



Note du CREOGN

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

À l'horizon de la Garde nationale

Nous assistons depuis quelques mois à la genèse et à la progressive organisation d'une Garde nationale française, entité (ré)apparue¹ dans le paysage sécuritaire national au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, à l'occasion du discours au Congrès du Président de la République². Un an plus tard, le 13 octobre 2016, un décret³ entérinait sa création officielle et définissait ses principes fondateurs. Il y était inscrit que la Garde nationale devait rassembler les réserves opérationnelles de niveau 1 des armées et de la gendarmerie, ainsi que la réserve civile de la police ; que sa gouvernance était assurée par les ministères de la Défense et de l'Intérieur. La Garde nationale constituait-elle donc, comme certains l'exprimèrent alors, une simple enveloppe, regroupant des unités déjà existantes ? L'apparition de cette nouvelle appellation fut en vérité l'occasion de redonner un élan aux forces de la réserve et de les doter d'un propulseur. Le Secrétariat général de la Garde nationale, dirigé depuis le 20 octobre 2016 par le général de division Poncelin de Raucourt, est la figure de proue de cette redynamisation. Un arrêté⁴, publié le 27 mars 2017, charge ce secrétariat de « développer des conventions et partenariats avec les entreprises ou administrations, d'entretenir les relations avec les employeurs civils », « d'animer le réseau des correspondants réserve-entreprise-défense », « de proposer, étudier, développer des mesures d'attractivité, d'élargir les viviers de recrutement, de dynamiser le vivier des jeunes, de renforcer les liens avec l'enseignement supérieur ». La Garde nationale s'est en effet vu confier un objectif ambitieux : rassembler, sous sa bannière, 85 000 réservistes en 2018 (contre environ 65 000 aujourd'hui) dont 40 000 proviendraient de la gendarmerie, 40 000 des armées et 5000 de la police.

La Garde nationale n'est pas, et ne prétend pas devenir, une quatrième arme autonome, puisque la préparation et l'emploi de ses hommes restent des prérogatives de chacune des forces armées. Elle est le produit d'une dynamique qui entend redonner à la réserve de nouvelles ambitions. Aux Français, elle offre la possibilité de conjurer leurs craintes, de concourir à l'effort de défense du territoire par l'engagement. Dans ce contexte, cette note revient sur l'action que la Garde nationale pourrait mener dans les mois à venir.

Dans cette perspective, la Garde nationale peut s'inspirer de modèles étrangers ou nationaux déjà existants, qui lui permettraient d'atteindre les nombreux objectifs qu'elle s'est fixés, quoi qu'il lui reste des obstacles à surmonter.

Les sources d'inspiration

À l'étranger

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce n'est pas la *National Guard* états-unienne, dont le statut de milice diffère par trop du modèle français, qui pourrait inspirer la Garde nationale française, mais

1. Benoît HABERBUSCH, « La Garde nationale, la renaissance d'une idée révolutionnaire ? », *Note du CREOGN*, février 2017, n°21, 4 p.
2. C'est en ce jour que le terme de « Garde nationale » est pour la première fois employé par le chef de l'État. Le discours de Rivesaltes du 28 juillet 2016 est néanmoins considéré comme l'événement fondateur de la Garde nationale, car, après l'attentat de Nice, François Hollande y confirme son projet.
3. Décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale.
4. Arrêté du 27 mars 2017 relatif à l'organisation et au fonctionnement du secrétariat général de la garde nationale.

bien l'exemple canadien. Dans ce pays, les réservistes de l'armée de terre sont quasiment aussi nombreux que les militaires d'active, ce qui témoigne des nombreuses responsabilités qui leur sont confiées. Une de leurs principales missions consiste à assurer une présence militaire dans les régions peu peuplées du Grand Nord, le long des côtes et dans les endroits isolés. Ils améliorent la capacité opérationnelle des Forces canadiennes en cas de crise majeure, participent à la formation de jeunes recrues (les cadets) et appuient l'active lorsque des événements internationaux majeurs sont organisés sur le sol canadien. Par ailleurs, le réserviste a le choix entre plusieurs formules d'engagement. Il peut être engagé à temps partiel, à temps plein pour une période déterminée, ou encore, à titre exceptionnel, sur une fonction normalement réservée à un militaire de carrière. Enfin, il est très aisé de passer du statut de militaire d'active à celui de réserviste, et vice versa⁵.

S'agissant de l'attractivité, la Garde nationale pourrait s'inspirer de la réserve britannique. L'armée du Royaume-Uni a publié, à l'intention des employeurs, un guide qui présente les missions de ses réservistes et les atouts qu'ils peuvent représenter pour l'entreprise. Chaque aptitude militaire acquise au cours des missions du réserviste est transposée en une qualification utile dans la sphère professionnelle privée. Le réserviste se dote ainsi progressivement d'un véritable passeport de compétences⁶ qu'il peut valoriser au quotidien. Néanmoins, en se dotant d'une garde citoyenne, c'est une armature originale et personnelle que la France doit secréter, et non un calque exact, tant la sécurité intérieure d'un pays est le fruit d'une histoire, d'une géographie et d'une culture nationales.

Des schémas déjà éprouvés sur le territoire français

La Garde nationale pourrait reprendre à son compte les canevas de certains schémas d'organisation, déjà adoptés sur l'Hexagone et dans les territoires des outre-mer. À ce titre, le fonctionnement de la réserve opérationnelle de gendarmerie est généralement reconnu comme un « idéal du genre »⁷. C'est celui qui exploite sans doute aujourd'hui le mieux les bénéfices induits par la proximité entre bassin de vie et lieu d'activité militaire. Ses réservistes s'insèrent en effet aujourd'hui avec souplesse au sein des brigades territoriales. Indispensables au bon accomplissement des missions quotidiennes de la gendarmerie, ces volontaires évoluent en complément d'unités, voire de façon autonome dans des formations entièrement constituées de réservistes. Ils sont le plus souvent employés à proximité de leurs lieux de vie familiale ou professionnelle, sans être contraints de se déplacer, pour leurs entraînements ou l'accomplissement de leurs missions, à plusieurs centaines de kilomètres de leurs domiciles. Ce fonctionnement autorise donc un emploi « à la journée » des gendarmes réservistes, au cœur d'un environnement qui leur est familier. Ce pragmatisme pourrait inspirer la Garde nationale dans son ensemble, faciliter l'engagement des civils, et complaire à leurs employeurs, qui seraient plus enclins à les voir s'absenter pour de courtes durées.

Un autre enjeu capital est de parvenir à favoriser la collaboration et l'interopérabilité entre forces militaires, qui semblent destinées à rester sur le territoire national, et les forces de l'ordre. L'expérimentation « Minerve »⁸, qui s'est tenue en avril 2016 dans l'Isère, et s'inspirait elle-même de la mission « Harpie » en Guyane, a vu collaborer militaires de l'armée de Terre et de la gendarmerie. Leur mission consistait en un contrôle des flux routiers autour de l'aéroport Grenoble-Isère. Se pourrait-il que, dans les années qui viennent et sur le même principe, des réservistes des armées, de la gendarmerie et de la police renforcent cette collaboration déjà existante ? C'est en tout cas ce que peut suggérer le terme générique et unificateur de « Garde nationale ».

L'emploi et le rayonnement de la Garde nationale

Une bouffée d'oxygène opérationnelle

5. Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, *Rapport d'information n° 793 : La « garde nationale » : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises*, présenté par Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda, 13 juillet 2016, p.157-171.

6. Rapport « Refonder la sécurité nationale », *Institut Montaigne*, septembre 2016, p.123-124 [<https://www.trafford.gov.uk/residents/community/partnerships-and-communities/docs/reservists-are-good-for-business.pdf>].

7. *Op.cit.* note 5, p. 39-41.

8. Caroline THERMOZ-LIAUDY, « Minerve : l'Isère fer de lance de l'antiterrorisme », *L'Essor de la Gendarmerie nationale*, mai 2016 [<http://lessor.fr/minerve-l-isere-contre-le-terrorisme-14646.html>].

Dans l'absolu, les réservistes sont chargés de venir relayer l'action des militaires d'active et des forces de l'ordre. Une part non négligeable des missions de police territoriale peut leur être confiée : surveillance du territoire, sécurisation de sites lors d'événements importants, lutte contre la délinquance, réalisation, pour les réservistes de gendarmerie, de certains actes grâce au statut d'agent de police judiciaire adjoint, etc. Ils sont affectés au service quotidien des unités qu'ils intègrent et certains peuvent même prendre part à des missions à l'étranger. Cependant, les réservistes se sont vu confier de nouvelles charges à l'issue des attaques terroristes et ce, dans un contexte de surchauffe opérationnelle des forces d'active. La Garde nationale doit prendre en partie le relais des effectifs militaires⁹ sur le territoire national. Le ministère de la Défense a fixé pour 2018 un objectif de 1000 réservistes des armées employés quotidiennement à la protection intérieure. Il a même dernièrement expérimenté le déploiement d'une section autonome dédiée à la mission Sentinelle et constituée entièrement de réservistes¹⁰.

Par ailleurs, la Garde nationale sera chargée de reconstituer une partie du maillage territorial des armées sur le sol français. Elle pourrait être amenée à réinvestir les nombreux « déserts militaires » apparus au cours des dernières décennies et répondre aux attentes de la population qui a regretté ces départs. Cela permettrait d'y améliorer les capacités d'intervention et d'y faire à nouveau rayonner l'« esprit de Défense »¹¹. La mise en place, courant 2017, d'Unités d'Intervention de Réserve (UIR), des compagnies de réservistes formées et entraînées par des régiments d'active et destinées à s'implanter à proximité de ces derniers, va dans ce sens¹². Ces mesures permettraient de créer des unités de contact supplémentaires entre la réserve et la population.

D'un point de vue général, il s'agit donc de soulager les armées ainsi que les forces de sécurité, pour que celles-ci puissent se concentrer sur les missions qui occupent le haut du spectre sécuritaire et militaire. La Garde nationale peut donc également être chargée de s'occuper des missions qui empêchent les forces d'active, notamment, de mener à bien leur entraînement. Elle peut aussi reprendre à son compte une partie des tâches administratives. Les réservistes sont et seront aussi amenés à effectuer des missions que les forces de l'ordre n'ont plus toujours le temps de réaliser (contact auprès des commerçants, surveillance des habitations). Une bouffée d'oxygène opérationnelle donc. De plus, les compétences de certains civils, bénéficiant d'un savoir-faire de haut niveau, restent particulièrement prisées. À ce titre, on peut confier aux réservistes des missions spécialisées, relatives à l'intelligence économique, au conseil juridique, aux soins sanitaires et même aux risques cybernétiques.

Incarner l'engagement citoyen du XXI^e siècle ?

Parmi les projets déjà envisagés par le général de division Poncelin de Raucourt au sein du projet « Réserves 2019 », on trouve d'ores et déjà plusieurs défis que la Garde nationale se propose de relever. On peut citer en particulier l'amélioration de la protection sociale des réservistes, la création d'une distinction « Garde nationale », l'intégration des employés réservistes au calcul de la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE), la création d'une passerelle entre Service Civique et Garde nationale ainsi que la création d'une fondation de la Garde nationale destinée à mieux associer entreprises et réservistes¹³. Ces initiatives visent à créer un réseau important d'organismes publics et privés participant plus ou moins directement à la protection de la Nation. Un tel réseau pourrait impliquer non plus quelques dizaines de milliers de personnes, mais peut-être des centaines de milliers.

Plus globalement, la Garde pourrait être le futur support d'un service militaire revisité, la conscription volontaire se substituant à la conscription nationale. Les moyens manquent pour restaurer aujourd'hui le service militaire obligatoire : infrastructures insuffisantes, instructeurs trop peu nombreux pour encadrer 600 000 jeunes chaque année, coûts importants... L'appel à la réserve opérationnelle et sa constitution en Garde nationale présentent l'intérêt de garantir une forme de participation citoyenne à la

9. Loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

10. Ministère des Armées, « SENTINELLE : expérimentation d'un déploiement 100% réserve », 21 avril 2017 [<http://www.defense.gouv.fr/terre/actu-terre/sentinelle-experimentation-d-un-deploiement-100-reserve>].

11. En termes de recrutement, de prévention et de dissuasion.

12. Philippe CHAPLEAU, « Trois compagnies de réserve en création dans les déserts militaires de l'Ouest », *Lignes de Défense*, 15 février 2017 [<http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/02/15/trois-compagnies-de-reserve-en-creation-dans-les-deserts-mil-17641.html>].

13. Entretien du 26 juin 2017 avec le colonel Philippe Durand, Secrétaire général adjoint de la Garde nationale.

défense, dont la majorité des acteurs serait par ailleurs constituée de jeunes. La réserve pourrait ainsi venir doubler le service militaire volontaire et constituer un ensemble de « bataillons citoyens à temps partiel ». Quoi qu'il en soit, la Garde nationale sera chargée de diffuser, autour d'elle et au plus loin, une culture de la Défense, un esprit de cohésion patriotique, des compétences et réflexes en matière de sécurité. Au-delà de l'outil sécuritaire, elle est aussi un symbole de la résilience du peuple français.

Quels obstacles, quelles difficultés à surmonter ?

Malgré cette dynamique, les employeurs, et plus particulièrement ceux des entreprises privées, peuvent encore se montrer assez réticents à laisser leurs salariés s'engager dans la réserve. Selon un sondage réalisé fin 2015 par le ministère de la Défense, 50% des salariés réservistes avouaient avoir rencontré des difficultés à s'engager, ce qui en incitait certains à le faire sans prévenir leurs employeurs. Les mesures d'attractivité¹⁴ à l'intention des entreprises pourraient y remédier, mais en partie seulement, car le problème est aussi d'ordre culturel. Néanmoins, plus de 200 entreprises et administrations ont déjà signé des conventions de soutien à la politique des réserves. Certains grands groupes¹⁵ montrent la voie en facilitant l'engagement de leurs salariés. Le Medef a lui-même signé en septembre 2016 une charte d'engagements réciproques avec le Ministère de la Défense en faveur de la réserve opérationnelle¹⁶. De plus, des expérimentations sont en cours avec l'agence d'emploi par intérim Adecco, et avec le groupement d'employeurs du Loir-et-Cher, qui propose aux jeunes signant un contrat d'apprentissage de servir dans la réserve.

Quant à l'intégration des réservistes au sein des unités d'active, elle pose également question¹⁷. Ils sont aujourd'hui encadrés par des militaires professionnels, mais qu'en sera-t-il à l'avenir si l'idée est de massifier le recours à ces recrues ? Va-t-on avoir des régiments constitués entièrement de réservistes, qui n'ont pourtant pas les mêmes réflexes et aptitudes que les unités professionnelles ? Ce thème renvoie aux problématiques de formation et d'encadrement des troupes. L'état de stress sécuritaire dans lequel ont été plongées les forces armées au cours des derniers mois a conduit les instructeurs, brusqués par les événements, à former en quelques semaines les nouveaux membres de la Garde nationale. Le risque existe, si la formation initiale n'est pas allongée, approfondie ou renforcée, de constater le décrochage de forces auxiliaires formées trop hâtivement.

Enfin, il est clair que les armées et la gendarmerie ne pourront employer une réserve opérationnelle de masse, consommatrice en infrastructures, équipements et périodes de formation, sans un budget à la hauteur. Si les 311 millions d'euros¹⁸ alloués en 2017 aux réserves opérationnelles des forces armées et à la réserve civile de la police peuvent paraître insuffisants pour répondre à leurs ambitions les plus hautes, la contraction de cette somme donnerait un net coup d'arrêt aux différents projets décrits plus haut.

En somme, face à une menace diffuse et imprévisible, la Garde nationale peut constituer un rempart à la fois symbolique et opérationnel. En 2018, 9250 réservistes devraient être employés chaque jour à la protection du territoire français. Si cette nouvelle entité remplit cet objectif, c'est qu'elle aura répondu à la double exigence de l'attractivité et de la territorialité. Elle renouerait alors avec la figure républicaine de la Nation armée, héritage révolutionnaire et jaressien¹⁹, dont la bataille de Valmy reste l'un des épisodes fondateurs. Elle deviendrait, en contrepoint de la jeunesse criminelle ou djihadiste, une arme de guerre cognitive dans la lutte d'influence que la France mène contre ses ennemis.

14. « La mise à disposition de réservistes à l'armée éligible au mécénat », *CareNews*, 19 avril 2017 [<http://www.carenews.com/fr/news/7468-eclairage-la-mise-a-disposition-de-reservistes-a-l-armee-eligibile-au-mecenat>].

15. « Michelin et Aubert & Duval facilitent l'intégration de leurs salariés dans la réserve militaire », *France 3*, 12 avril 2017 [<http://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/puy-de-dome/clermont-ferrand/michelin-aubert-duval-facilitent-integration-leurs-salaries-reserve-militaire-1232431.html>].

16. Disponible à cette adresse : <http://www.comiteliaisondefense.fr/attachment/735336/>.

17. Faustine VINCENT, « "La garde nationale est un simple label" », propos recueillis, *Le Monde*, 12 octobre 2016, [http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/10/12/la-garde-nationale-est-un-simple-label_5012604_3224.html].

18. Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Audition (présidence de Mme Patricia Adam) du général Gaëtan Poncelin de Raucourt, secrétaire général de la garde nationale et du conseil supérieur de la réserve militaire, compte rendu n° 16, 16 novembre 2016, p. 6.

19. Jean JAURÈS, *L'Armée nouvelle*, 1910.