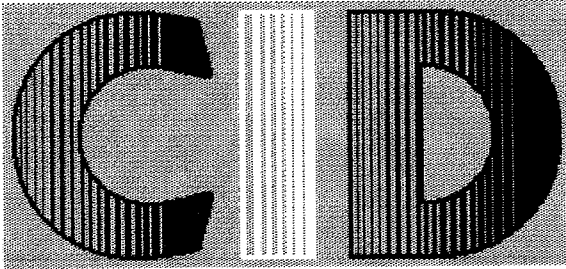


B11

*Cat de la Hamayde*



Le 16 juin 1995

**Cycle Etude-Recherche**

## **ETUDE PARTICULIERE A OPTION**

**L'EMPLOI DES FORCES ARMEES DANS  
LES MISSIONS DE DEFENSE CIVILE,  
EN METROPOLE ET OUTRE-MER**

**Directeur d'étude: Inspection de la défense  
opérationnelle du territoire**

**CE BLACHON  
LCL CARPENTIER  
CE PERROT  
MP GUIGON**

## **PLAN DU MEMOIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **1. FONDEMENTS DE L'EMPLOI DES FORCES ARMEES DANS LE CADRE DE LA DEFENSE CIVILE**

##### **1.1 La Défense civile**

- 1.1.1- Les différentes formes de défense
- 1.1.2- Définition de la défense civile
- 1.1.3- Risques et menaces auxquels elle doit faire face
- 1.1.4- Missions
- 1.1.5- Structures
  - Au niveau national
  - Au niveau local
  - Dans les DOM-TOM
- 1.1.6- Moyens
- 1.1.7- Problèmes spécifiques à l'outre-mer

##### **1.2 Fondements actuels de la coopération civilo-militaire**

- 1.2.1- Les textes
- 1.2.2- Procédures de coopération
  - 1.2.2.1. Les concours
  - 1.2.2.2. Les réquisitions
- 1.2.3- Missions données aux armées
  - 1.2.3.1. Missions de secours
  - 1.2.3.2. Missions de sécurité générale
- 1.2.4- Coopération outre-mer

#### **2. LE CONTEXTE ACTUEL ET LES LIMITES DE L'ENGAGEMENT DES FORCES ARMEES DANS LES MISSIONS DE DEFENSE CIVILE**

##### **2.1 Un contexte globalement favorable**

- 2.1.1- Les bouleversements géostratégiques
- 2.1.2- Le contexte intérieur
- 2.1.3- Le livre blanc

##### **2.2 Les atouts et les faiblesses des Forces Armées**

- 2.2.1- Les atouts
  - Une organisation structurée
  - Une ancienne culture de service public des forces armées
  - Une efficacité opérationnelle éprouvée
- 2.2.2- Les faiblesses
  - Une organisation encore récente
  - Une coordination difficile à mettre en place
  - Des relations civilo-militaires perfectibles

### 3. RENTABILISER LES MOYENS EXISTANTS POUR AMELIORER LA PARTICIPATION DES FORCES ARMEES

#### 3.1 Préambule

#### 3.2 Rechercher la souplesse en réformant l'organisation des structures

##### 3.2.1- La DMT

3.2.1.1 Cette nouvelle organisation donne-t-elle satisfaction ?

3.2.1.2. N'est-il pas souhaitable d'évoluer vers un concept plus global de défense terrestre ?

3.2.1.3 Faut-il renforcer le rôle des RMD vis-à-vis des CMD ?

3.2.1.4 Faut-il réformer cette nouvelle organisation de la DMT ?

##### 3.2.2- Les procédures de mise en oeuvre des troupes et des matériels

3.2.2.1 Respect des procédures existantes

3.2.2.2 Demander un effet à produire

3.2.2.3 Optimiser l'emploi des réservistes

3.2.2.4 Amélioration des matériels

3.2.2.5 La projection intérieure

##### 3.2.3- Prévoir des conventions et des protocoles

3.2.3.1 Les réquisitions

3.2.3.2 Les demandes de concours

3.2.3.3 Utilité de prévoir des conventions et des protocoles

3.2.3.4 Conditions juridiques d'emploi des militaires

##### 3.2.4- Mise en place d'officiers de liaison

#### 3.3 Actions à mener sur les personnels

3.3.1- Est-il nécessaire d'assurer une formation des personnels des forces armées ?

3.3.1.1 Peut-on employer les armées en première ligne en MO ?

3.3.1.2. Est-il alors nécessaire d'assurer une formation spécifique à ces missions ?

3.3.2- Instruction: modalités, personnels concernés

3.3.3- L'évolution des mentalités

### CONCLUSION

**ANNEXES:** - textes de référence  
 - entretiens effectués et autorités rencontrées  
 - synthèse des propositions faites

## INTRODUCTION

L'évolution de la menace extérieure et les nouveaux risques intérieurs militent pour que les armées, en phase de réduction de format et de recherche de nouvelles attributions, s'engagent de façon plus marquée dans les missions de défense civile aux côtés de la gendarmerie et de la Sécurité Civile.

L'engagement des armées est toutefois limité par la spécificité des missions de défense civile et le risque de se disperser dans des tâches qui les éloigneraient de leurs finalités premières. C'est pourquoi les armées sont contraintes à ne s'impliquer qu'en fonction de leurs disponibilités dans les opérations de secours et à ne constituer qu'une force d'appoint dans le cadre du maintien de l'ordre intérieur. La gendarmerie quant à elle doit affirmer ses dispositions à gérer l'évolution des situations : paix-crise-guerre.

Les nouvelles dispositions induites par l'organisation du plan Armées 2000 ont permis aux forces armées de répondre de façon globalement positive aux missions de défense civile. Cependant, pour optimiser leur emploi, des améliorations sont à apporter en aménageant les structures existantes. Il convient donc de porter effort sur les principes et les hommes. Ainsi, la rentabilité des moyens existants sera obtenue par la recherche d'une organisation plus souple, par une meilleure connaissance des moyens et de leurs capacités, enfin par une formation particulière des personnels, susceptible d'accompagner une nécessaire évolution des mentalités.

Après avoir rappelé les fondements de l'emploi des forces armées dans le cadre de la défense civile, il sera précisé le contexte actuel et les limites de l'engagement de ces forces. Enfin des propositions seront faites pour rentabiliser les moyens existants afin d'optimiser la participation des forces armées dans le cadre des missions de défense civile.

# **1. FONDEMENTS DE L'EMPLOI DES FORCES ARMEES DANS LE CADRE DE LA DEFENSE CIVILE**

## **1.1 La Défense civile**

### **1.1.1- Les différentes formes de défense**

Elles sont issues de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

La défense est globale; cette globalité est parfaitement exprimée dans l'article 1° de cette ordonnance: "La défense a pour objet d'assurer en tous temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie des populations." Sa direction générale est exercée par le premier ministre sous l'autorité du président de la république.

La défense forme donc un tout, mais est la résultante de trois composantes majeures:

- la défense militaire, dont la direction est exercée également par le premier ministre, assisté du ministre de la défense pour l'exécution de la politique militaire;
- la défense économique, sous la responsabilité du ministre chargé de l'économie qui oriente l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources, ainsi que de l'aménagement industriel du territoire;
- la défense civile, que le ministre de l'intérieur prépare et met en oeuvre.

Par ailleurs, chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense incombant au département dont il a la charge, assisté pour cela, sauf en ce qui concerne le département des armées, par un haut fonctionnaire de défense.

### **1.1.2- Définition de la défense civile**

L'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 indique que " le ministre de l'intérieur prépare en permanence et met en oeuvre la défense civile. Il est responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général. Il prépare, coordonne et contrôle l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels. Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires et concourt au maintien de leur liberté d'action. " Le ministre de l'intérieur a donc un domaine de responsabilité qui lui est propre (police, secours), et un domaine où il a une fonction de coordination interministérielle.

Par décret N°6411 du 3 janvier 1964, c'est le ministre des DOM-TOM qui assure les responsabilités de défense civile découlant de cet article à la place du ministre de l'intérieur, sous l'autorité du premier ministre.

### **1.1.3- Risques et menaces auxquels elle doit faire face**

(Directive du CEMA du 1<sup>o</sup> septembre 1993 relative à l'emploi des forces armées en défense militaire terrestre)

Un risque se rapporte généralement à un danger plus ou moins prévisible, susceptible de causer des dommages physiques aux personnes et aux biens ou d'affecter la vie économique du pays. Les menaces résultent pour l'essentiel de la conjonction d'une intention hostile plus ou moins clairement exprimée et de l'existence des moyens nécessaires pour la concrétiser. Ainsi, le risque découle d'une potentialité, alors que la menace traduit une volonté de nuire.

#### **- Les risques**

Sont dits naturels lorsqu'ils sont liés à des phénomènes géophysiques ou météorologiques, ou dits technologiques lorsqu'ils sont dus à des défaillances techniques des installations ou à des négligences du personnel qui les sert.

Les risques naturels sont parfois prévisibles à court terme; en revanche, les risques technologiques, souvent connus, sont en général imprévisibles dans le temps car liés à des phénomènes accidentels.

#### **- Les menaces**

Les menaces retenues par le premier ministre, auxquelles la France pourrait avoir à faire face sur le territoire national, sont les suivantes:

-hypothèse n°1: désordres graves sur le territoire national (Métropole et DOM-TOM) sans intervention extérieure, mettant en cause la continuité de l'action gouvernementale, la vie économique de la nation ou la sûreté et la liberté d'action des forces armées;

-hypothèse n°2: troubles graves sur le territoire national (Métropole et DOM-TOM) engendrés par des agissements d'origine extérieure présumée;

-hypothèse n°3: menace extérieure grave sur le théâtre d'opérations Europe-Méditerranée avec ou sans troubles intérieurs importants.

### **1.1.4- Missions**

C'est le décret 6528 du 13 janvier 1965 qui organise la défense civile, en application des dispositions de l'article 17 précité: ce décret donne ainsi au ministre de l'intérieur les missions de:

- pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques;
- assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire;
- protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations;
- prendre, en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations;
- enfin, entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions.

### **1.1.5- Structures**

#### **- Au niveau national**

Pour l'exercice de ses responsabilités de défense, le ministre de l'intérieur est assisté par un haut fonctionnaire de défense. Par ailleurs, dans l'exercice de sa mission de coordination en matière de défense civile, il dispose d'un organisme consultatif, la commission permanente de défense civile.

#### **- Au niveau local**

Le préfet de département est le représentant de l'Etat, coordonnateur de l'action des ministres au plan départemental, ainsi qu'au plan régional pour ceux ayant en charge une région économique, et au plan zonal pour ceux ayant la responsabilité d'une zone de défense, ceci sans qu'il y ait subordination des uns aux autres: ainsi le préfet de zone, assisté par un préfet délégué pour la sécurité et la défense, coordonne les actions de défense civile au sein de sa zone de défense en fonction du bon vouloir des préfets de département (les préfets de région n'ayant peu ou plus de responsabilité en matière de défense civile selon l'évolution en cours), et en respectant le principe de subsidiarité. Le préfet de zone dispose pour cela d'un organisme de conception, le secrétariat général de zone de défense (SGZD), et d'un organisme consultatif, le comité de défense de zone.

- Dans les DOM-TOM (entretien du 14 novembre 1994 avec le colonel ARNAUD, officier de la gendarmerie nationale détaché au ministère des DOM-TOM)

Dans les DOM, l'organisation est identique à celle existant en métropole; néanmoins, le SGZD est généralement réduit à sa plus simple expression: le directeur de cabinet du préfet de zone.

Dans les TOM, le Haut commissaire de la république définit l'organisation, qui, de ce fait, peut varier d'un territoire à l'autre. Cependant, le chef du cabinet militaire assure souvent la direction du bureau défense civile.

### **1.1.6- Moyens**

Pour assurer la défense civile, le ministre dispose, pour le maintien de l'ordre public, de la police nationale, et pour le secours aux populations, de la sécurité civile (organisée par la loi 87565 du 22 Juillet 1987). Cette dernière utilise des formations spécialisées civiles (sapeurs-pompiers civils) et militaires (UIISC, BSPP, BMP). Les zones de défense ont un état-major de zone de la sécurité civile, organe d'exécution du préfet de zone, les départements possédant, eux, un centre départemental d'incendie et de secours.

Par ailleurs, il peut être fait appel aux unités et moyens des forces armées:

-pour le maintien de l'ordre, le ministre bénéficiant du concours habituel de la gendarmerie (forces de 1° et 2° catégories), exceptionnellement de celui des armées (forces de 3° catégorie);

-pour le secours, dès qu'un besoin se fait sentir.

**1.1.7- Problèmes spécifiques à l'outre-mer** (entretien du 14 novembre 1994 avec le colonel Arnaud, officier de la gendarmerie nationale détaché au ministère des DOM-TOM)

- A une faiblesse des crédits s'ajoute une faiblesse des effectifs, entraînant une démotivation des fonctionnaires affectés à ces postes. De plus, la gestion de ces personnels est faite depuis la métropole par le ministère de l'intérieur sans concertation avec les DOM-TOM.

- L'isolement géographique et l'éloignement de ces zones, en majorité monodépartementale, rendent difficile la coordination des actions avec la métropole.

Compte tenu de l'insuffisance des moyens, corollaire de la faiblesse des crédits, des effectifs et de l'isolement géographique, les moyens disponibles pour la défense civile ne permettent pas de faire face aux situations de crise. De ce fait, plus qu'ailleurs, les forces armées sont souvent mises à contribution.

## **1.2 Fondements actuels de la coopération civilo-militaire**

### **1.2.1- Les textes**

Les armées participent aux missions de défense civile dans les conditions fixées par l'ordonnance du 7 janvier 1959 et les textes d'application; l'article 17 de l'ordonnance précise que le ministre de l'intérieur " reçoit du ministre des armées, pour le développement et la mise en oeuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées, et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires. "

S'agissant du maintien de l'ordre, la participation des forces armées s'inscrit dans la tradition républicaine (lois du 3 août et du 14 septembre 1791 toujours en vigueur) qui subordonne la force armée au pouvoir civil, mais oblige celui-ci à prononcer une réquisition en bonne et due forme. Actuellement, cette participation est réglementée par l'instruction interministérielle (IIM) n°500 du 20 juillet 1970 (en cours de refonte) éditée par le SGDN et répertoriée dans les armées sous la nomenclature de TTA 175.

Par ailleurs, un certain nombre de textes définissent actuellement la coopération civilo-militaire dans le cadre de la défense militaire terrestre, concept qui regroupe la participation des forces armées aux missions de défense civile et la défense opérationnelle du territoire (DOT), ceci grâce à un ensemble de dispositions ayant pour but de coordonner l'action des forces armées au sol, sans discontinuité du temps normal à la mise en oeuvre de la DOT. Il s'agit des textes concernant la réforme " ARMEES 2000 " (Décrets du 14 juillet 1991), mais surtout de l'Arrêté du 11 décembre 1992 relatif à l'organisation des responsabilités dans le cadre de la défense militaire terrestre: " pour la mise en application des mesures de défense civile, les forces armées...agissent conformément aux objectifs définis par l'autorité chargée de l'ordre public... " (art.1); " dans le cadre de leur mission de service public, les armées participent à la défense civile...pour l'exécution de cette mission...le commandant de CMD est l'interlocuteur privilégié de l'autorité civile et coordonne l'utilisation des moyens des armées auxquels il est fait appel " (art.2);

“ les réquisitions de moyens relevant du ministre chargé des armées de l'Etat. Les autorités civiles sont, sauf cas d'urgence, adressées directement, soit au commandant de CMD, soit au commandant de circonscription de gendarmerie (art.3).

Enfin, le décret du 26 juillet 1991 modifiant les structures territoriales civiles précise que, si le département reste la base de la défense non militaire, la zone de défense constitue le lieu privilégié de la coopération civilo-militaire.

## **1.2.2- Procédures de coopération**

### **1.2.2.1 Les concours (IIM du 18 janvier 1984-BOEM 450)**

Les concours concernent la participation des militaires en renfort ou en remplacement des services publics de l'Etat normalement compétents, notamment dans le cadre de certaines opérations de secours.

Lorsque les prestations accordées par les armées revêtent un caractère répétitif ou permanent (feux de forêts, par exemple), elles peuvent faire l'objet de protocoles ou de conventions.

Dans le cadre du maintien de l'ordre, les mesures préparatoires (travaux en vue de l'application des Plans généraux de protection ou PGP, par exemple) ou préventives (patrouilles exceptionnelles, garde de locaux ou centres importants, survol systématique de certains points, etc...) ne sortant pas du cadre de l'activité normale des forces armées, peuvent être exécutées sur simple demande de concours.

### **1.2.2.2 Les réquisitions**

Elles concernent la participation des forces armées au maintien de l'ordre et à certaines opérations de secours. Elles sont délivrées conformément aux dispositions de l'arrêté du 11 décembre 1992 et de la circulaire n°16350/DEF/DAG/AA/2-3034/DEF/DSF/1/E du 30 octobre 1987, dans les formes prévues par l'IIM n°500.

Au titre du maintien de l'ordre, il existe 3 sortes de réquisitions:

- les réquisitions générales, qui ont pour but d'obtenir des autorités militaires un ensemble de moyens en vue de leur utilisation pour le maintien de l'ordre;
- les réquisitions particulières, qui ont pour objet de confier à une troupe sous réquisition générale une mission précise et délimitée; elles peuvent prescrire l'emploi de la force, mais n'autorisent pas l'usage des armes;
- les réquisitions complémentaires spéciales, qui ont pour objet de prescrire l'usage des armes.

Certains matériels (armement à grande puissance, véhicules blindés, bâtiments et aéronefs pourvus d'un armement de bord) nécessitent cependant l'autorisation du premier ministre ou de l'autorité à laquelle il a donné délégation.

**1.2.3- Missions données aux armées** (directive du CEI  
1<sup>o</sup> septembre 1993 relative à l'emploi des forces armées en défense militaire terrestre)

**1.2.3.1 Missions de secours**

Les armées renforcent généralement l'action des services de secours et des unités chargées de la sécurité civile. En cas d'urgence, elles peuvent être utilisées indépendamment, mais aussi, exceptionnellement à titre préventif.

Les unités peuvent être engagées pour des actions à base de main d'oeuvre, dans lesquelles le nombre prime la technicité, ou pour des actions mettant en oeuvre du personnel et/ou des matériels spécialisés.

D'une manière générale, l'engagement des unités se fait suivant des plans établis par les autorités civiles et actualisés en permanence.

**1.2.3.2 Missions de sécurité générale**

Les missions de sécurité générale auxquelles les forces armées participent dans le cadre de la défense civile s'exécutent le plus souvent selon les plans généraux de protection et les plans de sécurité générale qui y sont ou non inclus. Elles peuvent aussi ne pas avoir fait l'objet d'une planification préalable. Dans tous les cas, les actions des unités militaires se font sous la responsabilité des autorités civiles et selon les règles du droit commun.

Les unités militaires requises en tant que forces de 3<sup>o</sup> catégorie agissent en substitution, en renfort ou en soutien des forces de gendarmerie et de police, de manière à leur permettre de se consacrer davantage aux tâches spécifiques de maintien de l'ordre.

**1.2.4- Coopération outre-mer** (entretien du 14 novembre 1994 avec le colonel ARNAUD, officier de la gendarmerie nationale détaché au ministère des DOM-TOM)

Bien que les textes et les procédures soient identiques à celles existant en métropole, les relations privilégiées et directes entre le préfet et le général commandant supérieur, principal détenteur de moyens, permettent d'apporter une aide immédiate pour la protection des populations et une aide a posteriori pour la reconstruction.

Le cas de la Guyane est représentatif des problèmes posés par l'emploi des forces armées dans les DOM-TOM: les menaces à l'encontre du centre spatial sont prises en compte par les instructions particulières du COMSUP qui prévoient la participation des armées pour les contrer, en particulier des missions illégales comme l'arrestation de terroristes.

Après la théorie, il s'agit maintenant de voir la réalisation pratique de la participation des forces armées à la défense civile, le contexte dans lequel elle se fait actuellement, ainsi que les atouts et faiblesses qui la conditionnent.

## **2. LE CONTEXTE ACTUEL ET LES LIMITES DE L'ENGAGEMENT DES FORCES ARMEES DANS LES MISSIONS DE DEFENSE CIVILE**

### **2.1 Préambule. Un contexte globalement favorable :**

#### **2.1.1- Les bouleversements géostratégiques**

La chute de l'Empire soviétique a apporté une multitude de menaces et risques nouveaux. Alors que les lieux et les types de crises se multiplient, la prolifération d'armes non conventionnelles constitue avec le terrorisme des menaces nouvelles. La dissolution des forces du Pacte de Varsovie a entraîné une diminution du degré d'alerte de nos forces, qui peuvent aujourd'hui réorienter leurs missions.

#### **2.1.2- Le contexte intérieur**

Des dangers nouveaux pourraient apparaître au sein même du pays et menacer l'équilibre d'une société dont la fragilité ne cesse de croître. Celle-ci est liée :

- à la vulnérabilité de la vie du pays et de sa population, qui repose sur le bon fonctionnement de quelques services de base (télécommunication, transports, moyens de paiement, système de santé, production et distribution d'énergie et de ravitaillement...).

- à la vulnérabilité du tissu social lui-même ; en effet, le mode de vie moderne ne prédispose pas à l'effort tandis que l'individualisme prend le pas sur la solidarité. les graves conséquences de la crise économique (chômage, délinquance, misère, développement de ghettos, sensibilité à l'immigration...), amplifient les effets négatifs de l'urbanisation croissante et de la désertification des campagnes.

- à la sensibilité de l'opinion publique face aux événements dont elle ne perçoit que le caractère émotif à travers des médias obnubilés par le sensationnel.

A cela s'ajoutent deux tendances un peu paradoxales qui sont l'apparition d'un monde aspirant à l'unification permettant un espace de libre circulation plus important (accords de Schengen) et à contre-courant une montée de nationalismes exacerbés.

(Argumentation développée par la commission du livre blanc sur la défense- la défense du territoire-20 décembre 1993)

Par ailleurs, la société actuelle, demande plus de sécurité et de protection, et ne tolère plus les accidents et leurs conséquences. Enfin, la protection civile, n'a jamais été très développée en France du fait de la politique de dissuasion nucléaire du faible au fort, faisant d'une population peu protégée un argument de notre détermination.

### **2 1 3- Le livre blanc**

Celui-ci indique un effort accru sur la défense civile, ce qui doit permettre des demandes de concours aux armées mesurées, et non de leur confier des tâches qui incombent à d'autres. Ce caractère exceptionnel de l'intervention des armées est particulièrement souligné en matière de maintien de l'ordre pour lequel elle doit être limitée aux missions d'appui et de soutien.

De même, malgré la réduction du format des armées qui allège sensiblement le "tissu militaire national traditionnel" et provoque une discontinuité dans le dispositif territorial, l'efficacité de l'intervention de celles-ci doit être maintenue. Il s'agit alors de développer le concept de "projection intérieure" à l'aide d'unités capables d'intervenir en tout point du pays avec les moyens en personnels et matériels spécialisés nécessaires.

Par ailleurs, la notion de "défense terrestre" doit être développée pour tenir compte des probabilités de crises graves et de forte intensité où le concours des armées serait indispensable au fonctionnement des institutions, sans recours à la DOT, celle-ci étant plutôt liée au scénario 6.

Enfin, il est de nouveau précisé que l'échelon le plus approprié de la coordination des pouvoirs civils et militaires est celui de la zone de défense.

## **2.2 Les atouts et les faiblesses des Forces Armées**

Suite aux bouleversements multiples de ces dernières années, et aux restructurations qu'ils ont entraînées, il faut constater aujourd'hui, malgré quelques difficultés encore persistantes, une adaptation nouvelle des forces Armées aux missions de Défense civile.

### **2.2.1 Les atouts**

Sans perdre de vue leur mission première et leur indispensable disponibilité face aux crises extérieures, les Forces Armées présentent aujourd'hui des atouts multiples adaptés aux missions de défense civile, car les restructurations diverses menées depuis plusieurs années, leur ont ouvert de nouvelles perspectives orientées dans ce sens.

Ces atouts, sont d'ordre organisationnel, culturel et opérationnel.

#### **Une organisation structurée :**

Les nouvelles structures territoriales nées du plan Armées 2000, ont apporté une nouvelle dynamique de "Défense Civile", et donnent aujourd'hui satisfaction. L'organisation du commandement, articulée autour du C.O.I.A, et des C.M.D, laisse une large part à la délégation et à la décentralisation. Ainsi, en matière de Défense Civile, le général commandant la C.M.D., représente la seule autorité territoriale compétente, dépendante directement du CEMA. Celui-ci lui délègue une part importante de ses responsabilités pour l'engagement de moyens dont il doit alors coordonner l'emploi.

La création des régiments d'active de C.M.D.( 12 au total), à base d'infanterie mais dotés également de capacités d'appui et de reconnaissance, et renforcés à la mobilisation par des régiments de défense du territoire, devraient améliorer

grandement l'efficacité et la disponibilité des forces de défense du territoire. De même, la possibilité de convoquer de manière sélective des réservistes en fonction de leur compétence ou de leur qualification particulière, pour une crise donnée, et selon le besoin, apporte aux forces une souplesse et une efficacité supplémentaire. Enfin, le rôle accru du D.M.D, coordonnateur des moyens engagés auprès du préfet, renforce les liens entre les autorités civiles et militaires.

### **Une culture de service public des forces armées :**

La participation des forces armées aux missions de Défense civile peut s'effectuer dans de nombreux domaines. Il existe là une longue "tradition de participation active", notamment aux actions de secours publics. Cela contribue largement au maintien de leur excellente image de marque aux yeux de l'opinion, et influe indirectement sur le vote du budget de la Défense. La notion de Défense globale étant reconnue et affirmée, les forces armées pourraient en effet difficilement justifier un "refus" de participer aux missions de défense civile vis-à-vis des autorités gouvernementales, et surtout de l'opinion publique. " La menace du Pacte de Varsovie ayant disparue, aucun français ne pourrait comprendre et admettre que les militaires restent dans leurs casernes, alors que le malheur ou les troubles frappent tout ou partie de leur pays" (GCA Rannou). Les récentes opérations militaires effectuées lors des inondations de l'hiver 94, des crues du Vaucluse et de la Camargue, tout comme la participation permanente à la lutte contre les incendies, ont un impact énorme sur le public et viennent renforcer l'image de marque des forces armées dans des missions qui si elles ne sont pas nouvelles, sont en développement constant et nécessitent donc une adaptation permanente. De même, l'adhésion de la communauté militaire à ce type de mission est entière et lui procure un élan de cohésion et de fierté vis-à-vis du public.

Il faut noter dans cette culture une abnégation complète, dénuée de toute notion de "lobby" partisan, ou de groupe de pression, comme cela semble parfois exister dans d'autres organismes, ce qui permet d'améliorer de manière sensible la sérénité de notre personnel dans l'action... (Colonel Ceccaldi, Direction de la Sécurité Civile).

Enfin, cette expérience de la Défense Civile est permanente, car une imbrication étroite existe entre le militaire et les organisations civiles. Ainsi, il faut remarquer la participation permanente de personnel militaire à l'armement des Centre Opérationnel de la Direction de la Sécurité Civile (CODISC), et Centre Inter régional de Coordination de la Sécurité Civile (CODISC), en étroite collaboration avec les fonctionnaires civils, ou encore l'existence des UIISC, unités composées de militaires à la disposition du ministère de l'intérieur pour les missions de secours.

Les forces armées ont donc bien une culture de service public, par leur expérience, leur présence sur le territoire et leur part active à ce type de missions.

### **Une efficacité opérationnelle éprouvée :**

Dans une société qui aujourd'hui refuse la plupart des contraintes mais veut être protégée et assistée 24 heures sur 24, les forces armées représentent la seule organisation structurée, capable vis-à-vis des autorités civiles de planifier rapidement une action, de fournir des troupes, c'est-à-dire éventuellement de la

main d'oeuvre, commandée et encadrée, ainsi que des matériels, pour faire face aux événements de toutes natures. Cette compétence a été acquise par l'entraînement aux opérations de guerre, nécessitant organisation, commandement et moyens, mais aussi par l'expérience de ce type d'action, menées sur de nombreux théâtres extérieurs (actions humanitaires notamment, incluant reconstruction, intervention santé, ravitaillement de populations en détresse...). Pour les autorités civiles, quelles que soient les missions confiées aux forces, cette capacité à agir de manière ordonnée et structurée, cette organisation de commandement efficace, cette disponibilité permanente en hommes et en matériels courants, rares, coûteux (hélicoptères par exemple) ou spéciaux (moyens du génie...), constituent un atout majeur, pour un coût relativement faible.

Cependant, cette évolution n'est pas sans connaître encore quelques faiblesses, car il subsiste dans le domaine de l'emploi, de la coordination et des relations civilo-militaires, des difficultés qui parfois entravent ou réduisent son efficacité.

### **2.2.2- Les faiblesses**

#### **Un emploi encore incertain :**

Une première difficulté réside dans la participation des armées, aux opérations de Maintien de l'Ordre. Bien que celle-ci doive demeurer exceptionnelle, et limitée à des crises graves, les armées peuvent apporter un concours occasionnel déterminant, dans la mise en oeuvre des plans de fonctionnement minimum, par la fourniture de moyens de transport, ou de personnel. La controverse existe dans l'armée de terre. Au nom de l'expérience acquise dans les opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, des études sont menées sur l'opportunité d'engager des unités de l'armée de terre, sous réserve d'y être préparées, dans des missions de MO, en première ligne comme les forces de première catégorie. Les banlieues sensibles pourraient ainsi, à plus ou moins long terme représenter un "théâtre d'opérations" (GCA Rannou.).

Il faut ainsi constater un manque de formation de nos Armées (exception faite de la Gendarmerie), au maintien de l'ordre. Cette carence dans l'information des cadres sur les procédures, leurs droits et leurs devoirs est aujourd'hui évidente et reste à combler.

Une deuxième difficulté semble aujourd'hui apparaître, avec la remise en cause de la conscription. Quel pourrait être en effet l'avenir des U.I.I.S.C, composées d'appelés du contingent, et dont la mission première est justement la participation à la défense Civile. Peu d'éléments "filtrent" aujourd'hui, quant au développement du Service Civil. La même remarque peut être faite à l'égard des unités de l'armée de terre qui compte tenu des restructurations régulières conduisant aux réductions d'effectifs et de formations considérables, notamment dans les formations d'infanterie, ne pourront plus assumer les tâches qui sont de leur ressort.

### **Une coordination difficile à mettre en place :**

Les problèmes de coordination se situent au niveau des principes et des moyens.

Si la mission de coordination, attribuée à la fonction de CMD, est claire dans le concept, elle se concrétise par de réelles difficultés de commandement entre les divers intervenants militaires. Les limites de chaque niveau de décision méritent d'être mieux définies.

Comme toute restructuration véritablement novatrice, sa mise en application s'est heurtée en partie au "front du refus". Ce problème lié aux personnes en place dans l'ancien système a quasiment disparu avec la relève de ces responsables. De plus, cette réorganisation a privé les régions militaires de leurs attributions opérationnelles. Enfin, les commandants de grandes unités ont du mal à accepter de n'être plus que des pourvoyeurs de forces qui passent sous commandement du responsable territorial, à savoir le commandant de CMD. Ce dernier est le seul interlocuteur connu du préfet de zone. (GCA Rannou).

De même, un problème majeur tourne autour du financement ou du remboursement des prestations fournies. Il n'y a en effet pas de budgétisation de la participation des forces armées à la défense civile, au profit des autres ministères, ce qui a pour conséquence de développer des difficultés administratives sans fin, alors que l'intérêt national se situe bien évidemment à un autre niveau.

Enfin, il semble que, y compris au sein même des Armées, demeurent encore quelques difficultés de coordination. Ainsi, il est encore difficile d'obtenir la participation de moyens autres que ceux de l'Armée de Terre, notamment lorsqu'il s'agit de fournir du personnel en quantité.

### **Des relations civilo-militaires perfectibles :**

La difficulté principale dans ces relations réside souvent dans un manque de pratique et d'adhésion du "civil" à l'exercice du Commandement. Ainsi, il faut par exemple citer le cas de cette préfecture (Ardennes...) qui, en pleine crise, au cours de réunions de coordination programmées, ne parvient pas à donner des axes de réflexion, de travail, à modifier des intentions..., tandis que ce briefing tourne rapidement à l'expression de besoins ponctuels, voire à des accrochages personnels verbaux, sans intérêt, sans parler des réactions corporatistes qui réapparaissent bien souvent au plus mauvais moment. La raison vient du fait que le chef de "CO" n'est que le stagiaire de permanence de la préfecture. Ainsi, les réunions de synthèse ne sont pas préparées, ni dirigées par des animateurs de poids. Dans cette situation, le militaire qui a tout à gagner, a souvent bien du mal à comprendre ce qui se passe, et donc à se faire entendre. Ce manque de pratique d'un véritable travail d'état-major nuit à l'efficacité d'une cellule de crise, à laquelle est habitué le Militaire.

Une deuxième difficulté relationnelle provient également d'une tendance des autorités civiles à contourner parfois les procédures de mise en oeuvre des moyens, soit par méconnaissance, soit par volonté d'user de leur influence locale. Il apparaît ainsi que les militaires attendent des autorités civiles, non pas des demandes de moyens particuliers, mais des effets à obtenir sur le terrain, à partir desquels ils

pourront alors déterminer ceux qu'il faudra engager, avec le maximum de rendement et d'efficacité. C'est là un principe de commandement cohérent avec l'aspect militaire des problèmes, afin de conserver la maîtrise et d'assurer la sécurité des moyens mis en oeuvre sous la responsabilité de l'autorité militaire, quel que soit son niveau. Il appartient ainsi au D.M.D (par délégation), voire au général commandant la C.M.D, d'arbitrer en fonction de l'urgence de la situation et de la disponibilité de ses moyens.

Même si la tolérance prévaut, il existe une méfiance corporatiste des pompiers à l'égard des UIISC, bien que celles-ci ne constituent qu'un apport de moyens dont ils ne disposent pas. La création des régiments de C.M.D a été au départ considéré comme une "menace potentielle " par le corps des sapeurs-pompiers (Colonel Compain COMFORMISC). En fait, il n'y a pas concurrence entre les UIISC et les régiments de CMD mais complémentarité en matière de capacité à durer, de délais d'intervention ou d'équipement spécifique.

### CONCLUSION :

Si les difficultés mises en avant paraissent encore nombreuses, et souvent délicates à régler, elles ne doivent pas occulter la révolution culturelle que connaissent actuellement les Forces Armées, avec le développement des organismes interarmées , la transformation de leurs structures de commandement territoriales, et l'accroissement des relations avec les autorités civiles. Cela va dans le sens d'une plus grande ouverture vers l'intérieur du pays, avec l'apport considérable acquis par l'expérience du commandement et l'efficacité des moyens engagés sur les théâtres extérieurs.

### **3. RENTABILISER LES MOYENS EXISTANTS POUR AMELIORER LA PARTICIPATION DES FORCES ARMEES**

#### **3.1 Préambule**

Comme nous l'avons fait ressortir précédemment, le nouveau contexte géostratégique milite en faveur d'une plus grande participation des forces armées aux missions de défense civile, sans pour autant leur faire assumer des responsabilités incombant à d'autres ministères. Même si la loi de finances rectificative ne prend pas en compte le remboursement des opérations effectuées par les forces armées au profit de la défense civile, le poids de ces dépenses n'obère pas les budgets militaires de façon significative. De plus, comme précisé auparavant, ces missions qui participent à l'excellente image de marque des forces armées ont très certainement une incidence lors du vote du budget de la Défense. Nous sommes en effet l'un des rares pays européens qui ne soit pas frappé par des réductions budgétaires importantes.

Il convient donc de s'interroger sur la façon d'améliorer notre participation aux missions de défense civile sans se disperser et sans se détourner du rôle premier des forces armées. Il est important de ne pas se substituer aux autres ministères pleinement responsables de cette défense civile. Tout retour en arrière serait alors fort difficile et nous décrédibiliserait vis à vis des citoyens français. Il faut également garder présent à l'esprit que l'avenir du service national est incertain. S'il venait à être remis en cause, nous devrions complètement reconsidérer notre participation à ces missions.

***Nous devons donc rester prudents dans notre engagement et nous orienter vers une rentabilisation de nos moyens existants, en utilisant mieux les structures et la complémentarité de ces nombreux moyens consacrés aux missions de défense civile, plutôt que vers leur renforcement.***

Pour ce faire, nous allons examiner les actions qui pourraient être menées dans le domaine de l'organisation, des personnels et des moyens.

#### **3.2 Rechercher la souplesse en réformant l'organisation des structures**

##### **3.2.1- La DMT**

###### **3.2.1.1 Cette nouvelle organisation donne-t-elle satisfaction ?** ( GCA Rannou )

La nouvelle structure mise en place au niveau des forces armées s'articule autour du COIA et des CMD. Le général commandant la CMD représente la seule autorité territoriale compétente. Il dépend directement du CEMA qui lui délègue une part importante de ses responsabilités pour engager des moyens militaires dans des missions de défense civile. ***La simplification et la centralisation de cette nouvelle chaîne de commandement est un gage d'efficacité.*** Le commandant de CMD est chargé de coordonner l'emploi des moyens qui sont mis à sa disposition par les armées, pour une mission donnée. ***Des progrès considérables*** ont été faits dans l'engagement sans arrière-pensée des différentes armées. La gendarmerie, par exemple, a accepté le principe d'engager

des gendarmes mobiles, dans la mesure des disponibilités, pour les missions de secours. En contrepartie, les militaires acceptent que leurs hommes soient sous commandement de la gendarmerie, seule autorité territorialement compétente en mission de sécurité publique.

Les susceptibilités de commandement ont été levées parfois de façon disciplinaire tant l'adhésion sans faille de toutes les parties prenantes devenait indispensable à l'organisation du commandement. L'interarmisation des structures est sans doute de nature à contribuer à cette évolution.

La mise en place de cette nouvelle organisation, plus rapidement que prévu, donne satisfaction. **La grande efficacité de cette structure est maintenant reconnue tant par les autorités militaires que gouvernementales.** Pour ces dernières, elle représente la seule organisation capable :

- de déployer des moyens adaptés et des personnels compétents en urgence
- de planifier, de déclencher et de suivre les interventions
- de fournir des personnels parfaitement encadrés
- d'assister voire de suppléer les services publics

#### 3.2.1.2. N'est-il pas souhaitable d'évoluer vers un concept plus global de défense terrestre ?

La DMT est définie par un arrêté du Ministère de la défense alors que la Défense aérienne et la Défense maritime du territoire sont définies par des décrets interministériels. Il est logique, dans ces conditions, de s'interroger sur un concept de Défense terrestre plus global que la DMT qui définit simplement une organisation du commandement. Le comité de suivi du livre blanc travaille sur ce sujet difficile. De plus, l'abréviation DMT prête à confusion car elle peut être confondue avec la Défense maritime du territoire et peut laisser à penser qu'elle ne concerne que l'armée de terre. ( LCL Eustache)

Il faut maintenant clarifier les choses. Néanmoins, alors que la DA et la DM mettent en oeuvre des moyens propres, la Défense terrestre fait appel à de multiples parties prenantes. **Dès lors, il est difficile de conceptualiser une défense terrestre globale.** ( GCA Rannou )

#### 3.2.1.3 Faut-il renforcer le rôle des RMD vis-à-vis des CMD ?

Comme nous l'avons souligné auparavant, la restructuration des armées a privé les régions militaires de défense de leurs attributions opérationnelles. Cela est cohérent avec les nouvelles attributions des régions aériennes et maritimes ( hormis pour ces dernières le rôle spécifique du préfet maritime). L'implication majoritaire de l'armée de terre dans les CMD impose effectivement de clarifier les nouvelles responsabilités de chacun. Néanmoins, il serait inopportun de renforcer le rôle des RMD vis-à-vis des CMD. Cela irait à l'encontre de l'esprit de la réforme de la défense militaire terrestre.

#### 3.2.1.4 Faut-il réformer la nouvelle organisation de la DMT ?

Les nouvelles structures ont toujours du mal à devenir opérationnelles. la nouvelle organisation de la DMT donne maintenant satisfaction. **Il ne faut donc pas vouloir la modifier en profondeur à brève échéance.** Nous ne devons pas

réitérer notre affrontement avec les structures comme nous l'avons fait avec l'ONU . Depuis que nous travaillons avec les structures de cette instance internationale, les problèmes ont considérablement diminué.

Deux points néanmoins méritent d'être soulignés. Tout d'abord, il faudrait revaloriser la fonction de DMD. La nouvelle organisation lui donne effectivement de nouvelles attributions mais ces postes sont toujours majoritairement réservés à des officiers en fin de carrière. Cela n'est pas vraiment valorisant vis-à-vis des autorités civiles. Il est donc souhaitable de rehausser le niveau de ces postes. Par ailleurs, en fonction de la vocation principale du département, le poste de DMD pourrait être "interarmisé". Le deuxième point ne concerne pas directement la structure militaire mais influe sur l'efficacité du processus décisionnel: le préfet de département n'est pas subordonné hiérarchiquement au préfet de zone ce qui peut poser problème lorsqu'il y a conflit de personnes.

***En conclusion: cette structure de la DMT qui donne déjà satisfaction est trop récente pour vouloir la modifier dès maintenant. Il faut lui laisser le temps de prouver son efficacité. En revanche, on peut chercher à assouplir, dans ce cadre, les procédures de montée en puissance. ( GCA Rannou et GCA Pidancet.)***

### 3.2.2- Les procédures de mise en oeuvre des troupes et des matériels

Il convient de distinguer ici les armées de la gendarmerie. Les forces de première catégorie (gendarmerie départementale et garde républicaine) ainsi que les forces de deuxième catégorie (gendarmerie mobile) participent quotidiennement à la sécurité générale de la nation. Les autorités civiles sont habituées à employer les FA1 et les FA2. La difficile refonte en cours de l'IM 500 adaptera, entre autres, les procédures de réquisition au nouveau découpage des zones de défense. Les améliorations apportées par cette refonte seront beaucoup plus sensibles au niveau des armées qu'au niveau de la gendarmerie déjà parfaitement préparée à ce type d'interventions. Pour cette raison, nous envisagerons seulement dans ce paragraphe les améliorations qu'il est possible d'envisager dans les procédures de mise en place des troupes et des matériels des armées.

#### 3.2.2.1 Respect des procédures existantes

Comme nous l'avons déjà indiqué, les nouvelles procédures sont plus simples et centralisées. La première action des autorités militaires au niveau DMD et CMD est d'imposer aux responsables civils de respecter ces procédures. Les habitudes du passé demeurent et les préfets ont toujours tendance à s'adresser directement aux commandants de régiments ou de bases aériennes pour obtenir des moyens militaires.

Cela génère souvent des pertes de temps.

#### 3.2.2.2 Demander un effet à produire

Les autorités civiles ont également tendance à demander des moyens en personnels et matériels sans véritablement avoir quantifié leur emploi. Il faut les inciter à demander des effets à produire. Il appartient alors aux militaires de définir les moyens adaptés. Cela permet d'optimiser les moyens mis en place en évitant les surenchères.

### 3.2.2.3 Optimiser l'emploi des réservistes

Les effectifs et les moyens permanents du corps de défense de la sécurité civile sont limités. Le décret 90-670 du 31 juillet 1990 prévoit des affectations de réserve pour les personnels ayant servi dans ce corps. Néanmoins, la mission de ces réservistes est actuellement mal définie. Leur gestion pose problème. Dans ces conditions, on ne peut pas compter sur une montée en puissance du corps de défense de la sécurité civile avec les réservistes, même si les armées engagées dans d'autres interventions prioritaires ne pouvaient pas apporter leur aide. ( COL FOREST )

Fort de ce constat, que peuvent proposer les forces armées ?

- Elles savent gérer les réservistes. Dans ces conditions, il est possible d'envisager une aide, voire de confier la gestion des réservistes du corps de défense de la sécurité civile aux militaires. L'échelon de proximité que constitue la CMD paraît adapté pour assumer cette mission. En l'incluant dans la gestion de ses réservistes, cela permettrait aux forces armées d'optimiser l'emploi global des réservistes participant aux missions de défense civile.

- Le plan réserve 2000 privilégie la qualité des réservistes sur leur nombre, en particulier grâce aux contrats d'engagement spéciaux dans la réserve et à la sélection de volontaires et de spécialistes. **Une partie de ce réservoir pourrait être affecté à des missions de secours dès le temps de paix.**

- Pour le MO, l'emploi des réservistes de la gendarmerie, qui peuvent être mobilisés sur simple décision ministérielle, en dehors de tout stade de mobilisation ou de mise en oeuvre de la DOT, doit être privilégié. Les Escadrons Dérivés de Gendarmerie Mobile peuvent alléger de façon très significative la charge des FA1 et des FA2. Même si une partie de l'encadrement est nécessairement d'active, la mise sur pied des EDGM représente une solution fiable et efficace pour assurer des missions de renfort de MO, dans le cas où les armées ne sont pas disponibles pour prendre en compte ces missions. Le principal sujet de préoccupation est le manque ou la vétusté des équipements fournis à ces réservistes. **Les effectifs de la réserve de la gendarmerie** (89 EDGM soit 13500 personnes, 12000 réservistes sélectionnés) **doivent permettre de faire face à de crises de forte intensité.**

- En raison de l'optimisation de l'emploi des réservistes préconisée ci-dessus, **nous sommes opposés à la création d'une garde nationale ou de tout autre corps similaire.**

### 3.2.2.4 Amélioration des matériels

**L'interopérabilité** des matériels, principalement au niveau des moyens de transmissions, mérite une attention particulière. Par exemple, Il est souvent difficile sur le terrain de disposer de fréquences communes. Cette difficulté est souvent réglée en procédant à l'échange de postes radios. Il convient néanmoins de prendre en compte ces problèmes au niveau de la planification pour leur apporter une solution avant le déploiement sur le terrain. ( COL Forest )

Comme évoqué ci-dessus, le matériel disponible pour les EDGM est insuffisant voire obsolète. Il est souhaitable de faire un effort financier qui vu l'équipement nécessaire, restera raisonnable, s'il est étalé sur plusieurs années, pour pouvoir équiper dignement ces réservistes.

Les militaires disposent de nombreux matériels, notamment dans le domaine de la lutte NBC, qui font défaut à la sécurité civile. Il ne paraît pas nécessaire que cette dernière obère son budget pour se doter de ces matériels. Un recensement de tous ces équipements spécifiques au niveau de la CMD, ainsi qu'une instruction des personnels de la sécurité civile à leur utilisation, permettraient de renforcer la coopération civilo-militaire et d'optimiser l'emploi d'équipements souvent onéreux et généralement peu utilisés.

### 3.2.2.5 La projection intérieure

L'utilisation optimale des forces est d'autant plus indispensable que la réduction du format des armées allège sensiblement le tissu militaire national traditionnel. Certains départements n'accueillent aucune unité militaire autre que celles de la gendarmerie. Cette discontinuité ne doit pas diminuer l'efficacité de la réponse des armées aux impératifs de défense, en temps de paix comme en temps de guerre. Il convient donc de promouvoir le concept de projection intérieure qui doit permettre la mise en place rapide de modules de forces là où ils sont nécessaires et la montée en puissance éventuelle des réserves pour renforcer les unités d'actives. La nouvelle organisation territoriale permanente doit permettre de faire face efficacement à ces besoins urgents de mouvements de forces. ( Livre blanc, GCA Rannou )

Cette capacité doit compenser les dissymétries dans la répartition géographique des unités. Néanmoins, il apparaît que les forces armées sont capables, en métropole et dans les DOM-TOM, de se porter rapidement sur un théâtre d'opérations. Les moyens organiques des unités, et si besoin les capacités de transport de l'armée de l'air et de la marine, permettent de faire face à ces déplacements. ***Cette nécessité de pouvoir se projeter à l'intérieur du territoire national ne nous paraît pas devoir poser un problème majeur aux unités des forces armées.***

### 3.2.3- Prévoir des conventions et des protocoles

On peut légitimement se demander s'il n'y a pas exagération de la part du ministère de l'intérieur dans l'emploi des forces armées en défense civile ? A ce propos, le Ministre de la défense a récemment rappelé que chaque ministère doit assumer les missions qui lui incombent en propre. Effectivement, l'emploi de moyens militaires se justifie et est accordé lorsque les moyens civils sont débordés. Il n'est pas question d'employer les armées comme une "entreprise de travaux publics". Les demandes du Ministère de l'intérieur sont examinées et peuvent être refusées.

Qu'en est-il des procédures légales permettant de faire appel aux forces armées ?

#### 3.2.3.1 Les réquisitions

( GCA Rannou, COL Marchal )

Contrairement aux idées reçues, elles sont en nombre limité. En effet, elles entrent dans un cadre très précis. La responsabilité du préfet qui signe est totalement engagée. Ainsi le début de la réquisition est en général parfaitement justifié. En revanche, il y a souvent litige sur l'arrêt de l'intervention des militaires. Néanmoins lors des dernières catastrophes naturelles, les réquisitions ont été signées bien après le début de l'action des militaires. Dans ces circonstances dramatiques nous serons obligatoirement amenés à intervenir. Ce qui importe alors

c'est de sauver les gens et les reconforter. Nos actions sont parfois plus médiatiques qu'efficaces (transport à l'élingue pour tenter d'obstruer les digues rompues en Camargue) mais participent grandement à l'excellente image de marque des forces armées.

Lors des inondations dans le Vaucluse, les forces armées étaient sur zone 48H avant la sécurité civile . Elles seules ont été capables d'organiser les opérations et de faire redémarrer les services de l'état.

**Les interventions effectuées sous réquisition sont à la charge financière des armées.**

### 3.2.3.2 Les demandes de concours ( GCA Rannou, COL Marchal, COL Arnaud )

**Les autorités civiles affectionnent tout particulièrement ces demandes car les procédures de remboursement sont rarement honorées.** Le général CMD a délégation pour traiter la majorité des demandes de concours. Seules les demandes de moyens lourds remontent vers le COIA.

Dans la pratique, 5% des demandes de concours sont accordées. Les autorités militaires sont vigilantes pour éviter toute dérive et refuser ce qui est manifestement abusif.

Lors de la collecte du riz pour la Somalie de nombreux bénévoles ont apporté leur aide. Après quinze jours le manque d'organisation était flagrant. Seules les armées pouvaient finaliser cette opération.

Comment remédier à cet état de fait ?

### 3.2.3.3 Utilité de prévoir des conventions et des protocoles

Les armées souhaitent remplacer les demandes de concours par des conventions ou des protocoles préétablis, passés avec les différents ministères intéressés, comme cela se fait pour les feux de forêts par exemple. Cela aurait l'avantage de pallier l'absence d'arbitrage au niveau des autorités gouvernementales. Cette proposition de l'EMA est restée lettre morte pour l'instant. Néanmoins, c'est un point important sur lequel il faut insister, pour contraindre les autorités civiles à accepter ce principe. Outre le volet financier qui serait alors clairement défini, ces accords préalables, entérinés par les autorités civiles et militaires, apporteraient rapidité d'intervention et souplesse d'emploi. De plus, cela participerait à l'amélioration de la planification. En effet, dans chaque CMD il existe une profusion de plans rédigés à tous les échelons de la hiérarchie civile et militaire sans qu'aucun organisme ne possède une vue d'ensemble. ( GCA Rannou )

Ainsi, même si l'on ne peut pas vraiment parler d'abus en matière de réquisition car elle oblige véritablement le préfet à assumer l'entière responsabilité de son bien-fondé, la demande de concours reste trop attrayante pour les autorités civiles. Bien que les autorités militaires veillent à limiter les abus, **il faut que l'EMA insiste pour imposer le principe des conventions et des protocoles préétablis au niveau de la CMD.**

### 3.2.3.4 Conditions juridiques d'emploi des militaires ( GCA Rannou, COL Dilasser )

"L'arsenal juridique" qui régit l'emploi des militaires est maintenant inadapté à leurs nouvelles missions. Il a au moins deux décennies de retard. ***Il faut définir un nouveau cadre juridique adapté aux interventions des armées notamment dans les missions de Défense civile.*** Cela s'avère tout aussi indispensable pour les missions sous l'égide de l'ONU. De nombreux problèmes surviennent pratiquement quotidiennement. C'est un défi que les armées doivent relever rapidement sous peine de graves problèmes dans un futur proche.

#### 3.2.4- Mise en place d'officiers de liaison

Avant d'envisager la mise en place d'officiers de liaison, plusieurs actions peuvent être menées.

- Tout d'abord, il paraît souhaitable que les autorités militaires redéfinissent plus clairement l'emploi de leurs personnels détachés. On a le sentiment lorsque l'on visite, par exemple, la direction de la sécurité civile ou le CIRCOSC de Lyon, que seuls les militaires sont corvéables à merci notamment pour les prises d'astreinte. En recentrant les attributions de ces personnels, on leur permettrait d'oeuvrer plus efficacement pour améliorer la coopération civilo-militaire.

- Lors des inondations de Vaisons-la-romaine, des hélicoptères de l'armée de l'air et de l'ALAT travaillaient dans la même zone sans véritable coordination et sans fréquence commune. Pour remédier à cela, des postes de correspondants ont été créés au niveau des régions aériennes pour assurer notamment la cohérence des interventions aériennes avec les CMD. Cet officier supérieur représente le général commandant la région aérienne auprès des CMD de sa zone. Cette initiative, peu coûteuse en personnel, se révèle d'ores et déjà efficace.

Dès lors faut-il envisager la mise en place d'officiers de liaison ?

Remarquons tout d'abord que la **multiplication** des officiers de liaison traduirait plutôt un échec de la coopération interarmées. Les nouvelles structures doivent permettre un fonctionnement efficace de la DMT sans pour autant multiplier les officiers de liaison. Il existe actuellement un officier de liaison de l'armée de terre auprès des préfets maritimes. Il est souhaitable d'étendre cette mesure aux régions aériennes, ce qui est peu coûteux en personnel. ***En revanche, il n'est pas souhaitable et ne serait pas réaliste de vouloir détacher des officiers de liaison de l'armée de l'air et de la marine auprès de chaque CMD.***

#### 3.3 Actions à mener sur les personnels

Comme cela a déjà été souligné, les unités peuvent être engagées pour des actions:

- à base de main d'oeuvre, dans lequel le nombre prime la technicité individuelle ou collective
- mettant en oeuvre des personnels ou des matériels spécialisés
- faisant appel au savoir faire du combattant

### 3.3.1- Est-il nécessaire d'assurer une formation des personnels des forces armées ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord bien préciser le cadre d'emploi des forces armées en défense civile et surtout les missions où l'on ne veut pas les engager.

#### 3.3.1.1 Peut-on employer les armées en première ligne en MO ?

Il paraît évident qu'il ne faille pas employer d'appelés du contingent dans ces missions où tous les policiers et les gendarmes qui participent sont des engagés. L'emploi de militaires appelés ne se justifie pas plus. Il faut laisser agir les spécialistes, à savoir les gendarmes mobiles et les CRS. En revanche, les armées peuvent reprendre en compte, si le besoin s'en fait sentir, de nombreuses missions qui permettront de libérer les forces spécialisées pour qu'elles se consacrent au maintien ou au rétablissement de l'ordre en première ligne. Lors de la grève des "routiers", les armées ont largement participé en fournissant des moyens, en prenant en compte la garde des points sensibles et en aidant au fonctionnement des services publics. Dans ce conflit généralisé et très sévère, les forces de première catégorie libérées par la participation des armées ont pu assumer leur mission principale.

**Les autorités gouvernementales n'ont jamais directement employé les militaires pour rétablir l'ordre au plus fort de la crise de mai 68. De même, aujourd'hui elles ne l'envisagent jamais par esprit républicain et en raison de la sensibilité de l'opinion publique.** De plus, la France étant le pays d'Europe qui compte le ratio le plus important de policiers (police et gendarmerie) par habitant comment pourrions nous expliquer à nos voisins que cela est insuffisant pour maintenir l'ordre public ? Enfin, alors que les démocraties naissantes dans les pays de l'est essayent de décharger les armées du MO en créant des forces de police, comment la plus vieille démocratie d'Europe pourrait-elle justifier un transfert du MO vers les armées ? ( COL Dilasser )

**Les armées continueront à participer au maintien de l'ordre public, chaque fois que cela sera nécessaire, en prenant en compte un large éventail possible de missions qui libéreront les forces de première catégorie seules habilitées par les autorités gouvernementales à intervenir en première ligne.**

#### 3.3.1.2. Est-il alors nécessaire d'assurer une formation spécifique à ces missions ?

Les autorités gouvernementales n'envisagent jamais de faire appel aux armées pour le rétablissement de l'ordre. Des circonstances d'une exceptionnelle gravité, comme la mise en oeuvre de la DOT (ce qui n'est jamais arrivé depuis 1959), ne peuvent pas être considérées comme dimensionnantes. **Dès lors, il n'apparaît pas nécessaire de former et d'entraîner les militaires à intervenir en première ligne.** Toutes les autres missions que peuvent assurer les armées, pour participer à la sécurité intérieure, en deuxième échelon des forces de première catégorie, ne nécessitent pas d'entraînement particulier. **Il est plus rationnel de concentrer les efforts pour équiper les forces de police du matériel qui leur est nécessaire pour faire face aux menaces futures.**

On peut néanmoins envisager **une information des cadres** pour qu'ils prennent conscience des limites très strictes du cadre juridique dans lequel agissent la gendarmerie et la police.

Hormis ce cadre particulier du MO en première ligne, les militaires employés en missions de secours ou de sécurité intérieure le sont comme spécialistes ou pour des tâches ne nécessitant pas de qualification particulière. Il est possible de les employer en deuxième échelon d'une UIISC mais il n'est pas envisageable de vouloir les former pour effectuer certaines missions très spécifiques de ces unités spécialisées.

On peut souligner la politique de rapprochement avec les UIISC notamment par le biais des mutations d'anciens personnels des UIISC dans les régiments de CMD. C'est une politique qu'il faut encourager. L'expérience de ces cadres des UIISC peut être utilement mise à profit pour préparer les cadres des régiments de CMD à intervenir sur des missions de secours.

**En conclusion**, il n'est pas souhaitable de former les forces armées à d'autres missions que celles qui sont originellement les leurs. Continuons de former les gendarmes mobiles au MO en première ligne, les UIISC à l'intervention sur les catastrophes, les militaires à leur mission de guerre afin d'éviter que chacun ne se détourne de sa mission principale.

### **3.3.2- Instruction: modalités, personnels concernés**

Comme nous l'avons souligné précédemment, une formation spécifique coûteuse en temps et financièrement n'est pas souhaitable. En revanche, une partie de l'instruction, notamment des exercices, peuvent être consacrés à des thèmes de défense civile.

En effet, l'expérience des différentes instances militaires ayant travaillé avec les autorités civiles prouve que ces dernières ont des difficultés à conduire des réunions de coordination, à planifier et à assurer le suivi d'opérations d'envergure. Les militaires y sont en revanche parfaitement préparés. Il faut donc faire profiter les autorités civiles de notre expérience, leur apprendre à conduire "militairement" une opération, ce qui permettra d'améliorer la coopération civilo-militaire et de faire face plus efficacement aux crises. Sans pour autant déployer de nombreuses unités sur le terrain, il faut continuer à organiser plus régulièrement des exercices de type PC, tant au niveau des centres d'opérations départementaux que des zones de défense. Réunir les différentes parties prenantes civiles et militaires pour les habituer à travailler ensemble est un gage d'efficacité pour faire face à une crise. Cela permettra d'effacer les différences de culture et de régler les différents problèmes notamment en matière de transmissions. Ce type d'exercice d'état-major a déjà été réalisé avec succès au niveau du centre d'opérations de la zone de défense de Lyon. Les militaires ont présenté aux civils la méthode de raisonnement tactique.

Pour les régiments de CMD, sans qu'il soit pour autant question de les spécialiser, ces exercices peuvent permettre de prendre en compte les risques majeurs de leur zone: inondations, feux de forêt, tremblements de terre, centrales nucléaires par exemple. Ils représentent une bonne opportunité de développer la coopération civilo-militaire en matière de prévention.

### 3.3.3- L'évolution des mentalités

C'est probablement dans ce domaine que l'évolution sera la plus lente et la plus difficile. Les corporatismes, tout autant que les différences culturelles, sont réels. Les problèmes ont été évoqués dans le titre 2.

Avant de vouloir développer la coopération civilo-militaire, il est impératif qu'il y ait unicité de pensée et d'action des forces armées aux yeux des autorités civiles. ***Il est donc primordial de poursuivre l'effort entrepris pour véritablement développer la coopération interarmées entre les régions militaires de défense, les régions aériennes et maritimes et les CMD.*** Après le choc de la réforme, et les relèves de personnels aux différents échelons de la hiérarchie, ce processus est en bonne voie. L'exemple de la CMD de Lyon prouve que la volonté des chefs aide grandement à aplanir les difficultés.

L'exemple des DOM-TOM est représentatif d'une structure interarmées efficace. Sous les ordres du général COMSUP, les forces armées travaillent quotidiennement ensemble pour assurer, dans le cas de la Guyane, la protection du centre spatial guyanais. De ce fait, dès que le préfet requiert l'aide des forces armées pour des missions de secours ou de sécurité générale, les procédures de réaction sont toujours très rapides. Il est certes difficile de transposer cet exemple en métropole car le théâtre, les moyens de la sécurité civile et les structures sont différents. Néanmoins, il représente un objectif à atteindre en métropole. Toutefois, il ne peut pas y avoir d'exception aux lois de la république dans ces territoires.

Parallèlement, il faut resserrer les liens avec les autorités civiles au trois niveaux de décisions: national, zonal et départemental. La connaissance réciproque, l'habitude de travailler ensemble, et la confiance sont indispensables pour que s'effacent peu à peu les arrière-pensées corporatistes. Les contacts fructueux entre le COIA et le CODISC marquent cette volonté.

## CONCLUSION

Dans un contexte intérieur et extérieur ayant subi de profonds changements, les forces armées ont dû entreprendre une restructuration les conduisant à s'orienter de façon plus marquée vers les missions de défense civile. Au prix d'une révolution culturelle se manifestant par la création d'organismes interarmées, la modification des structures de commandement territorial et l'augmentation des relations avec les autorités civiles, les forces armées se sont efforcées de s'adapter aux nouveaux besoins. Des difficultés subsistent, mais pour les surmonter, le choix a été fait de ne pas s'écarter de la structure existante par de radicales velléités innovatrices. Cette démarche s'inscrit tout à fait dans le prolongement et l'esprit de la circulaire d'application du décret 87-389 du 15 juin 1987 signé du 1<sup>o</sup> ministre qui incite, " en présence de besoins nouveaux, à adapter les services existants plutôt que de susciter de nouvelles structures ".

Des actions doivent donc être menées afin de rechercher une plus grande souplesse dans l'organisation du commandement et une optimisation des moyens par une meilleure connaissance de leurs capacités. L'évolution des mentalités de chacun des intervenants civils et militaires devrait permettre de donner une véritable cohérence dans l'emploi des forces armées dans les missions de défense civile.

Pourtant cet objectif ne doit pas être hypothéqué par les incertitudes qui pèsent actuellement sur l'avenir des forces armées et dont les principales sont la remise en cause de la conscription ou la persistance de la réduction du budget des armées.

**Annexe 1****TEXTES DE REFERENCE**

- Lois du 3 août et du 14 septembre 1791 relatives à la réquisition de la force armée
- Ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense
- Décret 64-11 de 1964 relatif aux responsabilités de défense civile du ministre des DOM-TOM
- Décret 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile
- IIM N°500/SGDN/AC/REG du 8 décembre 1970 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre (TTA 175) - (En cours de refonte)
- IIM du 18 janvier 1984-BOEM 450 relative aux demandes de concours
- Loi 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la Sécurité civile
- CM N°16350/DEF/DAG/AA/2-3034/DEF/DSF/1/E Du 30 octobre 1987 relative aux réquisitions
- Décret 90-670 du 31 juillet 1990 à relatif au corps de défense de la sécurité civile
- Décrets ARMEES 2000 du 14 juillet 1991
- Décret du 26 juillet 1991 modifiant les structures territoriales civiles
- Arrêté du 11 décembre 1992 relatif à l'organisation des responsabilités dans le cadre de la défense militaire terrestre
- Directive N°250/DEF/EMA/EMP2/CD DU 1° septembre 1993 pour l'emploi des forces armées en défense militaire terrestre
- Livre blanc sur la défense 1994

Annexe 2**Entretiens effectués et autorités rencontrées.**

GCA Rannou Colonel Dilasser	EMA. Général Major général des Armées. EMA
GCA Pidancet	Commandant la Région Aérienne Nord-Est.
Colonel Marchal	S.G.D.N. Moyens gouvernementaux, Plans et Sécurité.
Colonel Arnaud	Ministère des Départements et territoires d'Outre-Mer.
Colonel Chaullet	Gendarmerie (CHEM).
Colonel Forest Colonel Compain Colonel Ceccaldi Monsieur Gilardot	Chef d'état-Major du ComFormMili de la Sécurité Civile. ComFormMili de la Sécurité Civile ComFormMili de la Sécurité Civile. colonel des Pompiers de la DSC
Lieutenant-colonel Eustache	D.G.G.N. Bureau Défense.
Préfet Bonnelle	H.F.D Ministère de l'Intérieur.
D.M.D des Ardennes.	
Préfet de Zone de Défense Sud-Est. Préfet délégué à la Sécurité.(Z.D.S.E.). Préfet de Zone de Défense Nord-Est.	

**Visites :** C.M.D de Metz et de Lyon.  
C.O.D.I.S.C. Paris.  
C.I.R.C.O.S.C. Lyon.

### Annexe 3

## **SYNTHESE DES PROPOSITIONS**

- Rentabiliser l'existant plutôt que renforcer.

Poursuivre la réorganisation des structures.

Tendre vers un concept global de Défense Terrestre.

Revaloriser la fonction de D.M.D.

- Développer et préciser les différentes procédures de participation des forces armées.

- Définir les responsabilités précises des militaires dans ce type de missions.

Prôner l'effet à produire plutôt que la quantité de moyens à engager.

Optimiser l'emploi des réservistes.

Développer les matériels interopérables.

- Assouplir et améliorer la procédure de montée en puissance des unités.

Promouvoir le concept de projection intérieure.

Développer ponctuellement les Officiers de liaison.

Préciser les conditions juridiques d'emploi des militaires.

- Remettre au goût du jour la formation des cadres, en matière notamment de participation au "maintien de l'ordre".

- Encourager les exercices cadres avec les autorités civiles afin de développer la collaboration civilo-militaire.

- Tenir compte des spécificités des départements et territoires outre-mer sans y tolérer des pratiques d'exception aux lois de la république.