

4^{ème} CHAMBRE

S-2022-1439

4^{ème} SECTION

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'OPERATION SENTINELLE

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 juin 2022.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

1 UN DISPOSITIF DEVENU PERENNE ET STABILISE DANS SON AMPLEUR.....	9
1.1 L'opération <i>Sentinelle</i> et ses évolutions de 2015 à 2021	9
1.1.1 Rappel du cadre général et des principes	9
1.1.2 La réquisition des armées reste la règle.....	11
1.1.3 La création d'une posture de protection terrestre (PPT) qui n'est pas permanente	12
1.2 Le dialogue civilo-militaire s'est structuré.....	14
1.2.1 La cellule de coordination interministérielle de défense C2ID prolonge l'action de la cellule interministérielle de crise CIC au niveau central	14
1.2.2 Le véritable dialogue civilo-militaire s'effectue sur le terrain	16
1.2.3 Réduction des effectifs et militarisation, effets du dialogue civilo-militaire ..	17
1.3 Les bénéfices pour les armées dans plusieurs domaines.....	20
1.3.1 Le renforcement doctrinal de l'armée de Terre sur le « théâtre » national	20
1.3.2 La subsidiarité éprouvée des petits échelons tactiques	21
1.3.3 Une adaptation logistique vertueuse.....	22
2 « UN EFFET MAJEUR SUR LE CHAMP DES PERCEPTIONS »	23
2.1 Une contribution subjective à la lutte contre le terrorisme	23
2.1.1 Les « indicateurs » du ministère des armées	23
2.1.2 Agressions de nature terroriste / agressions de nature non terroriste	25
2.1.3 « 25 % d'actions et 75 % de perceptions ».....	27
2.2 Des effets sur les activités opérationnelles de l'armée de Terre	27
2.2.1 Un bilan RH en demi-teinte	27
2.2.3 Un risque sur la préparation opérationnelle	34
2.3 Un poids budgétaire prééminent au sein des MISSINT	36
2.3.1 Les surcoûts de <i>Sentinelle</i>	36
2.3.2 L'évaluation des dépenses de <i>Sentinelle</i> en coûts complets.....	38
2.3.3 Le poids budgétaire de <i>Sentinelle</i> parmi les MISSINT	39
3 VERS UN DESENGAGEMENT ?.....	41
3.1 Une quête insatisfaite de complémentarité entre FSI et forces armées.....	42
3.1.1 Evolution de la menace et asymétrie de la réponse de <i>Sentinelle</i>	42
3.1.2 Conséquences des prochaines sollicitations des forces de <i>Sentinelle</i>	43
3.1.3 Les trois vulnérabilités : addiction, banalisation, dilution.....	44
3.2 <i>Sentinelle</i> aux frontières, « opération de trop » ou opportunité ?	45
3.2.1 Les divergences de fond sur la participation de <i>Sentinelle</i> à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine	45
3.2.2 Le bilan négatif de l'expérimentation sur l'appui de <i>Sentinelle</i> à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine	47
3.2.3 La participation de <i>Sentinelle</i> à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine, étape vers le désengagement ?.....	48
3.3 Désengagement, subsidiarité et substitution	49
3.3.1 Retrouver des intentions stratégiques au-delà des « 4 i ».....	50

3.3.2 Une posture de subsidiarité à rechercher dans les domaines relevant des compétences particulières des armées	51
3.3.3 Le retour progressif aux forces de sécurité intérieure	52

SYNTHÈSE

De 2015 à 2021, l'opération *Sentinelle* a vu se succéder près de 225 000 militaires français, appartenant pour 95 % d'entre eux à l'armée de Terre, afin d'aider les forces de sécurité intérieure (FSI) à lutter contre le terrorisme islamique à la suite des attentats de 2015 sur notre territoire. Après sept années de mise en œuvre, l'opération *Sentinelle* présente des caractéristiques qui peuvent être décrites sommairement en cinq points.

1. Une menace toujours forte mais qui a changé de nature.

En 2014 et 2015, la menace, exogène, se caractérisait par la projection d'attaques depuis le Levant. Mais depuis les revers de l'État islamique, la menace est devenue endogène, même si elle est parfois incarnée par des ressortissants étrangers réfugiés ou résidents illégaux. Depuis fin 2018, elle est portée par des individus inspirés par l'État islamique mais qui ne sont pas nécessairement affiliés à une organisation terroriste. Ainsi les forces militaires françaises déployées avec *Sentinelle*, depuis 2015, sur tout le territoire, mais qui ne disposent ni du renseignement intérieur, ni de pouvoirs de police, ni des armements appropriés en zone urbaine, peuvent ne pas paraître les mieux placées pour faire face à la nouvelle forme de menace. De fait, dans le cadre d'un dialogue civilo-militaire parvenu à maturité, entre les armées et les forces de sécurité intérieure, une réduction des effectifs militaires a eu lieu, portant sur la proportion de personnel déployé et non sur le volume global désigné qui reste le même. Le format a été adapté du fait d'une meilleure compréhension mutuelle de la logique d'effets et des différences de modes d'actions entre FSI et armées.

2. Une réponse délibérément militaire à la menace

En cas de crise majeure sur le sol national, une posture de protection du territoire national, déclinée en contrat opérationnel de protection, avait été définie en 2016. Revue à la baisse à partir de 2018, elle permet de déployer jusqu'à 10 000 militaires en trois échelons (3 000 + 4 000 + 3 000), pendant un mois, apportant ainsi un complément aux forces de sécurité intérieure lesquelles demeurent les intervenants de premier rang dans la lutte anti-terroriste (LAT). Cette contribution des armées obéit à des réquisitions de l'autorité civile qui conserve la maîtrise des mesures mises en œuvre alors que l'autorité militaire reste maître des moyens nécessaires pour atteindre l'effet demandé. En principe, il ne devrait être recouru aux armées que lorsque les moyens de l'autorité civile sont estimés *indisponibles, inadaptés, inexistantes ou insuffisants*. En réalité, le recours aux armées n'a pas été un choix par défaut mais un choix délibéré. Les autorités politiques ont considéré que la réponse apportée aux attaques terroristes sur notre sol devait être une réponse militaire et massive. Il ne s'agissait pas de renforcer des forces de sécurité défaillantes mais de montrer qu'à des attaques aussi agressives, la France répondait avec ses soldats. Le choix a été de mettre « plus de kaki que de bleu dans la rue » et d'en mettre beaucoup. Si le résultat préventif est difficilement mesurable, l'effet recherché est quantifiable puisqu'il est celui d'un engagement militaire massif. Le coût complet de ce *continuum* sécurité-défense est évalué à 2 milliards d'€ depuis sept ans et à plus de 3 milliards d'€ si on l'augmente d'un ratio de 1,66 (365/220) pour tenir compte du fait que la solde des militaires est calculée pour 220 jours par an environ.

3. Un risque à lever dans l'hypothèse d'engagement majeur des armées

En même temps, les sollicitations des forces de *Sentinelle* se multiplient. En 2022, la présidence française de l'Union européenne a donné lieu à la tenue d'environ 400 événements.

En 2023, la France accueillera la Coupe du monde de rugby et en 2024 les Jeux olympiques. Parallèlement, doivent être poursuivies des tâches - qui sont parfois reportées - telles que l'aide civile et militaire due par la France aux forces alliées transitant ou stationnant sur son territoire. Dans ce contexte, il apparaît que les forces de *Sentinelle* seront employées pour des missions éloignées de leur cœur de métier. La doctrine d'emploi des forces terrestres a fait l'objet d'intenses débats, lourds de conséquences pour l'outil de défense français. Le contrat opérationnel de protection n'a pu être assuré qu'au prix de renoncements. Les conditions se sont améliorées, mais la préparation opérationnelle a été touchée dans la durée. La situation internationale actuelle conduit la France à intégrer le scénario d'un engagement majeur en coalition dans une opération de coercition de haute intensité. Si l'engagement majeur était déclenché, la montée en puissance de la force d'intervention nécessiterait une réduction conséquente des engagements au titre de *Sentinelle*.

4. Une posture de subsidiarité à rechercher dans les domaines relevant des compétences particulières des armées

Dans l'optique d'un meilleur emploi des forces, le critère quantitatif des effectifs militaires à mobiliser, n'est pas suffisant. Les compétences spécifiques de l'armée professionnelle sont nombreuses, notamment en moyens spécialisés et en capacités de niche comme celles des forces spéciales, de véhicules blindés et de moyens aéromobiles, de capacités du génie, de moyens de protection et d'intervention contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), de lutte anti-drones, de mobilité 3D, de neutralisation, enlèvement, destruction d'explosifs (NEDEX), d'intervention anti-terroriste et de libération d'otages. Or, la plupart de ces moyens sont rarement sollicités dans un cadre où les armées seraient les seules à pouvoir les mettre en œuvre, ce qui devrait constituer le véritable critère de subsidiarité pour les réquisitionner. Le recours à *Sentinelle*, recentré sur des missions à forte technicité, de détection, d'observation et de renseignement en milieu naturel hostile ou inaccessible, peut être l'occasion valorisante de s'orienter vers une forme de désengagement progressif (**Recommandation n°1**).

5. Le transfert progressif aux forces de sécurité intérieure

Alors que les armées se concentrent sur l'hypothèse d'un engagement majeur en coalition dans une opération de coercition de haute intensité, la Cour estime qu'il n'est plus pertinent de poursuivre sans limite de temps une contribution à la tranquillité publique par un « affichage de militaires dans les rues ».

Il appartient donc aux FSI de reprendre des secteurs d'activité qui leur reviennent en priorité et pour lesquels elles sont mieux équipées qu'en 2015 dans la mesure où les moyens humains et matériels ont été significativement renforcés pour leur permettre de faire face à la menace terroriste.

Par ailleurs, une réflexion renouvelée sur le pilotage des différentes réserves opérationnelles (des ministères de l'intérieur et des armées) serait de nature à simplifier la mobilisation des différentes réserves pour des missions intérieures. (**Recommandation n°2**).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : (SGDSN, SGMI, EMA) Privilégier une réquisition maîtrisée des armées pour des missions à haute valeur ajoutée militaire, combinant réactivité et désengagement rapide.

Recommandation n°2 : (SGDSN, SGMI, MINARM) Transférer la mission *Sentinelle* aux forces de sécurité intérieure, ou justifier son maintien, dans un format réduit, sur la base d'une analyse partagée de la menace.

INTRODUCTION

Au lendemain des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015, pour faire face à la menace terroriste et protéger les points sensibles du territoire, le Président de la République a décidé d'activer l'opération *Sentinelle*, permettant de déployer jusqu'à 10 000 militaires pendant un mois sur le territoire national.

De 2015 à 2021, ce sont près de 225 000 militaires qui ont été requis pour mettre en œuvre, sous commandement militaire, des mesures décidées par l'autorité civile, à la suite d'un dialogue civilo-militaire qui associe ministère des armées et ministère de l'intérieur.

Au fil du temps, ce dialogue a permis de réduire les effectifs militaires et aujourd'hui *Sentinelle* repose sur un dispositif permanent de 3 000 hommes, un échelon de renforcement de 4 000 hommes et une réserve de 3 000 hommes.

Le ministère des armées n'enregistre, sur le BOP OPEX MISSINT, que les surcoûts de cette opération qui, en 2015, s'élevaient à 182,5 M€. Avec la réduction des effectifs, les surcoûts s'élèvent, en 2020, à 131,51 M€.

Dans un contexte de menace terroriste accru, le recours aux armées pour assurer des missions de protection dans les situations de crise est devenu fréquent dans de nombreuses démocraties occidentales. Une démarche comparative a fait l'objet d'un rapport au Parlement en 2016¹ et d'un rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées². Certains États, notamment l'Allemagne, n'ont prévu d'employer leurs armées sur leur territoire qu'en cas de danger extrême. La majorité des États déploient leurs armées en cas de troubles importants, y compris pour la lutte contre le terrorisme, mais leur engagement sur le territoire national n'est que ponctuel : tel est le cas du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Espagne, des Pays-Bas. Il n'existe qu'une minorité d'États dans lesquels les armées appuient régulièrement les forces de sécurité intérieure, comme la France et l'Italie.

En 2017, la Cour avait déjà établi un premier rapport sur la mise en œuvre de l'opération *Sentinelle*. En 2020, elle avait aussi examiné les moyens affectés à la lutte anti-terroriste.

Après sept années de reconduction, et une situation de la menace terroriste qui a évolué, il est nécessaire de vérifier si les recommandations associées aux deux rapports précités ont été suivies, d'établir un bilan actualisé de l'opération *Sentinelle* et de réfléchir au bon emploi des armées sur le territoire national.

Le présent rapport examine, dans une première partie intitulée « *Sentinelle*, un dispositif parvenu à maturité », ce qu'est devenue cette organisation bicéphale mise en place en 2015 et dont le fonctionnement s'est peu à peu structuré.

Dans une deuxième partie, le rapport évalue la contribution de *Sentinelle* à la lutte contre le terrorisme, relève ses effets sur les activités opérationnelles de l'armée de Terre et mesure l'impact budgétaire en coûts complets de l'opération. Le titre de cette deuxième partie est

¹ Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population, Rapport du Gouvernement au Parlement, 2016.

² Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, commission de la défense nationale et des forces armées, 2016.

emprunté aux armées elles-mêmes qui résument ainsi leur point de vue : « *Sentinelle*, un effet majeur sur le champ des perceptions ».

Enfin, la troisième partie pose clairement la question du « désengagement » de *Sentinelle* au vu d'une part, d'un constat de complémentarité insatisfaisante entre les forces de sécurité intérieure et les armées et, d'autre part, d'une divergence de fond sur la question nouvelle de la lutte contre l'immigration illégale et clandestine. Elle invite à tirer la conséquence de l'hypothèse d'un engagement majeur de haute intensité et à réfléchir aux alternatives à l'engagement des armées au titre de l'opération *Sentinelle*.

1 UN DISPOSITIF DEVENU PERENNE ET STABILISE DANS SON AMPLEUR

L'opération *Sentinelle* a vu se succéder près de 225 000 militaires français, appartenant pour 95 % à l'armée de Terre, sur sept années (2015-2021). Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, les effectifs terrestres déployés sur le territoire national – en métropole et outre-mer - dépassent ceux mobilisés pour les opérations extérieures.

Le déploiement des militaires de l'opération *Sentinelle* sur le territoire national s'inscrit dans une politique et des plans plus larges dont le SGDSN à la charge. Le plan gouvernemental *Vigipirate* de « *vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes* », en particulier, assigne des missions à chaque ministère en fonction du niveau de menace. Dans ce cadre, depuis 1995, des militaires (environ 1 000) pouvaient être déployés sur le territoire national pour des tâches de surveillance de sites et de nœuds de transports (environ 20 sites), mais en pratique peu de mesures les ont concernés jusqu'aux attentats de 2015. L'opération *Sentinelle* n'est pas directement liée au plan *Vigipirate* mais elle évolue *de facto* en fonction du niveau de vigilance décrété par ce plan toujours en vigueur, à trois niveaux (vigilance, sécurité renforcée/risque d'attentat, urgence attentat). Néanmoins, il subsiste un lien indirect, car le dispositif *Vigipirate* fixe les recommandations prescrites à l'autorité civile, sur laquelle cette dernière fonde tout ou partie de ses demandes de renforcement.

L'opération *Sentinelle* n'est pas une adaptation de *Vigipirate*, elle en est un complément qui témoigne du *continuum* des enjeux de défense et de sécurité depuis les attentats de 2015. Mais elle en diffère par son ampleur et sa durée qui tendent à modifier la nature d'une simple contribution. En effet, elle ne relève plus du Premier ministre mais elle est déclenchée en conseil de défense et de sécurité. De force d'appoint aux agents chargés de la sécurité intérieure, *Sentinelle* est devenue une opération qui rapproche les moyens civils et militaires de lutte contre le terrorisme, parfois au point de décloisonner leurs finalités respectives.

1.1 L'opération *Sentinelle* et ses évolutions de 2015 à 2021

L'engagement des armées sur le territoire national ne peut s'envisager que dans un cadre juridique précis dont la règle de droit commun est la réquisition. En même temps a été créée une posture de protection terrestre, parallèle aux postures permanentes de sauvegarde maritime et de sûreté aérienne.

1.1.1 Rappel du cadre général et des principes

Après les attentats terroristes de 2015, la question s'est posée de savoir si la France était confrontée à un nouveau scénario stratégique. Lors des auditions devant la Commission de la

défense nationale et des forces armées de juin 2016³, deux opinions différentes étaient exposées. Le chef d'état-major des Armées de l'époque estimait que *Sentinelle* répondait à une situation de « *rupture stratégique* » et que c'est elle qui justifiait le « *renfort substantiel et durable des forces armées* » aux forces de sécurité intérieure. Pour sa part, le directeur général de la Gendarmerie nationale, sans contester que le contexte stratégique avait évolué, jugeait « *prématuré* » le scénario de la rupture dans la mesure où les groupes terroristes n'étaient pas parvenus « *à prendre durablement le contrôle de certains espaces ou d'une partie de la population* », ce qui selon lui aurait été « *de nature à mettre en cause l'intégrité du territoire et l'équilibre du pays* ».

Le Parlement a choisi de tenir compte de cette évolution du contexte stratégique, sans toutefois bouleverser la législation en vigueur. Ainsi, la modification du cadre d'intervention des armées sur le territoire national après les attentats de 2015 s'est inscrite dans la ligne du Livre blanc de 2008, reconduite dans le Livre blanc de 2013. Celui de 2008 avait innové en introduisant le concept de sécurité nationale, sur la base d'un nécessaire *continuum* des enjeux de défense et de sécurité, pour répondre aux nouveaux conflits tels que le terrorisme ou la cybermenace. Avec la loi de programmation militaire 2009-2014, ce concept avait fait son apparition dans le code de la défense⁴.

En conséquence, dans la mesure où la France n'était pas en situation d'appliquer le régime juridique exceptionnel de l'état de siège après 2015, c'est l'état d'urgence qui a été décrété et le recours aux armées sur le territoire national s'est appuyé sur la règle traditionnelle du droit commun, à savoir le principe de la réquisition.

Le cadre juridique d'engagement des armées sur le territoire national

- **L'article 16 de la Constitution** donne au Président de la République des **pouvoirs étendus** exigés par ces **circonstances exceptionnelles**, lorsque les institutions, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire, les engagements de la France sont gravement menacés et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu,

- **L'article 36 de la Constitution** prévoit que **l'état de siège** peut être décrété en conseil des ministres « *en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* ». Il se caractérise par l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires.

- **La loi du 3 avril 1955** permet la déclaration de **l'état d'urgence**, par décret en conseil des ministres, « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Il confère aux autorités civiles des pouvoirs de police exceptionnels. **L'état d'urgence a été déclaré à la suite des attentats du 13 novembre 2015 et prorogé six fois**. Il a pris fin le 1^{er} novembre 2017 avec l'entrée en vigueur de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT.

- **Hors état de siège**, la participation des armées à la préservation de l'ordre public s'opère dans le cadre de **réquisitions** en application des dispositions du code de la défense.

³ Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, rapport d'information n°3864, 22 juin 2016, p.102.

⁴ Article L. 1111-3 du code de la défense.

Par ailleurs, pour tenir compte des nouvelles menaces, la doctrine d'emploi des armées a été précisée avec la création d'une posture de protection terrestre (PPT) qui n'est pas tout à fait le pendant de la posture permanente de sauvegarde maritime (PPSM) ni de la posture permanente de sûreté aérienne (PPSA).

1.1.2 La réquisition des armées reste la règle

Ces menaces, parce qu'elles ne sont pas nécessairement militaires, ni directes, ni permanentes, ne peuvent conduire à l'intervention des armées sur le territoire national que dans un cadre interministériel et sous le régime de la réquisition sur le fondement de l'article L. 1321-1 du code de la défense aux termes duquel « *aucune force armée (à l'exception de la gendarmerie nationale) ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale* ».

Cet impératif a été repris par l'instruction ministérielle n°10 100 du SGDSN du 3 mai 2010 (abrogée et remplacée par celle du 14 novembre 2017).

La réquisition ne s'applique aux armées qu'en tant que force de troisième catégorie, c'est-à-dire après les formations de la gendarmerie départementale et de la garde républicaine (première catégorie) et les formations de la gendarmerie mobile (deuxième catégorie).

L'efficacité de l'engagement des armées sur réquisition de l'autorité civile repose en principe sur des conditions :

- la connaissance des attributions des différents acteurs de terrain,
- l'anticipation des situations susceptibles de nécessiter la réquisition,
- une planification conjointe (principalement au niveau zonal) s'appuyant sur l'évaluation partagée des menaces et des risques.

Mais surtout, les critères du recours aux armées sont réglementairement au nombre de quatre, ne sont pas cumulatifs et doivent faire systématiquement l'objet d'un dialogue civilo-militaire à l'échelon central, zonal et départemental. Il ne peut être recouru aux armées que lorsque les moyens de l'autorité civile sont estimés *indisponibles, inadaptés, inexistant*s ou *insuffisants* (règle dite des « 4 i »).

Il est précisé que l'autorité civile indique dans ses réquisitions l'effet à obtenir par les armées en tenant le plus grand compte des avis qui lui sont donnés par l'autorité militaire.

L'instruction 10 100, en son article 32, prévoit la répartition subtile des responsabilités entre deux chaînes hiérarchiques qui, tout en restant distinctes, doivent nécessairement travailler ensemble :

« L'autorité civile conserve la maîtrise des mesures mises en œuvre sans s'immiscer dans leur exécution par les armées. En fonction de l'évolution de la situation, elle peut soit modifier soit suspendre ces mesures.

L'autorité militaire est responsable de l'exécution des réquisitions. A ce titre, et tant que dure l'effet de la réquisition, elle est seule juge de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour atteindre l'effet à obtenir défini par l'autorité civile.

Il n'existe pas de lien hiérarchique entre l'encadrement des forces de sécurité intérieure et civile et les commandants des détachements militaires. Ces derniers continuent à recevoir leurs ordres d'un commandement militaire unique. Ils se limitent strictement à la mission confiée par la réquisition. Pour autant, ils s'intègrent dans le dispositif global de sécurité placé sous l'autorité des responsables territoriaux de la sécurité intérieure et de la sécurité civile avec lesquels ils se coordonnent systématiquement ».

Le Président de la République, sur le fondement de l'article 15 de la Constitution, décide en conseil de défense et de sécurité nationale, du déploiement des armées sur le territoire national dans le cadre d'une opération intérieure et, en conséquence, permet les réquisitions des préfets de zone de défense et de sécurité.

La même procédure s'applique quand il s'agit de réduire le niveau d'engagement des armées, c'est-à-dire quand les critères de fin de crise majeure sont réunis ou que les moyens à disposition de l'autorité civile sont estimés à nouveau disponibles, suffisants et adaptés pour y faire face.

L'ensemble des conditions légales et réglementaires de la réquisition ne sont pas toujours réunies. En particulier, les armées regrettent que le niveau d'anticipation des situations susceptibles de nécessiter la réquisition et l'exigence de planification conjointe sur la base d'une évaluation partagée des menaces et des risques, ne soient pas toujours satisfaisants. Quant à la règle des « 4 i », qui suggère que le recours aux armées doit être temporaire, elle n'est pas appliquée. Les autorités civiles (SGDSN, ministère de l'intérieur), la récuse comme une fiction car personne ne peut soutenir que les forces de sécurité intérieure seraient soit *indisponibles*, *inadaptées*, *inexistantes* ou *insuffisantes*. Les autorités militaires, pour leur part, préféreraient qu'elle soit appliquée pour limiter leur engagement. L'effet à obtenir par les armées est donc essentiellement un effet quantitatif, même s'il n'est pas présenté comme tel. Pourtant, la règle des « 4 i » suggère que les armées ne devraient pas être employées en première intention, mais seulement comme *ultima ratio*.

Pour l'état-major des armées, la réponse militaire au terrorisme sur le territoire national doit être ponctuelle, limitée dans le temps, destinée à surmonter une menace particulière, au risque d'être banalisée et de perdre son intérêt. Les soldats, s'ils ne sont pas « *rare* », deviennent des acteurs du quotidien comme les autres et ne remplissent plus leur office de dissuasion.

1.1.3 La création d'une posture de protection terrestre (PPT) qui n'est pas permanente

Au mois de mars 2016, conformément à la loi d'actualisation de la LPM, le ministre de la défense a remis au Parlement un rapport sur l'emploi des armées sur le territoire national qui entérinait le tournant pris en 2015 du retour des forces terrestres à l'intérieur des frontières avec la mise en œuvre d'une posture de protection terrestre (PPT) et l'augmentation de la force d'opérations terrestres (FOT) de 11 000 hommes pour la porter à 77 000 (+16,7 %).

En 2017, la Cour notait déjà que « *le nouveau modèle de l'armée de Terre, dénommé « au contact », renouait avec la défense opérationnelle du territoire (DOT) qui était tombée en désuétude avec la professionnalisation des armées en 1996 et la priorité donnée aux forces projetées en opérations extérieures ».*

La LPM 2019-2025, dans son rapport annexe, a décrit les cinq objectifs stratégiques que sont la connaissance/anticipation, la prévention, la dissuasion, l'intervention et la protection.

S'agissant de la fonction protection, elle prévoit des postures de sûreté aérienne, de sauvegarde maritime ainsi que de protection terrestre rédigée en ces termes : « *les armées françaises devront être capables d'assurer en permanence la défense du territoire national et de ses approches* ». La mention suivante est précisée : la fonction protection « *intègre la posture de protection terrestre mise en place à l'issue des attentats de 2015 et de 2016* ». Le détail en est donné : « *la posture de protection du territoire national est pérennisée dans sa nouvelle forme (jusqu'à 10 000 militaires en trois échelons et pendant un mois), organisant ainsi les conditions d'une contribution durable des armées à la défense et à la sécurité de notre territoire face à la menace terroriste d'inspiration djihadiste* ».

La posture de protection terrestre est ensuite déclinée en un contrat opérationnel de protection (COP) relevant du CEMA et qui, en cas de crise majeure sur le sol national, doit être en mesure, sur demande de l'autorité civile et sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, d'apporter un complément aux forces de sécurité intérieure et aux forces de sécurité civile, lesquelles demeurent référentes dans ce domaine et les intervenants de premier rang.

Les trois postures au sein des armées ne sont pas équivalentes.

Celles des armées comportent deux postures permanentes dites de milieu, celle de sauvegarde maritime (PPSM) et celle de sûreté aérienne (PPSA). Ces deux postures sont des missions permanentes respectivement mises en œuvre par la Marine nationale et l'armée de l'Air et de l'Espace et placées directement sous l'autorité du Premier ministre.

Seule administration de l'État à disposer des moyens d'action en haute mer, la Marine nationale s'inscrit dans un double *continuum* : un *continuum* sécurité/défense avec une progressivité de la menace qui va du besoin des actions de police en mer aux menaces à caractère étatique ; un *continuum* du littoral à la haute mer via des zones aux caractéristiques juridiques différentes (eaux territoriales, zone économique exclusive, haute mer) et une interface entre le milieu terrestre et aéro-maritime.

Quant à l'armée de l'Air, elle est aussi primo-intervenante dans son domaine pour mettre en œuvre un dispositif destiné à faire face aux menaces dans la 3^{ème} dimension, y compris le terrorisme, et contribuer ainsi à la sécurité intérieure, dans le cadre de l'action aérospatiale de l'État.

Avant les attentats de 2015, seules la Marine et l'armée de l'Air étaient dotées, dans leurs milieux respectifs, de postures permanentes claires. En revanche, l'armée de Terre, au fil du transfert de la défense opérationnelle du territoire (DOT) à la gendarmerie après la disparition de toute menace imminente aux frontières, de la professionnalisation, des restructurations, des dissolutions d'unités et des projections en opérations extérieures, avait largement perdu son empreinte territoriale d'autant que le territoire national n'était pas encore perçu comme un lieu de menaces majeures.

Ce n'est qu'à la suite des attentats de 2015 et dans le cadre de travaux menés par le SGDSN, que l'armée de Terre s'est dotée d'une posture de protection terrestre (PPT) lui permettant ainsi de « *réinvestir* » le territoire national.

Toutefois, cette posture est différente des deux autres de milieu. D'abord, en principe, la PPT n'est pas permanente mais « *adaptable, c'est-à-dire continue dans le temps, mais discontinuée en volume et dans l'espace* ». Ensuite, l'armée de Terre n'est pas primo-

intervenante mais n'intervient qu'à l'appui des forces de sécurité intérieure. En conséquence, elle n'est pas placée sous l'autorité du Premier ministre mais au confluent interministériel des deux chaînes de commandement des ministères de l'intérieur et des armées. Enfin, contrairement aux missions dans le cadre de la PPSM et de la PPSA qui sont duales (les navires et les avions poursuivent en même temps d'autres actions), les missions de sécurité intérieure assignées à la PPT immobilisent l'armée de Terre pour les seules tâches de protection. Il faut ajouter que si la PPSM mobilise quotidiennement environ 1 400 marins et la PPSA environ 900 aviateurs, soit 4 % des effectifs de la Marine et 2 % de ceux de l'armée de l'Air, la PPT occupait (dans les premières années, avant la stabilisation du socle à 3 000 militaires) pas moins de 10 % de ses effectifs et 15 % de ses forces opérationnelles.

La création d'une posture de protection terrestre, même diminuée du principe de permanence, installe la participation l'armée de Terre aux missions de sécurité intérieure dans la durée, au-delà d'un dispositif exceptionnel et temporaire de réquisition.

1.2 Le dialogue civilo-militaire s'est structuré

La première recommandation du rapport de 2017 de la Cour sur l'opération *Sentinelle* prescrivait d'« évaluer l'efficacité de la doctrine récente sur la coordination civilo-militaire en cas de déploiement d'opération militaire de lutte contre le terrorisme sur le territoire national et rédiger une instruction actualisant celle n°10 100 du 3 mai 2010 ». Le rapport de 2020 sur les moyens de la lutte anti-terroriste demandait de « parfaire la coopération civilo-militaire ». Ces recommandations ont été mises en œuvre avec une nouvelle instruction et l'instauration d'un véritable dialogue civilo-militaire aboutissant à une adaptation des effectifs sur le terrain.

1.2.1 La cellule de coordination interministérielle de défense (C2ID) prolonge l'action de la cellule interministérielle de crise (CIC) au niveau central

L'instruction n°10 100 du 14 novembre 2017, qui a remplacé celle du 3 mai 2010, donne le cadre de l'organisation du dialogue civilo-militaire.

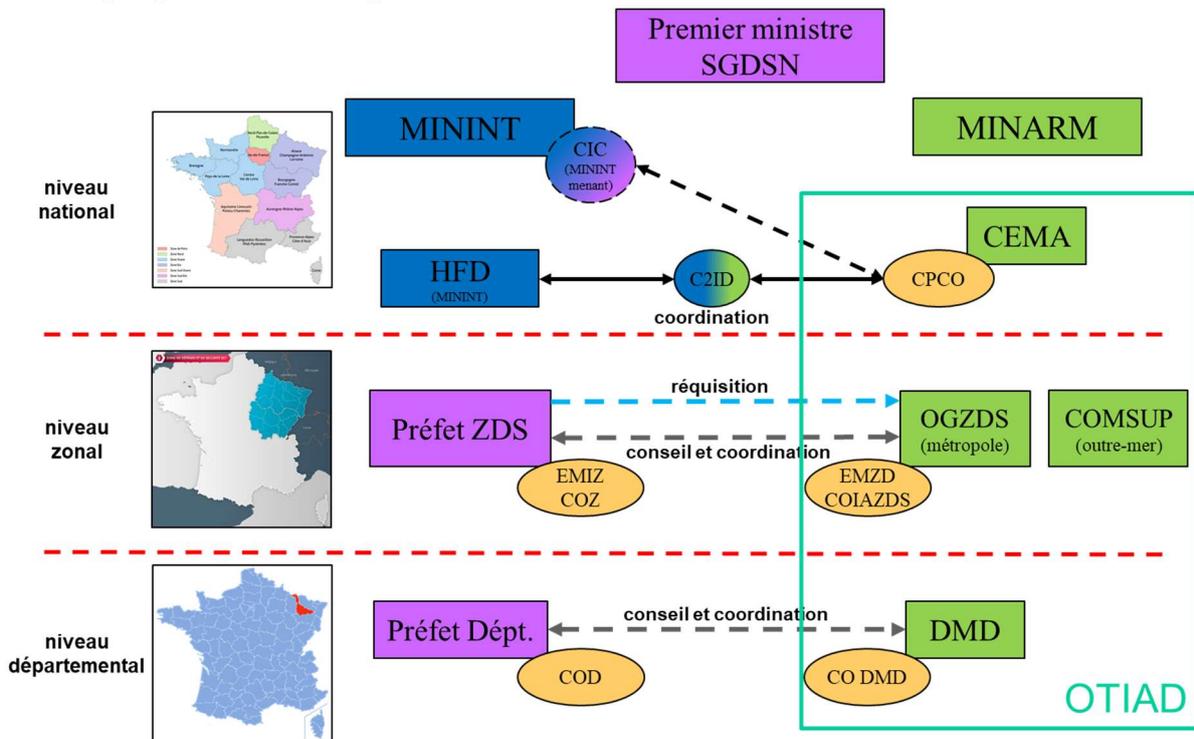
Les armées agissent sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des Armées (CEMA) par l'intermédiaire du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). Le contrôle opérationnel est assuré par les officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS) en métropole, les commandants supérieurs des forces armées (COMSUP) dans les Départements ou Régions français d'Outre-Mer et les Collectivités d'Outre-Mer (DROM/COM), les commandants de zone maritime (CZM) et le commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) dans leurs milieux respectifs.

Au niveau zonal, les officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS) sont les conseillers militaires des préfets de zone mais ne leur sont pas subordonnés. Ils disposent d'un état-major interarmées de zone de défense et de sécurité (EMIAZDS). Au niveau départemental, les délégués militaires départementaux (DMD) sont dans la même situation vis-à-vis des préfets de département qu'ils conseillent tout en étant sous l'autorité de l'OGZDS.

Dans le milieu terrestre, le commandement militaire s'appuie sur l'Organisation Territoriale Inter Armées de Défense (OTIAD) qui repose sur trois échelons : national, zonal et départemental. L'OTIAD est la chaîne de commandement militaire interarmées dédiée aux engagements sur le territoire national en métropole et outre-mer, dans le cadre de la défense militaire comme dans celui de la défense civile, en complément, en renforcement, en appui ou en soutien de l'action civile.

L'OTIAD assure la coordination avec les chaînes civiles de responsabilités zonale ou départementale. Elle est l'interface entre l'autorité civile et l'autorité militaire qui garantit le respect des fondements de l'action militaire. L'OTIAD est organisée en miroir de la chaîne de responsabilité préfectorale mise en place par le ministère de l'Intérieur (MININT). Cette structure miroir, aux niveaux national, zonal et départemental, améliore la connaissance mutuelle des acteurs interministériels et la réactivité grâce à la mise en place de procédures communes.

Organigramme n° 1 : Organisation des relations civilo-militaires sur le territoire national



- SGDSN : secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
- CIC : cellule interministérielle de crise
- C2ID : cellule de coordination intérieur/défense
- EMIZ : état-major interministériel de zone
- COZ : centre opérationnel zonal
- COD : centre opérationnel départemental
- CEMA : chef d'état-major des armées
- CPCO : centre de planification et de conduite des opérations
- OGZDS : officier général de zone de défense et de sécurité
- COMSUP : commandant supérieur
- EMZD : état-major de zone de défense
- COIAZDS : centre opérationnel interarmées de zone de défense et de sécurité
- DMD : délégué militaire départemental

L'opération *Sentinelle*, en 2015, avait commencé par se développer dans le cadre d'une autonomie relative des deux ministères de l'intérieur et des armées puisqu'elle ne s'effectuait pas sous un commandement commun.

Le rapport de la Cour de 2017 avait relevé la coexistence de deux chaînes de commandement intervenant sur le même espace et avec des missions identiques de lutte contre le terrorisme. Il avait caractérisé l'anomalie en ces termes : « *on ne peut que constater que le dispositif ainsi activé est une construction sui generis ne reposant que partiellement sur des textes préexistants* ». La preuve en était apportée par le fait que la cellule interministérielle de crise (CIC), qui aurait dû être activée, ne l'avait pas été en permanence et que sa tenue avait été remplacée par une simple réunion de coordination entre les cabinets des deux ministères. Cette réunion dont le nom était « cellule de coordination intérieur-défense » ou C2ID n'était définie que par une note du 30 juin 2016 du ministère de l'intérieur qui officialisait sa création. Elle est coprésidée par le préfet Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), adjoint du Secrétaire général du ministère de l'intérieur et l'officier Chargé d'anticipation et de synthèse (CAS) sur le théâtre national du CPCO au ministère des armées.

Lors des attentats de janvier (Charlie Hebdo, Hyper Cacher) et novembre 2015 (Bataclan), la CIC avait été activée pendant plusieurs semaines. Puis, elle avait été activée ponctuellement lors des attentats près des anciens locaux de Charlie Hebdo le 25 septembre 2020 rue Nicolas-Appert à Paris, puis de Nice le 29 octobre 2020 et de Conflans-Sainte-Honorine (assassinat de Samuel Paty) le 16 novembre 2020. La dernière activation de la CIC liée au terrorisme remonte à l'attentat de Rambouillet le 23 avril 2021.

L'instruction n°10 100 du 14 novembre 2017 dispose dorénavant qu'en situation de crise majeure, la cellule interministérielle de crise (CIC) répond, dans la durée de son activation, aux besoins de coordination civilo-militaire mais qu'en dehors des périodes d'activation de la CIC, le dialogue stratégique régulier est entretenu au niveau central par la C2ID et au niveau zonal par les préfets de ZDS et les OGZDS, puis au niveau local par le DMD et le préfet de département.

1.2.2 Le véritable dialogue civilo-militaire s'effectue sur le terrain

La nouvelle instruction définit la C2ID comme une instance commune regroupant, au niveau central, les principaux acteurs des ministères de la défense et de l'intérieur concernés par l'engagement des armées sur le territoire national. La C2ID assure la coordination des deux chaînes de commandement civile et militaire.

Au départ, les réunions se sont déroulées sur une base bimensuelle. Puis, cette fréquence est devenue variable en fonction de l'actualité, en moyenne une fois toutes les six semaines. Si nécessaire des C2ID « thématiques » sont organisées. Pendant le premier confinement, les C2ID étaient hebdomadaires pour ajuster la réponse sécuritaire à une situation inédite. Son rôle s'est accru en devenant un organe d'orientation des renforcements planifiés et, en dernier recours, d'arbitrage entre les demandes des préfets de zones

Mais le véritable dialogue civilo-militaire est conduit aux niveau zonal et départemental. Pour les armées, il se fonde sur les directives du CPCO diffusées régulièrement. Ces directives définissent notamment les lignes directrices et la conduite à tenir en vue de garantir la cohérence

de la posture des armées et la préservation de leur rôle spécifique dans le dispositif interministériel.

Ces directives sont adaptées aux circonstances et reposent sur les principes pérennes suivants :

- le dialogue civilo-militaire doit prendre en compte les contraintes spécifiques à l'emploi des armées (capacités rares, anticipation, normes d'engagement, soutien, etc.) ;
- le dialogue civilo-militaire doit permettre de bénéficier d'une appréciation fine des actions et de l'effort produit ou demandé aux armées sur le territoire national, en anticipation comme en conduite ;
- l'OGZDS détermine les moyens nécessaires à la réalisation des effets fixés par la réquisition.

C'est donc sur la base de propositions du niveau zonal résultant du dialogue entre OGZDS et préfets de zone de défense, transmises avec le plus de préavis possible (un mois minimum), que l'engagement de l'échelon de renforcement est planifié en C2ID.

Le rapport de l'inspecteur des armées du 2 juillet 2021 relatif à l'opération Sentinelle fait ressortir un paradoxe dans le dialogue civilo-militaire entre « *une apparente stabilité globale au niveau central, de permanence et de continuité* » et « *un dynamisme local entretenu aux échelons subordonnés, la subsidiarité et la réflexion tactique de chaque niveau* ». En d'autres termes, si apparemment rien ne bouge au niveau interministériel, tout a changé au niveau d'exécution. La formulation n'est pas indifférente en ce qu'elle a traduit un mouvement de fond - volontariste de la part des armées - qui caractérise la période 2015-2021 : la baisse continue des effectifs militaires de 10 000 à 3 000 hommes.

1.2.3 Réduction des effectifs et militarisation, effets du dialogue civilo-militaire

La situation opérationnelle de référence demandait qu'environ 7 000 hommes puissent être répartis en 15 groupements terrestres *Proterre*, chaque groupement comprenant six unités élémentaires à deux sections.

Cette posture pouvait être renforcée jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois en cas de crise majeure. Les circonstances de crises visées sont par exemple les attaques terroristes majeures sur le territoire, la déstabilisation de certains territoires d'outre-mer, une menace balistique contre le territoire, une pandémie massive à forte létalité, une catastrophe naturelle ou technologique de grande ampleur, une crise majeure de l'ordre public, une situation de crise face à des flux migratoires massifs, des menaces et chantages ou une tentative de rupture des approvisionnements stratégiques.

Le contrat opérationnel de protection a été activé pour la première fois le 12 janvier 2015 avec la création de l'opération *Sentinelle*. L'opération a été déployée (montée à 10 000 hommes) au lendemain des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015, pour faire face à la menace terroriste sur le territoire national et protéger les points sensibles du territoire.

En mars 2015, le Président de la République a pris alors la décision de stopper les déflations d'effectifs puis d'actualiser la LPM en augmentant la FOT de 11 000 hommes pour la porter à un total de 77 000.

Après l'attentat du 13 novembre 2015, plutôt que d'ajuster à nouveau la LPM, il a appelé à « *mieux tirer parti des possibilités des réserves de la défense [...] qui peuvent demain former une Garde nationale encadrée et disponible* ». Un commandement du territoire national (COM-TN), qui n'est pas dans la chaîne opérationnelle, a été créé pour rénover les réserves et coordonner le service militaire volontaire.

L'emploi de la force a été précisé dans le cadre du code pénal et non dans celui du droit des conflits armés. En effet, la France n'étant pas en guerre, c'est le droit commun qui s'applique, en l'occurrence la légitime défense, l'état de nécessité ou l'ordre de la loi. Un militaire de *Sentinelle* demeure un citoyen ordinaire autorisé à porter une arme de guerre. La loi du 23 février 2017 relative à la sécurité intérieure a cependant modifié les conditions de l'ouverture du feu pour les militaires opérant sur le territoire national en les alignant sur celles des forces de sécurité civile dans le cas « des cavales meurtrières » terroristes. Il s'agit d'une exonération de responsabilité, ou excuse pénale, fondée sur l'état de nécessité, qui permet aux militaires d'agir même en l'absence de la condition d'immédiateté requise par la légitime défense. Cette évolution du mode opératoire de l'ouverture du feu qui se rapproche des conditions pratiquées en OPEX est parfois présentée comme une forme de « militarisation » du territoire national.

Le cadre juridique d'emploi de la force par les armées sur le territoire national

- Des exonérations pénales accordées à tout citoyen

o Article 122-4 du code pénal - l'ordre de la loi et de l'autorité légitime : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime sauf si cet acte est manifestement illégal* »

o Article 122-5 du code pénal - la légitime défense de soi ou d'autrui et des biens, à condition que la réaction respecte les trois critères de nécessité, de proportionnalité et de simultanéité.

o Article 122-7 du code pénal - l'état de nécessité : est une cause d'exonération « pour la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace » .

- Une nouvelle excuse pénale, étend aux armées l'état de nécessité applicable aux FSI et leur permet, en cas de « périples meurtriers », de faire usage de leurs armes, même en l'absence de la condition d'immédiateté (art. L. 2338-3 du code de la défense).

Le 13 juillet 2017, le Président de la République a annoncé une refonte du dispositif : « *Nous proposerons une nouvelle doctrine d'intervention qui permettra de revenir en profondeur sur l'organisation de Sentinelle afin d'avoir une plus grande efficacité opérationnelle et de prendre en compte l'évolution de la menace* ».

L'attaque du mercredi 9 août 2017, à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine) contre des soldats de *Sentinelle*, la sixième du genre, a relancé le débat sur l'opération, qui mobilisait quelque 7 000 soldats en permanence en France depuis les attentats terroristes de janvier 2015.

La décision du conseil de défense du 17 août a confirmé la généralisation de la posture de surveillance dynamique de préférence aux gardes statiques.

Une organisation renouvelée a été mise en œuvre depuis 2018. Elle repose sur un dispositif opérationnel permanent (DOP) et un échelon de renforcement programmé (ERP), pour un volume maximal de 7 000 hommes. Le DOP est régulièrement réévalué dans le cadre du dialogue civilo-militaire zonal (préfet de zone et OGZDS), puis validé au niveau national. Par ailleurs, l'échelon de renforcement a été adapté pour offrir une meilleure réactivité : depuis 2021, une partie des forces (1 000 hommes) a ainsi été placée en alerte à 12 heures (Réserve Opérative RO12), le reste demeurant en alerte à 72 heures (Réserve Opérative RO72). Les hommes qui ne sont pas déployés sur le terrain sont dans leurs unités respectives et continuent à s'entraîner. L'engagement de l'échelon de renforcement est validé chaque mois dans le cadre du dialogue civilo-militaire central. Une réserve stratégique de 3 000 hommes complète le dispositif en cas de nécessité.

Tableau n° 1 : Dispositif *Sentinelle* en 2021

Dispositif <i>Sentinelle</i>	Effectif au 1 ^{er} juin 2021
Dispositif opérationnel permanent (DOP)	3 000
Echelon de renforcement programmé (ERP, dont Réserve Opérative 12 et 72 h)	4 000
Réserve stratégique	3 000
Total	10 000

Source : EMA

Ce rempart de 3 000 à 5 000 hommes en moyenne, dans cette version stabilisée du dispositif, a permis, grâce au dialogue civilo-militaire, la concentration des efforts et l'engagement de l'échelon de renforcement au juste besoin, de manière réactive et efficace.

Parallèlement, les réquisitions ont diminué des trois-quarts à Paris et de moitié en province, même si leur nombre est à relativiser, ainsi que la répartition entre Paris et la province. En effet, certains préfets de zone présentent une réquisition sur quelques sites pour une durée de deux mois quand d'autres, en particulier le préfet d'Ile de France, réalisent une réquisition générale sur 6 mois pour plusieurs centaines de sites et d'évènements.

Tableau n° 2 : Nombre de réquisitions et répartition Paris/province

Lieu/Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Paris	46	27	2	10	28	10

Province	135	192	145	125	93	68
Paris/Total	25,4 %	12,3 %	1,4 %	7,4 %	23,1 %	12,8 %
Total réquisitions	181	219	147	135	121	78

Source : EMA

En 2018/2019, l'augmentation du nombre de réquisitions sur Paris a été en grande partie due à la crise des « gilets jaunes », période pendant laquelle *Sentinelle* a relevé des unités statiques des forces de sécurité intérieure de garde d'ambassades dans la capitale.

A force d'influence et de persuasion, de « *tractations patientes, vertueuses, argumentées*⁵ », ce sont les OGZDS qui ont obtenu des acteurs clés que sont les préfets, le désengagement progressif mais systématique des renforts après les attentats successifs (le pic de 7 000 hommes en novembre 2020 étant le plus récent après les attentats de la basilique de Nice et de Conflans Sainte Honorine). Même si les armées déplorent que la tentation quantitative soit encore prégnante dans la chaîne civile, « *à force de pédagogie, les autorités préfectorales ont notamment mieux intégré la volonté des armées de dépasser la logique comptable des effectifs déployés pour, progressivement, promouvoir l'expression d'effets à obtenir qui, seule, permet aux armées d'être force de proposition*⁶ ».

Cet « apprivoisement » des deux parties, qui résulte d'une meilleure connaissance réciproque mais aussi d'une « *stricte vigilance des armées quant aux attendus des sollicitations des autorités civiles et des modalités d'exécution associées*⁷ », est perçu comme un point positif, particulièrement par et pour les armées qui n'admettent qu'à titre de concession que l'effet politique et médiatique recherché par l'échelon préfectoral soit le volume déployé.

1.3 Les bénéfices pour les armées dans plusieurs domaines

Dans le rapport de l'inspection des Armées sur *Sentinelle*, les armées insistent moins sur les effets de leur lutte contre le terrorisme que sur les bénéfices qu'elles ont tiré pour elles-mêmes de leur participation à l'appui des forces de sécurité intérieure, notamment en termes de renforcement doctrinal, de subsidiarité et de logistique.

1.3.1 Le renforcement doctrinal de l'armée de Terre sur le « théâtre » national

Dans le rapport de l'inspecteur des Armées, le territoire national devient parfois un « théâtre national » qui consacre, voire justifie, le nouvel engagement massif des armées. Le terme n'est pas neutre qui renforce l'idée de militarisation de la lutte anti-terroriste. Le gain d'une « posture » à l'instar des deux autres Armées est perçu comme une sorte de rattrapage qui était souhaité par l'armée de Terre après la réforme culturelle de la professionnalisation. Il témoigne de son intégration et de sa nouvelle place dans le paysage opérationnel national. Il

⁵ Rapport sur *Sentinelle* de l'inspecteur des Armées du 2 juillet 2021.

⁶ id

⁷ id

constitue « *un réel sujet de réflexion et d'interactions, dépassant le strict volet de la défense opérationnelle du territoire* ».

En effet, la refonte du modèle de force de l'armée de Terre était en préparation bien avant les attentats de 2015. Dès 2005, l'idée a émergé d'une reterritorialisation pour répondre à la crainte de voir se développer une armée coupée de son lien avec la nation et lui rendre sa fonction perdue de maillage territorial. Avec l'opération *Sentinelle*, la participation aux missions de sécurité intérieure est devenue un axe structurant du nouveau modèle qui s'imposait à elle. La création le 1^{er} juin 2016 d'un « commandement du territoire national », aux côtés des forces spéciales, de l'aérocombat, de la force interarmes *Scorpion* et des commandements spécialisés, mais qui n'est cependant pas inséré dans la chaîne opérationnelle, a été présenté comme l'un des cinq piliers du nouveau modèle.

Ce commandement, du niveau divisionnaire, créé dans le cadre du plan de réorganisation de l'armée de Terre nommé « Au contact » a été placé sous l'autorité du major général de l'armée de Terre. Sa mission est de préparer l'engagement opérationnel des forces de l'armée de Terre sur l'ensemble du territoire national français. Il assure la coordination, sans lien de subordination, avec les formations relevant d'un employeur autre que l'armée de Terre : bataillon des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), service militaire adapté (SMA), service militaire volontaire (SMV), délégation aux réserves de l'armée de Terre, 25^{ème} régiment du génie de l'Air, unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile. Il est l'autorité fonctionnelle de milieu pour 19 000 personnels de l'armée de Terre. Il est le référent Terre et expert milieu pour les engagements terrestres sur le territoire national en appui de l'action interministérielle de l'Etat. S'il n'a aucun lien direct avec *Sentinelle*, ce qui peut paraître étonnant, il est né dans le sillage du réinvestissement de l'armée de Terre sur le territoire national après 2015.

1.3.2 La subsidiarité éprouvée des petits échelons tactiques

Le commandement de l'armée de Terre se félicite de trouver l'occasion avec *Sentinelle* de valoriser un dispositif qui « *laisse sa juste place à l'agilité et à la subsidiarité au travers d'une intention claire et comprise* ». Il apprécie « *la solidité des petits échelons tactiques soudés et œuvrant avec cohésion et identité* » parce qu'il retrouve dans ce mode opératoire ce qui constitue l'ADN de l'armée de Terre. « *Cette posture militaire tranche véritablement avec les habitudes et les aptitudes de leurs homologues de niveau correspondant au sein des FSI⁸* ». Toutefois, cette appréciation est parfois contredite au sein des armées dans la mesure où les unités élémentaires de *Sentinelle* à huit hommes ne se prêtent à aucune manœuvre militaire. Pour certains, c'est une déstructuration des conditions de préparation opérationnelle.

Le commandement de l'armée de Terre considère également avec satisfaction que « *la clarté des règles d'engagement qui ont évolué, la discipline d'emploi des armes, les postures adaptées et l'absence d'incident, individuel ou collectif, témoignent de cette maturité sédimentée « ici et là-bas »* ». De fait, les événements auxquels ont été confrontés le 1^{er} RCP au Louvre lors de l'attaque du 3 février 2017 ou le 1^{er} REG à Marseille le 1^{er} octobre 2017, ainsi que d'autres exemples à Valence, à Strasbourg, etc. en témoignent.

⁸ Rapport de l'inspecteur des Armées, déjà cité.

Il insiste sur la fiabilité de toutes les unités qui repose sur une mise en condition finale robuste avant la projection sur le terrain, tout en demandant que soient organisés davantage de séances d'information sur le cadre juridique de l'action, de scénarios de mise en condition partagés, de retour sur les bonnes pratiques observées lors des mandats précédents, de séances de techniques d'intervention opérationnelle rapprochées (TIOR).

En outre, selon l'inspecteur des Armées, « avec la pandémie, les contraintes de vie imposées ont redonné l'importance de la cohésion et du rôle des chefs de proximité pour mieux connaître, former et encourager leurs subordonnés dans un épanouissement collectif reconnu de tous ». Le « caractère opérationnel retrouvé de cette mission TN » est placé par les Armées à l'actif du bilan de *Sentinelle*.

1.3.3 Une adaptation logistique vertueuse

Un tel volume de forces jamais engagé depuis des décennies sur le territoire national a eu besoin d'une chaîne de soutiens qui n'a cessé de se transformer pour être efficace.

Ainsi, les conditions d'hébergement, d'alimentation et de renforcement de la condition du personnel, après avoir constitué des difficultés handicapantes, ont été progressivement améliorées. Par exemple, l'utilisation d'une carte d'alimentation *Sodexo* permet aux militaires de *Sentinelle* de recourir à des restaurants présélectionnés sur le trajet de la patrouille et non plus d'être soutenus en régie avec des contraintes sur la souplesse du dispositif.

De même, des équipements individuels et collectifs, non spécifiquement militaires, comme les véhicules ou les moyens de communication, ont été adaptés aux caractéristiques de la mission.

La création à Brétigny-sur-Orge d'une zone de transit mise en œuvre par le service du commissariat des Armées atteste d'une adaptation à haut niveau du soutien opérationnel pour les rotations d'unités dans la zone de défense et de sécurité Ile-de-France.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'opération Sentinelle a vu se succéder près de 225 000 militaires français, appartenant pour 95 % d'entre eux à l'armée de Terre, au cours de sept années pleines (2015-2021). Pour la première fois, depuis la fin de la guerre froide, les effectifs terrestres déployés sur le territoire national dépassent ceux mobilisés pour les opérations extérieures.

Après les attentats de 2015, la modification du cadre d'intervention des armées sur le territoire national s'est inscrite dans la ligne du Livre blanc de 2008 qui avait introduit le concept du continuum des enjeux de défense et de sécurité pour répondre aux nouveaux conflits tels que le terrorisme. L'état de siège n'ayant pas été décrété, le recours aux armées sur le territoire national s'est appuyé sur la règle de la réquisition, en principe d'usage limité dans le temps. Toutefois, la doctrine d'emploi des armées s'est dotée d'une posture de protection terrestre (PPT) qui installe la participation de l'armée de Terre dans la durée.

L'opération Sentinelle, en 2015, avait commencé par se développer dans le cadre d'une autonomie relative des ministères de l'intérieur et des armées en l'absence d'une autorité commune. Tel est toujours le cas puisque l'autorité civile conserve la maîtrise des mesures

mises en œuvre et que l'autorité militaire est seule juge de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour atteindre l'effet demandé. Mais, la nouvelle instruction 10 100 du SGDSN de 2017 a défini la C2ID comme une instance commune regroupant, au niveau central, les principaux acteurs des deux ministères concernés et assure la coordination des deux chaînes de commandement. Un véritable dialogue civilo-militaire s'est établi entre OGZDS et préfets de zone de défense. Il a permis d'aboutir à des propositions qui, au fil du temps, ont conduit à réduire les effectifs militaires de 10 000 à 3 000 hommes. Aujourd'hui, Sentinelle repose sur un dispositif opérationnel permanent de 3 000 hommes, un échelon de renforcement programmé de 4 000 hommes et une réserve stratégique de 3 000 hommes.

Globalement, les armées insistent plus sur les bénéfices qu'elles ont tirés à leur profit de leur participation à l'appui des forces de sécurité intérieure qu'aux effets obtenus en termes de lutte contre le terrorisme.

2 « UN EFFET MAJEUR SUR LE CHAMP DES PERCEPTIONS »

Quantifier l'effet de la prévention est difficile. Cependant, on peut tenter de mesurer l'impact de l'opération *Sentinelle* en termes de contribution à la lutte contre le terrorisme, d'effet sur les activités opérationnelles de l'armée de Terre, de coût humain et de dépenses budgétaires pour les finances publiques.

2.1 Une contribution subjective à la lutte contre le terrorisme

L'EMA a retenu un classement des différents événements que la force *Sentinelle* a dû gérer et qui s'élèvent de 7 335 en 2017 à 2 372 en 2020.

Si l'on s'efforce de ne considérer que les agressions proprement dites, les chiffres se limitent à 69 pour les agressions non terroristes et à 6 pour celles qui ont été qualifiées de terroristes.

Le rapport de l'inspecteur des armées a choisi de qualifier l'effet de *Sentinelle* en termes de perception subjective

2.1.1 Les « indicateurs » du ministère des armées

Les « indicateurs » du service rendu par *Sentinelle* présentés par l'EMA n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour les années 2015 et 2016. Pour les années 2017 et 2018, 6 « indicateurs » ont été suivis :

- périmètre de sécurité sur un colis ou un véhicule suspect ;
- signalement d'étrangers en situation irrégulière (ESI) ou d'activités suspectes ;

- altercations sur la voie publique ;
- aide à la personne ;
- appui aux forces de sécurité intérieure (FSI) ;
- divers.

Dans cette première liste d'« indicateurs », la lutte anti-terroriste (LAT) est absente. À partir de 2019, le nombre des « indicateurs » est passé à 8 et mentionne explicitement le terrorisme :

- périmètre de sécurité sur un colis ou un véhicule suspect ;
- signalement d'étrangers en situation irrégulière (ESI) ou d'activités suspectes ;
- altercations sur la voie publique ;
- aide à la personne ;
- appui aux forces de sécurité intérieure (FSI) ;
- action sur événement terroriste ;
- prêts de main-forte non liée terrorisme ;
- dégradation de biens, inscriptions etc.

En réalité, il s'agit davantage d'une classification d'événements par catégories que de véritables indicateurs. Bien qu'il soit difficile d'interpréter l'évolution de ces événements (baisse constante sur la période considérée 2017 à 2020), il faut néanmoins remarquer qu'elle suit la même courbe à la baisse que les forces déployées sur le territoire et que le changement de nature de la menace terroriste et donc de l'appui apporté aux FSI. Le passage d'une posture statique à une posture dynamique renforce aussi ce phénomène de baisse. L'ajout de catégories supplémentaires à partir de 2019 (dont celui de la LAT) ne modifie pas la trajectoire.

Tableau n° 3 : Les « catégories d'événements » de l'opération *Sentinelle*

Année	Périmètre de sécu sur colis/vhl suspect	Signalement ESI ou activité suspecte	Altercations sur la voie publique	Aide à la personne	Appui au FSI	Action sur événement terroriste	prêts de main-forte non liée terrorisme	Divers	Dégradation de biens, inscriptions etc	Total
2015	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
2016	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
2017	2029	1195	158	437	2528	NC	NC	988	NC	7335
2018	1509	373	195	428	1903	NC	NC	1003	NC	5411
2019	1105	155	144	294	1496	2	77	NC	13	3286
2020	763	333	91	144	892	4	126	NC	19	2372

NC : non comptabilisé

Source : EMA

L'action de dissuasion ou de prévention des actions terroristes n'est pas mesurable. Pour l'EMA, « les chiffres ainsi recensés montrent que la vocation initiale de *Sentinelle* de lutte contre le terrorisme militarisé est dévoyée ». En effet, pour lui :

- les actions conduites ne touchent que marginalement le domaine de la lutte anti-terroriste. Elles contribuent en revanche à la tranquillité publique par l'intervention d'opportunité ou l'appui aux FSI pour des incidents de l'insécurité quotidienne ;

- les actions conduites dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine sont prégnantes, alors que les armées n'ont pas pour mission de contribuer à cette politique (cf. 3^{ème} partie).

La formulation est à nuancer. En effet, s'il est possible de soutenir que la vocation initiale de *Sentinelle* à la lutte contre le terrorisme militarisé est dévoyée, notamment parce qu'elle dure dans le temps, en revanche les interventions sur colis, véhicules activités suspects ou étrangers en situation irrégulière, ne sont pas dénuées de tout lien avec la lutte contre le terrorisme.

Depuis l'été 2021, le CPCO a adopté un nouveau classement qui distingue les actions de *Sentinelle* en contribution à l'ordre public hors champ et dans le champ de la lutte anti-terroriste.

Curieusement, alors que les demandes de surveillance des édifices religieux ont toujours été abondantes, le nombre de sites surveillés n'est suivi que depuis 2021. Le tableau ci-dessous présente le nombre moyen de sites sous surveillance chaque jour. Depuis fin 2017, l'action de *Sentinelle* s'exerce uniquement sur un mode dynamique. La seule surveillance statique est celle du tunnel sous la Manche, en zone Nord.

Tableau n° 4 : Nombre moyen de sites sous surveillance par jour

2021	Sites religieux	Gares	Aéroports	Ports	Bâtiments publics	Zones publiques	Frontières
IDF	323	40	9	2	372	21	0
Nord	21	8	1	1	41	26	2
Est	65	7	2	1	75	3	8
Ouest	58	11	2	1	70	15	1
Sud	85	3	3	2	19	11	2
Sud Est	33	6	1	0	7	0	
Sud Ouest	66	11	4	1	86	0	10
Total	651	86	22	8	670	76	23

Source : EMA

Le classement du ministère des armées repose sur un décompte, telle une main courante, de tous les événements auxquels les militaires de *Sentinelle* ont été confrontés. Pour tenter d'affiner l'appréciation de la contribution de *Sentinelle* à la lutte contre le terrorisme, la Cour a demandé au ministère des armées de ne retenir que les agressions proprement dites et de distinguer les agressions de nature terroriste de celles qui ne l'étaient pas.

2.1.2 Agressions de nature terroriste / agressions de nature non terroriste

Le procureur de la République décide du classement terroriste ou non d'un acte, s'il y a une plainte associée. La répartition des agressions dans la typologie est pour le reste réalisée par le CPCO, sur remontée d'information des états-majors de zone de défense.

Sur la période 2015-2018, 9 militaires de la force *Sentinelle* ont été blessés et aucun décès n'est à déplorer. De plus, aucun attentat sur un militaire n'a été relevé pour l'année 2019 et l'année 2020 qui a été marquée par la période de confinement liée au COVID.

Les deux principaux modes d'actions employés sont des armes blanches (couteau ou machette) et des armes par destination (véhicule). Un seul attentat contre les militaires a fait l'objet de l'utilisation d'une arme à feu, à Strasbourg. Par ailleurs, la région Ile-de-France, qui concentre presque 50% de l'effectif concentre aussi 50% des attentats (3 sur 6).

Tableau n° 5 : Les agressions de nature terroriste sur la force *Sentinelle*

Détail/Année	2015	2016	2017			2018
Date	3 février	1er janvier	3 février	18 mars	9 aout	11 déc
Lieu	Nice	Valence	Paris	Orly-Sud	Levallois-Perret	Strasbourg
Nb de militaires blessés	2	0	0	0	6	1
Nombre d'agresseurs	1	1	1	1	1	1
Arme utilisée	Couteau	Véhicule	machette	/	Véhicule	arme à feu

Source : EMA

Les agressions de nature non terroriste n'ont pas fait l'objet d'un suivi pour l'année 2015. Du 1^{er} janvier 2016 à fin mars 2019, les agressions ont été comptabilisées de manière globale (sans détail sur le type d'agression).

A partir d'avril 2019 jusqu'à ce jour, quatre catégories d'agression de type non terroriste ont été suivies :

- Verbale
- Entrave à l'accomplissement de mission
- Physique avec armes (hors arme à feu)
- Physique avec arme à feu

Tableau n° 6 : Les agressions de nature non terroriste de la force *Sentinelle*

Agression/Année	2015	2016	2017	2018	2019		2020
Verbale	NC	ND	ND	ND	ND	41	61
Entrave à la mission	NC	ND	ND	ND	ND	2	7
Physique avec arme	NC	ND	ND	ND	ND	4	1
Physique avec arme à feu	NC	ND	ND	ND	ND	0	0
Sous total	NC	61	38	30	16	47	69
Total agression	NC	61	38	30	63		69

NC : non comptabilisé - ND : non détaillé

Source : EMA

Les agressions non terroristes sont peu nombreuses et de nature presque exclusivement verbale.

2.1.3 « 25 % d'actions et 75 % de perceptions »

Le rapport de l'inspecteur des Armées du 2 juillet 2021 a choisi de qualifier par ces mots l'impact de l'opération *Sentinelle* : « *Dans sa manifestation quotidienne, l'opération Sentinelle peut aujourd'hui se traduire par la formule « 25 % d'actions et de livrables concrets » et « 75% de perceptions et d'effets immatériels au profit de la sécurité nationale ». Si les 25 % de contributions finalisées valorisent le professionnalisme de nos soldats, un travail d'éducation au profit des 75 autres % devrait faire gagner aux armées l'influence nécessaire, l'habitude de changements de posture et une adéquation anticipée aux besoins réels, en lien avec la chaîne civile ».*

Un peu plus loin le rapport ajoute : « *Les autorités préfectorales comme les états-majors zonaux reconnaissent que l'opération Sentinelle est caractérisée par un rapport pouvant être considéré à 75 % de perceptions et 25 % d'actions. Si personne aujourd'hui ne remet en cause la plus-value des armées dans les 25 %, elles doivent investir et structurer les 75 % restants en jouant sur la palette pédagogique offerte ».*

Il précise par ailleurs : « *Six années après le déclenchement de l'opération Sentinelle, l'engagement et l'investissement des armées sont clairement plébiscités par les autorités civiles, préfets de département et de région, mais aussi par les élus locaux. Au quotidien, dans un contexte sécuritaire national tendu, les citoyens ainsi protégés montrent également leur attachement sincère à leurs soldats par des gestes de sympathie et de soutien manifeste qui, au-delà d'un livrable de sécurité particulier, comportent en creux un rôle immatériel rassurant et une posture de protection appréciée ».*

Ces trois extraits montrent qu'en dépit du faible nombre d'interventions anti-terroristes *stricto sensu*, les armées semblent satisfaites de leur propre contribution aux FSI, en termes de professionnalisme militaire et de valorisation aux yeux de l'extérieur.

2.2 Des effets sur les activités opérationnelles de l'armée de Terre

L'opération *Sentinelle* a été très consommatrice de personnel et a demandé une préparation opérationnelle spécifique. Le nombre élevé en jours d'absence a eu un impact sur le moral et la fidélisation des militaires. *Sentinelle* fait peser un risque sur la préparation opérationnelle.

2.2.1 Un bilan RH en demi-teinte

2.2.1.1 La variation et la répartition des effectifs

L'opération *Sentinelle* est armée par du personnel de l'armée de Terre à hauteur de 97% et de l'armée de l'air et de l'espace pour le reste. Toutes les unités de l'armée de Terre sont mobilisées par roulement. L'effectif moyen maximal déployé sur les cinq dernières années est

de 7 488 hommes/jour en 2015 (attentat contre Charlie Hebdo). Ce chiffre respecte le contrat opérationnel de protection qui mentionne un effectif pouvant aller à 10 000 hommes/jour.

Le tableau ci-dessous présente les moyennes annuelles des effectifs *Sentinelle* déployés de 2015 à 2020. Les chiffres de 2021 sont estimatifs. Les moyennes annuelles les plus élevées sont en 2015 (Charlie Hebdo, Hyper Cacher et Bataclan) et 2016 (Nice).

Tableau n° 7 : Effectifs *Sentinelle* déployés et en alerte

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (prévisionnel)
Effectif moyen (hommes/jour)	7 488	7 606	7 001	4 649	4 260	3 881	3 125
Effectif moyen en alerte (hommes/jour)	2 512	2 394	2 999	5 351	5 740	6 119	6 875

Source : EMA

Alors que l'effectif moyen déployé en 2015 représentait 75 % de l'effectif total (10 000), en 2021 il n'en représentait plus que 31 %. La proportion s'est inversée et c'est l'effectif d'alerte qui représente dorénavant les trois quarts de *Sentinelle*. La diminution constante des effectifs est conforme à la volonté politique et le fruit du dialogue civilo-militaire permanent tant au niveau zonal (préfets de ZDS et OGZDS) que national en C2ID. L'évolution de ces chiffres est en cohérence avec l'évolution de la menace terroriste, les armées étant moins sollicitées pour faire face à une menace endogène solitaire.

La ressource nécessaire pour être en mesure de déployer en permanence l'effectif théorique *Sentinelle* de 7 000 hommes, soit 3 000 pour le dispositif opérationnel permanent (DOP) et 4 000 pour l'échelon de renforcement programmé (ERP), doit être trois fois supérieure, soit 21 000 hommes disponibles, de manière à assurer les rotations sur une durée de 6 mois (3 mandats de 2 mois).

Le cycle de préparation opérationnelle des régiments de la force opérationnelle terrestre est conçu en six phases s'étalant sur deux ans, période au cours de laquelle l'unité doit pouvoir participer à une opération extérieure et à deux missions de type *Sentinelle*. Ce sont donc les mêmes soldats qui effectuent les opérations extérieures dans le cadre de la gestion de crises de la fonction intervention et les missions de type *Sentinelle* dans le cadre de la fonction protection. Ainsi les OPEX se prolongent en MISSINT dans un *continuum* militaire qui est aisément compréhensible en termes de communication.

Le tableau ci-dessous présente, à partir de 2018, le nombre de mandats *Sentinelle* moyen pour chaque unité d'une arme. Pour la période 2015 à 2017, les données ne sont pas disponibles.

Tableau n° 8 : Moyenne des mandats *Sentinelle* par an et par arme

Arme	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Infanterie	NC	NC	NC	1,3	1,3	1,3

Arme Blindée Cavalerie	NC	NC	NC	0,5	0,5	0,5
Artillerie	NC	NC	NC	0,3	0,4	0,3
Génie	NC	NC	NC	0,3	0,4	0,3
Train	NC	NC	NC	0,3	0,2	0,3
Transmissions	NC	NC	NC	0,3	0,3	0,3
Matériel	NC	NC	NC	0,1	0,1	0,1

Source : EMA

L'Infanterie participe à hauteur d'1,3 mandat par unité et par année. Ce chiffre est à comparer à celui des autres armes qui réalisent 0,1 à 0,5 mandat par unité et par année. L'Infanterie assumant plus d'une mission *Sentinelle* par an est soumise à la plus forte pression, ce qui n'est pas anormal compte tenu de ses effectifs.

Selon le plan de charge des unités du commandement de la force terrestre déployées pendant les années 2016 à 2018, l'effort se concentre sur certaines brigades. Les trois brigades les plus sollicitées, parmi les douze commandements et brigades concernés, ont fourni 80 % de l'effectif total en 2016, puis 69 % en 2017 et 63 % en 2018. L'effort serait mieux réparti dorénavant.

2.2.1.2 Une préparation opérationnelle spécifique

Les militaires de chaque armée sont soumis à une préparation opérationnelle spécifique. La marine nationale ne fournissant pas d'effectif en permanence pour l'opération *Sentinelle*, seules les formations des personnels de l'armée de Terre et l'armée de l'Air et de l'Espace sont décrites ci-dessous.

Armée de Terre

Selon la définition de l'armée de Terre l'entraînement est l'une des deux composantes de la préparation opérationnelle (PO) avec la formation et qui vient en complément de celle-ci. L'entraînement distingue trois niveaux : le niveau métier (ou préparation opérationnelle métier – POM), le niveau interarmes (ou préparation opérationnelle interarmes – POIA) et la mise en condition finale (MCF) qui est spécifique au théâtre d'opération concerné.

L'engagement des unités de l'armée de Terre est soumis à des conditions de préparation opérationnelle ayant pour but l'obtention d'un niveau de qualification minimale.

La formation est réalisée sous la forme d'une mise en condition finale (MCF) qui se déroule sur une semaine. Elle intègre plusieurs formations individuelles et collectives. A titre d'exemples, la MCF comprend :

- une formation à des techniques d'auto-défense appelée TIOR (techniques d'intervention opérationnelle rapprochée) ;
- des séances de tir avec l'arme de dotation (fusil d'assaut et/ou arme de poing) ;
- un rappel des techniques de secourisme ;
- une instruction juridique portant, en particulier, sur les conditions d'ouverture du feu (cadre de la légitime défense) ;
- une formation à l'utilisation des moyens de communication ;

- une sensibilisation au stress opérationnel et au suivi d'un évènement grave.

Cette MCF est suivie par un rallye de synthèse faisant l'objet d'un procès-verbal définissant le niveau atteint par l'élément engagé. L'objectif de cette activité est l'évaluation et le contrôle des savoir-faire acquis afin de valider les unités engagées. L'acquisition des prérequis obligatoires ainsi que la phase de contrôle portent sur deux semaines.

Par ailleurs, chaque militaire désigné dans le cadre de l'opération *Sentinelle* doit, avant sa participation à la MCF, avoir effectué :

- l'instruction sur le tir de combat (ISTC) de l'arme de dotation détenue lors de la mission (fusil d'assaut et/ou arme de poing) modules Alpha, Bravo et Delta avec protection balistique ;
- la formation premiers secours civiques de niveau 1 (PSC1) et sauvetage au combat de niveau 1 (SC1).

Dans l'armée de Terre, les journées d'instructions et d'entraînements dédiées à *Sentinelle* sont comprises dans une phase de mise en condition finale (MCF) propre à l'opération. La durée de la MCF est déterminée par le chef de corps au regard du niveau initial de préparation, de l'historique des activités passées et de l'expérience de l'unité au début de la préparation spécifique (généralement comprise entre une et trois semaines)

L'armée de Terre suit depuis 2015 trois indicateurs (qui ne se cumulent pas) :

- les journées de formation et d'entraînement (JFE), qui sont un outil de pilotage interne permettant de fixer un plafond de 120 jours d'activité tant en garnison que hors garnison ;
- les journées de préparation opérationnelle (JPO), qui sont un indicateur associé à la LPM de programmation et dont la cible est de 90 jours ;
- les journées hors domicile (JHD), qui regroupent les journées de formation et d'entraînement hors garnison et les activités opérationnelles, sont un outil de pilotage interne permettant de mesurer la charge de sujétion militaire assurée par le militaire.

Tableau n° 9 : Indicateurs d'activités

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Journées de formation et d'entraînement	103	110	114	119	120	118
Journées de préparation opérationnelle	64	72	81	81	82	79
Journées hors domicile	134	140	141	136	135	136

Source : EMA

Dans les brigades les plus sollicitées par *Sentinelle* et les opérations extérieures, la plupart des militaires ont été absents de leur domicile 140 jours ou plus jusqu'en 2017, pour l'entraînement ou les opérations, un chiffre qui a été ramené à 135 jours depuis 2018.

Tableau n° 10 : Part de *Sentinelle* dans les journées hors domicile

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
J/H	SENTINELLE (déployé)	33	35	30	21	20	17	15
	Total MISSINT (déployé)	34	35	29	22	21	21	18
	ALERTE SENTINELLE	35	37	31	31	31	29	28

Source : EMA

La part de *Sentinelle* dans l'ensemble des journées hors domicile, qui cumule les effectifs déployés et ceux en alerte, en entraînement et en opération, tend à se réduire. De 68 jours en 2015 (51 %), elle est passée à 46 jours en 2020 (33 %). L'impact demeure cependant élevé sur l'ensemble des jours d'absence.

Armée de l'Air et de l'Espace :

Chaque personnel de l'armée de l'Air et de l'Espace (AAE) devant effectuer la mission *Sentinelle* est engagé sur un stage de formation nommé « *Griffon* ». Celui-ci est réalisé au centre de préparation opérationnelle du combattant de l'armée de l'air et de l'espace (CPOCAA) à Orange. Ce stage a évolué à cause de la crise sanitaire. Il a été réduit temporairement à 5 jours du fait de problèmes de logement mais devrait rapidement revenir à sa durée initiale de 11 jours. Cette réduction de la durée du stage a été en partie compensée par les prérequis de formation imposés aux stagiaires ce qui a eu pour effet de diminuer légèrement le vivier des recrues, sans conséquence notable : le volume des détachements air a été légèrement réduit en cohérence avec la baisse d'activité dans les aéroports dont la surveillance incombe traditionnellement aux unités mises sur pied par l'AAE.

Sur la période de 2015-2020, l'AAE a dispensé une moyenne de 330 journées d'instruction à environ une centaine de personnels par an.

2.2.2 Le moral des armées affecté et la fidélisation fragilisée

Le moral des armées constitue un indicateur qui est régulièrement mesuré avec soin.

Armée de Terre

Huit indicateurs ont été initialement validés par le chef d'état-major de l'armée de Terre fin 2016 et regroupés en cinq thématiques. Ils sont suivis tous les six mois par le bureau condition du personnel - environnement humain.

Un sondage a été réalisé en septembre-octobre 2019 auprès de 1 686 militaires servant dans l'armée de Terre (249 officiers, 566 sous-officiers et 871 militaires du rang) ayant participé à *Sentinelle* au moins une fois depuis janvier 2019⁹.

⁹ Les enseignements de ce sondage confirment ceux tirés d'une mission de l'inspection de l'armée de terre, en décembre 2017, qui avait analysé l'influence de l'opération *Sentinelle* sur le moral des militaires participants..

Fin 2019, la satisfaction globale liée à l'opération *Sentinelle* se maintenait à un niveau élevé (70%), au-dessus du niveau observé fin 2018 (67%) malgré une légère baisse sur le dernier semestre (-3%).

Toutefois, le manque d'attractivité est souligné par près d'un militaire sur trois (31% d'insatisfaits), principalement les officiers (38%). Le nombre de mandats *Sentinelle* effectués est jugé trop élevé par un militaire sur quatre (quelle que soit la catégorie).

Les trois principales insatisfactions, à niveau quasi égal, restent :

- l'aspect répétitif et usant de la mission, toujours déploré par plus du quart des participants à l'opération ;
- l'éloignement de la famille, contrainte forte pour un militaire sur quatre (29% des officiers, 27% des sous-officiers et 25% des MDR) ;
- le sentiment d'inutilité, surtout exprimé par les MDR (les cadres regrettant plutôt les conséquences sur la préparation opérationnelle, le manque d'intérêt de la mission ou encore le choix des zones d'action).

L'attractivité de la mission est différemment appréciée selon les armes. Elle est jugée faible dans l'infanterie et le train (>44% de jugements négatifs) et, dans une moindre mesure, dans l'Arme blindée et cavalerie, le génie et l'artillerie (>25%). Elle est jugée plus forte dans les transmissions et le matériel, surtout par les MDR. A noter que l'aviation légère de l'armée de terre n'a pas été sondée lors de cette étude réalisée en 2019.

Armée de l'Air et de l'Espace

Les remontées qui sont faites par les chefs de détachement de l'AAE auprès du CDAOA par le biais de compte rendu de fin de mission mais aussi par le biais de visites du CDAOA auprès des unités déployées sur les différents sites démontrent que le moral des aviateurs engagés est bon. La coopération avec l'armée de Terre se déroule très bien et les aviateurs sont satisfaits de participer à la protection du territoire dans le cadre de cette opération.

Pour sa part, l'inspecteur des Armées, dans son rapport du 2 juillet 2021, concède que *« néanmoins, bien que cette mission soit désormais clairement comprise par le personnel militaire et appréciée par sa finalité, les perceptions demeurent variables selon les catégories de personnel, les unités et les zones de déploiement. Il apparaît ainsi plus aisé d'adhérer à cet engagement pour un jeune engagé que pour un cadre expérimenté, ayant multiplié les déploiements successifs et répétitifs durant six années (jusqu'à 20 missions Sentinelle depuis 2015 pour un cadre rencontré) »*.

Par ailleurs, la fidélisation constitue un point de fragilité.

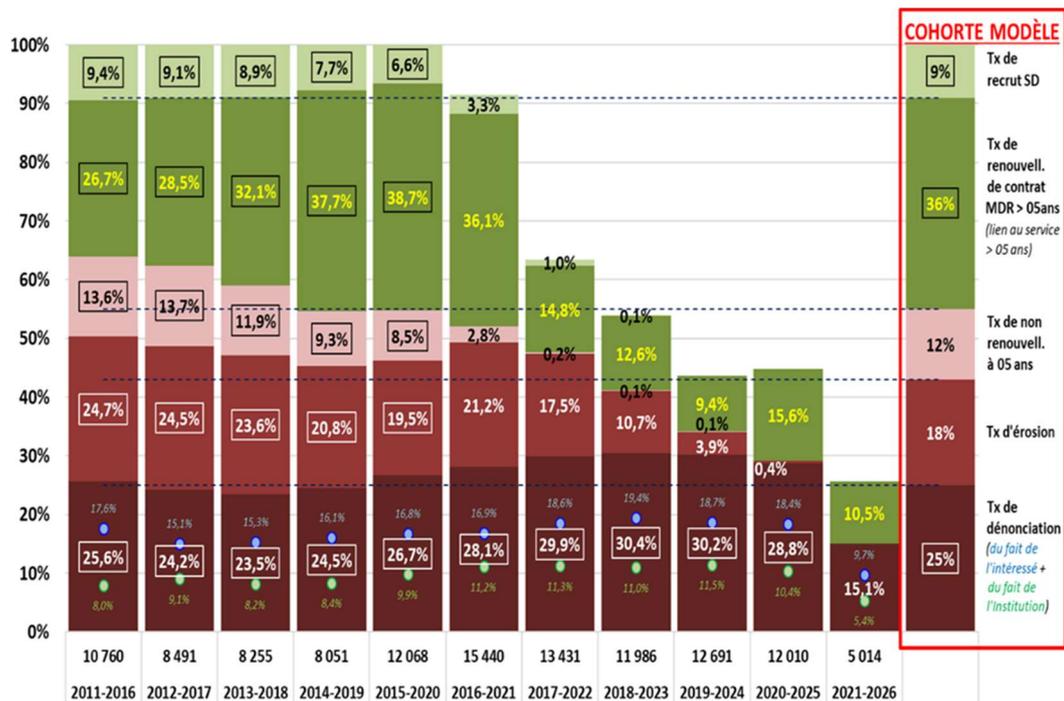
Armée de terre

Plusieurs données retracent le taux de fidélisation des militaires du rang (85% des effectifs de l'armée de terre) :

- le taux de recrutement semi-direct (promotion de militaire du rang à sous-officier) passe de 9,4% fin 2011 à 6,6% fin 2020 et 3,3 % fin 2021 ;

- le taux de renouvellement de contrat supérieur à 5 ans passe de 26,7% en 2011 à 38,7% en 2020 mais baisse à 36,1 % fin 2021 avec des projections mauvaises les années suivantes ;
- parallèlement, le taux de dénonciation du fait de l'intéressé ou de l'institution tend à augmenter ;
- le taux d'érosion connaît un pic à 21,2 % fin 2021.

Tableau n° 11 : Suivi des cohortes de militaires du rang de l'armée de Terre à 5 ans



Source : EMA

Toutefois le lien entre cette inflexion du taux de fidélisation à 5 ans des militaires du rang de l'armée de Terre, et le manque d'attractivité de l'opération *Sentinelle*, ressenti par un tiers des militaires concernés, ne semble pas facile à démontrer.

Armée de l'Air et de l'Espace

La mission *Sentinelle* - Air dans les volumes actuels (environ 600 militaires/an) ne pénaliserait pas la fidélisation au sein de l'AAE mais demeurerait un point d'attention au bon fonctionnement des unités. Il est souvent délicat pour les unités de se séparer de compétences rares durant 2 mois par semestre, notamment en temps de crise COVID avec le renforcement des normes sanitaires nécessaires à l'engagement de la mission (mise en septaine).

2.2.3 Un risque sur la préparation opérationnelle

La recommandation n° 2 du rapport de la Cour de 2017 demandait à l'EMA, à échéance immédiate, de « *privilégier le retour à un niveau adéquat de la préparation opérationnelle des armées* ».

2.2.3.1 Un alourdissement de la charge en programmation

L'inspecteur des armées dans son rapport du 2 juillet 2021 notait que « *cet engagement volumineux et constant d'environ 6 500 hommes en moyenne – soit l'équivalent d'une brigade – constitue donc une charge en programmation qui doit prendre en parallèle les objectifs ambitieux de préparation opérationnelle à haute intensité fixés par le CEMAT* ».

Armée de Terre

L'impact de *Sentinelle* sur les activités de la préparation opérationnelle métier (POM), interarmes (POIA) et mise en condition finale (MCF) dépend du volume de troupes consacré à l'opération et de sa durée de déploiement.

Avec le retour à un niveau d'engagement moindre de l'opération *Sentinelle*, l'EMA considère que les créneaux de préparation opérationnelle interarmes sont de nouveau assurés à 100%. La recommandation n° 2 ne serait donc suivie d'effet que lorsque l'engagement de *Sentinelle* serait au niveau le plus bas.

S'agissant des mises en condition finale avant OPEX, elles sont par principe préservées car elles conditionnent l'efficacité des troupes en opération extérieure. Les remises en condition opérationnelle au retour des OPEX ne sont pas en théorie impactées par le contrat opérationnel TN¹⁰ 000, sauf indirectement par effet de domino. Ces phases-là (mise en condition finale et remise en condition opérationnelle) sont « incompressibles » et ne se chevauchent pas avec le contrat TN.

La situation opérationnelle de référence prévoit un engagement permanent de l'armée de Terre dans l'opération *Sentinelle* permettant de préserver les POIA et POM (volume de troupes inférieur ou égal à 3 000 h déployés + 1 000 h en alerte).

Mais les POIA puis les POM sont ensuite touchées par l'effet produit par le volume et la durée d'une montée en puissance (égale ou supérieure à 7 000 h).

L'expérience de l'armée de Terre montre qu'un sursaut quantitatif (*surge*) de *Sentinelle* pendant un mois est possible sans impact lourd sur la programmation de la préparation opérationnelle, mais au-delà, le besoin de préparation des relèves de *Sentinelle* obère la disponibilité des unités en POM-POIA et engendre des annulations non compensées.

Le phénomène se reproduit aux rotations suivantes, avec des effets cumulatifs non maîtrisables.

¹⁰ TN = théâtre national

Ce sont alors les arbitrages entre POM, POIA et formation, effectués par les échelons de commandement, qui amortissent ces renoncements.

Au total, après 1 mois et 15 jours de déploiement à 7 000 hommes, l'armée de Terre perdrait virtuellement son capital de rotations en centre d'entraînement spécialisé, ce qui a été le cas dans les premières années de *Sentinelle*. Après 3 mois, elle aurait épuisé son capital de POIA et entamé son capital de POM. Après 9 mois, elle aurait épuisé POM et POIA et entamé son capital de formation (initiale, complémentaire et de spécialité).

Armée de l'air et de l'espace

La performance des activités opérationnelles de l'AAE ne serait pas entamée par *Sentinelle*. Toutefois, l'opération induit une charge supplémentaire pour les unités qui n'ont pas été compensée par une augmentation des effectifs, d'où les difficultés que peuvent rencontrer certaines unités à se séparer de leurs spécialistes. L'engagement opérationnel de l'AAE sur le théâtre national ou en OPEX demeure élevé et la ressource RH dans certaines spécialités peut s'avérer tendue. Pour l'AAE, il n'existe en effet pas de phase de régénération ni de phase de préparation opérationnelle, l'engagement est permanent.

2.2.3.2 Des capacités d'entraînement grevées par la mobilisation des véhicules

Chaque année plus de 1 200 véhicules sont déployés dans le cadre de *Sentinelle*. Ils sont fournis soit par le Service du commissariat des armées (SCA) ou la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels Terrestres (SIMMT). En 2015, dans l'urgence le SCA avait eu recours à des véhicules de location.

Tableau n° 12 : Véhicules mobilisés pour l'opération Sentinelle

Type véhicule/année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 au 25 mai
SCA : véhicules de locations	272	0	0	0	0	0	0
SCA : véhicule patrimoniaux	800	800	800	700	680	700	682
SIMMT : véhicules tactiques	400	520	520	520	480	520	482
Total véhicules déployés	1 472	1 320	1 320	1 220	1 160	1 220	1 164

Source : EMA

L'inspecteur des armées dans son rapport du 2 juillet 2021 relevait que « *de même, les exigences des OGZDS en termes de véhicules grevent les parcs de service permanent des régiments, contraignant leurs capacités d'entraînement en garnison. A titre d'exemple, un EMT¹¹ régimentaire rencontré rendait compte du déploiement de 50 % de son parc VLTT¹² pour trois UP1¹³ engagées. 100 % du parc serait engagé en cas de déclenchement des effectifs*

¹¹ EMT : état-major tactique.

¹² VLTT : véhicule de liaison tout terrain.

¹³ UP1 : Unité Proterre, composée de 27 militaires.

en réserve à 72 heures (disponibilité opérationnelle ou DO), touchant alors l'intégralité des activités du régiment ».

La diminution de moitié des effectifs déployés sur le terrain, au bout de six ans, ne se retrouve pas dans le niveau de mobilisation des véhicules qui reste à un niveau élevé.

2.3 Un poids budgétaire prééminent au sein des MISSINT

Si les Armées ne mesurent que les surcoûts de *Sentinelle*, la Cour a évalué les coûts complets de cette opération dont le poids budgétaire est le plus important des MISSINT.

2.3.1 Les surcoûts de *Sentinelle*

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait formulé les recommandations suivantes :

« *Recommandation N°3 (EMA – EMAT - SGA) : avant de prendre toute décision relative à l'éventuelle implantation d'unités isolées de réserves, mesurer les coûts complets qu'elles représenteraient et en évaluer le ratio coût-efficacité* ».

« *Recommandation N°4 (DAF – EMA) : inscrire en loi de finances initiale les surcoûts liés à *Sentinelle* sur la base de critères partagés entre le ministère de la défense et la direction du budget. (PLF 2018)* ».

Le BOP OPEX MISSINT finance uniquement les surcoûts de la mission intérieure *Sentinelle*.

Pour les armées, le coût financier de cette mission n'est suivi et n'a de sens qu'à travers ce prisme, rien ne permettant d'indiquer que l'absence de cette mission annulerait la différence entre coûts complets et surcoûts. La recommandation n° 3 n'a donc pas été suivie.

Les surcoûts sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 13 : Surcoûts *Sentinelle* financés par le BOP OPEX MISSINT

En Euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coûts HT2	106 995 203	75 454 000	80 656 977	57 091 505	62 248 000	54 663 302
Coûts T2	75 505 375	106 314 833	117 091 489	95 889 382	85 374 000	76 848 000
TOTAUX	182 500 578	181 768 833	197 748 466	152 980 887	147 622 000	131 511 302

Source : EMA

Les surcoûts MISSINT / *Sentinelle* éligibles ont été les suivants :

- Titre 2 : le surcoût des personnels militaires déployés dans l'opération *Sentinelle* est composé de deux indemnités opérationnelles spécifiques versées au titre de la participation aux missions intérieures et qui ne sont pas imposables. L'indemnité de service en campagne (ISC/S)

est versée mensuellement et son montant varie en fonction de divers critères d'éligibilité comme le grade, la situation familiale, le nombre de jours ouvrant droit. L'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle (AOPER/S) d'un montant de 10 € par jour est versée mensuellement aux militaires du grade de soldat jusqu'à celui de capitaine (ou équivalent) inclus qui ont participé à *Sentinelle*. Ces dépenses spécifiques sont imputées directement sur le BOP OPEX-MISSINT. Dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), au 1^{er} janvier 2022, ces deux indemnités seront remplacées par l'indemnité unique dénommée « indemnité de sujétion d'absence » (ISAO) qui sera d'environ 10 % supérieure aux précédentes, soit un surcoût de 5 à 8 M€.

- Hors Titre 2 : fonctionnement courant (alimentation, hébergement...), entretien programmé du matériel (coût horaire ou au km), carburant, équipement et protection, habillement, télécommunication et frais de déplacement. Le périmètre d'imputation budgétaire a évolué depuis la création de l'opération *Sentinelle* notamment avec un transfert de certaines dépenses initialement supportées – préfinancées en quelque sorte - par les armées (entre 2015 et 2019) vers une imputation directe sur le BOP OPEX-MISSINT depuis 2020. À ce jour, les dépenses HT2 prises en charge directement sont les dépenses d'alimentation, de télécommunications et de déplacement des personnels.

Le financement interministériel globalisé pour les surcoûts MISSINT (*Sentinelle* et autres MISSINT éligibles sur le BOP OPEX-MISSINT) a été le suivant :

Tableau n° 14 : Financement interministériel globalisé surcoûts MISSINT

En Euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAUX SENTINELLE	182 500 578	181 768 833	197 748 467	152 980 888	147 622 000	131 511 183
TOTAUX AUTRES MISSINT	4 089 833	7 582 955	13 020 236	4 664 304	8 353 000	33 024 144
Provision MISSINT (LFI)	11 000 000	26 000 000	41 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
Décret d'avance (financement interministériel)	176 100 000	163 100 000	0	0	0	0

Source : EMA

Ce tableau permet de constater que la recommandation n°4 a été suivie puisque, depuis 2018, la loi de finances initiale a inscrit une dotation de 100 M€ à titre de provision pour financer les surcoûts des MISSINT.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Défense, la Cour constatait « les avancées réalisées en matière de budgétisation de la dotation OPEX-MISSINT ainsi que les bénéfices de son augmentation pour l'exécution de la mission Défense ». Mais la programmation des surcoûts devait encore être améliorée avec l'identification en LFI des surcoûts hors titre 2 des missions intérieures, qui ne faisaient jusqu'à présent l'objet d'aucune attribution de ressources.

La note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Défense relève un progrès car « *le PAP Défense 2021 affecte 30 M€ de dépenses de fonctionnement à l'action 7 - Surcoûts liés aux missions intérieures du P178* ». La provision prévue à l'article 4 de la LPM n'intègre, cependant, toujours pas le titre 2 dédié aux missions intérieures, qui font l'objet d'une ouverture de crédits hors dotation, ce qui a justifié que la Cour reconduise sa recommandation d'inclure le titre 2 MISSINT à la provision prévue à l'article 4 de la LPM.

La note d'exécution budgétaire ajoutait que « *l'aboutissement de la trajectoire de la dotation a mis un terme aux sous-budgétisations chroniques des surcoûts OPEX-MISSINT dénoncées par la Cour. La recommandation visant à réduire les sous-programmations des surcoûts peut donc être considérée comme mise en œuvre* ». La sincérité de cette budgétisation sera donc complète quand la dotation initiale inclura le titre 2 MISSINT dans la LPM.

Au sein des dépenses Hors Titre 2, les dépenses d'infrastructure pour l'opération *Sentinelle* (aménagement et rénovation) ont été les suivantes :

Tableau n° 15 : Dépenses d'infrastructure pour *Sentinelle*

En Euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coûts d'infrastructure / hébergement	-	6 664 000	14 463 000	8 311 000	-	-

Source : EMA

En pleine crise COVID, la conjonction d'un haut niveau de déploiement (de mars à mai 2020 puis de novembre 2020 à février 2021) a compliqué le sujet de l'hébergement, qui a amené à parfois disposer d'infrastructures temporaires de catégories inférieures, pour tenir compte à la fois des forts volumes à héberger et du respect de conditions sanitaires strictes.

Actuellement, avec un dispositif déployé d'environ 3 000 hommes, y compris en contexte COVID, 100% de la force *Sentinelle* est hébergée sur des sites de première catégorie, ce qui n'était pas le cas au début de l'opération.

Deux points d'attention sont à signaler pour la ZDS-Paris : la perte programmée en 2024 du Val-de-Grâce (673 places en plein cœur de Paris) et celle du Fort neuf de Vincennes en 2025 (900 places aux portes de Paris) qui nécessiteront de recréer cette capacité au Nord de la Seine.

2.3.2 L'évaluation des dépenses de *Sentinelle* en coûts complets

L'État-major des armées considère que seuls les surcoûts de cette mission sont pertinents et n'a pas souhaité répondre à la demande de la Cour sur l'évaluation des dépenses de *Sentinelle* en coûts complets.

L'exercice a donc été réalisé par la Cour à partir des coûts fournis dans les projets annuels de performance du programme 212 (soutien de la politique de défense) pour obtenir une estimation du coût d'opportunité de l'opération *Sentinelle* qui s'élève donc à plus de 2 milliards d'€ cumulés de 2015 à 2020.

Tableau n° 16 : Evaluation des coûts complets de *Sentinelle*

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coûts HT2	106,99	75,45	80,65	57,09	62,48	54,66
Coûts T2	75,50	106,31	117,09	95,88	85,37	76,84
TOTAUX Surcoûts	182,50	181,76	197,74	152,98	147,62	131,51
RCS (HCAS)	232,13	235,79	217,03	144,12	132,06	120,31
Coûts complets	414,63	417,55	414,77	297,10	279,68	251,82

Source : EMA, Cour des comptes

Les coûts de RCS sont fondés sur une projection moyenne estimée, comme au tableau n°7, à 7 488 hommes en 2015, 7 606 en 2016, 7 001 en 2017, 4 649 en 2018, 4 260 en 2019 et 3 881 en 2020. Le coût moyen retenu est d'environ 31 000 € (hors CAS) par homme et par an¹⁴.

Si l'on tenait compte des jours pendant lesquels les militaires ne patrouillent pas, en décomptant les neuf semaines de permissions et les week-ends, il resterait environ 220 jours. Il conviendrait donc d'augmenter les coûts complets d'un ratio de 1,66 (365/220), soit un total de 3,3 Mds€ pour la période 2015-2020.

Cette évaluation doit être considérée avec précaution et relativisée puisque, même si le format de *Sentinelle* a sensiblement été réduit depuis 2018, le nombre de militaires déployés a été variable au cours des années en fonction des réquisitions.

2.3.3 Le poids budgétaire de *Sentinelle* parmi les MISSINT

Qu'il s'agisse du Titre 2 ou Hors Titre 2, les dépenses de *Sentinelle* représentent la plus grande part des dépenses des MISSINT.

Tableau n° 17 : Poids de *Sentinelle* Vs MISSINT - Titre 2

Poids Sentinelle Vs MISSINT - Titre 2						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SENTINELLE	75 505 375	106 314 833	117 091 489	95 889 382	85 374 000	76 848 000
HARPIE ¹⁵	2 995 018	6 179 872	5 274 907	3 472 338	4 640 000	4 551 161
TITAN ¹⁶	482 052	1 008 959	711 694	630 061	440 000	474 366
HEPHAISTOS ¹⁷	88 812	157 650	153 503	80 008	33 000	70 182

¹⁴ Un sergent-chef est à 35 k€, un caporal à 32 k€ et un militaire du rang est à 27 k€.

¹⁵ HARPIE : lutte contre l'orpaillage illégal et les trafics illicites en Guyane.

¹⁶ TITAN : sécurisation et protection du centre spatial guyanais.

¹⁷ HEPHAISTOS : lutte contre les feux de forêt.

Résilience ¹⁸	-	-	-	-	-	6 248 628
Gds évènements	523 951	236 475	348 870	77 368	3 240 000	657 267
IRMA ¹⁹	-	-	104 252	404 529	-	-
TOTAUX	79 595 208	113 897 788	123 684 714	100 553 686	93 727 000	88 849 605
% STL Vs MISSINT	95%	93%	95%	95%	91%	86%

Source : EMA

S'agissant des dépenses Hors Titre 2, les informations relatives aux dépenses des autres MISSINT n'ont pas été fournies par le ministère. En 2020, il faut souligner le poids de *Résilience* et des « grands événements ». A compter de 2022, il conviendra d'ajouter ceux impliqués par la présidence française de l'Union européenne, la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques en 2024.

Tableau n° 18 : Poids de Sentinelle Vs MISSINT – Hors Titre 2

Poids Sentinelle Vs MISSINT – Hors Titre 2						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SENTINELLE	106 995 203	75 454 000	80 656 977	57 091 505	62 248 000	54 663 302
Harpie	-	-	-	-	-	-
TITAN	-	-	-	-	-	-
HEPHAISTOS	-	-	-	-	-	-
Résilience	-	-	-	-	-	20 222 237
Gds évènements	-	-	-	-	-	730 000
IRMA	-	-	6 427 011	-	-	-
TOTAUX	106 995 203	75 454 000	87 083 988	57 091 505	62 248 000	75 615 539
% STL Vs MISSINT	100%	100%	93%	100%	100%	72%

Source : EMA

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'impact de l'opération Sentinelle peut être mesuré en termes de contribution à la lutte contre le terrorisme, d'effets sur les activités opérationnelles de l'armée de terre ou de coût budgétaire pour les finances publiques.

L'EMA a retenu huit indicateurs qui permettent de classer les différents événements que la force Sentinelle a dû gérer et qui s'élèvent à 7 335 en 2017 mais à 2 372 en 2020. L'un d'entre eux porte sur les agressions de nature terroriste qui se limitent à 6. Les agressions non terroristes s'élèvent à 69. Tous les autres événements concernent des aides à la personne, des

¹⁸ Résilience : lutte contre la propagation du Covid-19.

¹⁹ IRMA : secours à la population de l'île de Saint-Martin, aux Antilles.

incivilités, des altercations, des signalements de colis, de véhicules ou d'activités suspectes et plus généralement des prêts de main forte aux forces de sécurité intérieures FSI. Le rapport de l'inspecteur des armées du 2 juillet 2021 a choisi de qualifier l'impact de Sentinelle par ces mots : « 25 % d'actions et 75 % de perceptions ».

Le bilan RH est en demi-teinte. Chaque régiment concerné doit pouvoir participer à une opération extérieure et à deux opérations de type Sentinelle. L'opération est principalement armée par l'Infanterie à hauteur d'1,3 mandat par unité et par année, contre 0,1 à 0,5 mandat pour les autres armes, ce qui n'est pas anormal, mais certaines brigades tournent plus que d'autres. Pour assurer en permanence la rotation de l'effectif théorique de 7 000 hommes, la ressource nécessaire doit être trois fois supérieure, soit 21 000 hommes. L'effectif moyen maximal déployé a été de 7 488 hommes/jour en 2015 et de 3 881 en 2020. Avec les journées de formation et d'entraînement qui s'ajoutent aux déploiements sur le terrain, les militaires passent de 135 à 140 jours hors domicile, dont environ un tiers pour Sentinelle. Le moral des armées, régulièrement scruté, est affecté. La mission est comprise par tous mais elle suscite peu d'attractivité pour les militaires qui ont multiplié des déploiements répétitifs durant six années et la fidélisation est en baisse, même si ce phénomène ne peut être relié directement à Sentinelle.

Si les créneaux de préparations opérationnelles interarmées et de métiers sont de nouveaux assurés, un sursaut quantitatif (surge) de Sentinelle au-delà d'un mois déstabilisera ce fragile équilibre. La recommandation n° 2 du rapport de 2017, tendant à « privilégier le retour à un niveau adéquat de la préparation opérationnelle des armées » ne serait donc suivie d'effet qu'avec le niveau le plus bas de l'engagement de Sentinelle.

Le ministère des armées ne retrace le poids financier de Sentinelle qu'à travers le prisme des surcoûts (Titre 2 et hors Titre 2) figurant au budget des OPEX MININT. Celui-ci est passé de 182,50 M€ en 2015 à 131,51 M€ en 2020, suivant en cela la déflation des effectifs. Une évaluation approximative des coûts complets, effectuée par la Cour, conduit à une estimation globale du coût d'opportunité de l'opération Sentinelle qui s'élève de 414,63 M€ en 2015 à 251,82 M€ en 2020, et plus de 2 milliards d'€ cumulés de 2015 à 2020 (plus de 3 milliards d'€ si l'on tient compte des jours pendant lesquels les militaires ne patrouillent pas).

Qu'il s'agisse du Titre 2 ou Hors Titre 2, les dépenses de Sentinelle représentent la plus grande part des dépenses de l'ensemble des MISSSINT.

3 VERS UN DESENGAGEMENT ?

Depuis sept ans, un certain nombre de voix se font entendre sur l'opération *Sentinelle*. La majorité d'entre elles ne sont pas critiques. Au ministère de l'intérieur elles sont positives, celles exprimées par le ministère des armées sont ambivalentes et contestent moins le principe

que les conditions de son application. Celles qui sont émises de l'extérieur sont quelquefois plus sévères²⁰.

Les interrogations de la Cour rejoignent celles de la direction du budget, « *les évolutions observées au cours des dernières années, qui ont notamment permis de renforcer les moyens des FSI pour faire face aux menaces qui avaient justifié l'activation de l'opération Sentinelle et d'accroître leur présence sur la voie publique de même que les ambitions exprimées à travers le projet de LOPMI, plaident en faveur d'un réexamen en profondeur des modalités d'engagement des armées sur le territoire national – venant conforter les orientations formulées par la Cour – compte tenu également du coût de l'opération qui demeure élevé (plus de 250 M€ en 2020 en coûts complets) ».*

3.1 Une quête insatisfaite de complémentarité entre FSI et forces armées

Depuis 2015, la menace a évolué, les forces de *Sentinelle* sont de plus en plus sollicitées pour des événements variés et le risque d'accoutumance à une présence militaire permanente est élevé.

3.1.1 Evolution de la menace et asymétrie de la réponse de *Sentinelle*

Nombreux sont les documents qui expliquent que la menace a évolué. Une annexe à la note du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) en date du 25 mars 2021, rendant compte de la réunion du C2ID du 23 mars, atteste que le risque terroriste d'origine sunnite demeure la principale menace « *d'un niveau élevé* » qui pèse sur le territoire national. Au plus fort de l'Etat islamique en 2014 et 2015, la menace se caractérisait par la projection d'attaques depuis le Levant et l'infiltration dans les flux migratoires afin de viser l'Europe. La menace était donc exogène. Mais depuis les revers de l'Etat islamique, la menace est devenue endogène, même si elle est parfois incarnée par des ressortissants étrangers réfugiés ou résidents illégaux. Depuis la fin 2018, elle est portée par des individus « simplement » inspirés par l'EI qui ne sont pas nécessairement affiliés à une organisation terroriste²¹. La note insiste en particulier sur « *la menace portée par les détenus [dans les prisons françaises] qui est d'autant plus préoccupante qu'un nombre conséquent d'individus condamnés pour terrorisme ou connus pour leur radicalisation sont ou seront prochainement élargis (177 sont sortis depuis juin 2018 et un pic est attendu en 2021) ».*

L'évolution de la menace a entraîné une évolution de la réponse correspondante apportée par *Sentinelle* dont les effectifs sont passés de 10 000 à 3 000 hommes. Ce changement de format progressif est une adaptation intervenue grâce au dialogue civilo-militaire – vertueux et salué comme tel - pratiqué sur le terrain par les principaux acteurs que sont les préfets et officiers généraux de zone de défense et de sécurité et qui vise, du point de vue des armées, à ne pas installer un « effet cliquet ».

²⁰ Elie Tenenbaum, *La sentinelle égarée, l'armée de Terre face au terrorisme*, IFRI, juin 2016.

²¹ Cf. le djihadisme d'atmosphère décrit par Gilles Kepel.

À cet égard, l'État-major des armées précise que l'effort nécessaire des armées après les attentats de 2015 avait pour but de s'opposer à une menace terroriste, militarisée. Ces trois termes ne se retrouvent pas cumulativement dans la situation d'aujourd'hui. La menace n'est plus le fait de groupes organisés mais le plus souvent d'individus inspirés, le terrorisme est multiple et la militarisation des modes d'action ne caractérise plus les derniers attentats terroristes²².

Parce que la menace a évolué, la réponse purement quantitative paraît insuffisante et une autre réponse est nécessaire. A menace endogène, réponse endogène, c'est-à-dire fondée sur l'exploitation du renseignement venant de l'intérieur et la mise en œuvre de pouvoirs de police. Tandis que la menace exogène faisait pencher vers le choix des armées, la menace endogène sollicite désormais davantage les FSI.

Sauf à sous-entendre que les FSI seraient restées *insuffisantes* ou *inadaptées* depuis sept années pleines dans la lutte anti-terroriste, ce qui serait inexact, il apparaît que les forces militaires, en ne disposant ni du renseignement intérieur, ni de pouvoirs de police, ni des armements appropriés, ne paraissent pas les mieux placées pour faire face à la nouvelle forme de menace. L'accroissement de la puissance de feu et de l'équipement des FSI – sa « militarisation » égale à celle des armées - relativise en pratique les moyens de ces dernières²³. Quant aux actes terroristes d'individus isolés, qui semblent être le nouveau mode opératoire, mais sont imprévisibles, ils ne rendent pas évidente la mobilisation massive des armées. L'évolution de la menace pose avec plus d'acuité la question de la répartition des tâches entre les forces terrestres et les FSI. Les armées, telles qu'utilisées aujourd'hui, ne semblent être complémentaires des FSI qu'en termes essentiellement quantitatifs.

3.1.2 Conséquences des prochaines sollicitations des forces de *Sentinelle*

La France exerce la présidence du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022 (PFUE). Au cours de cette période, environ 400 événements ont été planifiés et labellisés par le secrétariat général de la PFUE, comportant notamment :

- deux sommets présidentiels, deux conseils des ministres en présence des chefs de gouvernements et un séminaire gouvernemental avec la Commission,
- 19 réunions ministérielles informelles à 28 (27 ministres et un commissaire), 76 conférences ministérielles (dont 17 en présence de ministres européens), 271 séminaires, colloques et événements variés,

qui ne sont pas de la responsabilité de l'Etat mais ont induit des contraintes supplémentaires en termes de sécurité, selon la C2ID, dans la mesure où un grand nombre de manifestations étaient concentrées en France métropolitaine et outre-mer (369 dans la société civile et les collectivités territoriales) durant le premier trimestre 2022.

Dans le même temps, la C2ID a souhaité qu'aucune opération de grande envergure ne soit planifiée sur la période de la PFUE. Parmi ces événements de grande envergure, figurait

²² Entretien avec le général commandant le CPCO.

²³ Pour le préfet de police de Paris, en cas de prises d'otages massives, comme celles que la France a connues, il ne ferait pas appel à *Sentinelle* mais aux FSI, pour éviter l'emploi d'armes de guerre en milieu urbain.

notamment l'aide civile et militaire qu'un Etat doit à des forces alliées transitant ou stationnant sur son territoire, ce qui se traduit, pour la France par :

- le transit d'une brigade d'aérocombat américaine (hélicoptères, véhicules roulants et conteneurs) dans le cadre de l'opération baptisée *Mousquetaire*,
- les transferts (transbordements et transits) de conteneurs de munitions.

Ces événements ont été décalés au-delà de la PFUE.

Pour les années suivantes, la C2ID indique que de telles opérations seront contraintes par l'organisation en France de la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques en 2024.

La première vague épidémique avait d'ailleurs été l'occasion d'utiliser aussi le dispositif *Sentinelle* comme un premier vivier de force disponible et déployé pour apporter une réponse immédiate aux besoins exprimés par l'autorité civile dans le cadre de la crise sanitaire. Des forces militaires avaient ainsi été orientées temporairement vers des missions *Résilience*, le temps de générer la force spécifique et complémentaire de l'opération. Le chef d'état-major, à l'époque, s'était élevé contre cet usage des armées.

Dans ce contexte, il apparaît que les forces de *Sentinelle*, imbriquées dans le *continuum* sécurité/défense, risquent en permanence d'être largement employées pour des missions qui peuvent paraître très éloignées de leur cœur de métier.

Ce risque est confirmé lorsque l'inspecteur des Armées évoque « *la question des capacités d'hébergement en région Ile-de-France [qui] se pose désormais de manière particulière avec la perte annoncée des emprises du Val-de-Grâce et du Fort-Neuf de Vincennes. Au-delà de montées en puissance envisageables selon l'évolution de la conjoncture, l'organisation de grands événements dans la région parisienne requiert, dès aujourd'hui, d'imaginer des solutions opérationnelles soutenables et acceptables* ».

Afin de trouver une solution, les Armées ont commencé à imaginer de « *scénariser la réquisition anticipée de tout ou partie du soutien à leur profit. Dans le cadre d'un déploiement inopiné de grande ampleur, cette réquisition pourrait couvrir les besoins urgents dont elles ne disposent pas ou qu'elles ne peuvent pas avoir en propre à court terme, comme un prêt important de véhicules de la gamme commerciale, ou encore de l'hébergement en nombre²⁴* ».

Prérogative de puissance publique, la réquisition trouve certes son origine historique dans les besoins de l'armée en temps de guerre. Elle n'en constitue pas pour autant un procédé habituel d'action. L'Etat n'est fondé à y recourir que de manière exceptionnelle et lorsque la satisfaction de l'intérêt général l'exige.

3.1.3 Les trois vulnérabilités : addiction, banalisation, dilution

Au constat précédent s'ajoutent trois écueils que le rapport de l'inspecteur des Armées a identifiés :

« *L'addiction des autorités et forces de sécurité intérieure à la force Sentinelle constitue une évidence. Malgré les échanges sur la nécessité d'exprimer une logique d'effets à obtenir,*

²⁴ Rapport de l'inspecteur des Armées du 2 juillet 2021.

les attentes préfectorales demeurent encore focalisées sur une logique de volume garanti de forces militaires déployées et de réassurance des FSI. De manière caricaturale, en période tendue (post-attentat, fêtes religieuses...), tout préfet et tout élu veut son détachement Sentinelle.

Déjà évoqué, le risque de banalisation et d'amalgame des détachements Sentinelle avec les FSI est renforcé par la durée de l'engagement. Cette lecture est alimentée par la mise en œuvre de procédés de déploiements combinés, notamment dans le cadre de la LIIC, réalisés sans définition d'intention, d'effet à obtenir et de condition d'exécution consolidée. La mise en avant de la singularité militaire et de l'autonomie de commandement constitue dans ce cadre un levier essentiel vis-à-vis des autorités civiles. Le risque d'amalgame constitue un piège stratégique en termes de perception dans une période difficile pour l'image des FSI²⁵.

Enfin, le logiciel comptable et le besoin de réassurance des FSI entraîne un risque de dilution des unités militaires engagées dans une logique de couverture du terrain à des fins d'image ou de satisfaction des attentes des autorités civiles, plus que par une réelle recherche d'efficacité militaire.

L'exigence de sortir de ces trois vulnérabilités impose aux armées de raisonner à des fins d'efficacité opérationnelle en revenant aux principes de la guerre : liberté d'action (vs addiction), concentration des efforts (vs banalisation) et économie des moyens (vs dilution) ».

Ces critiques peuvent paraître sévères au vu des bénéfices que les armées affirment avoir tirés de *Sentinelle*. En réalité, elles ne sont pas contradictoires. Concomitantes de leur participation à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine LIIC, elles démontrent que si les armées se sont accommodées de *Sentinelle*, à un moment où l'analyse de la menace était partagée, elles commencent à souhaiter résister à des sollicitations de plus en plus utilitaristes.

3.2 *Sentinelle* aux frontières, « opération de trop » ou opportunité ?

Le renforcement de *Sentinelle* aux frontières est un élément nouveau qui fait débat entre les FSI et les Armées. Une expérimentation de l'appui des Armées à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine (LIIC) s'est conclue par un bilan négatif. Toutefois la participation de *Sentinelle* à la LIIC n'est pas remise en cause.

3.2.1 Les divergences de fond sur la participation de *Sentinelle* à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine

Après les attentats de Conflans-Sainte-Honorine puis de Nice, le 29 octobre 2020, le Président de la République avait décrété le passage au niveau « vigilance attentat » partout en France et l'augmentation de l'effectif global de l'opération *Sentinelle* de 3 000 à 7 000 soldats. La menace terroriste de nouveaux attentats et la reprise des flux migratoires pouvant être mises

²⁵ On pourrait aller plus loin et dire que « cette opération renforce la méconnaissance des Français sur le monde militaire » comme l'a soutenu Bénédicte Chéron, historienne et spécialiste des relations armées-société, dans un article du Monde, le 9 février 2021.

à profit par la mouvance djihadiste avaient conduit le Gouvernement à renforcer les contrôles aux frontières françaises de novembre 2020 à avril 2021 en doublant les forces déployées. Cette mesure représentait un passage de 2 à 9 UP1²⁶, soit à plus d'un quadruplement des effectifs des armées engagés exclusivement aux frontières.

Mais, un rapport de février 2021 du collège des inspecteurs généraux des Armées et de l'inspection générale de l'administration avait relevé que le renforcement de « *Sentinelle* aux frontières » en novembre 2020 s'était effectué sans véritable dialogue civilo-militaire préparatoire comme le recommande le principe de subsidiarité. Mis en œuvre dans de brefs délais, il avait eu pour effet de décliner le déploiement d'effectifs uniquement selon des critères de volumes et dans des départements prédéfinis par le niveau central. Il avait été constaté que tous les renforts des armées s'étaient déployés en permanence dans les départements frontaliers, que le dispositif avait été complété ponctuellement par des unités *Sentinelle* du « socle », mais qu'en revanche l'emploi des FSI avait été plus contingent (engagement de réservistes sur une courte durée limitée, réallocation de renforts PAF, réemplois réguliers d'UFM dans des missions d'ordre public...) ²⁷.

Devant un certain sentiment d'incompréhension dans les armées, le rapport s'était efforcé de montrer que la lutte contre la LIIC, qui comprenait les deux objectifs liés du contrôle migratoire et du contrôle de police générale, participait, au même titre que l'ensemble des missions de police, à la lutte anti-terroriste. Néanmoins, il n'avait pas dissimulé que le bilan des mesures prises dans le cadre du contrôle aux frontières ne valorisait que les données relatives à la LIIC du fait d'une absence d'éléments statistiques relatifs à l'identification de personnes entrant dans le cadre de la lutte anti-terroriste. De même, il avait reconnu que le cadre global de la LIIC – et non pas de la LAT - était systématiquement évoqué au sein des instances de coordination locales de telle sorte que s'était développé le sentiment d'un emploi des militaires uniquement au profit de la LIIC.

Il était donc apparu nécessaire aux auteurs du rapport d'essayer de gommer l'opposition entre ce qui relève de la LIIC et de la LAT, tout en restant très vigilants sur le contexte de l'engagement des militaires en zone frontalière, différent de celui qui prévaut en zone urbaine. Le principe d'une absence de contact des militaires avec les personnes à signaler devait être strictement respecté. Des images de militaires au contact de migrants pourraient être exploitées négativement, des marques d'hostilité à la présence militaire ayant déjà été relevées dans certains secteurs. Pour cette raison, les patrouilles mixtes ne devaient pas être envisagées. Elles avaient été remplacées par des dispositifs combinés, constitués d'un échelon d'observation/détection de *Sentinelle* et d'un échelon d'interpellation des FSI, agissant en même temps mais séparément.

Les auteurs du rapport avaient aussi insisté sur le fait que la C2ID disposait des compétences lui permettant de veiller à la cohérence et à l'évaluation du dispositif mis en place, ce qu'elle a fait tout en laissant apparaître de solides divergences de vues entre les deux ministères concernés.

Une expérimentation de la participation de *Sentinelle* à la LIIC ayant été menée de mars à mai 2021, la C2ID du 2 mai faisait un point d'étape d'où il ressortait que, pour le ministère des armées, « *sans ignorer la complexité et la subjectivité de l'analyse d'indicateurs, toujours*

²⁶ Unité *Proterre* 1, composée de 27 militaires.

²⁷ Le rapport cite l'exemple d'un département où les renforts FSI engagés n'avaient été déployés qu'à hauteur de 45 % des effectifs initiaux, alors que les unités *Sentinelle* de renfort l'avaient été de façon complète.

*« sujets à discussion, l'efficacité du dispositif mis en place est jugée très faible, tous les indicateurs liés aux interceptions et au lien avec la lutte anti-terroriste étant proches de zéro ». Il ajoutait que « les unités Sentinelle n'ayant pas de pouvoir de police, l'action n'étant pas orientée par un renseignement précis et la frontière étant très étendue, le déploiement d'unités entièrement dédiées à cette mission n'est clairement pas souhaitable pour le MINARM ». Pour le CPCO, le recours à des moyens techniques et/ou des polices municipales, des réservistes de FSI ou des assistants de sécurité serait préférable et au final moins coûteux pour remplir une partie des missions dévolues à *Sentinelle* dans cette expérimentation. De son côté, le HFDS rapportait que « la perception du MININT de l'utilité de l'appui de *Sentinelle* à cette mission est contraire à ces observations » et préconisait qu'un rapport commun sur les résultats de l'expérimentation soit rédigé par les deux ministères.*

3.2.2 Le bilan négatif de l'expérimentation sur l'appui de *Sentinelle* à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine

Le rapport préconisé par la C2ID a pris la forme d'une note conjointe, très brève, signée du préfet, HFDS, et du général, chef du CPCO en date du 16 juin 2021.

Pour les signataires, le principal enseignement réside dans le gain en visibilité, avec un volume de forces sur différents points de contrôle, mais l'accroissement de la dissuasion est plus difficile à prouver. Néanmoins, il est aussi reconnu que l'occupation de la frontière a été plutôt faible en temps et en points contrôlés. Sur 350 points de passages routiers, seuls 70 ont été « très ponctuellement occupés ». Au total, la note relevait que l'investissement des parties (civils et militaires), l'augmentation de l'empreinte territoriale, du taux de couverture temporel et géographique s'étaient traduits par un accroissement de la visibilité étatique de l'ordre de 20 % pour une augmentation des effectifs de plus de 60 %.

L'analyse a retenu que l'expérimentation était perfectible, les ressources étant comptées et les missions multiples, et a conclu sur l'orientation vers un dispositif plus agile, souple et déployé au juste besoin. De plus, la note reconnaissait que les armées ne disposant pas de pouvoirs de police, « leur apport pour cette mission ne constitue une plus-value en termes d'impact vis-à-vis de la population que si les militaires bénéficient en permanence de l'appui des FSI et de renseignements (précis et non aléatoires) pour agir efficacement ».

S'agissant des perspectives, chaque ministère a repris sa position de principe, radicalement divergente. Le HFDS a confirmé l'intérêt d'une démarche de renforcement des contrôles frontaliers avec l'appui de la force *Sentinelle*, affirmant que « cet apport et l'augmentation induite des taux de couverture spatiale et temporelle sur la frontière produisent l'effet dissuasif escompté » et, en conséquence, a préconisé « la poursuite de ce renfort de manière permanente ».

A l'opposé, le CPCO a rappelé que le cadre d'emploi des unités militaires devait les préserver de toute potentielle imbrication avec la population, voire avec de potentiels migrants, rejoignant en cela la question du lien armée-nation qui ne souhaite pas utiliser pour la répression une force qui se veut le symbole de l'unité nationale. En soulignant que l'unique effet atteint d'étendre la zone couverte par le dispositif conjoint ne demandait aucune qualification militaire particulière, il a préconisé d'intégrer cette mission conjoncturelle d'appui au contrôle aux frontières dans le dispositif général de *Sentinelle* (présence aléatoire sans unités dédiées) et de la conditionner à l'obtention de renseignements en lien avec une menace

terroriste, favorisant ainsi la mise en place de contrôles pouvant être planifiés ou déclenchés en urgence.

Dans son rapport du 2 juillet 2021, l'inspecteur des Armées revient lui aussi sur les missions combinées avec les FSI aux frontières, en ces termes :

« Réalisées dans le cadre de la LIIC, ces opérations placent les détachements *Sentinelle* dans des postures interministérielles inconfortables, souvent mal anticipées, proches d'un rôle de supplétifs. Elles les exposent (y compris au risque réputationnel) et surtout dévalorisent le niveau d'exigence professionnelle requis pour l'exécution des missions militaires. Au-delà de l'impact politique, une réflexion de fond doit être menée avec les autorités FSI sur les conditions d'engagement et les modalités d'exécution de ces patrouilles spécifiques aux frontières (menaces, interopérabilité, spécificités). Ces conditions d'engagement spécifiques devraient couvrir a minima une analyse partagée de la menace, une intention commune (et des missions qui en découlent) et des éléments de coordination fins et partagés (notamment pour l'établissement et le maintien des liaisons) ». Et l'inspecteur des armées de conclure sur « des tâtonnements observés et le caractère très artisanal de certaines situations à proscrire ».

3.2.3 La participation de *Sentinelle* à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine, étape vers le désengagement ?

Le 10 novembre 2021, dans un contexte européen faisant craindre une pression migratoire grandissante (augmentation des interceptions des étrangers en situation illégale, le Premier Ministre a demandé à renforcer le dispositif de contrôle aux frontières intérieures, préalablement décidé par le Président de la République, en conseil de défense, le 5 novembre 2020. Parallèlement à l'action des FSI dans la LAT, il a donc été demandé au MINARM de contribuer à la LIIC, malgré une expérimentation récente et peu convaincante. Toutefois, entre les armées et l'intérieur, il a été convenu de formuler la mission comme une participation à la LAT, les dispositifs devant être combinés avec les FSI pour permettre d'interpeller les individus détectés et toute imbrication de *Sentinelle* avec les populations migrantes comme avec les associations revendicatrices devant être exclue.

Il est cependant rappelé par le ministère de l'intérieur que l'appui des forces *Sentinelle* au contrôle aux frontières est prévu dans la doctrine *Vigipirate*, et que le SGDSN, par l'IIM 10100 de 2017, autorise ce genre d'intervention.

Un dialogue zonal, puis central a été mené entre les deux ministères pour permettre d'identifier les besoins les plus pertinents dans le cadre de ce que savent apporter les armées pour la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, l'opération *Sentinelle* doublera les unités dédiées à l'appui au contrôle aux frontières où se fait sentir la pression migratoire, c'est-à-dire particulièrement dans les Pyrénées-Orientales, les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes.

Pour faire le lien avec la règle des « 4i », il a été considéré que les armées allaient procurer leur appui pour compenser des moyens *inadaptés* ou *insuffisants* en nombre, puisque les zones choisies pour le déploiement sont les frontières montagneuses dans lesquelles les intervenants du MINARM ont réellement une plus-value à apporter (certaines zones réclament spécifiquement des troupes de montagnes). Le ministère de l'intérieur confirme que les unités *Sentinelle* sont déployées soit en milieux accessibles aux seuls moyens spécialisés des armées,

soit pour répondre à des besoins validés au niveau départemental entre les autorités civiles et militaires et que les capacités d'observation et de surveillance des militaires sont mises en avant au sein de dispositifs combinés. Il précise que la DGPN déploie des réservistes aux frontières, à hauteur de 245 policiers de réserve, répartis en cinq détachements (Dunkerque, Calais, Menton, Hendaye et Perpignan).

Le contexte a donc changé. Le ministère des armées qui invoquait le fait que la LIIC ne demandait aucune qualification militaire particulière, voit cet argument en partie neutralisé par la perspective de recourir aux troupes de montagne dans le cadre d'une mission rattachée à la LAT. Pour autant, les armées font valoir que l'administration est censée s'adapter à la nouvelle situation pour pouvoir y faire face. Selon elles, il n'est pas dans l'esprit de la règle des « 4i » que *l'inadaptation, l'insuffisance, l'inexistence* ou *l'indisponibilité* constatées ponctuellement perdurent. En conséquence, elles estiment que si le besoin de spécificité « montagne » est recevable, il ne peut devenir une nécessité durant des années, les services de l'Etat ayant alors le devoir de s'adapter à la situation et d'acquiescer ou de retrouver les compétences nécessaires

Le rapport de la Cour de mai 2020 sur les moyens de la lutte contre le terrorisme²⁸ recommandait de « *veiller à circonscrire l'emploi de la force Sentinelle à la lutte antiterroriste* ». Les deux ministères concernés s'y emploient - chacun à leur manière - dans le cadre du dialogue civilo-militaire. Le SGDSN souligne que l'opération Sentinelle n'a pas été employée pour des missions de LIIC et qu'elle est bien circonscrite à des opérations de LAT. Il ajoute qu'il ne convient d'engager les armées qu'en ultime recours ou de façon très ponctuelle pour maintenir une capacité de coordination civilo-militaire sur le terrain.

3.3 Désengagement, subsidiarité et substitution

L'évolution de la menace ainsi que l'expérience négative de la participation de *Sentinelle* à la LIIC font resurgir la crainte que les armées ne soient qu'une force supplétive des FSI. De fait, la tentative d'associer *Sentinelle* à la LIIC ou à la sécurisation des Jeux Olympiques ainsi qu'à d'autres manifestations, pour des raisons différentes, peut s'analyser comme un « droit de tirage » du ministère de l'intérieur sur les effectifs militaires dont la justification n'est pas toujours acquise.

Malgré un effort d'adaptation au contexte qui a changé, l'appui des armées aux FSI reste marqué par une interrogation persistante sur la répartition des missions entre les deux ministères concernés. Le critère des « 4 I » est devenu inopérant. L'autorité civile continue à utiliser les armées soit à contre-emploi, soit dans des tâches qui ne requièrent aucune qualité militaire spécifique.

Le recours à un principe de subsidiarité bien compris pourrait être la clé d'un meilleur usage des militaires et permettrait d'envisager leur désengagement progressif, au profit des FSI, à condition d'avoir préalablement réaffirmé les intentions stratégiques des armées. La faisabilité d'un tel report de charge se heurte à plusieurs difficultés qui doivent être appréciées.

²⁸ Les moyens de la lutte contre le terrorisme - Exercices 2015 à 2019. [article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)]

3.3.1 Retrouver des intentions stratégiques au-delà des « 4 i »

Deux logiques ont soutenu la réquisition des armées depuis sept ans, une logique d'effets et une logique de moyens. La logique d'effets a été mise en avant en 2015 et la logique de moyens s'est imposée dans toute la période qui a suivi. L'opération *Sentinelle*, en reposant sur un régime de réquisitions continues des armées, tempéré par des négociations quantitatives en amont, a pérennisé une situation qui n'est pas satisfaisante en termes de bon emploi des forces.

Il convient de revenir à l'échange de 2016 entre le CEMA et le DGGN devant la Commission de la défense nationale et des armées et de poser à nouveau la question : sommes-nous dans un scénario de rupture stratégique où les groupes terroristes seraient parvenus à prendre durablement le contrôle de certains espaces ou d'une partie de la population, ce qui serait de nature à remettre en cause l'intégrité du territoire et l'équilibre du pays ?

Dans ce cas de péril imminent pour la sécurité intérieure, l'état de siège prévoit que les pouvoirs de maintien de l'ordre détenus par l'autorité civile passent à l'autorité militaire. Déclencher l'état d'exception aurait constitué la reconnaissance d'une situation de guerre ou l'existence d'une insurrection armée qui sont les deux conditions de l'état de siège. Or, ce n'est pas l'état de siège qui a été décrété mais l'état d'urgence²⁹, dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, après les attentats de Paris et de Saint-Denis.

Prorogé à six reprises, l'état d'urgence a pris fin le 1^{er} novembre 2017 quand est entrée en vigueur la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT. *« Finalement, pour sortir de l'état d'urgence alors que la menace persiste, la solution la plus réaliste est de conférer aux autorités exécutives, par l'adoption d'une loi applicable hors du cadre de l'état d'urgence, l'usage de certaines prérogatives exceptionnelles qui demeurent nécessaires. [...] La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi « SILT », a renforcé un droit déjà fortement dérogatoire mais l'a inscrit dans un cadre ordinaire »*. Le Conseil d'Etat décrit ainsi que *« la législation permettant de lutter contre le terrorisme n'est pas une législation d'exception tout en étant à bien des égards, dérogatoire au droit commun³⁰ »*.

Cette observation du Conseil d'Etat souligne que le recours permanent à la réquisition des armées s'apparente lui aussi à la pérennisation d'une procédure destinée à ne pas durer. Pour ne pas inscrire dans un cadre ordinaire le droit à temporalité limitée de la réquisition, qui crée nécessairement un effet d'éviction sur la mission proprement militaire des armées, il s'agit de trouver une voie de désengagement permettant de remettre à leurs justes places les « forces du dehors » et « les forces du dedans ».

La doctrine d'emploi des forces terrestres a fait l'objet d'intenses débats, lourds de conséquences pour l'outil de défense français. Le contrat opérationnel de protection n'a pu être assuré qu'au prix de renoncements en termes de remise en condition, de préparation opérationnelle et de déploiement outre-mer. Dans les premiers mois de 2015, l'échelon national d'urgence (ENU), puis les forces de souveraineté, ont même servi de variables d'ajustement. Si

²⁹ Créé par une loi de 1955, l'état d'urgence permet d'étendre les pouvoirs de police (perquisitions administratives, assignations à résidence, couvre-feu et censure) sans recourir à l'état de siège.

³⁰ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2021, Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, La documentation française.

les conditions se sont améliorées, la POIA a été touchée dans la durée, comme en témoignent les mentions récurrentes des autorités militaires dans les auditions à l'Assemblée nationale.

Dans la situation actuelle, la fonction intervention sollicite les armées à la fois dans la gestion de crises, dans la durée, sur trois théâtres : la mise en alerte d'un échelon national d'urgence (ENU) ; l'hypothèse d'un engagement majeur en coalition ; dans une opération de coercition de haute intensité.

Si l'engagement majeur était déclenché, la montée en puissance de la force d'intervention nécessiterait la mobilisation de la plus grande partie des moyens de l'échelon national d'urgence et une réduction conséquente, voire complète, des engagements au titre des opérations extérieures et intérieures, notamment de *Sentinelle*. La logique voudrait que cette réduction puisse être anticipée. Le SGDSN suggère qu'une réflexion soit conduite, d'une part pour inscrire durablement ce dispositif qui a fait ses preuves et qui offre une très grande flexibilité, et d'autre part afin de prendre pleinement en considération l'hypothèse d'un engagement majeur dans un conflit de haute intensité et impliquerait, par exemple, l'évolution du dialogue civilo-militaire dans le cadre d'une reprise partielle des missions de défense opérationnelle du territoire (DOT) par les FSI.

3.3.2 Une posture de subsidiarité à rechercher dans les domaines relevant des compétences particulières des armées

Les armées ne peuvent programmer une manœuvre militaire sans, préalablement, avoir consolidé et partagé une analyse de la cartographie de la menace et de l'environnement, ce qui n'est pas le cas actuellement. La question du renseignement reste un problème dans la mesure où la notion n'est pas la même entre les deux ministères et où le partage de l'information n'est pas une habitude acquise.

Ensuite, sur un plan qualitatif, les compétences spécifiques de l'armée professionnelle sont nombreuses : capacités de planification, d'intégration et de réaction rapide, de dissuasion et de combat avec des armes de guerre ; mobilisation de moyens plus spécialisés et de capacités de niche comme celles des forces spéciales, de véhicules blindés et de moyens aéromobiles, de capacités du génie, de moyens de protection et d'intervention contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), de lutte anti-drones, de mobilité 3D, de neutralisation, enlèvement, destruction d'explosifs (NEDEX), d'intervention anti-terroriste et de libération d'otages.

Or la plupart de ces moyens sont rarement sollicités alors qu'ils devraient constituer le véritable critère de subsidiarité pour une réquisition. Il est même probable que les autorités civiles, quand les FSI disposent des mêmes compétences, ce qui est de plus en plus fréquent en raison de leur militarisation, préféreront faire intervenir ces dernières plutôt que les armées. D'où l'importance de limiter la réquisition des armées sur des missions à haute valeur ajoutée militaire et en cas d'urgence nécessitée.

Ainsi, malgré l'opinion réservée qu'il a exprimée après l'expérimentation, le ministère des armées fournit à la LIIC une participation subsidiaire en phase avec son savoir-faire.

La direction du budget partage d'ailleurs ce point de vue : « *si l'opération Sentinelle devait être prolongée, il semblerait opportun de poursuivre la réduction des effectifs militaires mobilisés et, comme le suggère la Cour, de privilégier la réquisition des armées pour des*

missions à haute valeur ajoutée militaire ». De la même manière, la participation de certaines unités des forces spéciales, formées et entraînées en permanence aux missions de contre-terrorisme et de libération d'otages, peut être requise en cas d'urgence absolue et d'absence locale de moyens des FSI.

L'EMA précise, à cet égard, que « *pour ce qui est de l'emploi des forces spéciales sur le territoire national, la Force des fusiliers-marins et commandos (FORFUSCO) peut déjà agir en appui des FSI pour le contre-terrorisme maritime (donc en dehors des limites d'un port). Il serait envisageable d'employer les forces spéciales sous réquisitions pour d'autres missions sur le territoire national (contre-terrorisme ou libération d'otages) si un besoin apparaissait, mais à ce jour il n'en a pas été question* ».

Recommandation n°1 : (SGDSN, SGMI, EMA) Privilégier une réquisition maîtrisée des armées pour des missions à haute valeur ajoutée militaire, combinant réactivité et désengagement rapide.

3.3.3 Le transfert progressif aux forces de sécurité intérieure

La Cour observe que la justification de fond de l'opération *Sentinelle* ne semble plus s'imposer aujourd'hui dans les mêmes termes qu'en 2015. Le terrorisme n'étant plus de nature militarisée mais plutôt le fait d'agissements individuels, la réponse apportée par les armées n'a plus la même signification. *Sentinelle* offre aux FSI une réassurance, ainsi qu'à l'opinion une perception sécuritaire, proportionnelles au volume d'unités militaires déployées, mais au risque d'une confusion sur le rôle des armées. Ce n'est qu'à titre exceptionnel et dans des conditions bien définies que les armées peuvent être appelées à intervenir sur le territoire national en appui des FSI, comme l'indique le recours au procédé de la réquisition qui, par définition, ne saurait être que temporaire. Il n'est plus pertinent de poursuivre sans limite de temps une contribution à la tranquillité publique par un « affichage de militaires dans les rues » alors même que les armées sont appelées à se concentrer sur leur préparation à une hypothèse d'engagement majeur. Il appartient donc aux FSI de reprendre des secteurs d'activité qui leur reviennent en priorité et pour lesquels elles sont mieux équipées qu'en 2015.

En effet, les moyens humains et matériels des FSI ont été significativement renforcés depuis 2015 pour leur permettre de faire face à la menace terroriste. Dans son rapport publié en juillet 2020, la Cour relevait pour la période 2016-2019 que, s'agissant du ministère de l'intérieur, les crédits exécutés au titre des différents plans de lutte antiterroriste avaient représenté « *un effort budgétaire de près de 800 M€ hors titre 2 [...] permettant de financer notamment le rééquipement des FSI ainsi que la modernisation des systèmes d'information et de communication* » auxquels venaient s'ajouter les dépenses résultant de la rémunération des personnels recrutés dans le cadre desdits plans. La direction du budget ajoute que le réarmement des FSI s'est poursuivi au-delà des crédits supplémentaires octroyés au titre des dépenses du titre 2 (plus de 900 M€, soit + 35% depuis 2017). En application du « plan 10 000 », 10 051 créations de postes sont prévues au sein du corps d'encadrement et d'application de la police nationale et des sous-officiers de la gendarmerie. Le projet de loi de programmation et d'orientation du ministère de l'intérieur (LOPMI), déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 16 mars 2022, prévoit de poursuivre ces tendances qui conduiront à doubler la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain à l'horizon 2030.

Cependant, le ministère de l'intérieur, au cours de la contradiction, a fait savoir que *« dans les conditions actuelles, ni la police nationale ni la gendarmerie nationale ne sauraient compenser l'appui apporté par Sentinelle sans éviction sur leurs autres missions de sécurité publique, même en faisant appel aux réserves, déjà fort sollicitées »*. Mais l'effet d'éviction est invoqué aussi par les armées. *« Un engagement trop long des armées dans des missions ne correspondant pas à leur cœur de métier conduit à les fragiliser »*, relève l'EMA.

Dans le passé, des tentatives de coordination interministérielle ont été menées après le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, avec la création d'une réserve de la police nationale et le souci de mieux gérer les réserves de défense et de sécurité. Mais, comme le notait la Cour dans son rapport d'avril 2019 sur les réserves opérationnelles dans la gendarmerie et la police nationales³¹, *« ce dispositif n'a pas été réellement organisé »*. Il s'est heurté à un niveau de préparation variable des réserves, au coût d'une mise à niveau de cette préparation constitué des frais de déplacements et indemnités journalières et à l'imbrication des réserves et des services d'active de certains réservistes appartenant aux deux corps.

À la suite des attentats de 2015, le Président de la République avait évoqué l'idée d'une Garde nationale. Sous l'égide du secrétariat général de défense et de sécurité nationale (SGDSN), il avait été décidé en 2016 que les réserves en armes, seules à même de faire face à une menace armée, constitueraient la Garde nationale qui s'appuierait sur un pilier « forces de sécurité intérieures (police et gendarmerie) » et un pilier « armées ». Finalement créée en octobre 2016, la Garde nationale a eu pour vocation de regrouper l'ensemble des réserves d'engagement sous le même vocable et de renforcer l'attractivité des réserves. Cette structure a été placée sous la double autorité du ministère de l'Intérieur et du ministère des Armées alors que la Cour suggérait plutôt de la rattacher au SGDSN. Il semble que la Garde nationale ne soit restée jusqu'à présent qu'une structure légère de coordination et de communication, mais sans pouvoir de commandement ni d'élaboration d'une politique commune d'animation des réserves. Le contenu de son rapport annuel transmis au Parlement serait, selon ce dernier, décevant. La Cour, dans son rapport précité, avait aussi proposé de fusionner le conseil supérieur des réserves militaires (CSRM) et le conseil consultatif de la Garde nationale, ce qui revenait à élargir le champ du CSRM aux réserves de la police nationale. Mais cette proposition n'a pas été mise en œuvre et la Garde nationale présente un caractère inabouti.

Par ailleurs le contexte budgétaire a évolué et la direction du budget rappelle la volonté de renforcer les réserves, en particulier dans le cadre du projet de LOPMI qui prévoit de faire passer la réserve de la gendarmerie de 30 000 à 50 000 réservistes en cinq années et celle de la police de 6 000 à 30 000 réservistes.

Pour le SGDSN, *« il s'agit de favoriser l'émergence d'une masse de manœuvre dans la perspective d'une crise majeure. S'appuyant sur un dispositif de type Garde nationale, elle offrirait une capacité de réaction duale que ce soit dans un cadre sécuritaire ou en réponse à des catastrophes naturelles ou industrielles »*.

Une réflexion renouvelée sur le pilotage des différentes réserves opérationnelles (des ministères de l'intérieur et des armées) sous commandement unifié d'une Garde nationale

³¹ Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales. [article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)]

renouvelée serait de nature à simplifier la mobilisation des différentes réserves pour des missions intérieures.

De telles évolutions de répartition des missions entre forces du ministère de l'intérieur, avec le renforcement des réserves, et celui des armées, sont rendues indispensables tant par le changement de nature de la menace terroriste sur le territoire national que par « *la période d'incertitudes actuelles résultant de la guerre en Ukraine [qui] n'est pas propice à un détournement trop long des moyens militaires (CEMA) »*.

Recommandation n°2 : (SGDSN, SGMI, MINARM) Transférer la mission *Sentinelle* aux forces de sécurité intérieure, ou justifier son maintien, dans un format réduit, sur la base d'une analyse partagée de la menace.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution de la menace a conduit à réduire les effectifs de Sentinelle de 10 000 à 3 000 hommes. En 2014 et 2015, la menace, exogène, se caractérisait par la projection d'attaques depuis le Levant. Mais depuis les revers de l'État islamique, la menace est devenue endogène, même si elle est parfois incarnée par certains ressortissants étrangers réfugiés ou résidents illégaux. Depuis la fin 2018, elle est portée par des individus inspirés par l'État islamique mais qui ne sont pas nécessairement affiliés à une organisation terroriste. Il en résulte que les forces militaires qui ne disposent ni du renseignement intérieur, ni de pouvoirs de police, ni des armements appropriés en zone urbaine, ne paraissent pas les mieux placées pour faire face à la nouvelle forme de menace.

En même temps, les sollicitations des forces de Sentinelle se multiplient. La présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 a donné lieu à la tenue d'un grand nombre d'événements en France métropolitaine et outre-mer, qui ont entraîné des contraintes supplémentaires en termes de sécurité. En 2023, la France accueillera la Coupe du monde de rugby et en 2024 les Jeux olympiques. Parallèlement, devraient être poursuivies des tâches - qui sont parfois reportées - telles que l'aide civile et militaire due par la France aux forces alliées transitant ou stationnant sur son territoire. Dans ce contexte, il apparaît que les forces de Sentinelle, imbriquées dans le continuum sécurité/défense, seront largement employées pour des missions éloignées de leur cœur de métier.

Les armées sont conscientes de cette dérive quand elles résument les trois vulnérabilités que représentent l'addiction des autorités et forces de sécurité intérieure à la force Sentinelle, la banalisation et l'amalgame des détachements avec les FSI, la dilution des unités militaires engagées dans une logique de couverture du terrain à des fins d'image ou de satisfaction des autorités civiles, plus que par une réelle recherche d'efficacité militaire.

La demande du gouvernement à la force Sentinelle de participer à la lutte contre l'immigration illégale et clandestine (LIIC) complexifie la situation. Le ministère de l'intérieur et celui des armées partagent à cet égard des visions divergentes, voire opposées. Sur les frontières montagneuses où elles peuvent apporter une plus-value, les armées participent cependant à la lutte antiterroriste.

Alors que les armées se concentrent sur l'hypothèse d'un engagement majeur en coalition dans une opération de coercition de haute intensité, la Cour estime qu'il n'est plus

pertinent de poursuivre sans limite de temps une contribution à la tranquillité publique par un « affichage de militaires dans les rues ».

Il appartient donc aux FSI de reprendre des secteurs d'activité qui leur reviennent en priorité et pour lesquels elles sont mieux équipées qu'en 2015 dans la mesure où les moyens humains et matériels ont été significativement renforcés pour leur permettre de faire face à la menace terroriste.

Par ailleurs, une réflexion renouvelée sur le pilotage des différentes réserves opérationnelles (des ministères de l'intérieur et des armées) sous commandement unifié d'une Garde nationale rénovée serait de nature à simplifier la mobilisation des différentes réserves pour des missions intérieures.
