nationale, cet événement international a nécessité l'emploi de l'armée de Terre dans des missions complémentaires au profit des forces de l'ordre (hélitransport, capacité à intervenir rapidement et fortement en cas d'attaques, appui des forces dans des missions de surveillance et contrôle de zone, etc). Concrètement, ce sont 800 soldats qui ont été déployés, répartis entre un détachement d'hélicoptères, et deux GTIA[33] incluant chacun des éléments chargés de la protection de sites, d'autres chargés de faciliter la circulation ou le dépannage lourd et enfin des éléments d'intervention immédiat dotés de véhicules blindés et armement létaux[34]. A cela s'ajoutait 400 soldats maintenus en alerte et en réserve dans leurs casernes au cas où la situation le nécessiterait, portant les effectifs déployés à 1 200 militaires, ce qui est conséquent pour une opération de l'armée de Terre : cela correspond aux effectifs projetés, au début de la même année, lors de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire[35].

B) Une mission de participation au maintien de l'ordre

Cette mission relative au maintien de l'ordre est assez rare de nos jours et plutôt sensible vis-à-vis des armées et des autorités publiques compte tenu du passé[36]. Elle est pourtant bien prévue dans le Code de la défense : *« Le ministre de l'intérieur reçoit du ministre de la défense, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées et, notamment* ***pour le maintien de l'ordre public,*** *l'appui éventuel de forces militaires ».*[37]

Surtout, cette mission a été l'objet d'une instruction interministérielle[38] qui fait office de référence pour l'ensemble des protagonistes de la sécurité publique. Il convient dès lors de revenir précisément dessus. L'instruction rappelle, dans ses premiers articles, que le maintien

---

[32] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op. cit.*, p. 42
[33] Groupement tactique interarmes : rassemblement coordonné dans un bataillon de noyau des différentes armes de l'armée de terre française (infanterie, artillerie, cavalerie, génie), permettant de conjuguer des savoir-faire et des missions multiples pour atteindre un objectif tactique défini.
[34] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op. cit.*, p. 44
[35] http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operations-achevees/operation-licorne-2002-2015/dossier-de-presentation-de-l-operation-licorne/les-forces-francaises-en-cote-d-ivoire, 16/04/2015
[36] Se référer à l'introduction, section 1
[37] *Article L1321-2 Code de la défense*
[38] Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre – IM 500/SGDN/MPS/OTP du 09/05/1995.

de l'ordre a pour but de prévenir les troubles à l'ordre public (peut comprendre l'emploi de la force avec ou sans usages des armes) afin de n'avoir pas à les réprimer (art.1) et vise à assurer la protection des installations d'intérêt général et des itinéraires (art.4). A propos du rôle des armées, elle prévoit que ces unités auraient pour mission de décharger les unités de 1ère (Gendarmerie départementale et Garde républicaine) et 2ème (Gendarmerie mobile) catégories[39] afin de les rendre disponible sur les points plus périlleux (gestion de foule) nécessitant un véritable savoir-faire : les armées (surtout l'armée de Terre), ont pour mission de protéger « *locaux ou centres importants constituants des points sensibles au regard des plans de protection* » (tels que les lieux de pouvoir ou centres commerciaux), et en dernier ressort, elles « *peuvent être requises pour des opérations de force* ». (art.22).

Notons que l'autorité militaire reste « *responsable de l'exécution des réquisitions (...) et tant que dure l'effet de la réquisition, elle est le seule juge des moyens à mettre en œuvre* » (Art.13). Par conséquent, les forces militaires, à la discrétion du commandement militaire, peuvent être employés avec ou sans leur équipement et armement organique. En revanche, la mise en œuvre d'armements à grande puissance (canons, bombes, mines, etc.), ou véhicules blindés (ainsi que navires et aéronefs de combat) ne peut se faire que sur la seule autorisation du Premier Ministre (Art.40).

Enfin, en dehors de cette instruction interministérielle, les armées peuvent se retrouver impliquées dans des missions de maintien de l'ordre en portant assistance aux Officiers de Police Judiciaire conformément au Code de Procédure Pénal. En effet, ces derniers « *ont le droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission* »[40].

C) Une contribution sous différentes formes

La contribution des armées aux opérations de sécurité intérieure peut prendre différentes formes. Dans le premier chapitre de cette étude, nous avions relevé la place centrale du « contrat protection » élaboré par le Livre blanc de 2008. Pour rappel, il prévoie une capacité de déploiement de forces terrestre à hauteur de 10 000 hommes, pour répondre à des menaces graves sur la population ou les structures vitales de l'Etat.

---

[39] Pour rappel, les forces armées sont divisées en 3 catégories, cf. Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, *op.cit.,* Art.19

[40] Article 17, alinéa 3, du Code de procédure pénal

En outre, il existe un autre dispositif militaire permettant d'augmenter considérablement la réactivité et l'impact de l'implication des armées sur le territoire national en cas de crise intérieure : **le dispositif « Guépard ».** A tour de rôle, des unités désignées sont mises en alerte, prêtes à être déployées à court préavis, au loin comme au plus près sur le territoire national. Cela représente 5 000 hommes environ, disposant d'une palette complète de compétences et de capacités de combat, de logistique mais également de commandement et planification[41].

Ce dispositif se décline également pour les réservistes de l'armée de Terre au sein du « Guépard réserve ». Créé à l'été 2011[42] sur le calque du « Guépard » des soldats professionnels, celui-ci n'est pas un dispositif juridique, mais un concept d'emploi de la réserve militaire de l'armée de Terre, mis en œuvre sur demande de la chaîne OTIAD. Il permet de disposer d'un vivier de volontaires (environ 800) issus des unités de réserve des régiments, capables d'être engagés sous un préavis de 48 heures et durant 8 jours[43]. Bien que les effectifs pouvant être déployés restent modestes en comparaison de ceux de l'active, le « Guépard réserve » permet d'apporter un effet de masse non négligeable dans un dispositif de sécurité publique. Il souligne également le rôle et l'apport des réservistes des armées et particulièrement de l'armée de Terre aux missions intérieures tant en cellule de crise dans les DMD (vu précédemment) que sur le terrain lors de missions Vigipirate par exemple.

Enfin, la contribution des armées peut se faire à travers le dispositif des unités PROTERRE (vues dans la section précédente) ou tout simplement à travers une unité organique classique issue d'un régiment situé à proximité (une compagnie d'infanterie, une section de génie…etc.).

---

[41] http://www.defense.gouv.fr/terre/dossiers/preparation-operationnelle-les-evolutions/preparation-operationnelle-preparer-son-alerte, 20/04/2015

[42] Créé à la faveur de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 "tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure".

[43] http://www.ttu.fr/reserve-operationnelle-de-l-armee-de-terre-etat-des-lieux/, 16/04/2015

§ 2. Harpie, Vigipirate : deux contributions illustrant le rôle prépondérant pris par les armées dans le paysage sécuritaire français

Dans ce paragraphe, nous étudierons deux cas concrets de missions de sécurité publique s'inscrivant dans deux cadres d'action bien différents, mais présentant pourtant une similitude. En effet, initialement programmées comme des missions temporaires, visant à rétablir une situation dégradée, ces missions se sont peu à peu inscrites dans le paysage sécuritaire français et ont fini par devenir des missions permanentes, illustrant le poids des armées aujourd'hui dans le paysage sécuritaire national. Ainsi, nous traiterons de l'action des armées, tout d'abord, dans le cadre du plan gouvernemental « Vigipirate » (A), puis dans le cadre de l'opération « Harpie » en Guyane (B).

A) L'action des armées dans la lutte anti-terroriste : le plan Vigipirate

L'action des armées au sein du plan Vigipirate n'est pas une nouvelle mission à proprement parlé car ce dispositif existe depuis un certain nombre d'années. En effet, issu de directives gouvernementales visant à faciliter la prise de décision du Premier ministre dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme en général (première apparition en 1978), le plan gouvernemental Vigipirate tel que nous le connaissons aujourd'hui est instauré en 1995. Toutefois, par sa nature (lutte anti-terroriste) et son ampleur (concerne l'ensemble du territoire), il est le symbole, la marque visible, d'un retour des armées dans la vie quotidienne de la cité.

Pour rappel, le plan Vigipirate a pour objectif de définir la répartition des responsabilités centrales et territoriales, ainsi que les principes pour conduire l'action de l'Etat dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il précise de surcroit un certain nombre de mesures spécifiques de vigilance et de prévention à prendre en cas de menaces particulières (menaces sur les aéronefs, menaces d'actions de type nucléaire, menaces d'actions de types biologiques et chimiques, menaces d'actions sur les navires)[44].

Le premier déploiement opérationnel de soldats eut lieu en Ile-de-France dès 1991, à la suite de l'engagement militaire français contre l'Irak de Saddam Hussein. Il devint permanent après les attentats de Paris en 1995 et 1996 puis fut adapté plusieurs fois en fonction du

---

[44] http://www.risques.gouv.fr/menaces-terroristes/le-plan-vigipirate, 19/04/2015

niveau de menace (en 2003 par exemple sont créés 4 niveaux d'alerte classés par couleur du plus faible au plus fort : jaune, orange, rouge et écarlate) ; il fut d'ailleurs maintenu au niveau rouge après les attentats de Londres en 2005[45]. En 2014, le code d'alerte du plan Vigipirate est simplifié, il n'existe désormais plus que deux niveaux : un niveau dit de « vigilance » qui peut être renforcé (temporairement, géographiquement et sectoriellement) pour faire face à une menace particulière ou à une vulnérabilité ponctuelle, et un niveau d' « alerte attentat » pour faire face à une menace imminente (valable pour 8 jours seulement mais renouvelable)[46].

De ce fait, les armées se retrouvent désormais engagées au profit de la sécurité intérieure dans des missions de lutte antiterroriste qui ont été définies par le Livre Blanc de 2008[47] : elles comportent notamment de protéger les espaces particulièrement vulnérables, tel que les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime ainsi que les sites particulièrement touristiques contre la menace d'actes terroristes ou la pose d'engins explosifs. Leur déploiement reste soumis au cadre légal de la réquisition de l'autorité civile selon les termes d'une instruction interministérielle du 24 mai 2005 relative à l'engagement des armées en application du plan Vigipirate[48].

Cette instruction rappelle que les armées interviennent en renfort et en complément des forces de sécurité intérieure, et que leurs missions sont fixées par le représentant de l'Etat (Premier Ministre, Ministre de l'intérieur, Préfets) ainsi que les conditions d'emploi des unités avec leurs équipements et armements (art.16). Surtout, n'ayant aucun pouvoir judiciaire, les unités militaires constatant une infraction ou tout autre fait susceptible de déboucher sur une procédure judiciaire, doivent saisir et faire appel à l'OPJ désigné le plus proche. Il n'y a ainsi aucune délégation possible en la matière (arrestation, contrôle identité, etc) (art.19) et les conditions d'usage de la force reste encadrées par le seul droit de légitime défense de soi et d'autrui[49].

---

[45] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op.cit.,* p. 34
[46] http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique98.html 19/04/2015
[47] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, *op.cit.,* p. 176
[48] Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (« plan Vigipirate ») et des plans d'intervention associés, *Bulletin officiel défense* n° 25, du 20 juin 2005, NORDEFE0551137J : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_7774.pdf
[49] Conformément à la « Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (milieu terrestre) », *Publication interarmées* PIA-3.32.1, Etat-major des armées, 23 novembre 2010, p. 40

Ainsi, concrètement, ce sont près de 1 000 hommes appartenant aux trois armées (l'armée de Terre représente la grande majorité des effectifs engagés) qui sont déployés sur le territoire quotidiennement en complément des forces de police et de gendarmerie. De façon plus concrète encore, en Île-de-France, 5 unités PROTERRE (soit 400 hommes environ) sont engagées en permanence par période de 15 jours réparties en deux groupes : un premier ayant pour ordre d'effectuer des missions de patrouilles mobiles (à pied ou motorisé) et programmées sur des sites sensibles (27 sites surveillés en 2012), opérant en circuits différents chaque jour, et pour chaque patrouille ; le deuxième est orienté vers des missions de patrouilles classiques dans des sites dont la surveillance est par nature permanente, c'est-à-dire essentiellement les gares et aéroports internationaux[50].

Soulignons que depuis les attentats de janvier 2015 à Paris, ce dispositif s'est considérablement alourdi puisque le contrat protection des armées est venu se greffer au plan Vigipirate : 10 412 militaires sont désormais déployés (dont 6 000 en Île-de-France) chargées de sécuriser 722 sites classés sensibles par les préfets dont 120 sites déjà prévus dans la couverture du plan Vigipirate[51].

B) La lutte contre l'orpaillage illégale en Guyane : l'opération Harpie

A 7 000 km de la métropole, les forces armées en Guyane (FAG) ont pour mission de garantir la protection de ce bout de territoire national, et ses 1 100 km de frontières terrestres dans une forêt équatoriale inhospitalière. En outre, ces forces, composées d'environ 2 200 militaires des trois armées dont environ 1 900 permanents, ont pour mission d'assurer la protection du centre spatial de Kourou, site de lancement des fusées Ariane, enjeu de taille donc pour la France et l'Europe[52]. Néanmoins, au delà de ces missions classiques de souveraineté et de sécurisation de site, ce qui nous intéresse ici est l'action des armées dans la lutte contre l'orpaillage clandestin car elle constitue un exemple révélateur du rapprochement entre les missions de défense et les enjeux de sécurité, ainsi que l'illustration d'une coopération interministérielle réussie.

---

[50] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op.cit.,* p. 36
[51] http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/13/premieres-releves-pour-les-soldats-de-vigipirate_4576250_3224.html, 21/04/2015
[52] http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/guyane/dossier/les-forces-armees-en-guyane, 21/04/2015

L'opération Harpie a été déclenchée pour la première fois en 2008 sur ordre du président de la République afin de faire face à une dégradation de la situation. En effet, malgré des opérations coup de poing de la Gendarmerie depuis le début des années 2000, l'orpaillage illégal ne cessait de croître entrainant une déforestation massive et constituant un véritable pillage de nos ressources nationales. Ce mouvement est en outre accompagné de son lot de violences et manifestations de criminalité (prostitution, trafic de drogues notamment).

Initialement prévue pour 4 mois, l'opération Harpie devint permanente en 2010 (toujours suite à une décision du Président) pour faire face de manière durable à cette menace[53]. Cette opération n'est pas sans danger puisqu'en 2012, deux militaires furent tués et deux gendarmes grièvement blessés lors d'une embuscade tendue par des orpailleurs lourdement armés[54].

Grâce à un entretien réalisé avec le Colonel BÉRARD, ancien chef de corps du 9e RIMA (régiment d'infanterie de marine) basé à Cayenne[55], nous en savons davantage sur la contribution des armées dans cette mission particulière qui semble relever d'opérations judiciaires.

Chaque année ou lorsqu'il y a un changement d'autorité (Préfet), le régiment est l'objet d'une réquisition administrative pour un an. Les armées ont pour mission de rendre l'action des OPJ possible et efficace. En effet, face au caractère inhospitalier de la forêt équatoriale guyanaise mais aussi à la dangerosité potentielle des bandes d'orpailleurs structurées, l'opération Harpie exige la mise en œuvre de savoir-faire spécifiques tel que le recueil du renseignement en milieu dégradé, le combat en jungle, mais également la mise en place de moyens appropriés : hélicoptères, explosifs, moyens du Génie. Si la stratégie est définie par le préfet et son équipe, la tactique (c'est-à-dire quel effet précisément, par quelle manœuvre et avec quels moyens) est élaborée au niveau du régiment au sein d'un état-major commun avec les gendarmes dans une logique de complémentarité, traduite sur le terrain par des patrouilles mixes armée de Terre - Gendarmerie.

---

[53] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique, op. cit*., p. 31
[54] http://www.marianne.net/blogsecretdefense/Guyane-deux-militaires-francais-tues-dans-une-embuscade-des-orpailleurs-actualise_a668.html, 21/04/2015
[55] Entretien réalisé par l'auteur, le 13 février 2015 à l'Ecole de Guerre, Paris.

Comme le soulignait simplement le Colonel BÉRARD, les armées apportent le nombre (jusqu'à 40 groupes de combat[56]) tandis que les OPJ disposent de la compétence. En effet, bien que l'appui des armées soit essentiel dans ce type de mission, leur rôle reste malgré tout dissuasif car les règles d'engagement, propres au TN, reposent sur le cadre strict de la légitime défense. Plus largement, le soldat ne peut prendre aucune initiative sans l'ordre express d'un OPJ : par exemple, il y a une impossibilité pour les militaires de détruire du matériel trouvé car cela constitue un Procès Verbal nécessitant l'OPJ.

En définitive, l'opération Harpie, au delà du contexte bien spécifique du territoire guyanais, est une illustration concrète d'un haut degré de professionnalisme des armées dans la discrimination et la maitrise de la force sur le territoire national : la section d'infanterie déploie toute sa capacité de combat face à un ennemi dangereux, versatile et prêt à tout, et joue son « rôle de facilitateur » auprès des forces de l'ordre classiques[57].

---

[56] Un groupe de combat est composé de 8 à 10 soldats, commandé par un sous-officier.
[57] Nous verrons dans la deuxième partie de cette étude que ce dispositif n'est pas sans susciter une certaine réflexion quant à son application en métropole alors que la France fait face à des menaces sans précédentes sur son sol

Ainsi au terme de ce chapitre mais également de la première partie de cette étude, nous pouvons conclure que les armées tiennent indéniablement une place déterminante sur le territoire national. Agissant uniquement sous le contrôle stratégique des autorités civiles par le biais d'une réquisition légale, les armées ont su s'insérer efficacement dans les dispositifs et missions de gestion de crise sur le territoire national grâce à la chaine OTIAD. Avec des moyens rares et des compétences spécifiques entretenues, elles agissent au coté « *des forces du dedans* »[58] en remplissant un large spectre de missions intérieures et participent à la sauvegarde générale du pays. Elles s'inscrivent ainsi parfaitement au sein du triptyque de l'action des forces reconnu par les autorités civiles : convaincre de la détermination de l'Etat, contraindre l'adversaire ou l'adversité et contrôler l'espace (surveiller, prévoir). Cette situation fait dire aujourd'hui au colonel LAGRANGE, que les armées « *remportent chaque année l'Oscar du meilleur second rôle* »[59] pour la gestion de crise sur le territoire national.

Depuis le déclenchement de l'opération Sentinelle et le déploiement de 10 000 hommes sur le territoire national, les médias français ont qualifié à plusieurs reprises cette opération d'un « retour » des armées sur le sol français[60]. Si nous avons vu au terme de cette partie que le terme « retour » est abusif et maladroit puisque, dans les faits, les armées n'ont jamais été évincées des missions de sécurité intérieure, il traduit cependant une certaine préoccupation partagée tant par la population que par les décideurs politiques et militaires : si cette implication des armées est possible, sommes-nous sûr qu'elle soit toujours souhaitable ?

Dans une deuxième partie, nous verrons qu'à l'heure d'une recrudescence des menaces sur notre territoire (humaines, naturelles, technologiques), cette implication soulève un certain nombres de défis et pose plus largement la question de son avenir, dans un contexte budgétaire très restreint, ne l'oublions pas.

---

[58] Comte Jacques de GUIBERT, *De la force publique*, collection Stratégies & Doctrines, Paris, 1790, p.7
[59] Propos recueillis par l'auteur, le 13 janvier 2015, Ecole de guerre, Paris
[60] Par exemple : http://www.lemonde.fr/societe/portfolio/2015/02/25/l-operation-sentinelle-le-retour-de-l-armee-sur-le-territoire-national_4583252_3224.html, 21/04/2015

PARTIE II :
LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE L'ENGAGEMENT TERRESTRE DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Nous avons vu précédemment comment l'engagement terrestre des armées est partie prenante de la réponse de l'Etat aux différentes crises qui affectent son territoire et quelles pouvaient être ses contributions. Il convient maintenant de s'intéresser, dans cette deuxième partie, aux perspectives d'avenir de cet engagement. En effet, l'introduction générale de cette étude nous rappelle que la place tenue et le rôle joué par les armées ont évolué au fil du temps en fonction du contexte géopolitique global d'une part et de la situation politique, économique et social de notre pays d'autre part. Aujourd'hui, alors que les armées interviennent de façon régulière - voire permanente pour certaines missions - pour sécuriser notre territoire et ses populations, nous sommes à même d'interroger la direction dans laquelle pourrait évoluer cet emploi des armées, au regard d'un contexte géopolitique caractérisé par un « nouveau désordre mondial »[1] ; les flux humains, économiques, technologiques, ainsi que les répercussions médiatiques, échappent désormais de plus en plus à tout contrôle. Un contexte également marqué par une situation économique désavantageuse limitant les marges de manœuvre budgétaire de l'Etat français et se traduisant par une baisse des crédits accordés à ses ministères[2].

Ainsi, nous tenterons dans cette partie de dessiner les contours de ce que pourrait devenir l'engagement terrestre des armées dans l'hexagone. Pour ce faire, nous nous emploierons déjà à identifier les limites de cet engagement (chapitre 1), pour ensuite envisager ses perspectives d'évolution (chapitre 2).

---

[1] http://www.francesoir.fr/societe-economie/davos-un-forum-economique-face-un-monde-qui-change, 25/04/2015.
[2] http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/budget-2015/budget-2015-adaptation-du-rythme-reduction-deficits-situation-economique.html, 25/04/2015

Chapitre 1 : Les limites de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national

L'engagement terrestre des armées permet d'augmenter considérablement la capacité de réaction des pouvoirs publics en cas de crise et reste un vecteur fiable pour améliorer la résilience de notre pays. Toutefois, cette contribution militaire aux opérations de sécurité intérieure ne se fait pas sans soulever un certain nombre de limites pour l'ensemble des acteurs de la gestion de crise. Il ne s'agira pas ici de toutes les évoquer car elles sont multiples, à l'image des nombreuses implications des armées en France parfois très différentes les unes des autres. Aussi, le choix a été fait ici de s'arrêter à ce qui semble être le cœur des problématiques liées à l'engagement terrestre des armées à travers deux enjeux principaux : le premier concerne très directement l'efficacité de cet engagement terrestre au regard du format de nos armées et de la coopération civilo-militaire ; le deuxième relève davantage d'une question professionnelle et identitaire. Dans les deux cas, ils constituent des freins à l'engagement terrestre des armées et peuvent remettre en question leur place dans notre société.

Ainsi dans ce chapitre, il s'agira tout d'abord de cerner en quoi l'engagement terrestre des armées est aujourd'hui soumis à des limites structurelles et fonctionnelles (Section 1), pour dans un deuxième temps, montrer que cet engagement reste marqué par des défis professionnels et identitaires (section 2).

Section 1 : Un engagement soumis à des limites structurelles et fonctionnelles

L'efficacité de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national, que ce soit en matière de sécurité publique ou de sécurité civile, est limitée par deux principaux obstacles. Le premier concerne la structure de notre modèle d'armée et constitue une réelle fragilité pour les armées dans leur capacité à intervenir sur le territoire national à grande échelle et dans la durée. Le deuxième tient aux insuffisances fonctionnelles de la coopération interministérielle notamment pour ce qui concerne l'articulation et la répartition des moyens civils et militaires. Il faudra donc cerner au mieux les limites structurelles d'un modèle d'armée de plus en plus inadapté (§1), puis traiter des limites fonctionnelles de la coopération interministérielle (§2).

§ 1. Les limites structurelles d'un modèle d'armée de plus en plus inadapté

La France traverse depuis quelques années une situation économique défavorable accentuée depuis 2008 par une crise économique profonde, et matérialisée entre autres, par un taux de croissance quasi nul, un taux de chômage au plus haut et des déficits publics en hausse[3]. Cette situation se traduit par une politique de rigueur budgétaire[4] qui a contraint à réduire fortement l'effort de défense[5] et donc le format des armées. Mais cette réduction du format n'est pas seulement une conséquence du contexte économique. Elle résulte aussi d'un choix politique amorcé avec la professionnalisation des armées en 1996, et conduisant les décideurs politiques successifs à se baser sur le principe « *d'une armée « toute technologique » et celle d'une armée limitée à un corps expéditionnaire »*[6] pour faire face à des crises sécuritaires ou humanitaires lointaines. Ainsi, après avoir pris la mesure de cette réduction du format d'une armée pourtant soumise à un rythme d'engagement très soutenu (A), nous verrons que cette situation met en péril l'efficacité et la crédibilité de son engagement sur le territoire national (B).

---

[3] http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/11/07/20002-20141107ARTFIG00057-la-vraie-situation-economique-de-la-france.php, 24/04/2015
[4] http://www.20minutes.fr/france/1452589-20141001-budget-2015-plus-deficit-moins-impot-autant-rigueur, 24/04/2015
[5] Part du budget de la défense dans le PIB.
[6] Propos du général de Villiers, Chef d'état-major des armées : http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20150310trib2d168a6b1/nous-pourrions-ne-plus-etre-capables-de-remplir-les-operations-exterieures-chef-d-etat-major-des-armees.html, 25/04/2015

A) Une réduction sans précédent du format d'une armée pourtant soumise à un rythme d'engagement très soutenu

Après des années de baisse, le budget de la Défense est passé sous la barre symbolique des 2% (effort de défense minimum, exigé par l'OTAN permettant de maintenir un niveau cohérent et efficace de l'outil de défense[7]) à environ 1,5% du PIB en 2013[8]. Par conséquent, avec les Livres Blancs de 2008 et 2013, des réductions significatives d'effectifs pour les trois armées ont été enclenchées, menant à une perte de 82 000 postes entre 2010 et 2019[9]. Ces réductions d'effectifs entrainent elles-mêmes inévitablement une réduction de leurs empreintes territoriales : 26 départements sont désormais qualifiés de « désert militaire » selon le colonel HERFELD[10] (notamment dans le Nord et le Centre de la France), c'est-à-dire, ne disposant d'aucune emprise militaire significative (hormis Gendarmeries et sémaphores). En outre, celui-ci précise que la chaine OTIAD, si importante dans la gestion de crise civilo-militaire, a vu ses effectifs diminuer de 10% (60 postes supprimés sur 550 permanents). Ainsi, les armées aujourd'hui, emploient 260 000 civils et militaires[11]. Comme le rappelait non sans sarcasme l'Amiral Guillaud, précédent CEMA, lors de son audition à l'Assemblée nationale en 2013, « *La Force océanique stratégique (...) est mise en œuvre par 3 200 marins, effectif équivalent à celui des agents municipaux d'une ville comme Montpellier. L'effectif de l'armée de l'Air est équivalent à celui de la RATP. Le groupe PSA pèse en effectifs deux fois plus que l'armée de Terre* »[12].

Parallèlement à cette réduction du format des armées, les engagements hors métropole se sont multipliés : les armées n'ont jamais été autant engagées hors du territoire national depuis la guerre d'Algérie, et ce, dans des situations de combats souvent violents (combats de haute intensité), impactant les hommes (augmentation des traumatismes psychologiques[13])

---

[7] http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20130918.REU2588/l-otan-reclame-davantage-d-efforts-de-defense-a-l-europe.html, 24/04/2015
[8] http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/le-budget-de-la-defense-en-declin-depuis-soixante-ans-14-03-2013-1640131_53.php, 24/04/2015
[9] http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/bilan-de-15-ans-de-reduction-des-effectifs-au-sein-de-la-defense, 24/04/2015
[10] Entretien réalisé par l'auteur, le 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris.
[11] http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20141001tribadfa2933a/defense-la-france-en-guerre-reduit-encore-le-nombre-de-militaires.html, 25/04/2015
[12] http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/11-12/c1112004.asp, 25/04/2015
[13] http://www.rfi.fr/france/20150209-rca-blessures-invisibles-soldats-francais-sangaris-stress-post-traumatique-guerre/, 26/04/2015

mais aussi les matériels (baisse du taux de disponibilité)[14]. En janvier 2015, on dénombre 7 000 hommes engagés en OPEX[15], 12 000 hommes dans les « forces prépositionnées » (inclues les « forces de souveraineté » en Outre-Mer et « forces de présence » dans nos bases à l'étranger)[16]. A ce nombre, il faut y rajouter les 10 500 hommes déployés sur le TN dans l'opération Sentinelle qui devient par ailleurs le premier théâtre d'opérations militaires de l'armée de Terre. En tout, cela fait environ 30 000 hommes déployés pour les trois armées ; pour les forces terrestres, selon le général BOSSER, Chef d'état-major de l'armée de Terre, entre janvier et juin 2015, « *40 000 soldats auront été engagés dans l'opération Sentinelle auxquels il faut ajouter ceux qui se trouvent déployés hors de métropole* »[17].

On se rappelle que l'objectif du Livre Blanc de 2013 était de constituer une armée de Terre forte de 66 000 hommes projetables[18] d'où serait puisées les forces terrestres nécessaires à la protection du territoire : « *il sera fait appel, lorsque c'est nécessaire, à des moyens prélevés ponctuellement sur nos forces d'intervention* »[19]. Au regard du niveau de l'engagement des armées en opérations extérieures, cette méthode semble irréaliste et périlleuse.

B) Une situation qui met en péril l'efficacité et la crédibilité de l'engagement des armées

Faute d'effectifs suffisants, l'engagement terrestre à répétition sur le territoire national engendre des risques de perte d'efficacité considérable et met en danger la vie des soldats comme des populations. Cela concerne déjà la préparation opérationnelle des soldats comme le CEMA l'a affirmé récemment: « *Nos soldats ont besoin de s'entraîner régulièrement. Seul un entraînement continu et à bon niveau leur permet de s'engager sans préavis dans les missions les plus dures. Et il existe un niveau d'entraînement en deçà duquel il est impossible d'aller ; c'est aussi une question de sécurité »*[20]. Il faut savoir que, dans les armées, pour un

---

[14] http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20140926trib832402824/armees-des-materiels-militaires-de-moins-en-moins-disponibles.html, 25/04/2015
[15] http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-exterieures, 25/04/2015
[16] http://www.defense.gouv.fr/ema/rubriques-complementaires/carte-des-forces-prepositionnees, 25/04/2015
[17] http://www.opex360.com/2015/04/18/operation-sentinelle-pour-le-general-bosser-il-serait-paradoxal-que-les-soldats-soient-mieux-installes-gao-qua-paris/#FkdC2jiWsQB5usUB.99, 26/04/2015
[18] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, La documentation française, 2013, p. 94
[19] *Ibid.*, p. 91
[20] http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20150310trib2d168a6b1/nous-

militaire déployé, un militaire se prépare et un autre se repose, c'est-à-dire qu'il faut toujours multiplier le nombre de soldats nécessaires par trois à chaque fois qu'une opération se déclenche[21].

Le niveau d'engagement actuel des armées en et hors métropole ne permettra plus de respecter demain ce cycle : des temps de repos seront raccourcis et des préparations opérationnelles supprimées. Cette situation a été pointé du doigt par le CEMA, le général de Villiers, après le déclenchement de l'opération Sentinelle : « *J'ai dit au président de la République, la veille de ses vœux aux armées (...) : « Ce que les armées font aujourd'hui, elles ne seront plus capables de le faire dans deux ans si nous maintenons les déflations à leur rythme actuel (...)*»[22].

L'opération Sentinelle a également mis en évidence les défaillances de la réserve opérationnelle : sur près de 15 000 réservistes enregistrés[23], seulement 320 soldats environ ont pu être engagés (soit 3% des effectifs total déployés)[24] pour des raisons souvent liées à un manque de disponibilité des réservistes (nombre encore faible de partenariats et conventions signés entre les armées et les entreprises ou administrations)[25].

Pour illustrer cette situation critique et faire écho aux dispositifs militaires décrits dans la première partie, revenons sur le cas du plan militaire Neptune. Pour rappel, il vise à déployer 10 000 hommes à minima[26] dans Paris pour faire face à une crue centennale et assurer une certaine continuité des organes vitaux de l'Etat. Première difficulté, il n'y a plus aucune force opérationnelle sur la zone Ile-de-France, devenue un « désert militaire ». La dernière unité, le 5ème Régiment du Génie basé à Versailles, a été dissoute en 2010[27]. En cas de déclenchement du plan « Neptune », la force de 10 000 soldats doit donc être intégralement transportée de différents endroits de France vers Paris alourdissant

---

pourrions-ne-plus-etre-capables-de-remplir-les-operations-exterieures-chef-d-etat-major-des-armees.html, 25/04/2015

[21] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel LAGRANGE, le 13 janvier 2015, Ecole de Guerre, Paris.

[22] http://www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/interview-du-general-d-armee-pierre-de-villiers-par-armees-d-aujourd-hui, 25/04/2015

[23] http://www.defense.gouv.fr/terre/presentation/hommes-et-femmes/reservistes, 25/04/2015

[24] http://www.opex360.com/2015/02/13/seulement-321-reservistes-ont-ete-sollicites-pour-loperation-sentinelle/, 27/04/2015

[25] http://www.opex360.com/2015/03/27/augmenter-les-effectifs-de-la-reserve-operationnelle-sera-difficile/, 25/04/2015

[26] Dans la réalité, au regard des enjeux, ce chiffre serait très probablement multiplié par 2 voire 3.

[27] http://www.opex360.com/2010/06/18/dissolution-du-5e-regiment-du-genie/, 25/04/2015

considérablement la réactivité du dispositif. Par ailleurs, pour soutenir cette force (circulation, accueil, organisation…etc.), il faudra faire appel aux personnels issus des groupements de soutien. Or, dans une logique de réduction des frais, le soutien des armées a été mutualisé dans des GSBdD (Groupement de soutien de base de défense) peu nombreux, et surtout confiés pour moitié à des civils auxquels on peut difficilement imposer les mêmes contraintes militaires de disponibilité. Une deuxième difficulté concerne les infrastructures pour accueillir ces forces : ces dernières années, les armées se sont séparées de nombreuses emprises pour réduire leur frais de fonctionnement : en 2012, à Paris, par exemple, la caserne de Reuilly (12ème arrondissement) a été remise à la Mairie de Paris et celle de Lourcine (13ème) a été cédée au ministère de l'Education.[28]

Ainsi, la multiplication de ces engagements terrestres, accentuée par la mise en œuvre du contrat protection en janvier 2015 (opération Sentinelle), a montré l'importance voire l'obligation de pouvoir disposer d'effectifs militaires en nombre suffisant[29]. A titre de comparaison, la catastrophe nucléaire de Fukushima en 2011 avait nécessité le déploiement d'une force de 100 000 hommes[30], et les inondations du Danube en l'Allemagne en 2013 avaient mobilisé près de 20 000 hommes[31]. Aujourd'hui, force est de constater que notre modèle d'armée ne correspond plus aux besoins de protection du pays et en cela, constitue la première limite de l'emploi des armées sur le territoire national : faire plus avec moins[32].

§ 2. Les limites fonctionnelles de la coopération interministérielle

La coopération interministérielle dans la gestion de crise est indispensable pour assurer la réactivité et l'efficacité des différents services de l'Etat. Or, malgré une amélioration notable de cette coopération illustrée par l'émergence de structures de gestion de crise interministérielles, celle-ci souffre encore de nombreuses limites. Plus précisément, l'enjeu consiste à assurer la mise en adéquation entre des effets à obtenir, définis par l'autorité civile,

---

[28] http://forcesoperations.com/2012/12/10/alma-2012-quand-seine-innondera-paris/, 26/04/2015
[29] http://www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/interview-du-general-d-armee-pierre-de-villiers-par-armees-d-aujourd-hui, 25/04/2015
[30] http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2011/03/23/comment-l-armee-japonaise-fait-face-au-seisme_1497204_3216.html, 26/04/2015
[31] http://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/inondations-historiques-en-europe-centrale-le-danube-a-un-niveau-record_1256085.html, 26/04/2015
[32] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel HERFELD, le 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris

et des moyens pour y parvenir, proposés par l'autorité militaire. Or, nous pouvons identifier trois facteurs qui vont rendre difficile et incomplète cette mise en adéquation : un manque de connaissance entre les services (A), une absence de structure interministérielle permanente de planification (B), enfin, un contentieux financier entre ministères (C).

A) Un manque de connaissance entre les acteurs

Alors que les cadres préfectoraux n'ont en général aucune connaissance particulière des armées en termes de capacité (moyens, matériels) mais aussi de savoir-faire[33], de son coté, le DMD n'a pas non plus forcément conscience de l'état des moyens civils ou de leurs procédés d'action. Cette méconnaissance conduit à des malentendus entre la demande de la préfecture et la réponse apportée par les armées[34]. Elle est le résultat du faible nombre d'entrainements communs mis en œuvre entre les différents services.

Déjà en 2008, le Livre Blanc faisait ce constat en indiquant que l'entrainement des différents intervenants de la gestion de crise devait être renforcé avec la mise en place régulière d'exercices interministériels[35]. Force est d'admettre que 5 ans après, le constat n'a pas réellement changé ; dans un paragraphe intitulé « *Améliorer la capacité de l'Etat à répondre aux crises* », le Livre Blanc de 2013 a réaffirmé la nécessité de développer des outils de planification gouvernementale et territoriale qui devaient être testés régulièrement par des exercices gouvernementaux[36].

Interrogé sur ce point, le colonel PERIN, DMD adjoint de la Haute-Garonne[37], regrette que la préfecture à Toulouse organise trop peu d'exercices interministériels pourtant utiles à l'amélioration de la réactivité des services (une dizaine de services) qui doivent apprendre à se connaître et travailler ensemble. Certes, il reconnaît qu'il y aussi une question culturelle, la préparation opérationnelle étant dans la culture du militaire contrairement aux civils. Mais, il ajoute que, lorsque des exercices sont finalement montés, ceux-ci concernent essentiellement des questions de sécurité civile et très rarement des thématiques de sécurité publique. Pour le député du Tarn, Philippe FOLLIOT, cela s'expliquerait par le fait que les menaces de sécurité

---

[33] Entretien réalisé par l'auteur avec Mme HUC, directrice du bureau « Prévention, planification et gestion des risques », le 7 mars 2014, Préfecture de Toulouse
[34] Entretien réalisé par l'auteur avec le Lcl SAUVAGE, se référer in extenso annexe n°1
[35] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, Odile Jacob, La documentation française, Juin 2008, p.195
[36] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, La documentation française, 2013, p. 109
[37] Entretien réalisé par l'auteur, le 16 avril 2015, Palais Niel, Toulouse

publiques sont difficiles à déterminer pour le politique[38]. Le colonel PERIN en revanche, met en avant des raisons médiatiques : ne surtout pas susciter une « psychose » parmi la population.

B) Une absence de planification interministérielle permanente

Ce déficit de mise en œuvre d'entrainements communs découle lui-même de l'absence de planification interministérielle. En effet, les différents organes de gestion de crise interministériels existants (CIC, COD, etc.) sont activés précisément au déclenchement d'une crise (ou quelques jours en amont lorsque la crise peut être anticipée) ; il n'existe donc pas d'état-major de force interministérielle permanent dans l'Hexagone comme il en existe en Guyane dans le cadre de la mission Harpie (qui, pourtant, fait office de référence en la matière)[39].

La planification est essentielle pour assurer l'efficacité de l'intervention des armées car elle permet au passage d'identifier les types de menaces et risques contre lesquels l'Etat doit se protéger. En outre, sa mise en œuvre permet de répondre à une multitude de questions concernant les finalités recherchées dans la mobilisation des armées, les délais dont disposeraient celles-ci pour réaliser les objectifs assignés et la nature et volume des moyens nécessaires à leur mis en œuvre. Il faut noter que la question des moyens reste primordiale précisément dans le contexte budgétaire d'un Etat contraint de renforcer la mutualisation de ses capacités.

Là aussi, le Livre blanc de 2008 avait pointé l'insuffisance de l'interopérabilité technique des services intervenant dans la gestion de crise[40]. Par exemple, concernant la coopération entre la Gendarmerie et l'armée de Terre, le général Jean-Marie VERRANDO[41] soulignait lors du colloque annuel de l'armée de 2012, le manque de connaissance réciproque des capacités respectives malgré les parcours souvent communs des décideurs (passés par Saint-Cyr)[42]. Le Livre Blanc de 2013, partageant ce constat, lança l'objectif de créer la même année un contrat général interministériel fixant les capacités civiles nécessaires aux missions

---

[38] Entretien réalisé par l'auteur avec le député FOLLIOT, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées, le 8 juillet 2014, Assemblée nationale, Paris
[39] « Sauvegarde des populations » *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p. 17
[40] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, *op.cit.,* p. 194
[41] Le général VERRANDO était alors sous-directeur de la défense et de l'ordre public, à la direction des opérations de la Direction Générale de la Gendarmerie nationale
[42] « Sauvegarde des populations », *Doctrine tactique*, *op.cit.*, p. 64

relatives à la sécurité nationale afin de déterminer les besoins spécifiques de chaque ministère[43]. Cela devrait in fine développer des programmes d'acquisition de matériels communs et améliorer la planification civilo-militaire en cas de crise. Le « Contrat général interministériel » a fini par être approuvé par le cabinet du Premier ministre en mai 2014 et devrait se décliner aux différents échelons territoriaux d'ici 2016[44].

Ce défaut de planification se traduit également par une absence de consensus sur la durée de l'intervention des armées : à partir de quel moment l'armée peut-elle se retirer ? Cette question est de loin la plus sensible et la plus susceptible de créer des tensions entre les différents ministères[45]. Si d'un coté, le préfet est préoccupé par sa mission de rétablir les moyens de l'Etat et la vie courante dans sa zone, les armées, d'un autre coté, sont surtout préoccupées par la nécessité de maintenir une disponibilité permanente de leurs soldats et matériels à une échelle territoriale qui dépasse celle du préfet, car les armées n'ont plus la capacité de se déployer simultanément sur l'ensemble du territoire. Par exemple, sachant que deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposées à un ou plusieurs risques naturels (dont 21 000 en zone de sismicité)[46], ou que la France dispose de 58 réacteurs nucléaires (répartis sur 19 sites sur toute la France) dont 21 ont plus de 30 ans d'activité[47], le fait de faire perdurer une opération de sécurité civile sur une zone précise revient aujourd'hui, au regard de notre modèle d'armée, à prendre un risque important.

C) Un contentieux financier entre les ministères

Il y a enfin derrière ce défaut d'une planification conjointe, un enjeu financier qui n'est pas sans importance dans des temps où chaque ministère est mis en concurrence pour garantir ses budgets. Planifier, c'est prévoir et prévoir c'est déjà établir un certain nombre de critères qui permettront de dire si oui ou non l'intervention des armées est nécessaire et pour combien de temps. En théorie, tout engagement des armées est payant (sauf en cas d'atteinte grave ou si le Ministère de la Défense en dit autrement) par les autres ministères demandeurs. En réalité, on doit reconnaître l'existence de beaucoup d'impayés : le colonel HERFELD

---

[43] Défense et Sécuritaire nationale, *Le Livre Blanc*, La documentation française, 2013, p. 111
[44] http://www.senat.fr/rap/a14-110-9/a14-110-90.html, 28/04/2015
[45] « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique,* n°26, 2012, p. 40
[46] Ibid. p. 62
[47] http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_réacteurs_nucléaires#D.C3.A9nombrement_et_.C3.A2ge, 25/04/2015

mentionne le cas de la mission de lutte contre les feux de forêts Héphaïstos qui a couté 3 millions d'euros depuis 2010 aux armées qui attendent toujours le règlement par le ministère de l'Intérieur. Autre exemple apporté par le colonel HERFELD, alors commandant de la base aérienne en Martinique entre 2010 et 2012, et qui déclare n'avoir jamais reçu de remboursement pour l'ensemble des opérations aériennes menées au profit du SAMU et de l'Intérieur ayant pourtant couté 9 millions d'euros environ[48].

Ce parti-pris de quasi gratuité de l'intervention des armées peut conduire les autorités civiles à privilégier les moyens militaires plutôt qu'à leurs propres moyens ou faire appel à des moyens privés[49]. Il y là, en réalité, une question cruciale ; non seulement cela concerne des sommes conséquentes chaque année prises sur le budget opérationnel des armées (c'est des jours en moins de préparation pour les soldats) mais surtout, comme l'atteste le colonel OLLIER, parce que les autres services de l'Etat, notamment le Ministère de l'Intérieur, pourraient en profiter pour ne pas s'équiper en moyens lourds ou spécifiques (car ils comptent sur les armées)[50]. Il serait donc plus juste de lancer des programmes d'équipement interministériels, or cela suppose une capacité de planification commune qui n'est justement pas, selon le colonel HERFLED, à l'ordre du jour. Ainsi, cette situation de contentieux financier constitue un frein à une coopération renforcée impactant à son tour l'efficacité de l'intervention des armées sur le territoire national.

Section 2 : L'engagement terrestre des armées sur le territoire national : des défis professionnels et identitaires

Les missions de sécurité civile, à condition de respecter un certain nombre de condition dont la règle des « 4i », sont relativement bien acceptées par les militaires dans la mesure où ils ont conscience que ce sont des missions gratifiantes aux yeux des populations[51]. Toutefois, de manière générale et particulièrement pour la sécurité publique, l'intervention des armées fait face à de nombreux défis professionnels (§1). En outre, cet engagement, s'inscrivant de plus en plus dans la durée, suscite en lui-même un enjeu identitaire important (§2).

---

[48] Entretien réalisé par l'auteur, le 6 février 2015, Etat-major des Armées, Paris
[49] Entretien réalisé par l'auteur avec le général SALAUN, le 7 avril 2014, Palais Niel, Toulouse
[50] Entretien réalisé par l'auteur, avec le colonel Ollier, le 6 février 2015, Etat-major des Armées, Paris
[51] Entretien réalisé par l'auteur avec Monsieur le député FOLLIOT, le 8 juillet 2014, Assemblée nationale, Paris

§ 1. Un engagement qui fait face à des défis professionnels

L'engagement des armées sur le territoire national doit relever plusieurs défis professionnels qui concernent très directement la capacité des militaires à intervenir efficacement. Nous traiterons tout d'abord de la question de l'identification des menaces (A) puis du dilemme de l'équipement (B).

A) La question de l'identification des menaces

La première question qui se pose pour les acteurs de la gestion de crise est de savoir à partir de quand les armées doivent intervenir, cela implique déjà de savoir comment identifier et mesurer les différentes menaces et risques pouvant toucher notre pays. La question est centrale car pour chaque type de menace, un type de réponse est planifié par les armées[52].

Pour les missions de sécurité civile, la règle des « 4i » (moyens civils indisponibles, inadaptés, insuffisants, inexistants) paraît bien adaptée à condition qu'elle soit toujours strictement appliquée. Toutefois, concernant les cas de sécurité publique, la frontière est plus floue, car identifier les menaces de sécurité, cela peut aussi être une question de perception. Par exemple, à partir de quand une émeute urbaine bascule-t-elle dans une insurrection ? C'est ici le problème de la définition des critères d'évaluation d'un événement, c'est-à-dire des critères de mesure des violences urbaines et de leur gravité[53].

Ces critères dépendent non seulement des caractéristiques intrinsèques de l'événement mais aussi du contexte sociétal car, avec le temps, la sensibilité et le degré de tolérance de l'opinion publique évoluent. Par exemple, pour beaucoup de militaires, l'opération Sentinelle « *mise en œuvre à des fins politiques pour rassurer la population, (...) répond davantage à une préoccupation d'ordre émotionnel qu'à un objectif précis visant à l'efficacité militaire.* »[54] Il y a une sorte de flou juridique puisque les armées ici ont été en quelque sorte réquisitionnées par la puissance publique, sous l'autorité des préfets, mais sans être pour autant considérées comme des forces dites de 3ème catégorie, destinées au maintien de

---

[52] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel LAGRANGE, le 13 janvier 2015, Ecole de Guerre, Paris.
[53] « L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation », *Les cahiers de la Sécurité Intérieure*, aout-septembre 1993. Il est mit en évidence **8 échelons de gravité des actes**, allant du simple acte de vandalisme à l'émeute en passant par les agressions verbales puis physiques contre les forces de l'ordre.
[54] FAUGERE Jean-Marie**,** Général d'armée (2S), « VIGIPIRATE : questionnement légitime sur le rôle des armées ? » in *ASAF*, bulletin du 30 mars 2015.

l'ordre. En outre, l'aspect politique peut interférer avec un intérêt à minimiser ou à amplifier certains événements, à privilégier une approche plutôt sécuritaire ou plutôt tournée vers la médiation[55].

Par conséquent, si les armées restaient jusqu'à présent plus préoccupées par la faisabilité pratique d'une opération que par la question de son déclenchement qui finalement ne leur incombe pas (c'est le politique qui prend la décision d'engagement), aujourd'hui, elles s'autorisent de plus en plus un droit de regard sur l'opportunité de leur intervention (en dehors de menace graves mettant en danger la vie de la Nation) tant pour ce qui concerne la disponibilité des forces que l'impact médiatique de la décision ou de l'opération[56]. Déjà en 1995, l'utilisation d'un char pour stopper une grève de routiers, bloquant des voies de circulation dans le nord de la France avait fait polémique. Si la crise a bien été finalement résorbée, l'image que cette intervention avait donné de l'armée, mais aussi des pouvoirs publics, fut désastreuse[57]. Autre exemple : les interventions en 2005 et 2010 à Marseille des armées pour ramasser les poubelles à la place des éboueurs grévistes[58] marquera les consciences militaires comme l'illustration d'une utilisation abusive de leurs moyens. En effet, les armées ont-elles répondu à une situation de crise grave ou ont-elles été l'instrument d'une tentative de contournement de dialogue social entre la mairie et les éboueurs ?

Enfin, la question de l'identification des menaces se pose également en aval de l'intervention. La présence de militaires dans la cité est toujours source d'ambigüité car elle pose la question, plus ou moins consciente, de « *qui est l'ennemi ?»*[59]. Pour faire face à cela, il est impératif que les deux visions du politique et du militaire concordent et s'accordent pour éviter de créer des situations échappant à tous contrôle ou générer « une psychose » dans la population. Ainsi la question de l'identification des menaces et l'élaboration de critères de gravité objectifs et partagés restent au cœur des problématiques d'engagement terrestre des armées.

---

[55] André SAUVAGE – Thierry NOGUES – Stéphane CHEVRIER, « Armées et sécurité intérieure. Perception des acteurs institutionnels civils et militaires », *Rapport finale LARES* - Université Rennes 2, Etude finale, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Mai 2000, p. 32

[56] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel LAGRANGE, le 13 janvier 2015, Ecole de Guerre, Paris.

[57] André SAUVAGE – Thierry NOGUES – Stéphane CHEVRIER, « Armées et sécurité intérieure. Perception des acteurs institutionnels civils et militaires », *op.cit.,* p. 32

[58] http://www.lepoint.fr/societe/face-a-la-greve-des-eboueurs-a-marseille-le-prefet-envoie-les-militaires-20-10-2010-1252114_23.php, 28/04/2015

[59] André SAUVAGE – Thierry NOGUES – Stéphane CHEVRIER, « Armées et sécurité intérieure. Perception des acteurs institutionnels civils et militaires », *op.cit.,* p. 41

B) Le dilemme de l'équipement

L'engagement terrestre des armées sur le TN pose la question de leur équipement pour remplir des missions souvent spécifiques. La majeure partie des matériels des armées a une capacité duale, nous l'avons vu dans la première partie de cette étude. Toutefois, pour un certain nombre de missions, ces équipements ont fait défaut : par exemple, dans le cadre de la mission Vigipirate, l'armée de Terre a du peu à peu s'équiper de véhicules spécifiques pour faire patrouiller ses hommes dans les rues des villes (véhicules Land Rover Vigipirate) ; lors du déclenchement de Sentinelle, elle a du même loué en urgence près de 300 véhicules[60].

D'autres équipements peuvent également se révéler inappropriés : c'est particulièrement le cas de l'armement du soldat. Celui-ci, constitué autour du fusil d'assaut FAMAS, place les hommes déployés dans le cadre de Vigipirate ou plus récemment l'opération Sentinelle dans condition opérationnelle disproportionnée : face à un danger, il ne leur est offert que deux alternatives : subir ou tuer (et éventuellement faire une victime collatérale). Les nombreuses agressions de militaires déployés lors de l'opération Sentinelle où 371 incidents ont été recensés en un mois, allant de la simple menace verbale à l'agression au couteau, comme on a pu le voir à Nice, avec deux militaires blessés[61], accentue ce besoin de développer des équipements plus adaptés.

Ces deux raisons principales ont poussé un certain nombre d'officiers et responsables civils à réfléchir à la nécessité d'équiper l'armée de matériels et armements spécifiques à l'emploi sur le territoire national. Cela pourrait avoir un intérêt pour la préparation des forces et donner une meilleure visibilité aux autorités civiles sur les compétences disponibles[62]. En ce qui concerne les missions de sécurité publique, l'utilisation d'armes à létalité réduite pourrait permettre aux soldats de sortir de l'alternative « tuer ou subir » et permettrait au chef militaire de graduer sa riposte et faire baisser le niveau de violence avec une faible probabilité de provoquer une issue fatale[63]. Aussi, face à une augmentation des agressions physiques contre les forces militaires en patrouille sur le territoire, les armées ont décidé de se doter

---

[60] http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/13/premieres-releves-pour-les-soldats-de-vigipirate_4576250_3224.html, 26/04/2015
[61] *Ibid.*
[62] Entretien réalisé par l'auteur avec le Colonel LAGRANGE le 13 janvier 2015, Ecole de Guerre, Paris.
[63] Général de corps d'armée DELORT, « *Le cadre d'emploi des armées nécessite-t-il d'être réadapté afin d'obéir aux nouveaux impératifs de sécurité intérieure ?* », Mémoire collectif sous la direction de, Collège Interarmées de Défense, 12 mai 2006, p. 16

depuis quelques années d'un équipement de faible létalité (essentiellement des bâtons télescopiques et gaz lacrymogènes)[64] et ont élaboré une doctrine d'emploi en la matière[65].

Toutefois, ce phénomène n'est pas sans susciter des craintes chez les militaires. Premièrement, dans un cadre budgétaire de plus en plus restreint et un engagement en opérations extérieures soutenu, il n'est pas question de lancer des programmes d'achats d'équipements spécifiques aux TN au détriment des programmes de renouvellements d'équipements tant attendus par les armées (Programme Scorpion par exemple[66]). La seule condition envisageable serait que ces programmes d'équipement soient financés conjointement par différents ministères (par exemple ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Transports). Deuxièmement, l'utilisation d'armes à faible létalité, pose un problème d'image et d'identité : « *un soldat, c'est un homme avec son fusil. Certes, le militaire peut s'adapter mais on doit garder cette image en tête pour éviter qu'il ne soit considéré finalement comme un policier* »[67]. En effet, le soldat avec son fusil institue au sein de l'espace public un marqueur identitaire des militaires vis-à-vis de la population civile mais surtout des autres forces de sécurité. Le colonel HERFELD insiste sur ce point : il faut que les armées gardent leur armement tel quel car il souligne la spécificité des armées, notamment en termes d'image, et marque une rupture[68].

En définitive, la question du développement d'équipements spécifiques au territoire national est un dilemme pour les armées : d'un coté, c'est faire le choix de l'efficacité et de la protection de ses soldats mais de l'autre, c'est rendre l'utilisation des troupes trop enviables ou banales par les autorités civiles, et risquer de la transformer en une force supplétive des forces de l'ordre. En outre, ce choix a aussi un impact médiatique important car comme le reconnaît le Gouverneur militaire de Paris, le général Hervé Charpentier[69], « *nous devons*

---

[64] Ces équipements provenaient aussi du fait que les armées étaient amenées à intervenir à l'étranger dans des missions de maintien de l'ordre qui nécessitait un équipement spécifique notamment au Kosovo.
[65] « *Emploi des armes à létalité réduite* », *Doctrine interarmées* DIA-3.19(A)_ALR(2011), N°082/DEF/CICDE/NP du 11 mai 2011 , http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20110511_np_cicde_dia-3-19-alr.pdf
[66] Le programme SCORPION vise à renouveler, à compter de 2018, les capacités médianes du combat de contact de l'armée de terre, notamment à travers le l'acquisition de nouveaux véhicules blindés de combat et l'élaboration d'un système unique d'information du combat.
[67] Propos recueillis par l'auteur auprès du colonel OLLIER, entretien réalisé le 6 février 2015, Etat-major des Armées, Paris
[68] Entretien réalisé par l'auteur, le 6 février 2015, Etat-major des Armées, Paris
[69] http://www.lepoint.fr/societe/vigipirate-patrouiller-a-bangui-ou-a-paris-demande-le-meme-savoir-faire-22-01-2015-1898706_23.php, 26/04/2015

rassurer autant que nous devons protéger ». Or, si « *patrouiller à Bangui ou à Paris demande le même savoir-faire (...) »,* déployer des hommes équipés de fusils d'assaut et casques lourds dans à Paris peut être interprété par les populations comme un *« facteur supplémentaire d'inquiétude dans un climat de crise ».*

§ 2. Un engagement qui soulève un enjeu identitaire important

Les armées sont impliquées de façon permanente aujourd'hui sur le territoire national à travers le dispositif Vigipirate. Ce dispositif ayant pour objectif de lutter contre le terrorisme sur notre sol ne peut être vu comme une simple pratique qui permettrait un retour à une situation normale. Cette mission brouille les identités professionnelles et plus particulièrement la distinction entre protection de l'ordre public, maintien de l'ordre démocratique et état de guerre[70]. Certes, le plan Vigipirate, depuis sa mise en œuvre permanente il y a maintenant vingt ans, est avant tout dissuasif visant à rassurer la population : *« nous devons rassurer autant que nous devons protéger »*[71].

Toutefois, il est difficile pour les armées de remplir cette mission sans pour autant que celle-ci soit finalement perçue comme un plan de lutte contre la délinquance juvénile**.** En témoigne les nombreux exemples de communiqués sur les sites des armées ou réseaux sociaux voulant saluer le courage de leurs soldats. Par exemple, sur la page Facebook officielle d'un régiment de chars de combat, le 9 février 2015, un communiqué est publié :

« *9 février 2015 : deux patrouilles du 12e régiment de Cuirassiers contribuent à l'arrestation de 4 individus soupçonnés de vol à main armée. 19h10, un message tombe à la radio (Acropol) : « braquage à main armée d'un bar tabac par 4 individus qui ont pris la fuite en scooter ». Deux patrouilles* (Vigipirate) *véhiculées du 12e RC qui sillonnent au même moment l'agglomération de Rouen, repèrent deux suspects sur un scooter correspondant à la description. Aux côtés de la police, les militaires s'engagent dans une course-poursuite avec les fuyards, qui sont arrêtés peu de temps après. Les cuirassiers sécurisent alors les lieux et mettent en place un cordon de sécurité, tandis que la Police Nationale procède à l'arrestation*

---

[70] « Contraintes et limites de l'engagement des armées françaises dans les opérations de lutte anti-terroriste, sur le territoire national », Etude DAS n°2004/187 hccep, Centre d'Etude sur les Conflits, Avril 2005

[71] http://www.lepoint.fr/societe/vigipirate-patrouiller-a-bangui-ou-a-paris-demande-le-meme-savoir-faire-22-01-2015-1898706_23.php, 26/04/2015

des suspects »[72].

Cette stratégie de communication du ministère, en voulant saluer le courage des soldats, est à double tranchant. En effet, si elle permet de valoriser l'action de ses soldats, elle tend aussi à brouiller la distinction entre lutte antiterroriste et maintien de l'ordre. L'image de soldats d'un régiment de blindés entrainés pour mener des combats de haute intensité, dans une course-poursuite contre de la petite délinquance, peut susciter des interrogations voire un malaise. Cette situation illustre ce défi identitaire qui s'impose à nos armées prises en étau entre une volonté de répondre présent aux préoccupations des français et une volonté de préserver ce qui fonde son identité, car les militaires sont avant tout formés et recrutés pour faire la guerre. De ce fait, la multiplication des opérations sur le TN peut poser un problème de recrutement notamment pour l'armée de Terre (celle-ci doit recruter chaque année 10 000 hommes et femmes) pour des jeunes gens ayant plutôt en tête les opérations militaires en Afghanistan ou au Mali.

Enfin, on en revient à la question du désengagement. Une fois que la situation justifiant la mise en œuvre du dispositif, tel que le contrat protection par exemple, paraît comme définitivement installé par les citoyens, le gouvernement se retrouve dans une situation délicate où l'annonce à un retour à des stades d'alerte moindres, voire à un désengagement des armées, peut être interprété comme une forme de retraite (relâchement) alors que les menaces persistent. Il en découle une tendance à pérenniser tout dispositif prévu normalement de façon temporaire : hier Vigipirate et Harpie, aujourd'hui l'opération Sentinelle[73].

Un article paru dans la revue ASAF (Association de Soutien à l'Armée Française) écrit par le général FAUGERE, ancien inspecteur général des armées, souligne à juste titre les ambigüités du rôle légitime joué par les armées sur le territoire national au regard de ces missions de sécurité publique qui se pérennisent :

---

[72] Communiqué publié sur le site Facebook officielle du 12e régiment de Cuirassier, se référer in extenso annexe IV

[73] http://www.leparisien.fr/politique/defense-pourquoi-hollande-annule-des-suppressions-de-postes-dans-l-armee-29-04-2015-4733613.php, 30/04/2015

«*S'il est normal et légitime que les armées interviennent dans l'urgence en tant que seule force organisée au plan national (...) on ne saurait considérer comme normale une perpétuation de ce rôle, l'urgence passée* (…) » car *« L'engagement d'un soldat en arme formé à neutraliser ou à détruire un adversaire ne doit pas se diluer, encore moins se dévaluer, sauf à contredire son statut singulier et spécifique de soldat. L'image de militaires en armes employés comme supplétifs de forces de l'ordre n'est pas saine.* »[74]

Au terme de ce chapitre, nous comprenons que quelque soit le sens que prendra l'engagement terrestre des armées, celui-ci devra faire face à deux enjeux de taille. Le premier sera de tirer les leçons des limites de notre modèle d'armée. Nos chefs militaires jonglent avec les effectifs et les moyens, afin de répondre présent aux demandes croissantes des autorités civiles sur le territoire français tout en assurant les missions à l'étranger. Mais ce système, usant les hommes et les matériels, ne permet plus aux chefs militaires de tenir sur le long terme, ni de faire face à une multitude de crises de grande ampleur sur notre territoire. Ce constat souligne l'importance d'une coopération interministérielle efficace où chaque acteur comprenne les capacités et les limites de ses partenaires afin de renforcer l'interopérabilité des forces. Cette coopération interministérielle aujourd'hui n'est pas à la hauteur de l'enjeu alors que les moyens de l'Etat diminuent et que les vulnérabilités de notre pays augmentent.
Le deuxième enjeu sera de faire en sorte que les armées puissent agir efficacement sur le territoire sans risquer de perdre leur identité. C'est une question essentielle aux yeux des militaires (qui ont mis des années à retrouver aux yeux des français une réelle considération) car elle concerne directement la légitimité des armées et peut avoir des répercussions néfastes en termes de recrutement et dynamiques professionnelles (démissions). Il y a aussi surtout derrière cette question identitaire une volonté de se prémunir contre des dérives passées où la confusion régnait entre le rôle des armées et le rôle des forces de l'ordre.

Dans un deuxième chapitre, il conviendra de se pencher sur les évolutions possibles de cet engagement à court et moyen terme, en prenant l'exemple d'interventions militaires récentes de pays étrangers dans des missions de sécurité intérieure.

---

[74] « *VIGIPIRATE : questionnement légitime sur le rôle des armées ?* », Général d'armée (2S) Jean-Marie FAUGERE, *ASAF*, bulletin du 30 mars 2015.

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution de cet engagement

Pour répondre aux besoins de protection de notre pays face à des risques naturels et technologiques de plus en plus nombreux (vieillissement des centrales nucléaires, barrages, etc.) et des menaces sécuritaires qui s'amplifient (terrorismes, trafics, criminalité organisée), l'engagement terrestre des armées tend inévitablement à s'accentuer. Les armées doivent donc s'adapter et proposer de nouveaux modèles d'action dans un contexte budgétaire limitant leurs marges de manœuvre. Elles pourront notamment s'aider d'un certain nombre d'enseignements puisés dans des interventions comparables d'armées étrangères.
Néanmoins, nous pouvons nous demander comment l'armée peut continuer à se déployer davantage sur le territoire national sans risquer de mettre en péril son identité, et retomber dans les travers qu'elle a pu connaître par le passé. La réponse à cette question n'est pas seulement d'ordre militaire ; elle relève, à moyen terme, d'un choix politique et sociétal assumé, car les armées restent avant tout le reflet de notre société.

Dans ce chapitre, nous traiterons donc des perspectives d'évolution de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national à court et moyen terme. Dans un premier temps, nous verrons que, à court terme, une professionnalisation de cet engagement se met en place (Section 1). Dans un deuxième temps, nous montrerons que, à moyen terme, le rôle de cet engagement pourrait être redéfini (Section 2).

Section 1 : A court terme, une professionnalisation de l'intervention des armées sur le territoire national

En 2013, le précédent CEMAT, le général RACT-MADOUX déclarait que « *16 ans après le début de la professionnalisation des armées, le temps est venu (...) de « professionnaliser » leur action sur le territoire national en mettant en œuvre des synergies indispensables et en préparant l'avenir* »[1]. Dans ce sens, il conviendra de voir, à court terme, quelles pourront être ces « synergies indispensables » devant être mises en œuvre pour renforcer l'efficacité de l'action des armées dans ses missions intérieures. Avant cela, nous reviendrons sur l'intervention de l'armée japonaise en mars 2011 sur son territoire, afin de tirer des enseignements d'une crise sans précédent dans notre histoire récente.
Ainsi, nous reviendrons sur les leçons tirées par l'armée française de l'intervention des forces terrestres japonaises en mars 2011 (§1), puis nous nous intéresserons aux évolutions probables de l'armée de Terre française pour mieux protéger notre territoire (§2).

§ 1. Les leçons tirées par l'armée française de l'intervention des forces terrestres japonaises en mars 2011

Par l'ampleur de la crise et le volume des forces engagées pour y faire face, l'intervention des armées japonaises dans les mois qui suivirent le séisme du 11 mars 2011, au large des côtes pacifiques, apporte une série d'enseignements utiles aux armées françaises dans leur mission de sauvegarde générale. Après avoir rappelé les raisons qui nous poussent à revenir sur cet exemple pertinent d'intervention des armées (A), nous nous arrêterons ensuite sur les conclusions et enseignements qui ont été tirés de cette crise par les deux armées (B).

A) L'intervention des armées japonaises en mars 2011 : un exemple pertinent

L'intervention terrestre des forces armées japonaises en mars 2011, soit 100 000 hommes environ, mobilisés pendant près de 4 mois, pour faire face à une série de catastrophes, a fait l'objet d'études[2] en France afin d'en tirer le plus d'enseignements possible, et cela pour trois raisons principales.

---

[1] « Sauvegarde des populations » *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p. 6
[2] « Rapport de retour d'expérience « Forces terrestres » : Gestion de la crise post tsunami par les forces d'autodéfense Terre japonaises *», Cahier du Retex*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, Octobre 2012

Premièrement, à cette date, le Japon a connu une série de catastrophes cumulant l'ensemble des typologies de crises majeures généralement identifiées : le 11 mars 2011 à 14h46, la côte Nord-Est du Japon est frappée par un séisme de force 9 sur l'échelle de Richter, suivi d'un tsunami dévastant la cote Pacifique (13% du pays touché environ)[3]. Celui-ci a parcouru jusqu'à 10 km à l'intérieur des terres, ravageant près de 600 km de côtes et détruisant, partiellement ou totalement, de nombreuses villes et zones portuaires. A ces deux catastrophes naturelles se superposa une catastrophe industrielle majeure : la centrale nucléaire de Fukushima, gravement endommagée par le séisme, provoqua un accident nucléaire de gravité comparable à celui de Tchernobyl (placé au niveau 7, soit le plus élevé sur l'échelle internationale des accidents nucléaires et radiologiques). Enfin, devant le désastre et le chaos engendrés dans ces zones peuplées, une mission de sécurité publique s'est imposée afin de pallier l'absence temporaire de forces locales de police.

Deuxièmement, la France partage un certain nombre de caractéristiques avec le Japon. Si la France n'est pas connue pour être un pays en proie à des tremblements de terre, elle n'en reste pas moins un pays côtier dont le littoral borde près de la moitié de son territoire. Ceci constitue à la fois une richesse mais aussi une menace pour les nombreuses villes qui s'y situent. En outre, elle est, comme le Japon, une puissance nucléaire de premier rang avec ses 58 réacteurs répartis sur 19 sites, dont certains se situent justement sur le littoral français (par exemple la centrale nucléaire de Flamanville). Enfin, il y a une similitude dans le format (en termes d'échelle) des forces terrestres japonaises et celui de l'armée de Terre française, soit 140 000 hommes environ, à la différence près que les armées japonaises ne sont pratiquement pas engagées hors des frontières nationales (le Japon se classe au 83e rang des contributeurs en effectifs aux opérations onusiennes de maintien de la paix)[4].

Troisièmement, l'intervention des forces terrestres japonaises lors de cette crise constitua, toute proportion gardée, une réussite en matière de sauvegarde générale. Si ce succès ne tint pas uniquement à l'intervention des forces militaires, la rapidité de leur déploiement et leur efficacité sur le terrain ont permis de réduire considérablement le nombre de morts. Au total, malgré 23 500 morts et disparus, dont 90% environ ont décédés à la suite

---

[3] http://www.leparisien.fr/tsunami-pacifique/le-11-mars-2011-14h46-un-seisme-et-un-tsunami-devastateurs-frappent-le-japon-11-03-2011-1352998.php, 02/05/2015

[4] « Rapport de retour d'expérience « Forces terrestres » : Gestion de la crise post tsunami par les forces d'autodéfense Terre japonaises », *Cahier du Retex*, *op.cit.,* p. 9

du tsunami[5], 550 000 personnes furent évacuées saines et sauves ; de plus, très peu de cas de pillages et violences ne furent constatés.

De ce fait, le retour d'expérience et les conclusions tirées de l'intervention terrestre des armées japonaises lors de cette crise ont permis de constituer une référence utile à la réflexion relative à l'engagement des armées françaises sur le territoire national.

B) Les conclusions et enseignements tirés par les deux armées

Tout d'abord, revenons brièvement sur les missions qui ont été attribuées aux forces terrestres japonaises. Celles-ci se sont déroulées chronologiquement en 3 phases majeures[6]. La première phase a consisté à assurer le secours immédiat aux sinistrés (recherche et sauvetage) ainsi que l'accueil des populations sinistrées. La deuxième phase a visé à assister et protéger la population : évacuations sanitaires, distribution de vivres et de carburant et acheminement d'équipements et de personnels sur zone. Enfin la troisième et dernière phase a eu pour objectif de restaurer le fonctionnement du territoire : rétablissement des itinéraires routiers, des communications et transmissions, restauration de la chaine de commandement avec l'échelon central, et remise en état des infrastructures.

Au regard de ces trois phases d'intervention, plusieurs conclusions principales ont été faites par l'armée japonaise[7]. Premièrement, la réussite de l'intervention fut liée, en grande partie, aux nombreux exercices de simulations joués chaque année par l'armée avec les populations et les différentes autorités locales. Cela a permis d'augmenter considérablement la réactivité et la résilience des forces japonaises (et de la population). Deuxièmement, cette intervention a mis en lumière la contribution des réservistes, s'avérant déterminante pour renforcer l'action des forces et lui permettre de durer, dès lors que les modalités de son engagement (délais de mobilisation, durée maximale d'intervention) étaient adaptées. Les compétences des cadres de la réserve issues du monde civil ont été très appréciées, telles que les compétences linguistiques (utiles pour coordonner l'aide international) ou encore la connaissance du territoire local par des agents de la fonction publique territoriale. Enfin, si les

---

[5] http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2011/03/23/comment-l-armee-japonaise-fait-face-au-seisme_1497204_3216.html#mMAt0sAzOWZe1yOW.99, 02/05/2015

[6] « *Rapport de retour d'expérience « Forces terrestres » : Gestion de la crise post tsunami par les forces d'autodéfense Terre japonaises », Cahier du Retex*, *op.cit., p. 21*

[7] *Ibid.,* p. 36

scènes de pillage ont été peu nombreuses, les forces terrestres japonaises ont fait le constat d'une certaine impuissance devant quelques cas de vols ou violences, n'ayant pas de pouvoir de police judiciaire. Une meilleure interaction avec les forces de police doit donc être élaborée au sein d'un cadre juridique renforcé dans l'emploi de la force, afin de faire face aux menaces d'insécurité publique accompagnant souvent les désastres.

Plus spécialement, de cet engagement l'armée de Terre française a tiré plusieurs enseignements majeurs[8]. Déjà, il apparaît indispensable d'améliorer l'organisation politico-militaire et la planification interministérielle afin d'anticiper la disparition potentielle, lors d'une catastrophe, de tout ou partie de la chaine décisionnelle de l'administration civile. Ensuite, l'armée française doit impérativement, à la fois, préserver ses capacités d'appui au commandement (ses systèmes d'information et de communication dont les forces terrestres sont les seules à disposer), permettant de garantir la continuité du travail gouvernemental[9], et conserver des capacités significatives de manœuvre et transport tactique (hélicoptères, moyens amphibies) ainsi que des moyens lourds du génie (Tracteurs, Pelleteuses etc.). Ces capacités sont essentielles pour rétablir la mobilité des secours (des forces de l'ordre) et des populations.

Surtout, la dimension humaine d'une intervention sur le TN ne doit pas être négligée : l'intervention reste avant tout une question de moyens humains, bien entrainés et maitrisant des savoir-faire spécifiques, afin de conserver cette capacité à durer dans un environnement dégradé voire hostile. Enfin, l'engagement des armées japonaises a confirmé la nécessité d'une décentralisation du commandement militaire permettant de s'adapter au mieux aux réalités du terrain (des petites équipes aux ordres de sous-officiers cordonnées par des officiers).

Notons également qu'un effort devra être entrepris afin de formaliser la gestion de l'aide internationale[10], et plus particulièrement avec les pays frontaliers. Or, selon le colonel HERFELD[11], si un dispositif existe avec les allemands et les suisses (face à une crise de

---

[8] *Ibid.,* p. 8
[9] Par exemple, étendre à toute la France ou aux régions les plus exposées, le plan « Continuité du Travail gouvernemental » élaboré en cas de crues majeures de la Seine en Ile-de-France.
[10] Il existe par exemple au sein de l'OTAN, un dispositif permettant de mettre en œuvre des troupes en cas de crise majeure basé sur le volontariat des Etats qui offrent des moyens.
[11] Entretien réalisé par l'auteur, 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris

centrale nucléaire principalement), il n'existe, pour le moment, pratiquement aucune collaboration en la matière avec l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

§ 2. Les évolutions probables de l'armée de Terre pour mieux protéger le territoire national

Apres avoir été tournée pendant plus de 20 ans vers des intervention hors de nos frontières, l'armée de Terre prend la mesure de son nouveau rôle à jouer sur le territoire national que traduit la revalorisation de sa mission de protection du territoire. Nous traiterons tout d'abord des évolutions probables de l'armée de Terre à travers un recentrage de son format vers le territoire national (A), puis nous attacherons au rôle de la réserve opérationnelle, véritable atout à exploiter (B).

A) Une armée recentrée sur le territoire national

Sous l'impulsion de son Chef d'état-major, le général BOSSER, l'armée de Terre est en train d'engager une réforme de son format, 20 ans après sa professionnalisation. Il s'agit pour elle de faire face aux évolutions des menaces et des missions qui lui sont assignées, en mettant en place une « *armée homogène, qui couvre l'ensemble du spectre opérationnel, qu'il s'agisse de l'intervention, de la protection ou de la prévention* »[12].

Cette réforme, portée par le plan militaire « Au Contact! », devra être approuvée à l'été 2015 par les plus hautes autorités de l'Etat, et dépendra des ressources allouées par la loi de programmation militaire (2014-2019), actuellement en cours de réactualisation[13]. Cette réactualisation pourrait permettre à l'armée de Terre d'augmenter de 10 000 hommes les effectifs de la force opérationnelle terrestre (l'ensemble des militaires déployables), soit de 66 000 à 77 000 hommes environ, lui permettant de mieux tenir sur la durée, par exemple, dans le cadre du contrat protection[14].

Ce plan prévoit également la création d'un « Commandement du territoire national ». Cette structure, reliée à l'État-major des armées et au circuit interministériel, aurait pour but

---

[12] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7
[13]http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201503/vers_une_revision_de_la_loi_de_programmation_militaire.html
[14] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7

de préparer et piloter le déploiement des unités de l'armée de Terre dans le cadre d'une opération intérieure. Elle regrouperait principalement l'ensemble des unités réservistes (compagnies, escadrons) de chaque régiment de l'armée de Terre ainsi que les unités traditionnellement tournées vers le territoire national telles que la Brigade des sapeurs-pompiers et les Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile[15] , et ce, sous les ordres d'un seul chef, indispensable selon le général BOSSER « *pour faire des propositions sur un certain nombre de problématiques abandonnées depuis la chute du mur de Berlin en matière d'actions sur le territoire national* »[16].

Cette volonté de recréer un commandement dédié au territoire national (tel qu'il existait auparavant sous la forme d'un commandement de la DOT) est un indicateur de la réflexion engagée sur la façon dont l'armée de Terre devra faire évoluer son action aux cotés des forces de sécurité intérieure et tirer le meilleur parti de ses aptitudes spécifiques et expériences opérationnelles. Dans ce sens, le général BOSSER, auditionné au Sénat devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées, déclarait : « *On pourrait ainsi réfléchir à l'emploi sur réquisition de capacités de type équipes cynophiles, modules NRBC ou drones ? ou à l'utilisation des savoir-faire relatifs à la surveillance d'une zone. Il est essentiel de dépasser des procédés qui pourraient s'avérer comme une nouvelle « ligne Maginot » et proposer une « offre de service » intelligente, conforme à la spécificité d'une force militaire.* »[17].

Parallèlement, une réflexion pourrait être engagée sur la possibilité de renforcer le poids des Officiers Généraux de Zone de Défense et de Sécurité (OGZDS). En effet, la multiplication des engagements terrestres des armées sur le territoire national pose la question du degré d'autonomie des échelons militaires déconcentrés, et plus particulièrement de l'OGZDS. Celui-ci n'a finalement que peu de marge de manœuvre vis-à-vis de sa hiérarchie à Paris, mais également face au préfet de ZDS (Préfet de région), véritable « poids lourd » de l'action de l'Etat. Pour rappel, l'OGZDS n'a aucune troupe placée sous ses ordres et doit se tourner systématiquement vers Paris pour mobiliser des moyens (ils sont dans l'incapacité par exemple de mobiliser un hélicoptère !).

---

[15] Infographie, « Le nouveau modèle d'armée : Au Contact » in *Terre Information Magazine* n°263, Avril 2015, p.6

[16] http://www.opex360.com/2015/04/18/selon-son-nouveau-modele-larmee-de-terre-comptera-2-divisions-11-000-soldats-de-plus/#3CPIozDXkUvJ9vGO.99

[17] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7

Donner plus d'autonomie à l'OGZDS semblerait procurer un double avantage. Premièrement, en termes de préparation des forces, cela donnerait à l'OGZD la possibilité de mettre en place régulièrement des exercices types en cas de crise majeure, et faciliter par conséquent les exercices interministériels[18]. Deuxièmement, comme le reconnaît le colonel LAGRANGE[19], cela permettrait d'accélérer l'engagement des forces et ne pas attendre ainsi la décision de Paris, qui pourrait mettre du temps à arriver dans le cas où les chaines de communication seraient rompues (comme elles le furent lors du tsunami au Japon en mars 2011).

B) La réserve opérationnelle de l'armée de Terre : un atout à exploiter

La réserve opérationnelle de l'armée de Terre regroupe des citoyens français volontaires (mais aussi des anciens militaires d'active) qui se sont engagés volontairement à servir dans la réserve et qui apportent un renfort temporaire de quelques dizaines de jours par an aux forces[20]. Elle compte aujourd'hui environ 15 700 hommes et femmes dans l'armée de Terre, et 27 000 pour les trois armées, ce qui n'est pas négligeable mais reste insuffisant, face à l'objectif initialement prévu par la loi de programmation de 2014-2019 de 40 000 réservistes en 2015[21]. Le CEMAT n'a d'ailleurs pas manqué de critiquer la façon dont les réserves sont organisées ainsi que leur cadre juridique. « *Nous avons là un potentiel humain d'une immense qualité dont on ne tire pas le meilleur parti »*[22].

Il est vrai que, jusqu'à très récemment, l'appel (ou le rappel) de réservistes pour faire face à une crise majeure ou un état d'urgence (dans le cadre des régimes juridiques d'exception) n'était pas prévu. En 2011, une loi[23] permit enfin de mobiliser les réservistes militaires (et anciens militaires d'active) et civils, non seulement en cas de déclaration de l'état d'urgence, mais aussi lorsque se produit une crise de portée nationale[24].

---

[18] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel HERFLED, 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris
[19] Entretien réalisé par l'auteur, 19 janvier 2015, Ecole de guerre, Paris.
[20] http://www.defense.gouv.fr/reserves/presentation/la-reserve-operationnelle/la-reserve-operationnelle, 08/05/2015
[21] http://www.opex360.com/2013/07/06/les-armees-manquent-de-reservistes/, 10/05/2015
[22] http://www.opex360.com/2015/04/18/selon-son-nouveau-modele-larmee-de-terre-comptera-2-divisions-11-000-soldats-de-plus/#3CPIozDXkUvJ9vGO.99, 08/05/2015
[23] Loi tendant à faciliter l'utilisation des réservistes militaires et civiles en cas de crise majeure, n°2011-892 du 28 juillet 2011, Code de la défense
[24] Selon le Livre Blanc de 2008 : attaque terroriste majeure, pandémie forte létalité, catastrophe naturelle ou technologique de grande ampleur.

Depuis plusieurs années, un débat existe en France sur la nécessité de créer une garde nationale française sur le modèle de celle des Etats-Unis. C'est l'avis d'Etienne de DURAND, directeur de recherche à l'IFRI (Institut Français de Relations Internationales) qui soulignait fin 2012, la nécessité de « *développer une véritable réserve territoriale qui a vocation à effectuer, en partenariat avec l'armée d'active, des missions intérieures ordinaires, à l'instar de la National Guard américaine* »[25]. En effet, on pourrait imaginer qu'une telle force permettrait de suppléer l'absence d'unités d'active dans les déserts militaires français, notamment pour des missions comme Vigipirate, et de les compléter en cas de crise intérieure majeure.

S'il paraît difficile aujourd'hui de créer à court terme une garde nationale sur la base du modèle américain dans la mesure où l'Etat français ne semble n'avoir ni les ressources ni l'opportunité (car nécessiterait des évolutions législatives importantes), l'ensemble des acteurs civils et militaires reconnaissent la nécessité de donner une meilleure visibilité aux missions des réservistes sur notre territoire. En effet, la réserve souffre d'un certain paradoxe[26] : son objectif étant de se fondre dans le dispositif classique de l'armée d'active, elle devient donc automatiquement invisible. Or justement, l'enjeu est de la rendre visible pour susciter des recrutements mais également des partenariats.

Aussi, la création d'un bataillon de réserve en Ile-de-France en juin 2013, d'environ 400 réservistes, à la disposition du Gouverneur militaire de Paris, incarne cet effort fait par les armées pour à la fois pallier la disparition d'unités professionnelles du territoire national (désert militaire), et surtout, revaloriser l'image de la réserve en lui donnant une mission claire et concrète : participer à la sauvegarde de la région en cas de crise grave ou d'événements de grande importance nécessitant un appui de forces supplémentaires[27].

Il semblerait que l'armée de Terre souhaite continuer à avancer dans ce sens en facilitant davantage l'utilisation des réservistes, comme en témoignent les propos du CEMAT, auditionné récemment par les sénateurs, qui souhaite créer des « *unités de réserve*

---

[25] « Sauvegarde des populations », *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p. 67
[26] « La réserve opérationnelle » *Publication interarmées*, PIA-1.9.3_RESERVE-OPS (2012), N°D-12-007731/DEF/SCEM-RH/DIAR/NP du 26 juillet 2012, p.29
[27] http://www.defense.gouv.fr/terre/presentation/organisation-des-forces/infanterie/bataillon-de-reserve-ile-de-france-24-r.i, 11/05/2015

dans les zones où il n'existe plus aucun régiment »[28]. Mais, l'armée de Terre a besoin d'effectifs ; son objectif est donc de passer de 15 000 à 22.000 réservistes environ, et de pouvoir en engager en permanence 1 000 sur le territoire national dans la durée. Pour ce faire, elle devra augmenter son recrutement et pérenniser les contrats engagés : cela passe par une nécessité de rendre la réserve plus attractive à la fois pour les jeunes français et particulièrement pour les entreprises et services publics (à travers des partenariats et conventions) qui doivent apprendre, de leur coté, à profiter de la présence de réservistes dans leurs rangs. On pourrait également imaginer le lancement de dispositifs de recrutement spécifiquement dédiés au recrutement de réservistes, via des campagnes télévisuelles et via internet (réseaux sociaux), avec le risque cependant, de rentrer en concurrence avec le recrutement de soldats d'actives.

Quoiqu'il en soit, la montée en puissance des unités de la réserve opérationnelle sera bien au cœur des enjeux de recentrage des armées dans leur intervention sur le territoire national afin de répondre aux demandes croissantes des autorités de l'Etat de contribuer à une meilleure résilience du pays.

Section 2 : A moyen terme, l'engagement des armées sur le territoire national : un rôle à redéfinir

A moyen terme, une fois l'urgence passée, la légitimité autant que l'efficacité de l'engagement terrestre des armées sur le sol national sont conditionnées par la capacité du politique à fixer des limites et surtout une stratégie claire vis-à-vis des armées mais aussi des populations. Mais cette stratégie évolue selon le contexte et la menace (ou l'ennemi), ce qui nous fait dire que le rôle des armées sur notre territoire devra à moyen terme être redéfini. Pour illustrer ce propos, nous pourrions revenir sur une multitude d'exemples d'échecs d'intervention des armées dans des missions de sécurité intérieures en Europe que l'histoire contemporaine nous offre : l'armée espagnole contre les indépendantistes basques dans les années 1980 ou l'implication de l'armée britannique en Irlande du nord de 1968 à 1998 environ. Pour autant, le choix est fait ici de s'intéresser au contraire à un exemple

[28] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7

d'intervention qui illustre une certaine réussite, c'est-à-dire une certaine adéquation entre ce que peut faire l'armée et ce qui est attendu d'elle par les autorités politiques : l'intervention des armées italiennes contre le crime organisé en Sicile dans les années 1990. Les conclusions que nous tirerons de cet exemple serviront, par la suite, à appuyer notre réflexion sur ce qui semble caractériser à moyen terme l'engagement terrestre de nos armées sur le territoire, soit une redéfinition de son rôle.

Dans cette section, nous traiterons, tout d'abord, de l'implication de l'armée de Terre italienne dans une mission de sécurité publique au début des années 1990 (§1), puis nous verrons dans quelle mesure les missions des armées, dans leur engagement terrestre sur le territoire national, pourraient évoluer (§2).

§ 1. L'implication des armées italiennes dans une mission de sécurité publique : l'exemple de l'opération « Vespri Siciliani »

La longue durée et la stabilité de l'opération, ainsi que son cadre juridique inédit, ont fait de l'opération « Vespri Siciliani » un véritable laboratoire d'analyse pour de futures missions semblables. Afin de comprendre l'intérêt de cet exemple, nous reviendrons dans un premier temps sur les tenants de cette opération ainsi que les raisons qui conduisent à l'étudier précisément (A). Dans un deuxième temps, nous verrons les aboutissants de l'opération et les enseignements tirés (B).

A) Les tenants de l'opération « Vespri Siciliani » : Un exemple pertinent pour la France

L'opération « Vespri Siciliani », soit littéralement « Vêpres Siciliennes », est un exemple intéressant pour la France dont les armées sont aujourd'hui impliquées, elles aussi, dans une mission de sécurité publique, la lutte anti-terroriste (plan Vigipirate). Si dans le cas italien, il s'agissait plus particulièrement d'une lutte contre le crime organisé en Sicile au début des années 1990, cette situation fut relativement comparable à la situation actuelle française pour trois raisons.

En premier lieu, nous retrouvons une similitude dans la nature de la menace[29]. La criminalité organisée en Italie a toujours été considérée comme la première menace pour la sécurité du pays, dans la mesure où elle à même de mettre en jeu la stabilité de l'Etat démocratique (au-delà des nombreux assassinats perpétués et trafics en tout genre)[30]. Ainsi, tout comme la menace terroriste aujourd'hui en France, c'est une menace diffuse, cachée parmi les populations, qui ne peut se combattre frontalement, mais qui peut conduire à de véritables actes de guerre (attentats, fusillade, etc.).

En second lieu, une similitude dans les missions confiées aux armées. L'opération italienne consistait à aider, par des actions de substitution ou de coopération, les forces de police en matière de contrôle de territoire et de surveillance d'objectifs sensibles, conformément aux directives données aux commandants militaires par les préfets des régions concernées[31]. Elle visait ainsi à permettre une meilleure redistribution des forces de police en les dégageant de tâches secondaires, (comme la surveillance de sites sensibles) afin de se consacrer pleinement à ses activités de police judiciaire. En outre, à cet objectif formel, se sont ajoutés deux autres objectifs majeurs mais à portée plus symbolique : réaffirmer, d'une part, la présence de l'Etat dont la crédibilité avait pu être mise en jeu par la gravité des atteintes à la sécurité publique et, d'autre part, rassurer les populations siciliennes en faisant baisser son sentiment d'insécurité vis-à-vis de la criminalité, notamment la criminalité organisée[32]. On retrouve dans une moindre mesure ce même trio dans les missions du dispositif français Vigipirate et de l'opération Sentinelle : surveiller, réaffirmer l'action de l'Etat et rassurer les populations.

En dernier lieu, une similitude dans la durée de l'opération : tout comme l'opération Vigipirate (ou Harpie), l'opération italienne fut initialement prévue et programmée pour être ponctuelle (quelques mois maximum). Toutefois, l'opération s'étalera finalement sur 6 années, de 1992 à 1998.

La seule différence notable se trouve dans le fait que déjà l'Italie est un pays fortement régionalisé où l'usage des militaires dans des missions relatives à la sécurité intérieure y est

---

[29] Contrairement aux cas du Royaume-Uni et de l'Espagne qui avaient affaire à des mouvements indépendantistes
[30] Anastassia TSOUKALA, *« La lutte contre le crime organisé en Sicile »*, in Militaires et sécurité intérieure, *Cultures & Conflits* n°56, L'Harmattan, 2004, p. 59
[31] *Ibid.,* p. 53
[32] *Ibid.,* p. 54

une pratique mieux admise qu'en France. Cela s'explique notamment par le fait que l'Italie jouit d'une histoire récente moins douloureuse en matière d'implication des forces armées sur le territoire national, notamment dans des opérations de contrôle du territoire national[33].

B) Les aboutissants de l'opération militaire et les enseignements tirés

Concrètement, les missions des soldats italiens évoluèrent au fil du temps. Cependant, elles peuvent se résumer à la surveillance d'objectifs sensibles (aéroports, tribunaux, préfectures, etc.), la mise en place de barrages routiers et enfin la mise en place de « cordons de sécurité » dans des zones urbaines, afin de faciliter le déroulement de certaines opérations policières[34]. En 1998, lorsque l'opération prit fin, 800 000 personnes avaient été contrôlées dont 1 200 remises à la police et 166 armes et 3 000 kg d'explosifs et munitions avaient été saisis[35]. Son bilan est toutefois contrasté.

Pour certains, l'opération « Vespri Siciliani » est un échec dans la mesure où elle n'a pas permis d'éradiquer la mafia locale qui a su s'adapter malgré une perte d'influence certaine liée aux nombreuses arrestations au début de l'opération ; qui plus est, l'opération n'a pas abouti à un affaiblissement général des activités liées au crime organisé en Italie car, au contraire, l'affaiblissement de la mafia locale sicilienne a engendré une certaine montée en puissance de mafias concurrentes dans les autres zones territoriales italiennes. Pour d'autres, l'opération est un succès dans son genre. En effet, l'objectif de l'opération militaire était surtout de permettre la réaffirmation de l'Etat dans une zone de « non-droit » : en offrant notamment les meilleurs conditions aux forces de l'ordre classiques pour faire leur travail, l'opération a divisé par deux la petite et moyenne délinquance en Sicile[36].

Au-delà des divergences de vues sur le succès de l'opération, on peut constater que les militaires ont réussi à rassurer la population, réaffirmer la solidarité nationale (symbole de l'armée) et renforcer la confiance des populations dans les institutions. En quelque sorte, cette opération a rempli les deux objectifs symboliques qui lui avaient été attribués. Le véritable succès de l'opération « Vespri Siciliani » se trouve surtout dans la façon dont l'opération, qui

---

[33] Anastassia TSOUKALA, *« La lutte contre le crime organisé en Sicile »*, *op.cit.*, p. 51
[34] *Ibid*. p. 57
[35] *Ibid*. p. 58
[36] *Ibid*., p. *ibid.*

a su garder jusqu'au bout l'approbation des médias et des populations, a été conduite et a réussi à s'intégrer dans le paysage local. Nous pouvons identifier trois raisons qui ont participé à ce succès et qui seront utiles dans la suite de notre réflexion.

La première se trouve dans l'adaptation inédite de la réglementation juridique du personnel militaire. En 1992, une importante réforme du cadre juridique réglementant la participation des forces armées à la sécurité intérieure[37] a octroyé aux militaires les fonctions **d'agent de sécurité publique**, qui différent de celles d'agent de police judiciaire. Concrètement, ce statut permettait de procéder à des contrôles d'identité, des fouilles de personnes et de moyens de transport suspects et même d'effectuer des arrestations en cas de flagrants délits. Les perquisitions et fouilles devaient toutefois être notifiées dans les 48h au Procureur de la République compétent. Quant aux règles d'engagement de la force, celles-ci étaient alignées sur celles de la police, c'est-à-dire centrées autour de la légitime défense. Ce cadre juridique avait le double avantage de donner, d'une part, une certaine marge de manœuvre aux militaires pour pouvoir agir et ne pas être des acteurs passifs ; d'autre part, il garantissait aux agents de police judiciaire le monopole de procéder à des interrogatoires, emprisonnements et arrestations traditionnelles. Ceci évitait une confusion des rôles et des dérapages potentiels. Enfin, malgré une certaine autonomie, les objectifs à surveiller et à contrôler restaient définis par les préfets de zone, en concertation avec les commandants militaires concernés[38].

La deuxième raison est liée à la stratégie de communication efficace mise en place auprès de la population afin de justifier l'intervention militaire. En effet, souhaitant s'assurer du soutien de la population, les forces armées ont mis en œuvre une politique médiatique articulée autour de deux axes principaux : informer très régulièrement les médias et communiquer directement auprès de la population en créant des rencontres régulières entre le personnel militaire et la population locale (tournois sportifs, concerts, etc.)[39]. Ces efforts médiatiques furent si importants (à la hauteur des enjeux car la mafia tire son pouvoir de la complicité ou permissivité de la population) que l'opération a pu être considérée, à certains égards, comme une opération de communication sociale.

---

[37] *Ibid*., p. 55
[38] *Ibid*., p. 57
[39] *Ibid*., p. 59

Enfin, la troisième et dernière raison se trouve dans la formation du personnel militaire aux missions de sécurité publique qui a permis d'éviter pendant toute la durée de l'opération bavures et dérapages. En effet, les effectifs engagés, majoritairement issus du contingent, étaient composés de jeunes inexpérimentés. Une formation approfondie a donc été mise en place dans la conduite et le comportement à tenir face à des agressions éventuelles et dans l'usage de la force.

En définitive, s'il est certain que le caractère éphémère des résultats tend a démontrer que l'action des armées ne peut se substituer à une véritable politique de maintien ou de rétablissement de l'ordre, l'intervention des armées en Sicile a eu un effet stabilisateur et a permis de résoudre ponctuellement la crise. Les conclusions tirées de cette opération nous permettent dans un second paragraphe de mener une réflexion sur l'évolution de la place des armées sur le territoire national dans une perspective de moyen terme.

§ 2. Les évolutions possibles des missions des armées sur le territoire national

A moyen terme, les missions confiées aux armées dans leur engagement terrestre sur le territoire national pourraient être redéfinies afin de faire face aux besoins de protection du pays mais également d'être en cohérence avec le format de nos armées. Il convient donc ici de voir ce qui doit être préservé (A) de ce qui pourrait évoluer à certains conditions (B).

A) Préserver et consolider les fondamentaux

Les officiers interrogés sont catégoriques : les armées ont le devoir de conserver leurs capacités d'action et de pérenniser leur organisation et leur mode de fonctionnement (chaine OTIAD) pour pouvoir, le cas échéant, aller plus loin dans l'engagement sur le territoire national. Même si parfois les missions ne sont pas très gratifiantes (comme ramasser les poubelles à Marseille en 2010) ou usantes (surveillances statiques lors des débuts de l'opération Sentinelle), l'armée doit éviter la tentation du repli sur soi en délaissant les questions de son engagement aux autorités civiles et perdre ainsi la main sur l'opérationnel. En outre, de l'avis quasi unanime des officiers interrogés, cet engagement constitue une chance de renouer le lien Armée-Nation, brisé en partie avec la fin de la conscription. Grâce à cet engagement, les français prennent chaque jours un peu plus conscience de la nécessité de disposer d'une armée bien formée et bien équipée : 85% des Français se déclarent même fiers

ou satisfaits de leurs soldats[40]. A l'inverse, selon les propos du CEMAT actuel, en forçant le trait, on peut dire que les Français ne supporteraient pas d'être mieux protégés à Gao qu'à Paris[41]. Cette reprise de conscience peut avoir deux conséquences positives : d'une part, un meilleur recrutement (en attirant des profils plus variés et qualifiés), d'autre part, une meilleur justification de son budget (des députés plus enclins à voter ses crédits), ce qui n'est pas un détail vu le contexte économique du pays.

En outre, il est indispensable de préserver les modalités juridiques d'engagement des armées sur le territoire national, en appui ou soutien des forces classiques de sécurité intérieure. Ces modalités concernent l'ensemble des dispositions légales permettant de faire appel aux armées (réquisitions, demande de concours), comme les règles juridiques pertinentes encadrant son emploi (telles que l'IM 500[42]) ou la règle des « 4i » jugée pourtant peu réactive par les autres ministères[43], *« car elles protègent les armées de dérives possibles en garantissant le caractère exceptionnel de leur engagement en maintien de l'ordre et en tant que force de troisième catégorie : « si on intervient, c'est pour faire notre métier » »*[44].

Enfin, la chaine OTIAD doit être impérativement maintenue voire renforcée car elle permet d'éviter que l'armée soit considérée comme un simple volume de moyens dans lequel les autorités civiles « piochent » à merci du personnel. Maintenue, car grâce à elle, l'armée apporte ses propres moyens de commandement pour rester maitre de ses opérations. Selon le colonel OLLIER, il est impératif que les soldats ne soient pas commandés par des unités de police ; en effet, la spécificité du soldat (et de son équipement) nécessite que, sur le terrain, la chaine hiérarchique militaire soit préservée afin de donner une stabilité de commandement indispensable dans ce type de mission[45]. Renforcée, car la coopération interministérielle doit permettre d'accroitre l'interopérabilité des différents services de l'Etat, afin d'envisager de conduire une planification conjointe (testée à travers des exercices concrets). Par exemple, intégrer un Centre de planification et de gestion de crise de la Gendarmerie à un état-major de force sur le modèle de l'opération Harpie en Guyane.

---

[40] Philippe MIGAULT, « L'armée de Terre renoue avec sa mission première dans l'hexagone » in *Défense*, n°173, Mars-Avril 2015, p. 34
[41] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7
[42] Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre – IM 500/SGDN/MPS/OTP du 09/05/1995
[43] Entretien réalisé par l'auteur avec le colonel HERFLED*, op.cit*.
[44] Colonel LAGRANGE, Entretien réalisé par l'auteur, le 13 janvier 2015, Ecole de guerre, Paris
[45] Entretien avec le Colonel OLLIER, le 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris

B) Un rôle qui pourrait évoluer à certaines conditions

Parallèlement à la menace terroriste qui touche notre pays aujourd'hui, l'armée de Terre fait de plus en plus face aux souhaits d'un certain nombre d'élus, toutes étiquettes confondues[46], de lui voir confier le maintien de l'ordre dans les banlieues difficiles. Elle ne peut plus esquiver ce sujet sous prétexte que ce n'est pas son rôle, ce que personne ne conteste. Toutefois, parce que la décision d'engagement lui échappe, l'armée doit faire face à toutes les éventualités possibles. En effet, que se passera-t-il si demain, à la faveur d'une bavure réelle ou supposé de la police, les banlieues se soulèvent comme en 2005 et que l'armée de Terre dispose d'unités à proximité de ces zones où les armes de guerre circulent (15 000 recencées par la police en 2013)[47] ? Les autorités politiques sauront-elles refuser la tentation de ramener l'ordre en ayant recours aux militaires ? Il est difficile de le savoir. Pour cela, l'armée de Terre doit se saisir du sujet et proposer des voies possibles d'action en se basant sur des savoir-faire acquis depuis quelques décennies dans ses missions extérieures. Toutefois, ces évolutions ne pourront se faire qu'à certaines conditions. La première est liée à notre capacité à faire évoluer nos perceptions sur cet engagement (1). La deuxième tient à notre capacité à rendre le cadre politique et juridique mieux adapté (2).

1) Faire évoluer nos perceptions sur cet engagement

Selon le colonel BÉRARD[48], pour avancer sur la question de l'emploi des armées sur le TN, il faut avant tout changer nos perceptions et briser un certain nombre d'images. Tout d'abord, l'image de « l'ultima ratio » visant à considérer que l'armée agit uniquement sur le TN quand le pays (l'Etat) s'effondre. Cette image est réductrice car les armées agissent en réalité, et devraient continuer à agir ainsi, à chaque fois que cela est nécessaire. Cette perception peut conduire à dramatiser tout engagement des armées sur le territoire national et envoyer le mauvais message aux populations (amis ou ennemis) que l'Etat est sur le point de vaciller.

Ensuite, l'image de l'action coercitive : impliquer l'armée, c'est sous-entendre un adversaire précis alors que cela peut être un effet général, comme contrôler une foule ou une zone. Aussi, l'utilisation de la force ne signifie pas uniquement détruire mais également

---

[46] Voir Introduction général, Section 3
[47] http://www.leprogres.fr/faits-divers/2013/04/26/une-kalachnikov-ca-s-achete-500, 10/05/2015
[48] Entretien réalisé par l'auteur, le 13 février 2015, Ecole de Guerre, Paris

surveiller, contrôler.

Enfin et surtout, lorsque l'on parle d'engagement de militaires dans des questions de sécurité publique, le spectre de l'Algérie et de ses dérapages (comme du putsch de 1961) n'est jamais bien loin dans les esprits. Pourtant, aujourd'hui, les armées ont réellement évolué : constituées de soldats professionnels, elles ont acquis des compétences et savoir-faire, lors d'opérations extérieures de maintien ou rétablissement de la paix, qui peuvent permettre d'envisager sereinement leur déploiement sur le territoire national. Un effort de communication sur ce point, tant par les autorités civiles et militaires, devrait être fait.

Le colonel BÉRARD apporte, à juste titre, deux exemples significatifs du savoir-faire des armées. Premièrement, le cas du contrôle de foule exercé au Kosovo entre 1999 et 2010 à travers la mise en place et l'articulation de la « Green box » (armées) qui va assurer un cordon sanitaire et sécuritaire pour permettre à la « Blue box » (polices, OPJ) de faire son travail. Deuxième exemple, la mise en place du plan « cordon and search » en Afghanistan (2003-2011) visant à isoler une zone et à la sécuriser via la mise en œuvre de capacités spécifiques (moyens de protection lourds, utilisation de chiens etc.) pour permettre l'action des forces de police et judiciaires.

Ces deux exemples sont intrinsèquement liés à un contexte de guerre civile que, pour le moment, nous ne connaissons pas en France, instaurant une certaine nuance entre le « maintien de l'ordre » et le « contrôle de foule ». Toutefois, ils témoignent qu'aujourd'hui, les soldats français sont accoutumés à remplir ce type de mission où les règles d'engagement doivent être parfaitement maitrisées et où il ne s'agit pas pour eux de se substituer aux forces de police.

2) Rendre le cadre politique et juridique mieux adapté

Pour envisager de nouvelles missions sur le sol français si la situation le nécessitait, il semble indispensable de mieux adapter le cadre politique et juridique. Tout d'abord, par souci d'efficacité : un statut juridique spécifique, tel que celui créé en Italie lors de l'opération « VS » (agent de sécurité publique) pourrait permettre de donner un peu plus de marge de manœuvre aux militaires déployés, pour faire ce qu'ils font déjà en opérations extérieures (barrage routiers, fouilles de véhicules et d'individus dans des zones délimitées) et ne pas être

des acteurs passifs, dont l'effet dissuasif se déclinerait rapidement. Un tel statut pourrait exister sans pour autant empiéter sur les principales prérogatives de l'OPJ (arrestations, perquisitions, enquêtes).

Ensuite, par souci de légitimité : le cadre juridique devrait empêcher que les interventions des armées se pérennisent systématiquement sur le territoire national. Ce risque est issu du cas classique où, lorsqu'un outil est disponible et qu'il donne satisfaction, les décideurs politiques ont tendance à en abuser. Cela peut aussi être lié à une volonté de maintenir l'image de l'action de l'Etat : il est difficile de dire, par exemple, si les patrouilles militaires Vigipirate qui arpentent nos villes ont efficacement contribué à réduire le risque d'attentats en France ; ce qui est sûr en revanche, c'est que son retrait serait interprété comme un relâchement dans la volonté des hommes politiques à protéger les français.

Dans ce sens, l'intervention de l'armée dans une mission de sécurité publique doit rester avant tout un projet politique porté par les citoyens. Elle doit viser à la recherche d'un effet spécifique, ou intervenir parce que les autres moyens de l'Etat sont totalement inefficaces ou n'existent plus. Dans les deux cas, l'engagement devrait être temporaire et obligatoirement soumis à un débat politique (au Parlement par exemple) afin de lui donner un objectif précis et des moyens adéquats car, comme l'écrivait le général GEORGELIN, ancien CEMA, « *un militaire, (...), ne fonctionne bien que si le pouvoir politique lui donne des missions claires. Dans le cas contraire, cela peut conduire à des dérapages, comme ce fut le cas en Algérie* »[49].

---

[49] Jean-Louis GEORGELIN, « Quelles missions pour les armées aujourd'hui » in *Engagement*, ASAF, n°97, 2012.

En définitive, à court et moyen terme, nous pouvons conclure que les questions d'emploi des armées sur le territoire national seront au centre des débats tant pour l'armée qui devra faire preuve de souplesses et d'adaptation, que pour les autorités civiles et politiques qui devront faire des choix stratégiques. En effet, pour résoudre ce problème d'image et de perception, et proposer des voies d'action possible, il faudra revenir indispensablement à la question des effets : **l'armée, pour quoi faire ?**

L'engagement terrestre des armées sur le territoire national évolue : d'une mission de soutien, sous-entendant que les armées sont là uniquement pour « empêcher de tomber », le déploiement de l'armée semble désormais se faire de plus en plus dans un rôle d'appui, ne signifiant pas « à la place de » mais au contraire « avec », pour aider à avancer. Ce rôle d'appui pourrait passer par la fourniture de moyens, d'hommes, mais aussi de conseils en matière de gestion de crise ou de planification. Quoiqu'il en soit, comme le soutenait le général BOSSER devant nos sénateurs, l'armée est prête à jouer son rôle : « *nos soldats se sont engagés pour servir la France et protéger les Français. Ils estiment assez naturellement que, si la menace se situe à Paris, il n'est pas anormal pour eux de s'y trouver* »[50].

[50] http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150406/etr.html#toc7

CONCLUSION GÉNÉRALE

Mme la Députée Adam, présidente de la « commission Défense » à l'Assemblée nationale, déclarait, il y a peu, que les armées n'avait pas pour vocation à intervenir sur le territoire national[1]. Cette vision ne semble plus aujourd'hui en phase avec la réalité. En effet, le contexte actuel nous force à admettre que l'implication terrestre des armées sur le territoire national, et plus précisément l'engagement de l'armée de Terre dans des missions de sécurité publique, n'iront pas en diminuant. Bien au contraire, l'armée se retrouve, aujourd'hui plus que jamais, impliquée dans un combat global contre le terrorisme islamique illustrant parfaitement le continuum sécurité-défense, élaboré en 2008 par le Livre Blanc, et cette jonction entre l'ennemi du dehors et l'ennemi du dedans : des individus nés et élevés en France sont prêts à tout pour détruire notre société. D'ailleurs, le Ministère de la Défense a récemment repris le terme « Opint » (Opération intérieure)[2], en miroir des « Opex » (Opération extérieure) pour marquer dans l'esprit de nos concitoyens le continuum réel des opérations conduites par les militaires[3].

Ce continuum s'inscrit également dans une évolution des perceptions de la légitimité de l'action des armées sur le territoire national. Nous pouvons les classer en deux visions opposées. La première considère l'armée sur le territoire national comme l'ultime garant de la continuité de l'Etat, n'agissant en dernier ressort que lorsque le pays est pour ainsi dire dans le chaos. Elle vise à répondre à la question : « quel rôle si l'Etat s'effondrait ? ». La deuxième, au contraire, considère l'armée comme une force incarnant au premier chef l'esprit de défense du pays sur lequel la Nation doit pouvoir compter en toutes circonstances ; elle s'attache dès lors à répondre au « comment appuyer l'Etat ? ».

Depuis la fin de la guerre d'Algérie puis surtout la fin de la Guerre Froide, la doctrine française s'était inscrite dans la première vision avec une armée voulue réduite en nombre et exclusivement tournée vers l'extérieur. Or, aujourd'hui, nous sommes sur le point de basculer dans la deuxième vision qui consiste à impliquer de façon permanente l'armée dans la gestion de crises civiles ou publiques sur notre territoire. C'est peut être en cela que l'on peut parler

---

[1] « Sauvegarde des populations », *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013, p.26
[2] Après les attentats du 11 septembre 2001, l'Etat-major des armées avait baptisé « opération intérieures » les mesures globalement liées à Vigipirate, vocabulaire écarté ensuite pour ne parler que de « missions intérieures ».
[3] Alain COLDEFY, « Le temps des Sentinelle » in *Criminalité et terrorisme : une menace militaire*, Revue de Défense Nationale, avril 2015, p. 5

d'un « retour » des armées sur le territoire national, au sens où l'on revient aux logiques qui ont prévalu dans la première partie du XXe siècle. Toutefois, notre modèle d'armée ainsi que le niveau de coopération civilo-militaire ne permettent pas d'effectuer ce basculement dans les meilleures conditions et peuvent laisser craindre que la France ne reste coincée au milieu du gué.

Le fait que le Président de la République ait lui-même annoncé le ralentissement de la déflation des effectifs des armées entre 2015 et 2019, montre bien que les contrats opérationnels donnés aux armées, en adéquation supposée avec les menaces et leurs missions, étaient sous-estimés[4]. Ce mouvement devra être accentué si l'on souhaite redonner des effectifs suffisant aux armées, pour lui permettre de remplir les trois fonctions stratégiques qui leur ont été dévolues par le Livre Blanc de 2013 : l'intervention, la dissuasion et la protection[5].

Principalement, pour le territoire national, il devient urgent de réfléchir et de statuer en interministériel sur les missions données aux armées. En effet, il est à prévoir que nos sociétés européennes resterons longtemps exposées à la menace terroriste, comme aux risques de catastrophes naturelles ou technologiques (vieillissement des installations nucléaires, réchauffement climatique et montée des eaux, etc.). Un travail devra donc être fait, de concert avec les autorités militaires, pour leur accorder un statut particulier inséré dans un environnement juridique approprié, et qui leur laisse suffisamment de marge de manœuvre, sans pour autant se confondre avec les forces de l'ordre (à la lumière de ce qu'a fait l'armée italienne en Sicile par exemple).

Cette inadéquation entre les missions données et les moyens des armées ainsi que l'absence de ligne politique et stratégie claire sur la finalité des armées sur notre territoire peuvent entrainer une rupture nette de notre outil de défense. Il s'agit de faire en sorte qu'à la prochaine crise de grande ampleur touchant notre pays, la corde, déjà raide, ne lâche pas comme ce fut le cas en Mai 1940 : le choc de la percée militaire allemande dans les Ardennes initia un mouvement d'écroulement d'une armée française mal équipée, mais surtout sans but et stratégie claire. L'enjeu est de taille car, si l'ultima ratio lâche, quelles alternatives resteront

---

[4] Général d'armée (2S) Jean-Marie FAUGERE, « VIGIPIRATE : questionnement légitime sur le rôle des armées ? » in *ASAF*, bulletin du 30 mars 2015.
[5] *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, La documentation française, 2013, p. 69

aux décideurs politiques ?

L'engagement terrestre des armées sur le territoire national doit donc être avant tout un projet politique, porté par la Nation tout entière : quel rôle voulons-nous donner à notre armée ? Pour cela, on pourrait souhaiter que ce sujet soit au cœur de la prochaine élection présidentielle en 2017 car il concerne aujourd'hui très directement les français et l'avenir de notre pays.

Il est certain que l'armée doit être employée avec prudence et parcimonie. L'instrument est trop puissant, sa symbolique trop lourde, pour ne pas réclamer le respect de règles d'engagement très strictes sur le territoire national, ceci dans l'intérêt de tous, à commencer par les soldats eux-mêmes. Toutefois, il est certain que les armées, si affaiblies soient-elles aujourd'hui, restent dans notre environnement, le symbole, s'il en est, de l'ordre et constituent, par le fait d'intégrer des jeunes gens de tous milieux et de toutes origines[6], le fermant de la cohésion nationale.

L'historien et essayiste français Dominique VENNER l'affirmait : « *Même diminuée, une armée reste une institution fondée sur une forte discipline participant à la discipline civique. C'est pourquoi cette institution porte en elle un germe génétique de restauration, non en prenant le pouvoir ni en militarisant la société, mais en redonnant de façon exemplaire et contagieuse la primauté à l'ordre sur le désordre.* »[7].

---

[6] « Terrorisme : opération Sentinelle » in Armée & Défense, Janvier-Février-Mars 2015, p. 23

[7] Colonel Stéphane CHALMIN, *Gagner une guerre aujourd'hui ?,* ouvrage sous la direction de, Economica, 2013, p. 102

TABLE DES ANNEXES

Annexe I : Entretiens à la Délégation Militaire Départementale de Haute-Garonne

Annexe II : Carte des Zones de défense et de sécurité

Annexe III : Schéma de la chaine OTIAD

Annexe IV : Communiqué publié sur le site Facebook officielle du 12e régiment de Cuirassiers

Annexe I : Entretiens réalisés le 10 mars 2014 à la Délégation départementale de Haute-Garonne.

A) Entretien avec le Colonel LAFUENTE:

Officier traitant au PC de commandement de la DMD (réserviste depuis 1996) ; était en poste lors de la crise AZF.

1) Pouvez-vous rappeler le contexte dans lequel vous êtes intervenus ?

« *Lors de la crise AZF, nous étions déjà convoqués au bureau de la DMD, convocation qui était prévu de longue date (coïncidence). Lors de l'explosion, on a tous pensé que c'était un attentat, vu la violence du bruit et du souffle. Peu de temps après, on a appris que c était sur le site d'AZF mais on ne savait toujours pas si cette explosion était accidentelle ou terroriste. Très rapidement, comme on était tous réunis, l'officier de liaison s'est rendu à la préfecture au centre opérationnel, puis nous nous sommes tenus prêts à répondre aux sollicitations ou demandes du préfet. A vrai dire, nous nous sommes mêmes portés en avant de ces sollicitations, en préparant en amont le type de moyen qui pourrait être mobilisé pour cette catastrophe. Dans un premier temps, la préfecture sollicita les armées pour dégager les victimes sur le site. Dans la mesure où il y avait personne en danger, nous avons pris contact directement avec le 1er RTP de Toulouse et le 3e RMAT de muret, afin de coordonner la mise en place de ces moyens sur le site : mise en place d'équipes cynophiles pour rechercher d'éventuels survivants, accueil des blessés sur les bases du 1er RTP et de la base aérienne de francazale. Il eut une montée en puissance progressive des moyens militaires sur place avec les demandes de la préfecture pour renforcer la police et gendarmerie dans des missions de patrouille afin d'éviter les pillages dans les secteurs sinistrés et pour répondre aux demandes d'hébergements des personnes dont les logements avaient été endommagés (fourniture de matériels de couchage par exemple).* »

2) Quel a été votre rôle précisément dans cette crise ?

« Notre rôle à la DMD, en fonction de la demande de la préfecture, et en entente avec Bordeaux, était de définir les unités qui pouvaient être mobilisées pour renforcer les moyens civiles et répondre aux attentes du préfet. C est Paris qui prenait la décision finale, mais a ce moment, ils ont quasiment autorisé chacune de nos demandes. Nous avons joué un rôle

d'intermédiaire entre le préfet et l'état-major des armées à Paris. Notre jugement est primordial pour Bordeaux et Paris pour prendre leur décision (en quelque sorte nous avons été leurs yeux et oreilles). Nous veillions également à ne pas rentrer en concurrence avec d'autres moyens notamment privées, car les armées restent pour la préfecture, un outil facile d'emploi et gratuit donc faire attention à qu'il n y ait pas d abus. »

3) Quelles ont été les relations avec la préfecture ? comment avez-vous perçu ces relations ?

« Le rôle de la salle « centre opérationnel » à la préfecture est très important, car grâce aux exercices successifs, on se connaît et on apprend à travailler ensemble. En fonction de la crise, le préfet demande à chaque administration ce qu'elle peut faire. Cette salle permet également aux différents services de collaborer et de coopérer entre eux (par exemple le Samu et l'armée). L'ampleur de cette crise nous imposait d'agir vite et j'ai constaté que la gestion de cette crise, grâce à nos bonnes connaissances mutuelles, s'est faite dans de bonnes conditions en termes de partage d'info notamment, permettant ainsi d'agir efficacement. »

4) Quel retour d'expérience a été fait de cette gestion de crise ?

« Gros retour d'expérience car ce fut la réelle première crise majeure pour la DMD qui lui a permis de vraiment prendre conscience de son rôle. Cela nous a permis de prendre conscience également de nos lacunes au niveau des cadres juridiques, car nous n'avions pas toujours les outils prêts à l'emploi. Aujourd'hui des documents types/cadres sont à la disposition du personnel de la DMD ce qui permet de gagner du temps et de l'efficacité lors d'une crise ou exercice. La crise d'AZF a vraiment été instructive également pour l'ensemble des organismes militaires, tant pour les autres DMD que pour les niveaux de commandement supérieurs car toute la chaine de commandement a été sollicitée. »

5) Cette crise a t elle permit de faire encore plus prendre conscience au monde civil du rôle essentiel des armées dans la gestion de crise ?

« Avant la professionnalisation des armées, le civil faisait très souvent appel aux armées car il y avait beaucoup de ressources (tant en moyens qu'en hommes). L armée était composée d'appelés littéralement « au service de la nation », donc cela ne posait pas de problème d'appeler les armées pour résoudre toutes sortes de crise (nettoyage des rues après une manifestation, travaux dans les champs l'été…etc). Aujourd'hui c'est bien différent car nous avons une armée de métier, donc on va regarder davantage si cela correspond au métier, au rôle des armées et du soldat. Est ce que c est le métier d'un militaire d'aller dégager les

poubelles par exemple (comme à Marseille en 2005 et 2010). AZF fut d'ailleurs la première crise après la professionnalisation des armées. »

6) Comment cette place va évoluer dans le futur selon vous ?

« Depuis la fin des années 90 et dans les années 2000, l'armée était exclusivement tournée vers l'extérieur ; or on (le commandement militaire autant que le politique) s'est aperçu que le fossé se creusait avec le monde civil. La gestion de crise sur le territoire fut alors perçu comme un moyen de repositionner les armées sur un de leurs rôles primordiales, soit de servir les populations (les armées sont par nature un service public) et dans le même temps, cela participerait à renouer le lien armée-nation. En effet, ma position de réserviste me permet de bien voir que nous avons besoin de justifier dans le monde civil la nécessité d'une armée forte disposant d'un certain nombre de moyens, d'un budget conséquent. Pour cela, la nation doit sentir que les armées sont là pour les protéger et les aider lorsque les choses vont vraiment mal sur le territoire. Je suis confronté trop souvent à cette question récurrente : « Mais qu'est ce que tu fais dans les armées ? ». Lorsque on lit les derniers livres blancs des armées 2008 2013, on voit bien qu'il y a un effort de recentrage des armées sur le territoire nationale. »

7) Est ce que c'est le rôle des armées d intervenir pour des raisons sécuritaires ?

« Personnellement, je pense que ce n est pas son rôle, sauf en cas extrême d'insurrection ou de terrorisme, sinon le militaire n est pas fait pour ca. De toute manière c est une volonté politique. »

B) Entretien avec le Lieutenant-colonel SAUVAGE :

Officier traitant PC de commandement (réserviste, ancien DMD de l'Ariège et ancien officier de carrière dans l'armée de Terre) ; était en poste lors des violentes inondations en Haute-Garonne en juin 2013

1) Pouvez-vous rappeler le contexte dans lequel vous êtes intervenus ?

« Concernant les événements qui se sont déroulés en Juin 2013 : il y a eu un phénomène de pluie défavorable sur l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, les cours d eau ont pris des niveaux importants générant des inondations dans de nombreuses communes, et en ce qui nous concerne, dans le sud du département où les forces armées ont été sollicitées pour seconder les moyens civiles à partir du 18 juin. A cette date, le DMD a appelé l'ensemble des

réservistes pour connaître nos disponibilités et nous faire prendre connaissance de la situation dans le département en particulier ; il nous a également demandé de nous tenir prêt à la fois à armer le centre opérationnel de la DMD et celui de la préfecture. En effet, il y a toujours un élément de la DMD comme officier de liaison, qui peut être le DMD lui même, détaché à la préfecture sur la période de la crise à gérer, donc dans ce cas, du 18 au soir jusqu'au 22 juin midi. Le préfet, devant des moyens civils un peu débordés et en nombres limitées par endroit, notamment dans la commune de saint Béat, fait appel aux concours des armées. Ces moyens militaires se sont déclinés principalement en un hélicoptère pour évacuer des personnels, des moyens routiers (5-6 véhicules lourds avec personnels) pour essentiellement transporter des vivres et évacuer des personnes sur un point de groupement. Le dispositif militaire est donc rester en place sur l'ensemble de la crise en s'adaptant toujours aux besoins. On a notamment beaucoup aidé à transporter la croix rouge et leurs matériels sur des sites difficiles d'accès. »

2) Quel a été votre rôle précisément dans cette crise ?

« Mon rôle, d'officier de liaison fut de conseiller le préfet sur les moyens militaires que l'on pouvait engager pour répondre à la crise. Il s'agissait pour moi de prendre en compte les besoins que pouvait avoir la préfecture, et les décliner en moyens matériels et humains à mettre en place. Par exemple, le préfet nous dit : « j'ai un ravitaillement à effectuer dans tel secteur, or nos moyens civils sont insuffisant ou indisponibles, est ce que les armées peuvent apporter leurs concours ? ». A partir de là, nous allons réfléchir aux moyens concrets que les armées pourraient engager pour répondre à cette demande. Ces moyens nous ne les mettons pas en œuvre, c'est le ressort de paris. Nous, on transmet notre avis à bordeaux qui lui même le transmet avec son propre avis à Paris qui va prendre la décision finale, et tout cela dans des délais relativement courts. Nous ne sommes pas des primo intervenant : on intervient uniquement après que l'ensemble des moyens civils (« le lourd des moyens civils ») soient déjà en place ; on vient en soutien, on apporte une aide, notamment lorsque la situation menace des vies humaines. Je suis donc à la préfecture, au CO, où je renseigne à la fois sur les besoins de la préfecture mais également sur la situation globale du département, ce qui me permet d'anticiper un besoin futur des services de l'Etat. Je peux orienter en cela le travail de réflexion du CO de la DMD, afin de gagner en rapidité et donc en efficacité. »

3) Quelles ont été les relations avec la préfecture ? comment avez-vous perçu ces relations ?

« S'agissant des relations avec l'ensemble des services de la préfecture, les relations ont toujours été bonnes, parfois tendues, mais toujours très constructives ; dans la mesure où les services ont bien connaissance du rôle des armées, et de ce qu'elles peuvent apportées, un grand pas est fait pour le dialogue et les relations « civilo-militaires ». Parfois le monde civil pense que les armées sont exclusivement la pour apporter toute aide à n'importe quelle situation alors que les règles d'engagements des armées sont très règlementées. Les relations, des l'instant où cette compréhension des rôles des uns et des autres est parfaitement claire, se déroulent très bien. Lorsque c'est tendu, c'est précisément lorsque les civils vont croire que les armées sont un sac inépuisable de forces et de moyens à disposition, comme des hélicoptères en grands nombres ou des hommes disponibles tout de suite. Toutefois aujourd'hui, les expressions de besoin émis par le préfet sont pour la très grande majorités parfaitement pertinents, et justifiés. »

4) Quel retour d'expérience a été fait de cette gestion de crise ?

« Le retour d'expérience a été bon. Tout le monde a réagît très rapidement, tant la DMD que Bordeaux et Paris. Les unités mises en place ont été très appréciées et utiles sur le terrain. Pour la DMD particulièrement, cela a été très instructif, nos systèmes d'informations et de communication et de mise sur pied de moyens sur le terrain ont très bien fonctionnés malgré le fait que ce n est pas toujours évident de traduire des besoins civils en militaire. Au COD de la préfecture, ils ont développé un très bon savoir faire dans la transmission d'infos, et l'interaction des différents services. J'ai toutefois remarqué que quelques fois la préfecture avait tendance à trop solliciter de moyens militaires alors que des moyens civiles ou privés étaient déjà sur place et disponibles. Si les moyens engagés ne sont pas très important, nous n 'avons pas d'intermédiaire militaire (détaché de la DMD) sur le terrain pour nous renseigner sur ce qu'il se passe, nous devons donc faire entièrement confiance aux infos de la préfecture et des différents services (gendarmerie, pompier notamment) et de leurs impressions pour comprendre la situation. Cela fonctionnement généralement très bien mais cela peut parfois entrainer, des petites mésententes entre ce que nous (DMD) estimons en terme de moyens militaires et ce que la préfecture souhaiterait. Par exemple, dans mon cas, je croyais à un moment que les moyens militaires engagés aurait pu être plus important alors que sur le terrain, il y avait déjà énormément de moyens civils et donc cela aurait pu entrainer une situation de sur-effectif gênant pour la coordination. En tout cas, globalement,

les militaires sont très bien accueillis à la préfecture, on est immédiatement mis dans la boucle, et la gestion de la crise se fait du mieux possible. »

5) Cette crise a t elle permis de faire encore plus prendre conscience au monde civil du rôle essentiel des armées dans la gestion de crise ?

« J'ai le sentiment que les forces armées pourraient jouer un rôle plus important encore dans l'engagement de ses moyens sur le territoire national. Il est vrai que le contexte extérieur (multiplication des théâtres opérations extérieurs) ainsi que les missions Vigipirate, mobilisent beaucoup d'hommes et de moyens. Néanmoins, je pense que la tendance est à un désengagement progressif de ces différents théâtres et a défaut de nouvelles crises (ce qu'il faut espérer), le volet intervention des armées sur le territoire (et DOM TOM) aurait toute sa pertinence à se développer. On le voit bien aujourd'hui, avec ce qui a été vécu dans le Var cet été ou en Vendée (date ?), avec des phénomènes météos de fortes intensités, les armées accentuent leurs actions dans le domaine du soutien au population et de la gestion de crise ; c'est une perspective importante d'engagement des armées, et une des vocations futurs des armées selon moi (cf LB 2008 2013). »

6) Cela renforce t-il le lien armée nation ?

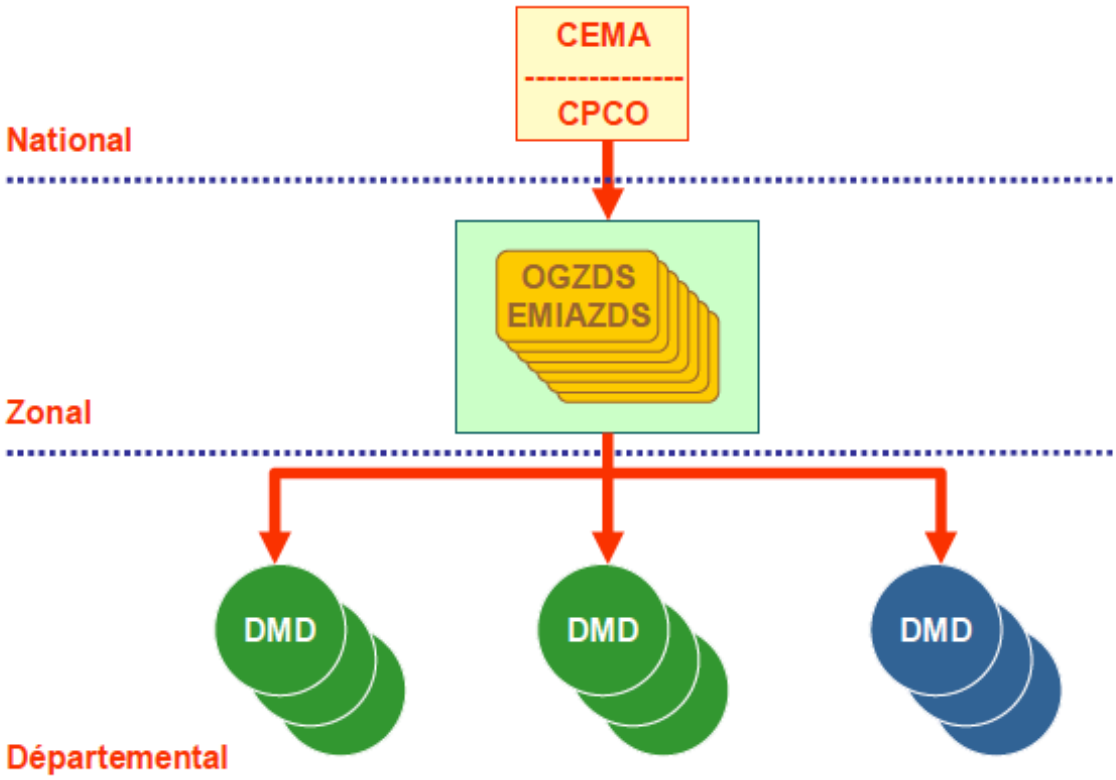
« Oui, je l ai vécu comme jeune lieutenant quand je nettoyais les plages couvertes de pétrole en Bretagne, la population était très reconnaissante. Alors bien sure, aujourd'hui ce n est plus son rôle de faire ca, ramasser les ordures (etc>) mais il ne faut pas oublier que c'est l armée de la nation, donc bien que cela doit rester un objectif secondaire, il est effectivement important pour ce lien et pour l'image de l armée vis a vis de sa population. »

7) Y a-t-il un Blocage culturel initial dans son emploi sur le territoire national chez les militaires ? Qu'en pensez vous ?

« Cela me surprend un peu mais je pense que ce blocage provient de la période de la conscription où on utilisait les armées pour faire tout et n'importe quoi. Sa vocation et sa mission première ne sont pas de ramasser les betteraves ou les pommes de terre. Ce n'est plus possible aujourd'hui. On ne demande pas aux gendarmes de ramasser les poubelles. Toutefois, et je reviens à ce que je disais précédemment, la population, lorsqu'elle est confrontée à des situations graves, doit trouver au près d'elle les armées. Je crois que les nouvelles générations ont parfaitement compris cette situation. »

Annexe II : Carte des Zones de défense et de sécurité

Annexe III : Schéma de la chaine OTIAD



Annexe IV : Communiqué publié sur le site Facebook officielle du 12e régiment de Cuirassiers

12e régiment de cuirassiers added 2 new photos.
February 14 ·

[Sentinelle]
intervention au profit des forces de l'ordre à Rouen !

Déployées lors de l'opération SENTINELLE (vigipirate) à Rouen, deux patrouilles du 3e escadron du 12e régiment de cuirassiers ont contribué à l'arrestation de 4 individus qui avaient commis un vol à main armé.

19h10, un message tombe à la radio : « braquage à main armée d'un bar tabac par 4 individus qui ont pris la fuite en scooter ». Deux patrouilles véhiculées du 3e escadron, qui sillonnent au même moment l'agglomération de Rouen, repèrent deux suspects sur un scooter correspondants à la description.

Aux côtés de la police, les militaires s'engagent dans une course-poursuite avec les fuyards, qui sont arrêtés peu de temps après. Les cuirassiers sécurisent alors les lieux et mettent en place un cordon de sécurité, tandis que la police procède à l'arrestation des suspects.

BIBLIOGRAPHIE & SOURCES

1- Ouvrages :

- BRUNETEAUX Patrick, *Maintenir l'ordre*, Presse de Sciences Po, 1996.
- CHALMIN Stéphane, Colonel, *Gagner une guerre aujourd'hui ?*, sous la direction de, Economica, 2013
- GUIBERT (Comte de), *De la force publique*, collection Stratégies & Doctrines, Paris, 1790
- ROYAL Benoit, Général de brigade, *L'éthique du soldat français*, 2ème édition, Economica, 2010.

2- Périodiques & Revues & Articles :

- « Dossier : engagement des armées sur le territoire national » in *Le Casoar*, n° 20, Avril 2011
- « Le nouveau modèle d'armée : Au Contact » in *Terre Information Magazine* n°263, Avril 2015
- « Terrorisme : opération Sentinelle » in Armée & Défense, Janvier-Février-Mars 2015
- COLDEFY Alain, « Le temps des sentinelle » in *Revue de Défense Nationale*, avril 2015
- FAUGERE Jean-Marie**,** Général d'armée (2S), **«** VIGIPIRATE : questionnement légitime sur le rôle des armées ? » in *ASAF*, bulletin du 30 mars 2015.
- GEORGELIN Jean-Louis, Général d'armée, « Quelles missions pour les armées aujourd'hui » in *Engagement*, ASAF, n°97, 2012.
- MIGAULT Philippe, « L'armée de Terre renoue avec sa mission première dans l'hexagone » in *Défense*, n°173, Mars-Avril 2015
- TSOUKALA Anastassia, *«* La lutte contre le crime organisé en Sicile *»* in *Cultures & Conflits* n°56, L'Harmattan, 2004

3- Publications scientifiques et universitaires :

- « Contraintes et limites de l'engagement des armées françaises dans les opérations de lutte anti-terroriste, sur le territoire national », Etude DAS n°2004/187 hccep, Centre d'Etude sur les Conflits, Avril 2005
- DELORT, Général de corps d'armée, « Le cadre d'emploi des armées nécessite-t-il d'être réadapté afin d'obéir aux nouveaux impératifs de sécurité intérieure ? », Mémoire collectif sous la direction de, Collège Interarmées de Défense, 12 mai 2006.
- LEGRIER, Colonel, « L'intervention des forces armées sur le Territoire National », thèse, Collège Interarmées de Défense, 2000.
- SAUVAGE André - NOGUES Thierry – CHEVRIER Stéphane, « Armées et sécurité intérieure. Perception des acteurs institutionnels civils et militaires », *Rapport finale LARES* - Université Rennes 2, Etude finale, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Mai 2000.

4- Dispositions normatives :

- Code de la défense
- Code de la sécurité intérieure
- Code de procédure pénale
- loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 "tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure".
- Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, JORF n°0054 du 5 mars 2010 page 4557, texte n° 14.
- Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense
- Instruction ministérielle du 18 octobre 1907 relative à l'emploi des troupes requises pour le maintien de l'ordre.
- Instruction interministérielle du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels (modifiée par une instruction du 13 juin 2005)
- Instruction interministérielle du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre – IM 500/SGDN/MPS/OTP.
- Instruction interministérielle du 24 mai 2005 relative à l'engagement des armées en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face

aux menaces d'actions terroristes (« plan Vigipirate ») et des plans d'intervention associés, bulletin officiel défense n° 25 du 20 juin 2005, NORDEFE0551137J.

- Instruction interministérielle du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure, n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD.
- « Evaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 », *Rapport d'étape de la mission interministérielle*, juillet 2000

5- Publications des armées :

- *La défense de la France*, ADDIM, Ministère de la Défense, 1988
- *Le livre blanc sur la Défense*, Ministère de la Défense, 1994
- *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, Odile Jacob, La documentation française, Juin 2008
- *Défense et Sécuritaire nationale, Le Livre Blanc*, La documentation française, 2013.
- « L'engagement terrestre sur le territoire national », *Doctrine tactique,* n°26, 2012.
- « Sauvegarde des populations », *Doctrine tactique*, Numéro spécial, Avril 2013.
- « Concept d'emploi des unités Proterre », Concept n°000464/DEF/EMAT/ B.EMP/ES.11, Centre de doctrine et d'emploi des forces, 27 mars 2009
- « Sauvegarde générale », *Concept interarmées* CIA-3 30(A)_SG(2012, Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, février 2012.
- «Mémento d'emploi des unités terrestres sur le territoire national »**,** Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, 2012
- « Rapport de retour d'expérience « Forces terrestres » : Gestion de la crise post tsunami par les forces d'autodéfense Terre japonaises *», Cahier du Retex*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, Octobre 2012
- « Emploi des armes à létalité réduite », *Doctrine interarmées* DIA-3.19 (A)_ALR(2011), N°082/DEF/CICDE/NP du 11 mai 2011
- « Mémento de défense sur le territoire », *Publication interarmées* PIA-3.39, N°1098/DEF/EMA/EMP.4/NP, Etat-major des armées, du 06 octobre 2005
- « Directive interarmées sur l'emploi de la force dans le cadre des missions intérieures, hors états d'exception (milieu terrestre) », *Publication interarmées* PIA-3.32.1 N°D-10- 00-002077/DEF/EMA/EMP.1/NP, Etat-major des armées, 23 novembre 2010.

- « Organisation territoriale interarmées de défense », *Publication interarmées* PIA-3.35 (A) _OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP, 20 avril 2012
- « La réserve opérationnelle », *Publication interarmées*, PIA-1.9.3_RESERVE-OPS (2012), N° D-12-007731/DEF/SCEM-RH/DIAR/NP du 26 juillet 2012
- Note ministérielle relative aux délégations accordées aux OGZDS dans le cadre de réquisitions judiciaires, N°D-13-013473/DEF/EMA/EMP.3/DR, 28 octobre 2013

6- Sites internet

a) Sites gouvernementaux officiels

- Ministère de la Défense : http://www.defense.gouv.fr
- Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité nationale : http://www.sgdsn.gouv.fr
- Ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr
- Assemblée Nationale : http://www.assemblee-nationale.fr
- Sénat : http://www.senat.fr
- Conseil constitutionnel : http://www.conseil-constitutionnel.fr
- http://www.risques.gouv.fr
- http://www.vie-publique.fr
- http://www.legifrance.fr

b) Médias & presse

- France Soir : http://www.francesoir.fr
- L'Express : http://www.lexpress.fr
- La Tribune : http://www.latribune.fr
- Le Monde : http://www.lemonde.fr
- Le Figaro : http://www.lefigaro.fr
- Le Point : http://www.lepoint.fr
- Le Parisien : http://www.leparisien.fr
- Marianne : http://www.marianne.net
- Le Nouvel Observateur : http://tempsreel.nouvelobs.com
- Sud Ouest : http://www.sudouest.fr
- Radio France Internationale : http://www.rfi.fr
- 20 Minutes : http://www.20minutes.fr

c) Autres :

- http://www.ttu.fr
- http://www.ifrap.org
- http://www.opex360.com

7- Entretiens réalisés par l'auteur :

- Monsieur le Député FOLLIOT, membre de la commission de la défense national et des forces armées, le 8 juillet 2014, Assemblée nationale, Paris.
- Madame HUC, directrice du bureau « Prévention, planification et gestion des risques », le 7 mars 2014, Préfecture de Haute-Garonne, Toulouse
- Général SALAUN, commandant la 11e Brigade parachutiste et DMD de la Haute-Garonne, le 7 avril 2014, Palais Niel, Toulouse.
- Colonel BERARD, professeur cadre, ancien chef de corps du 9e RIMA en Guyane, le 13 février 2015, Ecole de guerre, Paris
- Colonel HERFLED, chef du bureau « Emploi territoire national - protection », Division Emploi des forces, le 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris
- Colonel LAGRANGE, professeur cadre, ancien chef du bureau « emploi des forces » à l'EMIAZDS Sud-Est, le 13 janvier 2015, Ecole de guerre, Paris
- Colonel OLLIER, officier de « cohérence opérationnelle – engagement combat », le 6 février 2015, Etat-major des armées, Paris
- Lieutenant-Colonel PERIN, DMD adjoint de Haute-Garonne, le 22 janvier et 16 avril 2014, Palais Niel, Toulouse

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE **7**
Section 1 : Un lourd héritage historique et culturel **8**
§ 1. Au commencement : un engagement massif sur le territoire national 8
§ 2. L'après 1945 : un mouvement de retrait des armées du territoire national, accéléré après la crise Algérienne. 10
Section 2 : Un retour des questions d'emploi des armées sur le territoire national dans une société en pleine mutation (1990-2013) **12**
§ 1. Un retour progressif de l'emploi des armées à la faveur d'évènements parfois tragiques (1990-2000) 12
§ 2. Un retour accentué par les mutations du paysage sécuritaire français au XXIe siècle 14
Section 3 : Les enjeux de l'étude de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national **16**
§ 1. Le cadre de l'étude 16
§ 2. Le contexte général et les enjeux actuels de l'étude 17

PARTIE I : UN ENGAGEMENT AU COEUR DE L'ACTION DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE NATIONAL **19**

Chapitre 1 : Le cadre juridique et institutionnel de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national **21**

Section 1 : Les règles d'emploi spécifiques des armées sur le territoire national **22**
§ 1. Les circonstances et le cadre juridique du recours aux armées 22
A) Un recours conditionné par des circonstances préalablement définies 22
B) L'intervention des armées soumise à un cadre juridique spécifique 23
1) Un engagement conditionné à une demande expresse de l'autorité civile 24
2) Des règles d'emploi de la force spécifique au territoire national 25
3) Le régime juridique du contrat protection 25

§ 2. Le cadre d'emploi des armées sur le territoire national 26
A) L'engagement terrestre des armées obéit à des principes généraux d'action 26
B) Un engagement adapté aux différents échelons territoriaux 27

Section 2 : Un engagement porté par une coopération étroite et indispensable entre les autorités civiles et militaires **28**
§ 1. Un engagement sous contrôle d'un dispositif interministériel de gestion de crise 29
§ 2. La coopération civilo-militaire, facteur clé de la gestion de crise 30
A) Les fondements de la coopération civilo-militaire 31
B) Le rôle central du Délégué militaire départemental 32

Chapitre 2 : Des engagements concrets au service de l'Etat et des populations **34**

Section 1 : Les armées, acteurs traditionnels de la sécurité civile **35**
§ 1. Le cadre spécifique d'emploi et les missions dites « programmées » de la sécurité civile 35
A) Le cadre spécifique d'emploi des armées 36
B) Des contributions dans le cadre de missions dites « programmées » 37

§ 2. La contribution des armées dans des missions dites « inopinées » 39
A) La catastrophe industrielle : le cas AZF 39

B) *L'apport des armées face aux catastrophes naturelles* 40

Section 2 : Les contributions des armées à la sécurité publique 42
§ 1. Le cadre spécifique d'emploi des armées dans la sécurité publique 43
A) Une mission traditionnelle de sécurisation 43
B) Une mission de participation au maintien de l'ordre 44
C) Une contribution sous différentes formes 45

§ 2. Harpie, Vigipirate : deux contributions illustrant le rôle prépondérant pris les armées dans le paysage sécuritaire français 46
A) L'action des armées dans la lutte anti-terroriste : le plan Vigipirate 47
B) La lutte contre l'orpaillage illégale en Guyane : l'opération Harpie 49

PARTIE II : LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE L'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL 53

Chapitre 1 : Les limites de l'engagement terrestre des armées sur le territoire national 55

Section 1 : Un engagement soumis à des limites structurelles et fonctionnelles 56
§ 1. Les limites structurelles d'un modèle d'armée de plus en plus inadapté 56
A) Une réduction sans précédent du format d'une armée pourtant soumise à un rythme d'engagement très soutenu 57
B) Une situation qui met en péril l'efficacité et la crédibilité de l'engagement des armées ...58
§ 2. Les limites fonctionnelles de la coopération interministérielle 60
A) Un manque de connaissance entre les acteurs 61
B) Une absence de planification interministérielle permanente 62
C) Un contentieux financier entre les ministères 63

Section 2 : L'engagement terrestre des armées sur le territoire national : des défis professionnels et identitaires 64
§ 1. Un engagement qui fait face à des défis professionnels 65
A) La question de l'identification des menaces 65
B) Le dilemme de l'équipement 67
§ 2. Un engagement qui soulève un enjeu identitaire important 69

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution de cet engagement 72

Section 1 : A court terme, une professionnalisation de l'intervention des armées sur le territoire national 73
§ 1. Les leçons tirées par l'armée française de l'intervention des forces terrestres japonaises en mars 2011 73
A) L'intervention des armées japonaises en mars 2011 : un exemple pertinent 73
B) Les conclusions et enseignements tirés par les deux armées 75

§ 2. Les évolutions probables de l'armée de Terre pour mieux protéger le territoire national 77
A) Une armée recentrée sur le territoire national 77
B) La réserve opérationnelle de l'armée de Terre : un atout à exploiter 79

Section 2 : A moyen terme, l'engagement des armées sur le territoire national : un rôle à redéfinir 81
§ 1. L'implication des armées dans des missions de sécurité publique : l'exemple de l'opération militaire italienne « Vespri Siciliani » 82

A) Les tenants de l'opération « Vespri Siciliani » : un exemple pertinent pour la France 82
B) Les aboutissants de l'opération et les enseignements à tirer 84

§ 2. Les évolutions possibles des missions des armées sur le territoire national.....86
A) Préserver et consolider les fondamentaux 86
B) Un rôle qui pourrait évoluer à certaines conditions 88
1) Faire évoluer nos perceptions sur cet engagement 88
2) Rendre le cadre juridique mieux adapté 89

CONCLUSION GÉNÉRALE 92
Table des annexes 95
Bibliographie & Sources 105
Table des matières.....110