

## Evaluer les risques, contrer la menace : Quelle place pour nos armées sur le territoire national ?

### Measuring Risks and Fighting against Threats : Homeland Operations

By / Par *CEIS*

Les attentats qui ont frappé la France en sa capitale en 2015, puis plus récemment à Nice durant l'été 2016 ont conduit les autorités politiques à relever, de manière inédite depuis plusieurs décennies, le niveau de sécurisation du territoire national en faisant appel à la force armée.

Dans le cadre de l'opération Sentinelle et malgré par ailleurs un très haut niveau d'engagement extérieur (Sangaris, Chammal, Barkhane), les armées sont parvenues, en situation d'urgence, à mobiliser 10 000 hommes sous très court préavis et avec un grand professionnalisme. Ce dispositif s'est aujourd'hui installé dans la durée alors que pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, le nombre de militaires déployés sur le territoire national est supérieur aux effectifs engagés en OPEX.

Cette situation constitue un « changement fondamental dans {la} posture (des forces armées), qui met fin à une parenthèse de près de vingt-cinq ans au cours de laquelle l'outil de défense s'était concentré sur un modèle expéditionnaire ».

De fait, plus que Vigipirate auquel les Français avaient fini par s'habituer, sans parfois n'y plus prêter attention, Sentinelle a rappelé à la Nation qu'elle disposait d'une armée d'une grande réactivité à laquelle incombaient également - et peut-être même avant tout - la protection du territoire national. Il faut dire que depuis la fin de la guerre froide, la disparition de la menace des forces du Pacte, la suspension de la conscription, les Français voyaient dans leurs armées, davantage une force appelée à être engagée en opérations extérieures le plus souvent dans des pays lointains.

C'est en application de leur contrat opérationnel fixé par le Livre Blanc que les forces armées ont été appelées à se déployer pour contrer dans l'urgence la menace terroriste. Mais, plus d'un an après la mise en

The attacks that have struck France—in Paris in 2015 and, more recently, in Nice during the summer of 2016—have led the French political authorities to raise security levels on home soil by calling in the Armed Forces, something that has not been seen for several decades.

As part of Operation Sentinelle, and despite a very high level of engagement abroad (operations Sangaris, Chammal, and Barkhane), the Armed Forces succeeded, under emergency conditions, to mobilise 10,000 soldiers at very short notice and with a great deal of professionalism. This measure continues to be in place, and represents the first time since the end of the Cold War that the number of soldiers deployed on French soil has been higher than the number of those engaged in operations overseas.

This situation marks a "fundamental change in posture [of the Armed Forces] that brings to an end a period of nearly 25 years during which the defence forces concentrated on an expeditionary model."

Indeed, more so than Plan Vigipirate, which after some getting used to seemed to slip off the radar in the minds of the French public, Operation Sentinelle has reminded France that it has a highly responsive army whose role is also—and perhaps most importantly—to protect French soil. It ought to be said that after the end of the Cold War, the disappearance of the threat posed by the Warsaw Pact forces and the suspension of conscription, the French saw their Armed Forces more as a force whose role was to intervene in operations overseas, usually in faraway countries.

In accordance with their operational contract laid out in the French White Paper on Defence and National Security, the Armed Forces were called on to deploy in order to urgently counter the threat of terrorism. However, more than a year after Operation Sentinelle

place de l'opération Sentinelle, un certain nombre de questions se posent.

Cette forte sollicitation de nos armées est-elle envisageable dans la durée ? Sous quelles conditions, nos forces armées peuvent-elles, le plus efficacement, participer sur le territoire national à contrer la menace que fait peser sur la France le terrorisme islamiste intégriste ? Quels rôles peuvent-elles jouer dans l'évaluation préalable des risques, dans l'anticipation de la menace ? Quelle articulation avec les services intérieurs de sécurité ? Doivent-elles sortir de Sentinelle pour se concentrer sur d'autres missions dans le cadre de la protection du territoire et de la population ?

## Une réponse dans l'urgence

### ■ Une réponse pragmatique et adaptée

Au lendemain des attaques terroristes survenues au mois de janvier 2015, le pouvoir exécutif a donc décidé de faire appel au « réservoir de forces » que constitue nos forces armées et de déployer 10 000 soldats sur le territoire national afin de renforcer les forces de sécurité intérieures. Un moment ramené à 7000 hommes, le dispositif est revenu, en moins de 72 h, à son niveau initial à la suite des attentats du 13 novembre 2015.

Dans l'histoire et la tradition françaises, le recours à la force armée dans le cadre de la protection du territoire et de la sécurité intérieure n'est pas une nouveauté. Longtemps cependant, l'emploi de la force militaire servit à garantir la stabilité de régimes plus ou moins contestés et contestables : il s'agissait en fait de briser toute opposition politique.

Ainsi, sous l'Ancien Régime, la sécurité intérieure reposait en partie sur les régiments de l'armée royale. Durant la Révolution Française, en 1795, le Directeur Barras confiait le commandement de l'armée de Paris au général Bonaparte afin de mater l'insurrection royaliste dans la capitale. Sous la Restauration, l'armée, mobilisée contre les Canuts de Lyon, devient la « briseuse de grèves »

Puis, sous la troisième République, et jusqu'en 1914, une brigade de cuirassiers tient garnison à Paris à des fins de maintien de l'ordre. A la suite enfin des événements du mois de février 1934, le gouvernement Doumergue promut la constitution d'unités mobiles en renfort de la gendarmerie. Néanmoins, progressivement, le maintien de l'ordre public proprement dit est sorti du champ de

has been put into effect, some questions need to be asked.

Are the heavy demands being placed on our Armed Forces feasible in the long term? What conditions would enable our Armed Forces to most effectively take part in countering the threat that fundamentalist Islamist terrorism poses to France on its home soil? What role can the Armed Forces play in initially assessing risks and anticipating the threat? What cooperation should there be with internal security services? Should they pull out of Operation Sentinelle in order to concentrate on other missions of protecting the nation and its population?

## An emergency response

### ■ An appropriate, pragmatic response

In the aftermath of the terrorist attacks in January 2015, the government decided to draw on the "reservoir of forces" that are our Armed Forces, deploying 10,000 soldiers on French soil to reinforce internal security forces. This military presence was at one point cut back to 7,000 soldiers, but returned to its initial level in less than 72 hours following the attacks of 13 November 2015.

In the history of France and French tradition, using the Armed Forces to protect the country and ensure interior security is nothing new. Military force was long used to ensure the stability of political regimes that were, to a greater or lesser extent, objected to and objectionable. The idea was to crush all political opposition.

For instance, under the Ancien Régime, internal security partly relied on regiments of the Royal Army. During the French Revolution, in 1795, Director Barras entrusted the command of the Paris army to general Bonaparte to suppress the royalist uprising in the capital. During the Restoration, the army, which was mobilised against the Canuts of Lyons, became the "breaker of strikes."

Later, under the Third Republic and until 1914, a brigade of cuirassiers was garrisoned in Paris for the purposes of law enforcement. Lastly, following the events of February 1934, the Doumergue government supported the formation of mobile units to reinforce the gendarmerie. Nevertheless, law enforcement in the strict sense gradually ceased to fall under the area of expertise of the Armed Forces, becoming instead the responsibility of the police or the gendarmerie.

Yet in France, as indeed in other European countries, turning to the army in times of major crisis may be

compétences des Armées pour ressortir de la police ou de la gendarmerie.

Néanmoins en France, comme d'ailleurs en d'autres pays d'Europe, le recours à l'armée en période de crise majeure est envisageable dès lors que la sécurité sur le territoire ou la stabilité de l'Etat n'est plus assurée ou qu'elle est potentiellement contestée. En Allemagne même, par une décision du 17 août 2012, la Cour constitutionnelle a autorisé l'armée à intervenir sur le territoire de la République fédérale pour lutter contre le terrorisme.

En fait, nos forces armées participent depuis longtemps, à des degrés divers, à la sécurisation du territoire national dans le cadre de la Posture Permanente de Sûreté (PPS). Par la posture permanente de sauvegarde maritime (PPSM), la marine nationale participe à la surveillance des approches maritimes et remplit des missions relevant de « l'action de l'Etat en mer ». De son côté, l'armée de l'air, au titre de la posture permanente de sûreté aérienne (PPSA), assure de manière permanente la protection du territoire national contre toute menace aérienne.

## ▪ Une réponse légitime

La réponse apportée aux attentats islamistes de 2015 à travers Sentinelle revêt un caractère légitime dans la mesure où, pour reprendre les termes alors employés par le ministre de la Défense : « la menace s'est militarisée » et qu'elle est « la même à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières ».

Une réponse légitime, appropriée au soir même des attentats, car nos soldats en opérations extérieures, au Levant comme dans la bande sahélo-saharienne sont, depuis plusieurs années, en proie avec les terroristes islamistes dont ils connaissent parfaitement les modes d'action : des attentats suicides à la mise en œuvre d'IED.

On peut aussi considérer qu'il existe une certaine cohérence d'ordre tactique à faire appel à la force armée pour contrer une menace terroriste d'inspiration djihadiste sur le sol national, en raison du niveau de violence (en janvier comme en novembre 2015, les terroristes étaient équipés d'armes de guerre) mais également de la nature même de l'ennemi à combattre.

Le déploiement de la force armée est d'ailleurs légitimé par le Président de la République, François Hollande, lors de son discours devant le Congrès assemblé le 16 novembre 2015 lorsqu'il affirme que « la France est en guerre ».

anticipated whenever security on domestic soil or the stability of the state is called into question or may be challenged. Even in Germany, by virtue of the Federal Constitutional Court's decision of 17 August 2012, the army is authorised to intervene on German soil to combat terrorism.

In fact, our Armed Forces have long taken part, to varying degrees, in protecting the country as part of France's Permanent Security Posture. Through the Permanent Maritime Security Posture, the French Navy takes part in monitoring sea approaches and fulfils missions within the framework of the French coastguard system. As regards the Air Force, in accordance with the Permanent Airspace Security Posture, it continuously protects France against all threats from the air.

## ▪ A legitimate response

Operation Sentinelle is a legitimate response to the 2015 Islamist attacks because, in the words of the Minister of Defence at the time, "The threat has become militarised" and is "the same inside and outside our borders."

As well as legitimate, the response is appropriate to the attacks of that very evening, because our soldiers operating abroad, in the Middle East and along the Sahel-Saharan strip, have been exposed to Islamist terrorists for many years and are very familiar with their methods —from suicide attacks to the use of improvised explosive devices (IEDs).

It can also be seen as tactically logical to call in the Armed Forces to counter a jihadist-inspired terrorist threat on our national soil, given the level of violence (in January and November 2015, the terrorists were armed with weapons of war) and the very nature of the enemy we are fighting.

During his speech before the Congress of the French Parliament on 16 November 2015, the French president, François Hollande, also justified the deployment of the Armed Forces, stating that "France is at war."

## ▪ Yet a symbolic response

In the face of the terrorist threat, Operation Sentinelle, although a legitimate, appropriate and coherent response that is adapted to the context, has its limitations and weaknesses.

The idea is above all to reassure the population with an initial presence on the ground. The symbolic significance of calling up the army, one of the most

## ▪ Une réponse toutefois symbolique

Face à la menace terroriste, Sentinelle est une réponse d'opportunité, une réponse cohérente, adaptée au contexte, légitime, mais une réponse qui présente des limites et des faiblesses.

Il s'agit avant tout de rassurer la population en « jetant un premier dispositif » : la symbolique de l'appel à l'armée – une institution figurant parmi les plus respectées en France – est forte dans la Nation. L'armée de la République inspire confiance à une Nation, dont plusieurs décennies durant elle fut même la prolongation charnelle.

Les armées apparaissent comme un rempart, et, plus que toute autre institution en période de crise majeure, incarnent la puissance de l'Etat. En déployant l'armée, l'Etat affirme sa souveraineté, c'est-à-dire sa Volonté à toute autre exclusive, celle de la Nation dont il n'est que l'incarnation. Et finalement, même si l'opération Sentinelle n'avait pour objectif ultime que de contrarier la logique terroriste en rassurant la population, sa raison d'être serait justifiée. Car, au-delà des dommages qu'il cause, le terrorisme vise avant tout à distiller la peur dans la population afin de s'imposer politiquement.

Sentinelle reste une réponse spécifique, à un moment donné, à une situation particulière : une attaque terroriste de grande ampleur, au cœur de la capitale, source d'un grand émoi sur le plan national comme international, à laquelle il convenait d'apporter une réponse immédiate et démonstrative. La lutte contre le terrorisme se nourrit aussi d'images et de symboles.

## ▪ Une réponse partielle

Sentinelle rassure la Nation, mais la protège-t-elle réellement de la menace terroriste ? Peut-elle être considérée en l'état comme une solution permettant de contrer la menace à la fois efficacement et dans la durée ? N'est-ce pas à tort, ou plutôt à mauvais escient, désormais que nos forces armées patrouillent dans nos rues ?

Eu égard aux modes d'actions privilégiés par les terroristes en janvier ou en novembre 2015, à savoir le recours aux kamikazes, on peut douter du caractère dissuasif de l'opération Sentinelle et donc de sa capacité à contrer la menace dans la durée en tous cas à ce stade. En effet, dès lors que les modes d'action des terroristes évoluaient vers d'autres formes de conflictualité telles que la guérilla, la pertinence d'un tel dispositif pourrait éventuellement être repensée.

respected institutions in France, is strongly felt in the nation. The French Armed Forces inspire confidence in the nation, of which they were even a physical extension for several decades.

The Armed Forces are seen as a bulwark, and, more than any other institution during periods of major crisis, they embody the power of the State. By deploying the army, the State reaffirms its sovereignty, its will that overrides all others, the will of the nation which it embodies. In the end, even if Operation Sentinelle's only objective were to frustrate terrorist thinking by reassuring the population, it would be worth carrying out. More than the damage it causes, terrorism aims above all to instil fear in the population so that it can impose itself politically.

Operation Sentinelle is a specific response, at a specific time, to a specific situation, that of a large-scale terrorist attack at the heart of the capital that caused great upset nationally and internationally and which required an immediate and convincing response. The fight against terrorism also requires images and symbols.

## ▪ A partial response

Operation Sentinelle has reassured the country, but can it truly protect the nation from terrorism? In its current form, can it be considered a solution that effectively and lastingly counters the threat? Is it not now wrong, or, rather, inappropriate, that the Armed Forces are patrolling the streets?

Given the preferred methods of the terrorists in January and November 2015, specifically the use of kamikaze attackers, we can question whether Operation Sentinelle is dissuasive and, therefore, whether it can lastingly counter the threat, at least at this stage. Should the terrorists change their methods for other forms of conflict such as guerrilla tactics, the relevance of such a force may be reconsidered.

Still, for the time being, the enemy prefers kamikaze attacks: "He who wants to win or die is rarely defeated." In the current climate, therefore, Sentinelle can at best tactically disrupt and restrict the enemy's operations, and, in doing so, it can be hoped that this will give the intelligence services and police the time they need to understand the threat and identify and apprehend the suspected terrorists before they carry out their plans.

## ▪ A problematic response in the long term

Reste que pour l'heure, l'ennemi privilégie les scénarii de type kamikaze : or, « qui veut mourir ou vaincre, est vaincu rarement. » Dans le contexte actuel donc, tout au mieux, le dispositif Sentinelle paraît de nature à perturber, contraindre, sur le plan tactique, la manœuvre de l'ennemi, et ce faisant, on peut l'espérer, donner le temps nécessaire aux services de renseignement et de police pour cerner la menace, identifier et appréhender les présumés terroristes avant qu'ils ne commettent leur acte.

## ▪ Une réponse problématique dans la durée

Un an après sa mise en place, sur le fond comme sur la forme, l'opération Sentinelle suscite des questionnements tant elle fait la preuve des limites d'une réponse apportée dans l'urgence.

Déployer 10 000 hommes sur le territoire national dans le cadre de la protection du territoire était certes prévu par le Livre Blanc et relevait donc du contrat opérationnel fixé à nos armées ; ce contrat opérationnel portait toutefois sur une courte période ; il n'avait pas vocation à s'inscrire dans la durée et ne devait donc pas obérer la préparation opérationnelle des forces pour les missions de haute intensité. Or, en raison de la reconduite de Sentinelle, du maintien de son haut niveau de mobilisation, le nombre de jours envisagé initialement pour la préparation opérationnelle de nos troupes, à savoir 90 jours par an, a finalement été ramené à un niveau bien inférieur situé aux alentours de 60 jours effectifs.

Sur sa forme ensuite, le cadre même de l'opération Sentinelle soulève de nombreuses questions : les militaires sont parfois décrits comme des supplétifs des forces de sécurité intérieure traditionnelles (police, gendarmerie) seules à bénéficier de prérogatives judiciaires. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la primauté opérationnelle accordée dans le cadre de l'Etat de droit aux forces de sécurité intérieure, ni le fait que les forces armées ne doivent intervenir que sur réquisition et en appui des forces intérieures dès lors que celles-ci sont considérées comme inexistantes, insuffisantes, indisponibles ou inadaptées. Mais dans le cas d'espèce, quelle plus-value apporte la participation de soldats aux patrouilles conjointes, voire aux patrouilles désormais autonomes si ce n'est combler un déficit en moyens humains ?

Provocatrice dans sa formulation, la problématique soulevée est pourtant d'importance : pourquoi faire appel à l'armée s'il ne lui est pas demandé ou permis (ce qui peut tout à fait se concevoir) de mettre en œuvre ses savoir-faire spécifiques ? Cette

A year after being put into effect, Operation Sentinelle has shown the limitations of an emergency response to such an extent that it raises questions regarding its nature and form.

Deploying 10,000 soldiers on home soil to protect the country may be provided for in the White Paper and so falls under the operational contract passed with our Armed Forces, but this contract applies to a short period. It was not meant to last long, nor was it supposed to hinder the operational preparation of the Armed Forces for high-intensity missions. Nonetheless, because of the renewal of Operation Sentinelle, and the continuation of its high level of mobilisation, the number of days initially planned for our troops' operational preparation (90 days a year) has been cut back to a much lower level of around 60 actual days.

Next, regarding the form it has taken, the very framework of Operation Sentinelle raises many questions: military personnel are sometimes described as supplementing the conventional law enforcement forces, such as the police and gendarmerie, who alone are vested with law enforcement powers. We do not wish to question the operational priority granted under the rule of law to law enforcement forces; nor do we question the fact that the Armed Forces should intervene only at the request of, and to support, law enforcement forces whenever these are deemed to be non-existent, insufficient, unavailable or ill-suited. But in the present case, what is the advantage of soldiers participating in joint patrols, or even in patrols on their own now, other than filling a gap in resources?

Although provocative in its wording, the issue raised is important: why call in the army if it is not asked or allowed (which is perfectly conceivable) to use its specific know-how? Is the army's current contribution to internal security relevant in the long term, or even desirable? These questions lead us in the end to one single question: what overall long-term effect needs to be achieved?

## Long-term challenges

In the long term, the desired effect seems to be perfectly clear: eradicate the terrorist threat against French interests on French soil first and foremost, and not just in metropolitan France.

- **Accepting to wage war and taking back the initiative**

contribution, en l'état, de l'armée à la sécurité intérieure, est-elle pertinente sur la durée ? Souhaitable même ? Ces questions nous ramènent finalement à une seule : quel effet global à obtenir sur le long terme ?

## Les défis du long terme

Sur le long terme, l'effet à atteindre ne souffre a priori d'aucune ambiguïté : il s'agit d'éradiquer la menace terroriste à l'encontre des intérêts français et en premier lieu sur le territoire national, pas seulement métropolitain.

- **Accepter de faire la guerre et reprendre l'initiative**

Cet effet à atteindre impose de livrer totalement et pleinement la guerre au terrorisme, à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national, de passer de la réaction à la pro-action.

Là encore, il ne s'agit pas de s'interroger sous le prisme du droit sur la validité ou non de la notion de situation de guerre, laquelle peut effectivement être contestée dans la mesure par exemple où, à ce stade, les djihadistes ne contrôlent aucune partie du territoire national, mais tout au moins d'appliquer une grille de lecture militaire : seul moyen de vaincre le terrorisme.

« L'art de la guerre est un art simple et tout d'exécution. Tout y est bon sens, rien n'y est idéologie » . Il s'agit en premier lieu de recouvrer une liberté d'action nécessaire pour conduire les opérations, de concentrer les efforts là où cela est nécessaire, au moment opportun et surtout de préserver une capacité d'action future et surtout de raisonner en termes d'effets à obtenir et non de moyens.

- **Prolongations et reconduites : une fausse bonne idée**

Nous gagnerons cette guerre, d'une part si nous la livrons vraiment au plan intérieur, d'autre part si nous parvenons à épargner à la Nation résignation et lassitude, lassitude par résignation, résignation par lassitude.

De prolongation en prolongation de l'application de l'Etat d'urgence, de reconduite en reconduite de l'opération Sentinelle, le risque majeur tient à ce que la Nation ne perçoive plus l'utilité de ces dispositifs, quand le terrorisme continuerait de frapper. Pire encore, que la Nation résignée en vienne à perdre

The goal to be reached requires totally and fully waging war on terrorism, both inside and outside our borders, as well as moving from reaction to proaction.

Once again, the idea is not to legally question the validity of calling this a war situation, which can in fact be challenged since, for example, the jihadists do not as of yet control any part of our territory. Rather, the idea is simply to look at things from a military perspective, which is the only way to beat terrorism.

"The art of war is a simple art and everything depends upon execution: everything is common sense, nothing about it is ideological ." Firstly, there is a need to recover the freedom of action necessary for conducting operations, to concentrate efforts where needed at the right moment and, above all, to retain an ability to act in the future. Most important is to think in terms of the effects to be achieved rather than resources.

- **Extensions and renewals: a good idea at first**

We will win this war, firstly, if we truly conduct it within our borders and, secondly, if we manage to avoid resignation and lassitude in our country—that is, lassitude out of resignation, and resignation out of lassitude.

Continuously prolonging the state of emergency, and continuously renewing Operation Sentinelle, poses the major risk that the country will no longer perceive the usefulness of these measures when terrorism continues to strike. Or worse, that the population, resigned to the situation, may lose confidence in the State's ability to protect it and, therefore, to win the war against terrorism.

In time, if the attacks continue despite the considerable military and security presence deployed, this may even discredit our Armed Forces, wrongly accused of being powerless. It is therefore of the utmost necessity that the law authorising the state of emergency and presented to the Congress of the French Parliament fully and immediately grant those responsible for security the legal means to ensure the protection of the population.

- **The Armed Forces, a tool to be wielded with caution**

The French Armed Forces, as mentioned above, currently enjoy a level of popularity and confidence in France that is unmatched by any other state institution. However, it must be remembered that this



confiance dans la capacité de l'Etat à la protéger, et in fine à gagner cette guerre contre le terrorisme.

A terme, la persistance des attentats malgré l'important dispositif militaire et de sécurité déployé pourrait même jeter le discrédit sur nos armées, accusées, à tort, d'impuissance. Il importe donc que la loi autorisant l'Etat d'urgence et présentée au Parlement, donne pleinement et immédiatement aux acteurs de la sécurité les moyens juridiques d'assurer la protection de la population.

- **La force armée, un outil à manier avec précaution**

L'armée française, comme évoquée plus haut, bénéficie actuellement au sein de la Nation d'une popularité et d'un crédit dont ne peut se prévaloir aucune autre institution de l'Etat. Il convient cependant de garder à l'esprit que cet honneur s'entretient et que, sur le long terme, de mauvaises conditions d'engagement de l'outil militaire pourraient venir ternir son image, plus grave, nuire à son engagement opérationnel.

Les conditions d'engagement de nos armées doivent en effet prendre en compte l'héritage politique de l'histoire de notre pays ainsi que sa situation actuelle : réapparition d'une violence d'extrême gauche, persistance d'une mémoire parfois déformée de l'action de l'armée en Algérie. A cet égard, il est très important de maintenir strictement la force armée en dehors de toute action de maintien de l'ordre, en tous cas, à cette heure.

L'un des enjeux actuels se situe donc au niveau des modalités précises d'engagement de nos forces sur le territoire national, de la pertinence de leur emploi, de l'anticipation de réactions possibles venues d'horizons divers, dont pourrait profiter ou que pourrait encourager l'ennemi terroriste.

- **Le risque de l'effet de cliquet ou la nécessité de graduer la réponse**

Le troisième défi auquel nous sommes confrontés est celui de « l'effet de cliquet ». L'important dispositif militaire déployé dans nos villes crée progressivement un phénomène d'accoutumance qui, chaque jour passant, rendra plus difficile, dans la mentalité collective, tout réajustement des effectifs à la baisse alors que la menace persiste.

A contrario, face à la menace kamikaze, le risque serait de succomber à la logique de l'empilement : renforcer

honour needs to be maintained and that, in the long term, military intervention in the wrong conditions could tarnish their image or, worse, have a negative effect on their operations.

The conditions in which our Armed Forces intervene must thus take account of the political heritage of our country's history and its current situation, for instance the reappearance of extreme left-wing violence and the persistence of a sometimes distorted memory of the army's actions in Algeria. In this regard, it is crucial to keep the Armed Forces strictly out of any law enforcement actions, at least for the time being.

One of the current challenges relates to the exact modalities of domestic intervention of our Armed Forces, the relevance of their use, and the anticipation of possible reactions from various quarters which could be turned to the advantage of the terrorists or which could encourage them.

- **The risk of a ratchet effect, or the need to tailor the response**

The third challenge that we are facing is the ratchet effect. The considerable military presence deployed in our cities slowly creates an effect of familiarity which, with each passing day, makes any lowering of numbers while the threat persists more difficult in the collective mind.

Conversely, given the kamikaze threat, the risk may be to succumb to a mentality of strength in numbers, increasing the military presence with each new campaign of attacks.

Again, particularly in a war against terrorism, images and symbols have their meaning. The Armed Forces are the final bulwark of the State; calling on them to intervene too early or outside their true area of expertise—which is not, strictly speaking, law enforcement—may deprive the State of a major strategic instrument. "Regarding the use of force, the armed forces are the first to be called on for operations abroad and the last to be called on for operations at home."

The challenge is considerable, and carrying it out will require excellent capabilities in intelligence, analysis, anticipation and flexibility. The goal is to avoid settling on a force adapted to a particular situation, but instead to anticipate suspected changes in the enemy's methods; to be able to respond appropriately while keeping the intervention of the Armed Forces coherent; to avoid giving in to panic while continuing to reassure the population; in short, to tackle the threat with the right level of force, which implies

le dispositif militaire à chaque nouvelle campagne d'attentats.

Là encore, et surtout dans le cadre d'une guerre au terrorisme, les images, les symboles ont un sens. La force armée constitue le dernier rempart d'un Etat ; l'engager trop tôt ou hors de son véritable champ de compétence qui n'est pas, au sens strict, le maintien de l'ordre, est de nature à priver l'Etat d'un instrument stratégique majeur. « Pour l'emploi de la force, les armées sont autant le premier recours en opérations extérieures que le dernier recours sur le territoire national ».

L'enjeu est de taille et la mise en œuvre demande d'excellentes capacités de renseignement, d'analyse, d'anticipation et de flexibilité: il s'agit de ne pas figer un dispositif correspondant à une situation donnée, mais d'anticiper l'évolution pressentie des modes d'actions adverses ; être donc en capacité d'apporter une réponse adaptée, tout en maintenant la cohérence de l'engagement des forces; éviter toute dérive anxiogène mais rester en mesure de rassurer la population ; bref, adresser la menace au bon niveau, ce qui suppose un travail permanent d'anticipation et d'évaluation des risques très fin.

- **Anticiper, évaluer les risques sans préjugés ni tabous pour contrer la menace**

Evaluer les risques, anticiper la menace suppose d'en comprendre les enjeux, d'appréhender la nature de l'ennemi, ses objectifs, ses atouts comme ses faiblesses au terme d'une démarche intellectuelle froide, analytique, sans préjugés, clientélisme ni tabous. Et toujours conserver à l'esprit, que seul le terrain commande.

Il s'agit de connaître l'ennemi, d'anticiper ses changements de postures, ses modes d'actions. Pour ce faire, nos armées ont une expérience sans équivalent acquise au prix du sang sur les différents théâtres d'opération. Cette expérience est aujourd'hui avant tout celle de nos régiments, mais aussi celle de la DRM dont le rôle sur le territoire national mériterait peut-être d'être repensé dans le cadre de cette guerre au terrorisme : car, encore une fois, l'ennemi de l'extérieur est le même qu'à l'intérieur. C'est donc dans une approche d'ensemble que la communauté française du renseignement toute entière doit penser pour mieux anticiper risques et menaces.

Sans préjugés ni tabous, il s'agit de prendre en considération l'ensemble des potentialités que pourrait développer notre ennemi : aller jusqu'à

constant efforts in terms of anticipation and very detailed risk assessment.

- **Counter the threat by anticipating and assessing risks openly and objectively**

Assessing risks and anticipating the threat implies understanding what is at stake and apprehending the nature of the enemy, their objectives, strengths and weaknesses through an analytical, objective, rational process without preconceptions, favouritism or taboos, while always keeping in mind that each situation imposes its own rules.

We need to know the enemy, to anticipate their changes in posture, their methods. Our Armed Forces have unparalleled experience in doing this, which they have gained through blood spilt in the different theatres of operations. Today it is mainly our regiments who have this experience. But the Directorate of Military Intelligence has this experience too, and its domestic role could perhaps be reconsidered as part of this war on terrorism, since, once again, the external enemy and internal enemy are the same. Thus the entire French intelligence community must think in global terms to better anticipate risks and threats.

We must consider, openly and objectively, what our enemy is capable of. This includes thinking the unthinkable, such as their using guerrilla strategies on our home soil or carrying out a massacre along Oradour-sur-Glane lines, which has in fact been raised in a recent parliamentary report, or the use of IEDs on French soil, as used by Daesh elsewhere.

This global approach must also lead us to identifying our weaknesses and the relative fragility of some of our territories, of which the enemy may take advantage. These territories are sometimes well outside metropolitan France: the situation in Mayotte should probably be specifically analysed, as should some rural territories that have been vacated by our garrisons and sometimes by our gendarmerie brigades.

The changing nature of the threat to come, which has already been anticipated by Patrick Calvar, head of the General Directorate for Internal Security, implies that the strategy of our forces must also change to counter this threat. According to Calvar, Daesh could infiltrate explosives specialists onto our soil and, by doing so, be in a position to change strategy, because the terrorists would no longer be forced to sacrifice their fighters to spread terror.

Lastly, because they are militarily confined in Iraq and Syria, Daesh could also order their supporters to stay



penser l'impensable tels que le passage à une stratégie de guérilla sur notre propre sol et la mise en œuvre d'un scénario de type « Oradour-sur-Glane » d'ailleurs évoqué dans un récent rapport parlementaire, ou encore le recours aux IED sur le territoire national ainsi que Daesh le met en œuvre ailleurs.

Cette approche d'ensemble doit nous conduire également à identifier nos faiblesses, la fragilité relative de certains de nos territoires, dont pourrait profiter l'ennemi, parfois bien au-delà du seul territoire métropolitain : la situation de Mayotte mériterait sans doute une analyse spécifique, tout comme certains territoires ruraux quittés par nos garnisons et parfois nos brigades de gendarmerie.

L'évolution à venir de la menace, d'ores et déjà anticipée par Patrick Calvar, directeur de la DGSI, implique donc une évolution de la stratégie de nos forces pour contrer cette menace. Selon le directeur de la DGSI, Daesh pourrait en effet infiltrer des artificiers sur notre sol et, ce faisant, être en mesure de changer de stratégie dans la mesure où les terroristes ne seront plus obligés de sacrifier leurs combattants pour répandre la terreur.

Enfin, contraint militairement en Irak et en Syrie, Daesh pourrait également enjoindre ses partisans de rester dans leur pays d'origine et d'y constituer des cellules susceptibles de lancer le combat au cœur de l'Europe.

Il importe à ce stade de comprendre que la nature hybride, asymétrique de notre ennemi nous contraint également à penser la menace et la manière dont nous la contrerons de manière différée. Le terrorisme islamiste intégriste refuse le combat en prise directe. Il cherchera continuellement à contourner une approche militaire classique telle que le déploiement de nos forces armées dans le cadre de Sentinelle.

- **Résilience et cohésion nationale : nous gagnerons cette guerre si nous sommes les plus forts**

La formule est osée, risquée, pourtant si juste. L'histoire de la France étant ce qu'elle est, ce n'est pas un hasard si notre pays est perçu comme une cible de premier ordre par le terrorisme islamiste intégriste international. Cela ne tient pas uniquement non plus à l'engagement de nos forces, sur le terrain, en première ligne parfois, dans la lutte contre le djihadisme au Mali, en Irak, en Syrie.

La France, « fille aînée de l'Eglise » qui jadis « vota la Liberté du monde », est attaquée pour ses valeurs, pour ce qui la fonde intrinsèquement, pour ce qu'elle

in their home countries and form terror cells that could conduct the war at the heart of Europe.

It needs to be understood at this juncture that, due to the hybrid, asymmetrical nature of our enemy, we are forced to analyse the threat and the manner in which we counter it differently. Fundamentalist Islamic terrorism refuses to engage in direct combat but will continuously seek to circumvent a conventional military approach, like the deployment of our Armed Forces in Operation Sentinelle.

- **Resilience and national cohesion: we will win this war if we are the strongest**

The slogan is daring and risky yet perfectly appropriate. The history of France being what it is, it is no accident that our country is perceived as a primary target by international fundamentalist Islamic terrorism. Nor is it solely due to the engagement of our Armed Forces on the ground, and sometimes on the front line, in the fight against jihadism in Mali, Iraq and Syria.

France, "the eldest daughter of the Church," which once "voted for the freedom of the world," is attacked because of its values, because of what it is intrinsically founded on, and because of what it represents as a democratic inspiration for many countries.

One of terrorism's objectives is to divide the nation by attempting to set communities against each other. To this end, it knows how to use a certain favourable terrain. Since 2005 and the unrest that occurred in certain banlieues, the situation in certain places remains socially explosive. Daesh will miss no opportunity to exploit every opportunity to fan the flames, and the warnings recently reiterated by Patrick Calvar may dramatically come true.

In this context, all the security measures imaginable represent only a part of how we must respond to the challenge of terrorism. This response cannot be limited to implementing a state of emergency that is renewed from one month to the next, or the deployment of security forces on our streets.

Terrorism requires a global response that calls on all the constituent parts of the State, and even of the nation, to mobilise. We will also win this war (and perhaps above all) if we are the strongest, if the feeling of belonging to a national community wins out in all of us over the social, cultural and religious divisions that deeply mark our country.

Thus this war demands a constant interdepartmental approach. For instance, the Minister of Education

représente également comme inspiration démocratique pour de nombreux pays.

L'un des buts poursuivis par le terrorisme est de mettre à mal notre cohésion nationale, en tentant d'ériger les communautés les unes contre les autres : il sait, pour y parvenir, pouvoir disposer d'un certain terreau favorable. Depuis 2005 et les troubles survenus dans certaines banlieues, la situation reste ici où là explosive socialement. Daesh ne manquera pas d'exploiter toute circonstance favorable pour attiser les braises, et les avertissements récemment réitérés par le directeur de la DGSJ risquent dramatiquement de se matérialiser.

Dans ce contexte, tous les dispositifs de sécurité que nous pouvons imaginer constituent une partie seulement de la réponse à apporter au défi lancé par le terrorisme. Cette réponse ne peut se réduire à l'instauration d'un régime juridique d'exception reconduit de mois en mois, ni au déploiement de forces de sécurité dans nos rues.

Le terrorisme exige une réponse d'ensemble, appelle à la mobilisation de l'Etat et plus encore de la Nation dans toutes leurs composantes. Nous gagnerons cette guerre également (et peut-être surtout) si nous sommes les plus forts, si le sentiment d'appartenance à la communauté nationale l'emporte en chacun d'entre nous sur les lignes de fractures sociales, culturelles, religieuses qui marquent en profondeur notre pays.

C'est ainsi une approche interministérielle de chaque instant que réclame cette guerre ; une approche interministérielle où par exemple, le ministère de l'Education Nationale devrait également être aux avant-postes : il ne peut y avoir de Nation, de cohésion nationale, sans une histoire partagée, connue de tous les enfants de la République, sans plus encore une langue commune. C'est du moins, sur cet héritage et cet avenir commun que s'est fondée l'identité française, ce sur quoi se joue également la cohésion de notre communauté nationale telle que l'envisageait Ernest Renan, si souvent cité :

« Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis ».

Dans cette guerre contre le terrorisme, la Nation entière assemblée a un rôle à tenir au côté des forces de sécurité, car, seules, elles ne pourront venir à bout de cette menace qu'est le terrorisme. Dans cette

should also be in the front lines, because there can be no nation, no national unity, unless there is a shared history known to all of France's children, and, more importantly, a shared language. At any rate, it is on our heritage and shared future that French identity is founded, and on this, too, depends the cohesion of our nation, as envisaged by the oft-quoted Ernest Renan:

"A nation is a soul, a spiritual principle. Two things which, properly speaking, are really one and the same, constitute this soul, this spiritual principle. One is in the past, the other is the present. One is the possession in common of a rich legacy of memories; the other is present consent, the desire to live together, the desire to continue to invest in the heritage that we have jointly received."

In the war on terrorism, the whole country united has a role to play alongside the security forces, who cannot overcome the threat of terrorism alone. With this in mind, the place and role of law enforcement agencies and the Armed Forces within the nation must be strengthened, better explained, and better understood, and a way must be found to overcome the suspension in 1997 of compulsory military service.

That decision was made to meet rational, laudable objectives at a time when the threat of an enemy at our borders seemed to have disappeared, when our Armed Forces needed to modernise, and when the concept of how to use them seemed to need to change definitively.

Yet the decision also brought an end to social and cultural intermixing in France. No other way has been found for making this happen and for giving the nation cohesion as well as a shared understanding of the need (and inevitability) of living together despite our differences.

## Open the realm of possibilities

To win the war against terrorism requires audacity and imagination; we cannot defeat a hybrid enemy using preconceived methods. First we must have the resources for a global approach.

- **Equip ourselves with an interdepartmental structure to conduct the war**

To date, only the Minister of the Interior has an interdepartmental crisis management centre. However, the French Defence and National Security Council, which is being convened more and more

perspective, la place et le rôle des forces de sécurité et de l'Armée au sein de la Nation doivent être renforcés, mieux expliqués, mieux compris et trouver à pallier la suspension du service national obligatoire décidée en 1997.

Cette décision répondait à des objectifs louables et rationnels alors que la menace d'un ennemi à nos frontières semblait disparaître, que nos armées avaient besoin de modernisation, que leur concept d'emploi semblait définitivement devoir se transformer.

Reste qu'avec cette décision, prenait fin également le brassage social et culturel de la Nation française, sans qu'il ne se trouve de nouvelles modalités pour qu'il se réalise et assure à la communauté nationale une cohésion charnelle, la perception partagée d'une nécessité (d'une inévitabilité) du vivre ensemble par-delà nos différences.

## Ouvrir le champ des possibles

Gagner la guerre contre le terrorisme islamiste requiert de l'audace, de l'imagination ; on ne vainc pas un ennemi hybride avec des schémas préconçus. Il s'agit en premier lieu de se donner les moyens d'une approche globale.

- **Se doter d'une structure interministérielle pour conduire la guerre**

A ce jour, seul le ministère de l'Intérieur bénéficie d'un centre interministériel de crise (CIC). D'un autre côté, le Conseil de Défense et de Sécurité réuni de plus en plus fréquemment par le Président de la République doit conserver sa vocation stratégique. Il n'a pas pour but de « conduire des opérations » ; or, l'un des enjeux est là : conduire sur la durée des opérations et de manière parfaitement coordonnée.

Or, parce que la guerre contre le terrorisme ne peut qu'être conduite à l'échelon interministériel, encore une fois dans un cadre global, une structure ad hoc devrait être placée sous l'autorité du Premier ministre afin de coordonner, en permanence l'action de l'Etat. Cette structure justifiée par l'application de l'Etat d'urgence, pourrait prendre la forme d'un Comité permanent de Sûreté générale auquel, outre l'ensemble des ministères, participeraient de manière permanente, l'ensemble des structures de renseignement y compris la DRM. A ce comité permanent devraient également être associés les chefs militaires.

often by the President, must retain its strategic role. It does not exist to "conduct operations." That said, one of the challenges is to conduct operations in the long term and in a perfectly coordinated manner.

Because the war against terrorism can only be conducted on an interdepartmental level (and, again, within a global framework) a special body reporting to the Prime Minister should be set up to fully coordinate the country's actions. Legitimised by the implementation of the state of emergency, this body could take the form of a permanent general security committee in which all the intelligence agencies, including the Directorate of Military Intelligence, could participate on a permanent basis (along with all the government ministers). The military commanders would also need to be included in this committee.

Lastly, this centralised body would need permanent regional offices within the prefects of the defence and security zones. These regional offices would also involve any agencies likely to collect intelligence on the ground, particularly those resulting from the 2014 reform and the setting up of the Central Territorial Intelligence Agency.

- **Reinforce intelligence efforts**

Intelligence occupies a central role in the war against terrorism. It makes it possible to anticipate the enemy's moves and to plan how to respond to them.

On a national level, merging the directorates and services in charge of counterterrorism within the General Directorate for External Security and General Directorate for Internal Security should be continued and expanded. This movement should coincide with strengthening divisions 1 and 3 of the Central Territorial Intelligence Agency, in charge of, respectively, religious incidents and protest movements, and urban disorder and repli identitaire, or the rejection of broader society and retreat into a minority cultural, ethnic or religious identity.

A permanent joint intelligence committee, bringing together all of these services as well as the Directorate of Military Intelligence and National Directorate for Intelligence and Customs Investigations, could be usefully made part of the permanent general security committee reporting to the Prime Minister. Anything arising from this committee regarding intelligence must also be implemented in the regions with the prefects of the defence zones.

- **Prepare our Armed Forces for the possibility of large-scale action on home soil**

Cette structure centrale devrait enfin disposer de relais permanents dans les régions au niveau des préfets de zone de défense. Ces structures de zone associeraient également les services susceptibles de recueillir du renseignement de terrain, notamment ceux issus de la réforme de 2014 avec la mise en place du SCRT.

## ▪ Renforcer l'effort sur le renseignement

Dans la guerre contre le terrorisme, le renseignement occupe une place centrale. Il permet d'anticiper la manœuvre ennemie, de concevoir la réponse à lui apporter.

Au plan national, le rapprochement des directions et services chargés du contre-terrorisme au sein de la DGSE et de la DGSI devrait être poursuivi, amplifié. Ce mouvement devrait être concomitant de la montée en puissance des divisions 1 et 3 du Service central du renseignement territorial (SCRT) respectivement chargées des faits religieux et mouvances contestataires, et des dérives urbaines et du repli identitaire.

Un comité conjoint permanent pour le renseignement, associant l'ensemble de ces services ainsi que la DRM et la DNRED, pourrait être utilement rattaché au comité permanent de Sécurité générale placé sous l'autorité du Premier ministre. Des émanations de ce comité pour le renseignement devront également être mises en place dans les régions auprès des préfets de zone de défense.

## ▪ Préparer nos armées à la possibilité d'actions d'envergure sur le territoire national

Le 4 mars 2016, le gouvernement a remis au Parlement un rapport issu de la réflexion du SGDSN portant notamment sur la création d'une PPT (Posture de Protection Terrestre) dont l'esprit est de rompre avec la logique Vigipirate au profit d'une logique d'opération militaire : exploiter au mieux les savoir-faire professionnels des militaires.

Au-delà de l'opération Sentinelle dont encore une fois, l'armée devra progressivement se désengager, nos armées doivent se préparer à un maintien en alerte de 7000 hommes susceptibles d'être engagés sous très court préavis dans le cadre d'actions de guerre sur le territoire national.

Il faut conserver et anticiper la capacité d'intervenir là où seule l'armée peut intervenir, celle d'aller, le cas

On 4 March 2016, the government submitted a report to the Parliament based on an evaluation by the General Secretariat for Defence and National Security. This evaluation concerned in particular the creation of a Ground Defence Posture, the essence of which is to move thinking away from Vigipirate and towards a military operation, in other words, to make the best use of the professional know-how of the army.

Looking beyond Operation Sentinelle, from which, once again, the army will have to gradually disengage, our Armed Forces must prepare to keep 7,000 soldiers on standby who can intervene at very short notice as part of war operations on home soil.

It is important to retain and anticipate the ability to intervene where only the army can intervene, the ability to go after the enemy where they are. Even if they seem improbable at first glance, all scenarios must be openly studied and anticipated. No one can rule out that a Daesh on the decline could change strategy and adopt a new method, at the very heart of our nation—guerrilla warfare, not only in the urban environment but also in the rural environment, where our security weaknesses lie.

As Chief of Staff of the French Army, Jean-Pierre Bosser has pointed out, "We have a responsibility: we cannot continue to remove regiments in sparsely populated areas, because when we create a vacuum, others can occupy it, particularly all the extremists who can live and train in the depths of the woods."

The setting up of an army command unit for the national territory, which has recently been made official, could represent the first step in this direction.

This large command unit could be the keystone for any future (at times purely) military operations ordered on an ad hoc basis by the government. Such operations could be ordered to assist large-scale police operations, to monitor defence zones or—a more unlikely scenario but one which the context of war requires us to consider—as part of high-intensity interventions to wipe out jihadist cells on domestic soil, for example in a geographically localised siege situation.

For the purposes of dissuasion, it is important that the Armed Forces increase operational training phases in civilian territory and that they conduct exercises in coordination with other security forces, like the Minerve experiment that was held in April 2016 in the Grenoble region.

With this in mind, thought needs to be given to the individual and collective equipping of this intervention force, for instance mobility equipment adapted to the urban or rural environment, specific surveillance

échéant, chercher l'ennemi là où il se trouve. Tous les scénarii, même jugés a priori improbables, doivent être étudiés, anticipés, là encore sans tabous. Personne ne peut exclure, que Daesh sur le déclin, change de stratégie et adopte un nouveau mode d'action, au cœur même de notre territoire : la guérilla en territoire urbain mais également rural, là où sont nos faiblesses sécuritaires.

Ainsi que le soulignait le général Bosser chef d'Etat-major de l'armée de Terre : « Nous avons une responsabilité : on ne peut supprimer encore des régiments dans des coins désertés, car quand on crée un vide, certains peuvent l'occuper, notamment tous les extrémistes qui peuvent vivre et s'entraîner au fond des bois ».

La création du Commandement du Territoire national de l'armée de Terre, récemment actée, pourrait constituer une première étape en ce sens.

Ce grand Commandement pourrait en effet être la cheville ouvrière de possibles futures opérations – parfois strictement – militaires décidées, ponctuellement, par le pouvoir politique soit dans le cadre d'assistance à des opérations de police d'importance majeure, soit dans le cadre de contrôle de zone, soit - cas plus incertain mais auquel le contexte de guerre nous impose de réfléchir – dans le cadre d'une intervention de haute intensité visant à éradiquer un foyer djihadiste sur le territoire national éventuellement sous couvert d'un état de siège géographiquement circonscrit.

Déjà, au titre de la dissuasion, il est important que les forces armées multiplient les phases d'entraînement opérationnel en « terrain libre », qu'elles montent des exercices en coordination avec d'autres forces de sécurité à l'instar de l'expérimentation Minerve qui s'est tenue au mois d'avril 2016 dans la région grenobloise.

Dans cette perspective, une réflexion sur l'équipement individuel et collectif de cette force d'intervention (moyens de mobilité adaptés au milieu urbain ou rural, capacités de surveillance en propre par drones, de détection de tirs) semble devoir être conduite.

- **Envisager la possibilité de complémentarités avec les acteurs privés de la sécurité ou de solutions technologiques**

Maintenir cette capacité ultime dans la durée, nous impose en premier lieu peut-être de penser la nature éventuelle de capacités complémentaires que

capabilities using drones, and fire detection capabilities.

- **Consider the complementary possibilities of private security and technology**

To maintain this capability in the long term, we should perhaps first consider what possible complementary capabilities private security companies could develop with our Armed Forces and security forces.

Why not entrust private companies with static guard duties in front of sensitive buildings and sites, which require neither specific military expertise nor law enforcement powers? Why not take advantage of technological solutions such as advanced access control devices and video surveillance?

For the purposes of sparing operational forces, could the support of forces engaged on domestic soil—whether falling under the Ministry of the Interior or Defence—not also be delegated to private companies?

- **Set up a national guard?**

Setting up a national guard comprising voluntary reserves might be an appropriate solution for initially relieving security forces, particularly the Armed Forces in Operation Sentinelle, whom they could partly replace.

In order to ensure a direct link with the nation, and to fill certain sparsely populated areas which are vulnerable, this national guard should be territorialised and form a network that completely covers the country, as envisaged in a recent report by the Senate commission on foreign affairs, defence and the Armed Forces. In this way, the national guard will be local, and so will be in a position to collect intelligence on the ground, a vital element in the war on terror.

Regarding how this national guard could be put together, there are two main options: make it a purely military guard reporting to, say, the National Territory Command Unit, or add it to the gendarmerie. The second option has the advantage of making it possible to extend certain law enforcement powers to its members, or even to grant them, if necessary, certain conditions under which they can open fire, which soldiers do not have. This national guard affords other opportunities: how can we take advantage of the way in which this guard is formed to strengthen the link between the nation and its security forces? Should



pourraient développer les acteurs privés de la sécurité avec nos forces armées et de sécurité.

Les gardes statiques devant bâtiments et sites sensibles, ne requérant ni compétences spécifiques militaires, ni prérogatives judiciaires ne pourraient-elles pas être confiées à des acteurs privés ? A minima reposer sur la mise en place de solutions technologiques telles que des dispositifs avancés de contrôle d'accès et de vidéo-surveillance ?

Dans un souci d'économie des forces opérationnelles, le soutien des forces engagées sur le territoire national – relevant du ministère de l'Intérieur ou de la Défense – ne pourrait-il pas, également, être délégué à des sociétés privées ?

## ▪ Créer une Garde Nationale ?

La création d'une Garde Nationale, composée de volontaires réservistes, pourrait être une solution pertinente pour, en premier lieu, soulager les forces de sécurité et notamment les forces armées dans le cadre de l'opération Sentinelle, auxquelles elle pourrait partiellement se substituer.

Afin d'assurer un lien direct avec la Nation, de combler certains déserts démographiques qui constituent autant de vulnérabilités, cette Garde Nationale doit être territorialisée et assurer un maillage complet du territoire ainsi que l'envisage un récent rapport de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Ce faisant, cette Garde Nationale, de proximité, sera en mesure de recueillir du renseignement de terrain, un élément fondamental dans le cadre de la guerre contre le terrorisme.

Reste que deux options principales subsistent quant aux modalités de constitution de cette garde : en faire une garde strictement militaire, placée par exemple sous l'autorité du Commandement du Territoire National ? ou bien adosser cette garde à la Gendarmerie ? Cette seconde option présenterait l'avantage de pouvoir étendre certaines prérogatives judiciaires à ses membres, voire de leur étendre le cas échéant certaines conditions d'ouverture du feu, dont ne bénéficient pas les militaires. Autre possibilité offerte par cette Garde Nationale : comment user de la constitution de cette garde pour resserrer le lien entre la Nation et ses forces d'intervention ? Cette garde doit-elle uniquement reposer sur la réserve, sur une démarche volontaire, ou bien doit-elle être l'occasion de réfléchir à une nouvelle forme de conscription, universelle cette fois ?

this guard rely solely on the reserves, on a voluntary initiative, or should it instead be used as an opportunity to consider a new form of conscription, which would this time be universal?

## ▪ Strengthen the training and equipping of internal security forces

The special nature of the threat of terrorism requires both additional, suitable training of internal security forces as well as investment in individual and collective equipment.

Setting up a national training centre under the Ministry of Defence could be contemplated so that internal security forces could benefit from the experience of the Armed Forces in terrorist methods such as IEDs.

With regard to equipment, how internal forces are individually armed needs to be reconsidered so that they can respond to the level of violence imposed by the terrorists' weapons of war. Both individual protection and mobility assets adapted to the urban and rural environments must also be examined. Would it not be possible to equip our interior forces (and the future national guard) with vehicles that are light and highly mobile but that offer the occupants relative security through armour-plating?

## Conclusion

In the aftermath of the 2015 attacks, deploying our Armed Forces in Operation Sentinelle has proven to be a legitimate, logical and wholly appropriate response considering the urgency with which we needed to respond.

However, Operation Sentinelle is not a long-term solution; it is overburdening our armed forces' workload without being able to offer us in return any guarantee of actually being effective in the fight against terrorism.

"We need audacity, still more audacity, always audacity, and France will be saved," so said Danton. Following the unprecedented large-scale attack on 14 July 2016 in Nice, which was claimed by Daesh (although probably more in its inspiration than its execution), there is undoubtedly a need to reconsider the way we fight this terrorist organisation on our own soil to wipe it out.

To this end, the role of the Armed Forces must be redirected towards its primary function. The Armed Forces must be gradually withdrawn from Operation Sentinelle and be replaced by a national guard



## ▪ Renforcer la formation et l'équipement des forces de sécurité intérieure

La nature spécifique de la menace terroriste exige à la fois un effort supplémentaire et adapté de formation des forces de sécurité intérieure ainsi qu'un effort en matière d'équipements individuels et collectifs.

La mise en place d'un centre de formation national placé sous l'autorité du Ministère de la Défense pourrait être envisagée afin que les forces armées puissent faire bénéficier les forces de sécurité intérieure de leur expérience en matière de modes d'actions terroristes tels que les IED.

Concernant les équipements, l'armement individuel des forces intérieures doit être repensé afin de pouvoir répondre au niveau de violence par armes de guerre imposé par les terroristes. La protection individuelle ainsi que les moyens de mobilité adaptés en milieu urbain ou rural doivent également faire l'objet d'une réflexion ; ne peut-on pas envisager de doter nos forces intérieures (et la future Garde Nationale) de véhicules légers, très mobiles mais assurant à ses occupants une sécurité relative par blindage ?

## Conclusion

Au lendemain des attentats de 2015, le déploiement de nos armées dans le cadre de l'opération Sentinelle est apparu comme une réponse légitime, cohérente et totalement appropriée à l'urgence de la réponse qu'il convenait d'apporter.

Néanmoins, Sentinelle n'est pas une réponse de long terme : cette opération pèse actuellement trop lourd sur le plan de charge de nos armées, sans nous assurer en retour d'une réelle efficacité dans la lutte contre le terrorisme.

« De l'audace, de l'audace, encore de l'audace et la France sera sauvée » disait Danton. Au lendemain de l'attentat de masse au caractère inédit, survenu le 14 juillet 2016 à Nice et revendiqué par Daesh, sans doute moins dans son exécution que dans son inspiration, il convient sans doute de repenser la manière de faire la guerre à cette organisation terroriste sur notre propre sol afin de l'éradiquer.

Dans cette perspective, le rôle de la force armée doit être réorienté vers son cœur de métier. Progressivement, nos forces armées devront se désengager de Sentinelle au profit d'une Garde Nationale composée de volontaires réservistes,

composed of voluntary reserves present in both rural and urban areas as well as along our borders.

Meanwhile, the Armed Forces must develop a new capability, that of being in a position to conduct military operations at very short notice on domestic soil against an enemy who, perhaps in the very near future, may adopt a new method, guerrilla warfare.

By carrying out the five strategic functions that are their responsibility – knowledge and anticipation, deterrence, protection, prevention and intervention – our Armed Forces have a central role to play, including on home soil.

Despite their expertise and motivation, our Armed Forces and law enforcement services will not overcome this threat alone. To be effective, the response must be global, interdepartmental and coherent. While respecting the rule of law, and yet bolstered by the implementation of the state of emergency, thinking and action must also simultaneously focus on more effective surveillance of those with an "S-file," indicating that they are suspected of having terrorist affiliations. We must also focus more attention on monitoring radicalisation in our prisons where terrorists and ordinary criminals are sometimes kept together.

These actions, which have been made necessary by the unprecedented nature of this threat, also imply increased cooperation in Europe and transatlantically.

présente en milieu rural, sur nos frontières comme en milieu urbain.

De leur côté, nos forces armées devront développer une capacité nouvelle, être en mesure de conduire sur court préavis des actions de guerre sur le territoire national contre un ennemi qui, peut-être demain, adoptera un nouveau mode d'action : la guérilla.

Dans la mise en œuvre des cinq fonctions stratégiques qui leur incombent, Connaissance et anticipation, Dissuasion, Protection, Prévention et Intervention, nos forces armées ont un rôle central à jouer y compris sur le territoire national.

En dépit de leurs compétences et de leur motivation, nos armées et forces de sécurité intérieures ne viendront pas, seules, à bout de cette menace : la réponse, pour être efficace, doit être globale, interministérielle et cohérente. Dans le respect de l'Etat de droit, mais fort de l'application de l'état d'urgence, la réflexion et l'action doivent également porter, de manière concomitante, sur le suivi plus efficace des fichés S, une attention plus accrue à la radicalisation dans nos prisons où terroristes et délinquants de droit commun sont parfois mêlés.

Cette action rendue nécessaire par le caractère inédit de cette menace passe également par une coopération renforcée en Europe ainsi qu'au plan Transatlantique.