



Note du CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

La Garde nationale,

la renaissance d'une idée révolutionnaire ?

Depuis le 13 octobre 2016, la France possède sa propre Garde nationale mise sur pied à la suite des attentats de 2015. Au cours de son histoire, le pays s'est déjà doté d'une telle force entre 1789 et 1871 mais son organisation et les buts poursuivis étaient sensiblement différents. Quels enseignements peuvent être tirés de cette première expérience historique ? Dans quelles circonstances la nouvelle garde nationale a-t-elle été créée ? Quelles sont les autres gardes nationales à l'étranger et sont-elles proches du modèle français ?

La Garde nationale, une invention française (1789-1871)

Une idée révolutionnaire de 1789

Avant 1789, des milices bourgeoises existent pour protéger les biens et les personnes contre les émeutes populaires. Le 13 juillet 1789, la municipalité de Paris organise sa propre milice baptisée « Garde nationale » trois jours plus tard¹. Le décret du 22 décembre 1789 autorise les départements à recourir à la Garde nationale. D'abord ouverte au plus grand nombre, elle ne concerne, après la loi du 29 septembre 1791, que les citoyens « actifs », payant assez d'impôts pour voter. Au départ, la Garde nationale n'est pas perçue comme un corps militaire. Elle est d'ailleurs rattachée au ministère de l'Intérieur. Mais, le décret du 24 juin 1791 offre la possibilité aux généraux de l'armée d'obtenir les concours des gardes nationaux des localités mises à leur disposition, ce qui est en contradiction avec la loi des 27 et 28 juillet 1789. En 1792, des gardes nationaux sont réquisitionnés pour être envoyés aux frontières.

Durant la Révolution, la Garde nationale apparaît comme une force ambiguë et divisée². Le 17 juillet 1791, le marquis de La Fayette l'utilise pour tirer sur la foule réunie au Champ-de-Mars afin de demander la fin de la monarchie après la fuite à Varennes. Le 5 octobre 1795, la Garde nationale de l'ouest parisien se soulève pour rétablir le trône avant d'être dispersée par les canons de Bonaparte. Le Directoire décide alors de placer ce corps sous la responsabilité directe de l'État.

Une force bourgeoise à la fidélité politique fluctuante

Intégrée à l'armée sous le Consulat et l'Empire, la Garde nationale est utilisée sur le champ de bataille et pour la défense du territoire³.

Sous la Restauration, Louis XVIII, qui veut s'attacher la bourgeoisie, établit en 1816 le service pour tous les citoyens payant les contributions directes. La Garde nationale retrouve son organisation et son rôle de 1791. Mais son successeur, Charles X, pourtant commandant de la Garde nationale sous le règne de son frère, se méfie de ce corps bourgeois qui refuse sa politique de réaction féodale. En 1827, il dissout la milice parisienne.

Cette dernière se reforme spontanément au cours des « trois glorieuses » de juillet 1830 qui chasse le roi. Le général La Fayette reprend son commandement et impose Louis-Philippe, le roi « bourgeois ». Lors des

1 C. Comte, *Histoire complète de la Garde nationale*, Paris, 1831, pp. 41-86.

2 Serge Bianchi et Roger Dupuy (dir.), *La Garde nationale entre nation et peuple en armes : mythes et réalités, 1789-1871*, Rennes, PUR, 2006, 561 p.

3 Lire Roger Dupuy, *La garde nationale*, Paris, Gallimard, 2010, 606 p.

insurrections de 1832 et 1834, la Garde nationale reste fidèle au régime, mais ses membres, déçus par la politique de Guizot, ne le soutiennent plus en février 1848. En revanche, la Garde nationale participe à l'écrasement de l'insurrection populaire à Paris du 22 au 25 juin 1848 et à la répression qui suit⁴.

La renaissance populaire de la Garde nationale et sa dissolution

Lors du coup d'État du 2 décembre 1851, la Garde nationale ne défend pas l'Assemblée nationale et la République. Elle se rallie, comme la bourgeoisie française, à Louis-Napoléon Bonaparte, proclamé empereur un an plus tard. Mais, Napoléon III s'en méfie et la réduit à un rôle très secondaire, même quand débute en juillet 1870 la guerre contre l'Allemagne.

Après la chute de l'Empire le 4 septembre 1870, la Garde nationale change de nature. Elle n'est plus limitée à la bourgeoisie mais élargie au peuple parisien. Cette force de 500 000 hommes participe à la défense de Paris lors de son siège par les Prussiens d'octobre 1870 à janvier 1871. Durant cette épreuve, ses membres développent des idées révolutionnaires en contradiction avec l'assemblée monarchiste élue en janvier 1871. En février, ils s'organisent en une fédération de la Garde nationale hostile au pouvoir légal. Adolphe Thiers décide alors de désarmer la Garde nationale parisienne en saisissant le 18 mars 1871 ses canons stationnés sur les hauteurs de Montmartre. L'opération est un fiasco et tourne à l'émeute. Tandis que les autorités quittent Paris pour Versailles, les insurgés élisent le 26 mars un conseil de la Commune défendu exclusivement par la Garde nationale. La Commune est écrasée par l'armée française, dite des « Versaillais », durant la « semaine sanglante » du 21 au 28 mai 1871.

Le 25 août 1871, la Garde nationale est définitivement supprimée par Adolphe Thiers. La République préfère recourir au système de la réserve plutôt qu'à celui de la Garde nationale jugé trop peu fiable par le pouvoir central.

Le retour de la Garde nationale en France depuis 2015

Une création dans un contexte de crise

Après les attentats de janvier 2015 à Paris et les réactions hostiles observées dans certains établissements scolaires, le président de la République, François Hollande, crée une « réserve citoyenne » dans l'Éducation nationale pour permettre à des bénévoles volontaires de mener des interventions en milieu scolaire.

Les attentats du 13 novembre 2015, perpétrés dans la soirée à Paris et dans sa périphérie, conduisent le président de la République à évoquer pour la première fois la constitution d'une Garde nationale. Après avoir admis devant le Congrès réuni le 15 novembre 2015 à Versailles que « la France est en guerre », il déclare : « Je souhaite aussi que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, trop peu utilisées alors que nous avons justement ce gisement. Les réservistes sont le lien entre l'armée et la nation, ils constituent les éléments qui peuvent demain former une garde nationale encadrée et disponible »⁵.

À la suite de l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, François Hollande confirme la mise en place de la Garde nationale. Il en dessine publiquement les contours lors de son déplacement au centre d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier le 20 juillet 2016 : « Quand on ajoute la réserve opérationnelle de premier niveau (gendarmerie, police), la réserve de deuxième niveau (les retraités) et que l'on fait également appel aux réserves de nos armées, nous pouvons dire qu'en France se constitue une garde nationale »⁶. Le général de division Alain Coroir, alors délégué aux réserves de la gendarmerie, confirme que : « le 14 juillet a constitué un basculement complet. Les autorités ont pris conscience de notre manque de marge de manœuvre : toutes les forces d'active sont sous forte tension en permanence »⁷.

Moins de deux semaines après l'appel à mobilisation du 16 juillet, 2 500 citoyens manifestent leur intérêt pour rejoindre la réserve opérationnelle de la gendarmerie. Pour répondre à cette augmentation, la gendarmerie organise une préparation militaire exceptionnelle de 15 jours en août pour 550 réservistes. Le 12 octobre 2016, jour de l'officialisation de la nouvelle entité par le Conseil des ministres, un portail dédié à la Garde nationale est activé sur internet⁸. Interactif, le site propose notamment de déterminer, à

4 Lire Georges Garrot, *La Garde nationale (1789-1871), une force publique ambiguë*, Paris, L'Harmattan, 2001, 364 p.

5 « François Hollande veut mieux "tirer parti" des réservistes », www.lemonde.fr, 16/11/2015.

6 *Civique, magazine de l'Intérieur*, n° 234, août-septembre 2016, p. 26-29.

7 « Le 14 juillet a constitué un basculement complet », *L'Essor de la Gendarmerie nationale*, n°499, novembre 2016, pp. 14-15.

8 <http://www.gouvernement.fr/garde-nationale>

l'aide d'une série de questions, quelle réserve correspond au profil du candidat.

Le 13 octobre 2016, la Garde nationale est officiellement créée par décret. Elle concourt « le cas échéant par la force des armes » à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire ». Elle contribue aux missions des forces armées relevant du ministre de la Défense (trois armées) ou de l'Intérieur (gendarmerie nationale) et de la police nationale. Elle est constituée par « des volontaires servant au titre d'un contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées et les volontaires de la réserve civile de la police nationale »⁹.

Le 1er novembre 2016, le général de division Alain Coroir devient le premier commandant de la réserve opérationnelle de la gendarmerie.

Le 18 novembre 2016, le général d'armée Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale, reçoit le général de division Gaëtan Poncelin de Raucourt, secrétaire général de la Garde nationale nommé le 19 octobre.

Un véritable renouveau de la Garde nationale ou un « simple label » de la réserve ?

L'annonce de la création de la Garde nationale suscite plusieurs interrogations. « Les contours de cette Garde nationale sont encore flous, s'interroge un journaliste du Point en août 2016, à tel point que l'on se demande si le président de la République n'est pas en train de donner un nouveau nom à quelque chose qui existe déjà »¹⁰. Pour Elie Tenenbaum, chercheur à l'IFRI, « le terme de "Garde nationale " est un simple label. C'est un nom apposé à l'ensemble des réserves pour les regrouper dans un même esprit, et non une organisation autonome qui viendrait les chapeauter »¹¹. Pour L'Essor, « au-delà du nom, symboliquement fort, le changement consistera donc en peu de chose : la Garde nationale à la française sera constituée des réserves actuelles, qu'on va muscler et rendre plus attractives¹² (...) Un secrétariat général, et non un commandement opérationnel, a été créé (...). Mais ses missions ne comprennent ni l'emploi, ni la préparation opérationnelle »¹³.

La Garde nationale réactivée en 2016 est effectivement éloignée de son ancêtre historique et s'apparente à une grande réforme de la réserve. L'ensemble de la réserve représente aujourd'hui un vivier de 63 000 volontaires dont 5 500 sont employés chaque jour depuis l'attentat de Nice. Grâce à la création de la Garde nationale et un budget revu à la hausse (311 millions en 2017), les effectifs doivent passer à 72 000 en 2017, puis à 85 000 en 2018, dont 9 250 seraient déployés chaque jour. Les effectifs doivent se répartir de la façon suivante : 40 000 dans les armées, 40 000 dans la gendarmerie et 5 000 dans la police.

La Gendarmerie nationale représente donc un élément clé de la Garde nationale grâce à son savoir faire en matière de réserve. En 2017, un programme de formation de quatre semaines, totalement rénové et actuellement expérimenté en Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes, sera généralisé sur l'ensemble du territoire.

Parmi ces 25 000 réservistes sous contrat, les jeunes citoyens représentent 70 % de l'effectif. Pour le général de division Alain Coroir, délégué aux réserves, « ces engagements, qui associent les jeunes avec des anciens militaires, permettent le maintien du lien Armée-Nation et une découverte de l'institution ». La réserve opérationnelle associe plusieurs avantages selon ce général : « la souplesse d'emploi, la variété des missions et un emploi de proximité au plus près du lieu de résidence ».

Enfin, outre cette réserve opérationnelle, la gendarmerie dispose depuis 1999 d'une réserve citoyenne d'environ 1 300 spécialistes bénévoles (cybercriminalistes, juristes...) dont l'effectif doit passer à 1 500 en 2018.

Les Gardes nationales dans le monde

Des modèles au profils variés

En dehors de la France, plusieurs pays ont créé leur Garde nationale. Certaines ont disparu avec le temps, d'autres se sont développées et s'apparentent à de véritables armées. C'est le cas aux États-Unis. Ses origines remontent au 17e siècle lors des premières milices créées par les colonies anglaises, notamment celle du Massachusetts en 1636. Le nom de « Garde nationale » est utilisé à partir de 1824 par certaines unités de la milice de l'État de New York, en hommage à la Garde nationale française du marquis de La Fayette. En 1903, l'appellation de « garde nationale [National Guard] » est officiellement

9 Article 1 du décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la Garde nationale.

10 « "Garde nationale" : le pansement sécurité du gouvernement ? », www.lepoint.fr, 11/08/2016

11 « La garde nationale est un simple label », www.lemonde.fr, 12/10/2016.

12 Parmi les incitations financières, on trouve une allocation mensuelle de 100 euros pour les étudiants de moins de 25 ans, une participation au financement du permis de conduire, une prime de fidélité de 250 euros lors du renouvellement du contrat initial et des réductions d'impôts pour les entreprises employant des gardes nationaux.

13 Matthieu Guyot, « Des réserves renforcées, surtout en gendarmerie », *L'Essor*, n°499, novembre 2016, pp. 12-13.

adoptée pour tous les États de l'Union.

Lors de la Première Guerre mondiale, la Garde nationale représente 40 % des divisions de combat en France. En 1933, elle acquiert le statut de réserve fédérale de l'armée. Lors de la Deuxième Guerre mondiale, la Garde nationale est de nouveau engagée sur les champs de bataille dans le Pacifique et en Europe. En 1947, la Garde nationale se dote de sa propre force aérienne (Air National Guard). La Garde nationale est sollicitée dans tous les conflits menés par les États-Unis depuis 1945 (Corée, Vietnam, Golfe). Depuis 2001, elle ne constitue plus seulement une réserve d'hommes stratégique, mais elle est devenue une force pleinement opérationnelle dans la bataille. Plusieurs de ses membres ont des temps de service supérieurs à un an et une expérience militaire proche des soldats d'active.

En dehors de ses missions militaires, la Garde nationale américaine est engagée au niveau de chaque État fédéral en cas de crise (émeutes de Los Angeles en 1965 et 1992, de Chicago en 1968, de Ferguson en 2014) ou de catastrophes naturelles (cyclone Katrina en 2005). Dans l'espace américain, il existe d'autres gardes nationales à Porto Rico, au Nicaragua et au Venezuela.

En Afrique, la Garde nationale de Mauritanie, forte de 3 000 hommes (chiffre de 2010), est une composante à part entière des forces armées du pays comprenant en outre l'armée nationale, la marine, la gendarmerie et l'armée de l'air. Au Mali, les missions de la Garde nationale sont fixées par la loi n°94-031 du 20 juillet 1994.

En Irak, dans le contexte de réorganisation de l'armée irakienne après l'invasion américaine de 2003, une éphémère Garde nationale existe de 2004 à janvier 2005. En Arabie Saoudite, la Garde nationale qui est commandée par le fils du roi Abdallah, le prince Mutaib bin Abdullah, n'est pas une force de réserve mais une unité pleinement opérationnelle de première ligne, principalement recrutée dans les forces militaro-religieuses tribales d'Ibn Saoud, les Ikhwan.

En Europe, une Garde nationale serbe pro-allemande existe de 1942 à 1944. En Croatie, une première Garde nationale est créée en 1941 dans le nouvel État indépendant allié aux occupants italiens et allemands. En 1991, une seconde Garde nationale croate éphémère est créée pour lutter contre l'armée populaire yougoslave.

À Chypre, la Garde nationale, créée en 1964 et forte de 12 000 hommes en 2012, se compose d'éléments de l'armée de l'air, de terre, de la marine et des forces spéciales. Son rôle principal depuis l'invasion turque de 1974, est de contrer une éventuelle intervention des forces armées turques.

En Ukraine, une Garde nationale existe de novembre 1991 à janvier 2000. Le 13 mars 2014, le parlement ukrainien approuve la recréation d'une Garde nationale composée de volontaires pour prêter main forte à l'armée pour contrer toute intrusion de la Russie dans l'Est du pays.

En Russie, le président Vladimir Poutine a annoncé, le 6 avril 2016, la création d'une Garde nationale en Russie issue d'une réorganisation des forces du ministère de l'Intérieur, chargée de combattre le terrorisme et le crime organisé, ainsi que du maintien de l'ordre. Cette nouvelle formation englobe les troupes de l'Intérieur qui se rapprochent sur plusieurs points de la gendarmerie française.

La Garde nationale constitue une réponse possible et intéressante à la nécessité de disposer de forces rapidement mobilisables dans un objectif de renforcement ponctuel ou dans la durée de la sécurité sur la voie publique. Pour être à la hauteur des attentes, elle doit pouvoir s'appuyer sur des moyens humains réellement recensés et utilisables. L'organisation administrative de cette force d'appoint devra cependant éviter l'écueil d'une lourdeur de gestion qui serait à la fois auto consommatrice de moyens et en opposition avec la réactivité qui est attendue. La concevoir comme une armée en soi est donc à éviter absolument. Ajustable de manière exacte à l'intensité de la crise, en capacité de fournir les moyens strictement nécessaires pour faire face localement à une activité plus intense, la garde nationale saura se rendre indispensable en se pliant aux attentes exprimées par les autorités et traduites en expressions de besoin par les forces de sécurité intérieure.

Son succès est, enfin, susceptible de renforcer de manière forte le lien Armée/Nation. Les réservistes de la Garde nationale auront le sentiment d'un service utile à tous. Les citoyens reconnaîtront quant à eux dans cette force, déployée là où le besoin existe, « leur » armée, qui répond à leurs besoins immédiats et exprime de manière visible l'engagement des militaires au service de leurs compatriotes. La gendarmerie nationale y trouvera l'opportunité de développer sa réserve opérationnelle et de l'amener à un volume dont elle a identifié depuis longtemps le besoin mais que les circonstances ne lui avaient pas permis de réaliser.