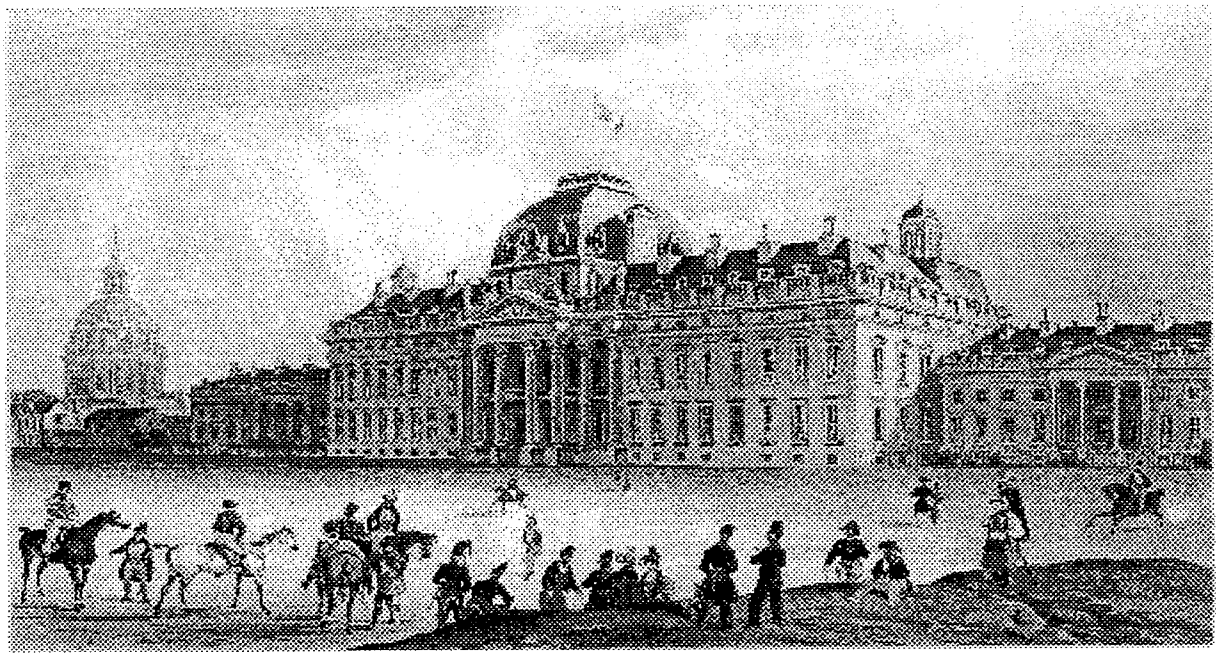
1999 - 78 B09

ETUDE PARTICULIERE A OPTION
N° B 09



Gestion des crises

Participation des forces armées à la gestion des crises internes de la société contemporaine : cadre conceptuel de cette participation, capacités utilisables, cadre et conditions d'emploi, conditions d'intégration au processus décisionnel, élaboration d'une méthode spécifique de prise de décision.

Cette participation passe-t-elle par la création d'une chaîne territoriale spécifique ou peut-elle s'appuyer sur les structures territoriales de la gendarmerie nationale?

Directeur de l'étude : colonel LUNET

1. SYNTHESE

Nos sociétés civiles occidentales traversent de plus en plus souvent des crises aussi bien structurelles que fonctionnelles, que les autorités semblent avoir de la peine à gérer à cause de leur ampleur mais surtout à cause de leur complexité. Les moyens du ministère de la défense sont désormais systématiquement employés pour résoudre ces crises. Quasiment tous les pays occidentaux prévoient l'emploi des armées dans une phase ou l'autre de la gestion des crises civiles. Ils présupposent cependant tous la prééminence de l'autorité civile sur l'autorité militaire. Le problème de la coopération civilo-militaire se pose lors de toutes les phases de la gestion de la crise.

La problématique du cadre légal

Si le cadre d'emploi des forces armées dans le domaine de la gestion des crises internes est bien défini et délimité par de nombreux textes, son application courante aux situations de crise pose problème. L'ordonnance 59-147 garde naturellement toute sa pertinence et doit continuer de tracer le cadre de la coopération civilo-militaire en matière de défense. L'absence d'une définition irréfragable de la notion de maintien de l'ordre entraîne des divergences entre le ministère de la défense et celui de l'intérieur quant à la nature de la procédure à adopter pour faire appel aux forces armées au profit des autorités civiles dans la gestion des crises intérieures. Le recours à la procédure de la demande de concours ou à celle de la réquisition présente pour chacun des protagonistes , des avantages et des inconvénients.

Une organisation originale et adaptée : la Suisse

Le Gouvernement fédéral ne dispose que de peu de moyens en propre, si ce n'est des organismes de coordination; la seule masse qui lui permet d'intervenir est l'armée. La contribution des forces armées à la gestion des crises civiles est donc un processus courant et fréquemment utilisé. L'appui des autorités civiles constitue une des missions des forces armées. Elle est prévue par le texte de référence, la « loi sur l'armée et l'administration militaire ». Il existe par ailleurs une série d'ordonnances du Conseil fédéral, réglant les modalités d'emploi de la troupe. Elles comportent toutes un article traitant des responsabilités et précisant que « l'autorité civile est responsable de l'intervention de la troupe; le commandant est responsable de la conduite de celle-ci ».

Les partenaires privilégiés des autorités responsables dans les cantons sont les commandants de division et de brigade territoriale. Ils constituent la véritable interface avec le milieu civil.

Dans le cadre du déroulement de la prise de décision, l'évaluation des besoins en moyens supplémentaires fait partie de l'appréciation de la situation. L'organisation de milice de l'armée suisse fait que de nombreux fonctionnaires appartenant à un EMCC ont également une formation d'officier. Cela facilite donc grandement le déroulement des réunions et la connaissance des moyens potentiels que l'armée pourrait fournir. Dans beaucoup de cas, le commandement territorial est associé - tout d'abord de manière non officielle - à cette phase d'analyse.

Dès lors que l'opération est engagée, et en matière de processus de conduite, l'expérience démontre que le meilleur rendement est obtenu lorsqu'un spécialiste civil est attribué à chaque détachement militaire et peut évaluer en permanence les adaptations nécessaires à apporter à l'accomplissement de la mission.

Des enseignements peuvent être tirés de l'expérience suisse pour le cas français :

- La limitation de l'engagement de l'armée suisse à 2 000 hommes durant trois semaines pourrait être transposée en France, avec des chiffres adaptés à notre pays.
- Les autorités civiles suisses estiment que l'armée pourrait décharger purement et simplement les forces de l'ordre de tâches de police annexes comme la circulation ou la protection d'installations. Elles seraient alors suffisamment nombreuses pour assumer les tâches principales de maintien de l'ordre en situation de crise.
- Le système suisse intègre dans son dispositif les régiments en cours d'entraînement en veillant à ce que soit en permanence disponible un régiment de sauvetage ou du génie. Cette notion est aujourd'hui très éloignée de la conception française qui estime qu'il faut clairement dissocier entraînement et opération.

Une réponse pragmatique

L'intégration des armées à un dispositif de résolution de crise nécessite le respect de deux règles invariantes que sont l'appel en dernier recours et le principe de conformité.

- Le dernier recours signifie qu'il ne doit être fait appel aux armées que lorsque tous les moyens civils se sont révélés insuffisants, soit parce qu'ils n'existent pas, soit parce qu'ils ont déjà été engagés par les pouvoirs publics sans parvenir à dénouer la situation.
- La conformité de l'emploi des armées avec leur vocation et leur savoir faire habituel.
- Dans l'esprit de préserver le cadre d'emploi spécifique des forces armées, les armées pourraient, dans le cadre d'un recours, recevoir une demande bâtie sur un canevas type qui précise un effet à obtenir dans le temps et dans l'espace.

Il est impératif de rechercher une meilleure coordination des opérations. La coopération doit porter tout particulièrement sur une association du ministère de la défense à l'évaluation des risques et des menaces. Cette coopération présente l'avantage de faciliter la prise de décision de recourir ou non aux armées. Il s'agira d'une coopération tant au niveau local que national.

De même, il apparaît nécessaire de systématiser la mise en place détachements de liaison pour conseiller l'autorité civile, soulager le commandant opérationnel et veiller au respect de la réglementation par les forces armées.

Le recours à une structure d'arbitrage 3 entités possibles ont été identifiées :

- Le SGDN
- La commission permanente de la défense civile
- Le cabinet du premier ministre. Ce choix présente deux avantages :

- cette structure exerce déjà des arbitrages interministériels et possède l'autorité du chef du gouvernement
- tous les ministères y sont représentés par des responsables de haut niveau. C'est ainsi qu'il existe un cabinet militaire composé d'officiers des trois armées et de la gendarmerie.

Table des matières

1. SYNTHESE 2

Introduction 6

2. LA PROBLEMATIQUE DU CADRE LEGAL 7

2.1 La base 7

2.2 Les cas de sollicitations des forces militaires 7

2.3 Les procédures de recours aux forces armées 8
2.3.1 Les réquisitions 8
2.3.2 Les demandes de concours 9
2.3.3 Il n'y a pas de procédure type 9

3. UNE ORGANISATION ORIGINALE ET ADAPTÉE : LA SUISSE 10

3.1 Présentation de l'organisation Suisse 10
3.1.1 Contexte politique et administratif 10
3.1.2 Analyse des risques et conséquences stratégiques 10
3.1.3 Conception structurelle 12
3.1.4 Engagements subsidiaires de l'armée 13
3.1.5 Organisation de L'armée 14
3.1.6 Processus de décision 14
3.1.7 Processus de conduite 16
3.1.8 Remarques finales 16

3.2 Synthèse 17

3.3 Enseignements 18
3.3.1 Le temps limité 18
3.3.2 La substitution 18
3.3.3 Entraînement et gestion de crise 18

4. UNE REPONSE PRAGMATIQUE 18

4.1 Le respect de deux principes 18
4.1.1 Le dernier recours 19
4.1.2 La conformité 19

4.2 L'expression de la demande de moyens 20
4.2.1 Capacités générales des forces armées 20
4.2.2 Formulation de la demande 22

4.3 La coordination des opérations 23
4.3.1 Le besoin d'une coopération étroite entre les ministères 23
4.3.2 Un détachement de liaison 23

4.4 L'arbitrage 24
4.4.1 L'importance d'une structure d'arbitrage 24
4.4.2 Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN) 25
4.4.3 La commission permanente de la défense civile 25

4.4.4 Le cabinet du premier ministre 26

Conclusion 26

Annexe I : Typologie des menaces 28

Annexe II : Typologie des probabilités d'occurrence 33

Annexe III : Canevas de demande de moyens aux armées 34

Annexe IV : Tableau récapitulatif des expériences étrangères 35

Annexe V : Suisse : Organisation de l'aide militaire en cas de catastrophe 36

Glossaire 37

Bibliographie 38

Etude traitée par :

Le chef d'escadron OROSCO

Le colonel ANDREY (SUISSE)

Le colonel de gendarmerie BA (SENEGAL)

Le commissaire en chef de 2è classe de la marine MERCIER

Le chef de bataillon D'ASSIER DE POMPIGNAN

Introduction

Depuis plusieurs années le mode de fonctionnement des sociétés civiles occidentales a subi de profondes mutations. Elles traversent de plus en plus souvent des crises, aussi bien structurelles que fonctionnelles, que les autorités semblent avoir de plus en plus de peine à gérer. Il faut y voir plusieurs causes :

- les crises sont de plus en plus violentes et, du fait des facilités de déplacement et de concentration des populations, se propagent rapidement,
- la haute technicité de nos sociétés engendre en cascade des crises collatérales qui ne font qu'accroître la palette des problèmes,
- la médiatisation à outrance de nos sociétés met rapidement les dirigeants au pied du mur, les obligeant à prendre dans l'urgence des décisions privilégiant l'action spectaculaire au détriment de solutions de fond plus réfléchies.

Les crises sont donc difficiles à gérer du fait de leur ampleur et surtout de leur complexité. L'emploi des armées pour les résoudre - moyen jusque-là réservé à cette forme ultime de la crise qu'est la guerre - inquiète et rassure à la fois. Le recours à l'armée rend en effet ces situations plus dramatiques aux yeux des populations mais celles-ci sont toutefois confortées par l'ampleur des moyens qui peuvent être ainsi rapidement mis en œuvre.

Quasiment tous les pays occidentaux prévoient l'emploi des armées dans une phase ou l'autre de la gestion des crises civiles. Ils présupposent cependant tous la prééminence de l'autorité civile sur l'autorité militaire.

Si certains pays possèdent des unités spécialement habilitées à appuyer les autorités civiles, aucun n'en affecte de manière permanente à ces tâches, démontrant bien par là la volonté de ne voir dans les engagements militaires qu'un soutien subsidiaire aux moyens civils.

Les divergences les plus marquées apparaissent dans la structure du commandement et les rapports de subordination. Cela montre à quel point règne une certaine méfiance réciproque entre civils et militaires sur les aptitudes respectives à s'adapter à l'autre. Mais le principe « *les civils commandent aux civils, les militaires aux militaires* » ne peut pas s'appliquer dans ce cas.

Pour la France, depuis la disparition de la menace soviétique, les armées sont tenues de retrouver une certaine légitimité. Même si leur légitimité principale de défense de la nation reste indiscutable, la disparition d'un ennemi principal rend nécessaire de réfléchir aux missions qu'elles peuvent avoir à assurer. L'insuffisance des moyens civils de plus en plus sollicités est l'occasion pour les armées de participer plus directement aux crises que traverse périodiquement le pays, qu'elles soient ou non d'origine naturelle. Les armées disposent en effet de capacités susceptibles d'être mises rapidement à la disposition de la nation à un moment donné, témoignant ainsi par ailleurs d'un souci de saine gestion des moyens de l'Etat.

Pour répondre à la question de la participation des armées à la gestion des crises, la présente étude rappellera tout d'abord le cadre juridique et légal dans lequel s'inscrit leur engagement en cas de crise intérieure. Puis, en deuxième partie, sera présentée l'expérience suisse qui offre l'image d'une organisation originale et adaptée aux besoins de ce pays. Enfin, une troisième partie proposera une procédure type de demande de participation avec le recours si besoin à une structure d'arbitrage.

2. LA PROBLEMATIQUE DU CADRE LEGAL

Si le cadre d'emploi des forces armées dans le domaine de la gestion des crises internes est bien défini et délimité par de nombreux textes, son application courante aux situations de crise pose problème.

2.1 La base

Dans ce cadre, l'engagement des forces militaires soulève des réticences de la part des militaires comme des civils. Certains militaires estiment en effet que cette participation des armées ne peut être que secondaire par rapport à leurs missions principales alors que certains civils jugent que les armées n'ont pas leur place dans les crises que traverse la société en dehors du temps de guerre ou de l'état de siège.

L'ordonnance 59-147 du 07 janvier 1959 a pourtant arrêté pour la France, et bien avant de nombreux autres pays, la notion de globalité de la défense. Ce principe a été réaffirmé par le livre blanc de 1994. Il permet d'associer les forces armées aux autres organismes civils de l'Etat à la gestion des crises internes et de donner à la défense militaire « *une dimension civile et économique mais aussi sociale et culturelle...* »[1].

Il faut noter que le livre blanc, qui ne concerne que le ministère de la défense, identifie comme nouvelles menaces uniquement des phénomènes dont la lutte est aujourd'hui du ressort des forces de police (intégrismes religieux, trafics de drogue, mafias...). On peut donc déduire de cette analyse que les armées ont également pour mission de lutter contre ces menaces. L'origine et la légitimité de l'engagement des forces militaires en dehors d'une situation de guerre se trouve bien là.

D'une manière plus générale, l'ordonnance de 1959 reste d'actualité et il n'est pas envisagé de la réformer.

De même, l'instruction interministérielle n° 500/SGDN/MTS/OTP du 9 mai 1995 qui fixe les conditions de participation des forces armées au maintien de l'ordre « *garde naturellement toute sa pertinence et doit continuer de tracer le cadre de la coopération civilo-militaire sur ce type d'actions* » ainsi que l'écrivait monsieur Chevènement, ministre de l'intérieur, au ministre de la défense le 10 février 1999.

2.2 Les cas de sollicitations des forces militaires

Il convient tout d'abord de différencier les cas d'engagement normaux des situations exceptionnelles.

De nombreuses unités du ministère de la défense ont dans leurs attributions des missions permanentes de « sécurité intérieure ». Par sécurité intérieure, la présente étude utilise l'acception proposée par la DGGN :

La sécurité intérieure a pour objet, en tout temps et en toutes circonstances, de faire face aux menaces et risques de toute nature qui, bien que ne relevant pas des mesures de défense nationale, justifient l'intervention de l'Etat, pour le libre exercice des droits et libertés, la sécurité physique et matérielle des personnes et des biens, le libre développement des activités, la protection de l'environnement, du potentiel scientifique et économique, du patrimoine culturel.

Ces unités sont tout d'abord celles de la gendarmerie, des sapeurs ou des marins pompiers et des unités d'instruction de la sécurité civile qui sont principalement dédiés à ces missions. Il

[1] Livre blanc sur la défense nationale.

s'agit également de la marine nationale et de l'armée de l'air qui effectuent des missions de sauvetage et de service public dans leur espace d'action. L'exécution de ces missions ne pose pas de difficultés et elle n'a donc pas lieu d'être traitée dans la présente étude. En effet, l'ancrage de ces différents organismes dans la gestion des crises internes est suffisamment profond pour que la question de leur intégration dans un dispositif civil ne se pose pas. Toutes ces missions sont parfaitement encadrées et définies par des conventions internationales, des lois, des décrets et des instructions interministérielles.

Dans le cas de situations exceptionnelles, plus que des moyens, les armées sont en mesure d'apporter des capacités aux autorités civiles. Il peut s'agir de faire face à des menaces connues ou nouvelles. Connues, tout d'abord quand ces situations ont déjà donné lieu à des interventions des forces armées et nouvelles lorsqu'elles sont le fruit de l'analyse et non de l'expérience. Les différents cas font l'objet de l'annexe I.

2.3 Les procédures de recours aux forces armées

Les autorités civiles qui souhaitent faire appel aux forces armées pour résoudre une crise à laquelle elles ne peuvent faire face seules peuvent utiliser deux types de procédures : les réquisitions et les demandes de concours. La question de la participation des armées, exception faite de la gendarmerie, se pose avant tout en termes de responsabilités et de compensations financières.

2.3.1 Les réquisitions

Les lois des 10 juillet, 3 août et 14 septembre 1791 ont défini les principes des rapports du pouvoir civil et de l'autorité militaire et institutionnalisé la procédure de la réquisition des forces armées dans tous les cas où leur participation au maintien de l'ordre est nécessaire. Elles assurent la prééminence du pouvoir civil et garantissent à l'autorité militaires la légalité de ses interventions.

Avec les réquisitions, les autorités militaires disposent d'une certaine liberté de décision puisque l'IM 500 déclare dans son article 13 que « *l'autorité militaire est responsable de l'exécution des réquisitions. A ce titre, et tant que dure l'effet de la réquisition, elle est seule juge des moyens à mettre en œuvre* ». De même, il est indiqué dans l'article 26 de l'instruction précitée que « *l'autorité civile requérante joint les indications sur la nature et l'effectif des moyens à employer ainsi que son avis personnel sur les dispositions à prendre, notamment sur les points suivants : moment le plus favorable pour l'arrivée des unités, points à occuper, mode d'accès des unités à ces points, conduite générale à tenir par les unités à l'arrivée [...] ces indications et avis de l'autorité requérante constituent un élément important pour l'autorité requise, mais ils ne sauraient engager cette dernière* ».

Pour les forces armées, les réquisitions par l'autorité civile en vue de leur participation au maintien de l'ordre présentent cependant deux inconvénients majeurs :

- elles n'entraînent pas l'indemnisation du ministère de la défense et viennent donc grever le titre III des forces armées même si certaines opérations peuvent faire l'objet d'un collectif budgétaire en fin d'année, avec accord du ministère des finances ;
- elles ont force obligatoire pour les militaires qui doivent déférer à toute réquisition légale. L'article 458 du code de justice militaire précise d'ailleurs que « *tout commandant militaire, régulièrement saisi d'une réquisition légale de l'autorité civile, qui a refusé ou s'est abstenu de faire agir les forces sous ses ordres est puni de la destitution et d'un emprisonnement de deux ans ou seulement de l'une de ces deux peines* ».

2.3.2 Les demandes de concours

Le cas des demandes de concours est beaucoup plus simple. Elles laissent plus de libertés aux forces armées que les réquisitions. Si elles n'ont pas de force obligatoire, elles doivent être formulées par écrit, leur forme restant libre. L'instruction du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels précise simplement dans son article 4 que la demande de concours « *doit être motivée et préciser la nature et l'importance du concours demandé et en indiquer la durée présumée* ».

Elles présentent également l'avantage de permettre la facturation des prestations fournies par les forces armées. L'article 5 de l'instruction précitée note qu'un protocole d'accord doit être établi avant toute prestation.

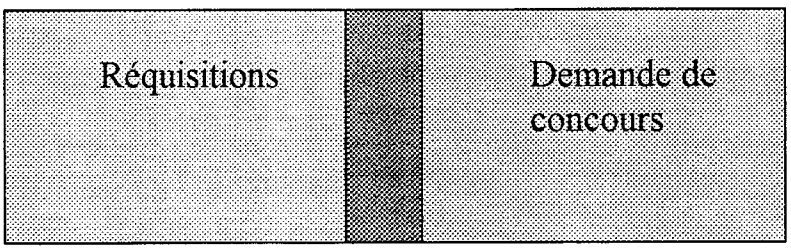
Ces prestations sont de trois types :

- mise à disposition de formations militaires ou de détachements constitués à cet effet, sans matériel organique,
- mise à disposition de matériels militaires, sans personnel militaire, le bénéficiaire en assurant lui même l'utilisation,
- prestations de service effectuées par des formations militaires ou détachements avec le matériel organique des unités.

Suivant la nature des prestations et les conséquences qu'elles peuvent avoir, la décision d'accord relève du ministre de la défense, des autorités délégataires de la signature du ministre (les chefs d'état-major et le directeur de la gendarmerie nationale) ou, au niveau des régions, des autorités territoriales ayant reçu une délégation de pouvoirs du ministre. C'est ainsi que, dans le cas ou la requête est de nature à entraîner des conséquences d'ordre social, syndical ou intéressant l'ordre public, le ministre constitue l'autorité de décision.

2.3.3 Il n'y a pas de procédure type

Ainsi qu'il a été exposé au paragraphe 2.3.1 ci-dessus, les réquisitions sont directement liées aux missions de maintien de l'ordre qui peuvent être demandées aux armées, les demandes de concours couvrant le reste des opérations. La gestion des crises se trouve souvent à la limite entre les deux domaines, comme le représente schématiquement la figure ci-dessous, de sorte que leur résolution peut faire l'objet de l'une ou l'autre des deux procédures.



C'est le cas, par exemple de Vigipirate qui induit des opérations de soutien et des missions de maintien de l'ordre. Le gouvernement a adopté la procédure de la demande de concours qui permet de faire bénéficier les armées d'une indemnisation afin, notamment, de ne pas leur donner l'impression d'être devenues un réservoir de moyens disponibles à titre gracieux.

La présente étude ne prétend pas résoudre l'insoluble problème du choix entre la réquisition et la demande de concours. Le recours à une des deux procédures présente pour chacun des protagonistes, des avantages et des inconvénients. Les armées souhaitent que la procédure de

la réquisition ne constitue pas la règle mais l'exception. Les autorités civiles sont plus habituées à celle des réquisitions qui n'ouvrent, en principe, pas droit à une indemnisation. Les deux types de saisines sont bien définis et il n'y a pas lieu d'en créer un troisième, supposé satisfaire le demandeur et le fournisseur. La seule amélioration du système réside dans l'institution d'une structure d'arbitrage. Dans le souci pragmatique d'une recherche d'efficacité et compte tenu de la complexité des relations interministérielles une solution consensuelle devra être préférée à une solution d'imposition.

En conséquence, il existe suffisamment de textes permettant l'emploi des forces armées dans la gestion de crises internes à la société contemporaine. L'analyse de différents cas concrets montre que les difficultés rencontrées ne proviennent pas d'un déficit de règles mais plutôt de l'absence d'une structure d'arbitrage..

3. UNE ORGANISATION ORIGINALE ET ADAPTEE : LA SUISSE

3.1 Présentation de l'organisation Suisse

3.1.1 Contexte politique et administratif

La Suisse est une confédération d'Etats, les Cantons. Elle s'est donnée une structure fédérale depuis 1848, les Cantons abandonnant une partie de leurs compétences au profit du gouvernement fédéral. Ils conservent cependant leur autonomie et leurs responsabilités dans de nombreux domaines, notamment ceux qui touchent à la sécurité publique et à la protection de la population.

Les Cantons ont des dimensions et des ressources fort diverses, ce qui fait que certains sont rapidement débordés lorsqu'une situation de crise majeure se développe sur leur territoire. Il est donc régulièrement fait appel à l'entraide intercantonale, à la « solidarité confédérale ». Lorsque celle-ci est impossible ou insuffisante, seule la Confédération est alors en mesure d'appuyer les Cantons concernés.

Cependant, le Gouvernement fédéral ne dispose que de peu de moyens en propre, si ce n'est des organismes de coordination; la seule masse qui lui permet d'intervenir est l'armée. La contribution des forces armées à la gestion des crises civiles est donc un processus courant et fréquemment utilisé.

3.1.2 Analyse des risques et conséquences stratégiques

Au début des années 90, le Conseil fédéral a procédé à une vaste appréciation stratégique, diffusée sous le titre de « Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation ». Cette appréciation a été régulièrement actualisée, la dernière en date émanant d'une commission ad hoc d'études stratégiques qui a rendu son analyse en février 1998 et dont les conclusions devraient être soumises au Parlement en 1999 sous l'appellation « Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse : la sécurité par le biais de la coopération ».

Les accents principaux sont cependant restés les mêmes. Comme dans la majeure partie des

pays occidentaux, il est reconnu que le risque immédiat de guerre s'est fortement éloigné, mais que de nombreux autres dangers sont apparus ou ont pris une importance accrue, mettant par-là en péril le fonctionnement de l'Etat ou la sécurité de la population.

Les scénarios qui en découlent ne prennent plus seulement en compte des événements d'ordre politique ou militaire, mais prennent en compte également les menaces naturelles, technologiques ou infra-guerrières.

catastrophes naturelles	catastrophes dues à la civilisation	déstabilisation du système écologique	crise d'approvision-nement	crise économique	Crise dans le système politique et social	migrations et développement de la population	menace sur la sécurité intérieure	événements de guerre en Europe
tremblement de terre	accident chimique	destruction de la protection atmosphérique	pénurie d'énergie	perte de la capacité de concurrence	Vieillissement démographique	difficulté de distribution des ressources	extrémismes	conflits frontaliers régionaux et de nationalités
sécheresse, canicule	incident nucléaire	diminution de la productivité des sols	difficultés d'approvisionne-ment alimentaire	crise du système financier	maladies, épidémies	mouvements migratoires Est-Ouest	sabotage, terrorisme, chantage	retour à la confrontation directe
inondation	rupture de barrage	effet de serre et modifications climatiques	pénurie de matières premières	problèmes économiques au niveau mondial	Perte de la cohésion nationale	mouvements migratoires Sud-Nord	criminalité organisée	frappe nucléaire ou chimique en Europe

A l'évidence, l'analyse des risques montre que la probabilité d'un accident chimique ou dû à la criminalité organisée est, actuellement, nettement plus élevée que celle d'une frappe nucléaire.

Pour faire face à cet éventail de menaces, le Conseil fédéral dispose dans sa sphère de compétences d'un certain nombre d'outils :

- la politique étrangère,
- les forces armées,
- la protection civile,
- la politique économique, intérieure et extérieure,
- l'approvisionnement économique du pays,
- la protection de l'Etat,
- l'information.

Sur la base de cette appréciation, les missions générales de l'armée ont été articulées en trois volets :

- promotion de la paix,
- prévention de la guerre et défense du territoire,
- préservation des conditions générales de survie de la population :
  - ↳ en tenant prêtes des formations particulièrement qualifiées pour l'engagement en cas de catastrophes,
  - ↳ en engageant, en collaboration avec les services civils correspondants, des troupes spécialement instruites pour l'aide d'urgence en Suisse et, éventuellement, à l'étranger,
  - ↳ en protégeant la population et les installations d'importance vitale ou particulièrement exposées contre des violences perpétrées dans le pays.

On constate donc que l'appui des autorités civiles est explicitement prévu dans les tâches des forces armées.

3.1.3 Conception structurelle

Comme il a été mentionné précédemment, la structure fédérale de la Confédération helvétique impose à chaque Canton la pleine responsabilité de la gestion des crises intérieures se développant sur son territoire.

Chaque gouvernement cantonal dispose pour cela de son propre corps de police, des organismes de la protection civile ainsi que d'éventuels organismes de sauvetage à l'échelon cantonal. La protection civile est organisée de manière uniforme à l'échelon fédéral mais elle est subordonnée aux Cantons.

Le découpage territorial et le niveau de responsabilité sont donc clairement fixés, la Confédération n'étant responsable que de la frontière fédérale et de l'espace aérien. Il faut cependant mentionner le fait que la Confédération assure la coordination et encourage les effets de synergie intercantonaux.

L'appui direct de la Confédération à un Canton, par le biais de l'engagement de l'armée, est soumis à deux principes de base :

- la demande d'appui par des formations militaires doit passer uniquement par la voie hiérarchique des autorités civiles;
- l'appui des autorités civiles par des formations militaires ne peut avoir lieu - mis à part une « aide spontanée » immédiate et de courte durée - que si les moyens civils sont épuisés, s'ils sont débordés par l'ampleur de la tâche ou s'ils sont inadaptés, par exemple sur le plan des moyens techniques spécialisés.

Ce dernier principe, communément appelé « principe de subsidiarité », permet, d'une part, d'éviter l'emploi abusif de la troupe et de laisser une marge de manœuvre suffisante à la Confédération, et, d'autre part, de fixer clairement le cadre juridique d'emploi des formations militaires, celles-ci intervenant dès lors qu'en tant que moyens supplémentaires et sous la responsabilité des autorités civiles cantonales ou locales.

La « Loi sur l'armée et l'administration militaire » du 3 février 1995 définit le cadre dans lequel des formations militaires peuvent être engagées. Dans son article 1, elle déclare que l'armée doit, dans le cadre de sa mission,

- *« appuyer les autorités civiles lorsque leurs propres moyens ne suffisent plus à contenir des menaces importantes contre la sécurité intérieure;*
- *appuyer les autorités civiles lorsque leurs propres moyens ne suffisent plus à maîtriser d'autres situations extraordinaires, en particulier dans le cas de catastrophes en Suisse et à l'étranger;*
- *fournir des contributions au maintien de la paix, dans un cadre international. »*

Cette même loi fixe, dans son article 67, le principe strict de la subsidiarité et précise que l'armée ne doit intervenir qu'en complément de moyens déjà déployés et seulement après requête des autorités civiles. Elle ne saurait donc prendre l'initiative - et a fortiori la responsabilité - d'un engagement d'appui.

Il existe par ailleurs une série d'ordonnances du Conseil fédéral, réglant les modalités d'emploi de la troupe. Elles comportent toutes un article traitant des responsabilités et précisant que « *l'autorité civile est responsable de l'intervention de la troupe; le commandant est responsable de la conduite de celle-ci* ».

3.1.4 Engagements subsidiaires de l'armée

Les engagements subsidiaires de l'armée peuvent appartenir à l'un des trois volets suivants, bien que des « zones grises » puissent apparaître en fonction de la complexité ou de l'évolution de la crise :

A- Aide en cas de catastrophe :

- en Suisse,
- à l'étranger.

B- En soutien :

- aide dans un domaine général,
- assistance en cas de flux migratoire (réfugiés,...).

C- Sûreté (par subsidiarité) :

- renforcement du corps des gardes-frontières,
- préservation de la souveraineté aérienne (respect des couloirs aériens, identification d'aéronefs, etc.),
- protection de personnes et d'objets sensibles (protection de conférences internationales, protection d'installations importantes pour la conduite ou l'approvisionnement du pays, etc.),
- service d'ordre.

Dans le domaine du maintien de l'ordre, il a été décidé - pour des raisons politiques - que seules certaines formations militaires, bénéficiant d'une instruction adéquate, pourraient être engagées au profit des autorités civiles. Ces dernières estiment d'ailleurs que cela ne devrait pas être nécessaire, leurs propres moyens devant s'avérer suffisants dans la mesure où l'armée les déchargerait de tâches de police annexes comme la circulation ou la protection d'installations.

La décision d'engagement de l'armée se situe au niveau du département de la défense, de la protection de la population et des sports[2], excepté pour les cas d'urgence comme les catastrophes naturelles où elle est déléguée au Chef de l'Etat-major général[3]. Ceci n'est cependant valable que pour les troupes disponibles au moment prévu de l'engagement. S'il faut mettre sur pied des troupes supplémentaires, la compétence de décision se situe au niveau du Conseil fédéral[4].

Ces compétences sont limitées explicitement aux déploiements engageant au maximum 2 000 militaires pour 3 semaines. Le cas échéant, l'accord du Parlement doit être requis, éventuellement a posteriori.

---

[2] DDPS : équivalent du ministère de la défense français.
[3] L'équivalent du chef d'état-major des armées français.
[4] C'est à dire de l'exécutif (gouvernement ou présidence de la république).

3.1.5 Organisation de L'armée

L'armée suisse est constituée sur la base du système de milice : les militaires sont des citoyens ayant une activité civile qui sont incorporés dans une unité et régulièrement mis sur pied pour des périodes d'entraînement de plusieurs semaines. C'est notamment la durée de ces périodes d'entraînement qui détermine la limite des 3 semaines évoquée au paragraphe précédent.

L'ensemble du système fonctionne sur un organigramme complet, mais dont les divers éléments ne sont activés que de manière séquentielle.

Sur un effectif total de 400 000 hommes mobilisables, les forces immédiatement disponibles sont donc limitées à :

- l'état-major général,
- des parties d'états-majors de Grandes Unités,
- le Corps des gardes-fortifications (environ 3 000 militaires professionnels),
- des éléments aériens,
- les diverses écoles d'instruction de base (environ 10 000 militaires),
- les unités en service d'entraînement, le « tuilage » de ces périodes permettant d'avoir un effectif disponible moyen d'environ 10 000 militaires.

L'ensemble permet de disposer d'un effectif largement suffisant pour les engagements subsidiaires mentionnés.

Si la situation le justifie, des moyens supplémentaires peuvent être mis sur pied dans des délais très brefs (24 heures pour les états-majors et certains régiments spécialisés).

Outre les formations traditionnelles de mêlée, d'appui ou de logistique, l'armée suisse comprend des unités à vocation clairement orientée vers l'aide à la population :

- des régiments de sauvetage, spécialisés dans la lutte contre le feu et la recherche dans les décombres;
- des régiments territoriaux, spécialisés dans la protection des personnes et des installations;
- des régiments d'hôpital, spécialisés dans l'exploitation de centres hospitaliers protégés.

Dans le domaine qui nous intéresse, le territoire suisse est découpé en divisions ou brigades territoriales, dont le contour correspond au découpage politique de la Confédération. Les officiers généraux responsables de ces secteurs sont en même temps commandants des Grandes Unités spécialisées en logistique, sanitaire et appui territorial agissant dans le même périmètre.

Les commandants des divisions et brigades territoriales sont donc les partenaires de discussion privilégiés des Cantons lors des engagements militaires au profit des autorités civiles; ils constituent la véritable interface entre civils et militaires.

3.1.6 Processus de décision

Chaque Canton dispose d'un « Etat-major de conduite civile » (EMCC) directement rattaché au gouvernement cantonal. Très souvent, un tel organisme existe aussi dans les subdivisions administratives (districts). Constitué de représentants des principaux services de l'Etat, cet état-major a pour tâches de fournir des éléments d'appréciation objectifs au gouvernement, de

coordonner l'engagement des moyens et d'anticiper l'évolution de la crise en mettant sur pied des moyens supplémentaires ou en en demandant à l'échelon supérieur.

L'évaluation des besoins en moyens supplémentaires fait partie de l'appréciation de la situation. L'organisation de milice de l'armée suisse fait que de nombreux fonctionnaires appartenant à un EMCC ont également une formation d'officier. Cela facilite donc grandement le déroulement des réunions et la connaissance des moyens potentiels que l'armée pourrait fournir. Dans beaucoup de cas, le commandement territorial est associé - tout d'abord de manière non officielle - à cette phase d'analyse.

Mis à part les moyens permanents appartenant aux autorités civiles (police, pompiers, hôpitaux, services de l'équipement), les premiers moyens complémentaires sont constitués par la Protection civile. Organisée au niveau communal, au prorata de la population, elle fonctionne également selon le système de milice : tous les citoyens de 20 à 50 ans, non incorporés dans l'armée (réformés ou libérés), en font partie. Ils y effectuent des périodes d'entraînement et peuvent être mis rapidement sur pied lors des situations de crise. Ils offrent donc une réserve importante qui permet, généralement, de libérer des tâches annexes les services de pointe. La Protection civile est spécialement équipée et entraînée pour le sauvetage et l'assistance des personnes. Elle ne peut par contre pas prendre en charge des activités de protection contre la violence.

L'attribution de forces de police supplémentaires dépend exclusivement de la disponibilité et de la bonne volonté d'autres gouvernements cantonaux; la Confédération n'a pas les moyens d'influencer cette collaboration intercantonale.

Comme il a été mentionné précédemment, la demande de moyens militaires est du seul ressort des autorités civiles, et doit « remonter » la chaîne hiérarchique. Il est donc a priori exclu que le Conseil fédéral puisse imposer l'assistance par l'armée à un gouvernement cantonal qui n'en voudrait pas. Cependant, afin d'accélérer le processus, la demande des autorités cantonales est transmise directement au commandant de la division ou de la brigade territoriale concernée. Celui-ci en réfère au Département de la défense qui, après une décision de principe, délègue l'exécution au Chef de l'Etat-major général. Dans les cas d'urgence, la demande est acheminée directement au Chef de l'Etat-major général qui, par le biais de son état-major de permanence, choisit dans l'ensemble des troupes en service les formations qui peuvent être employées.

Les premières troupes qui peuvent être engagées sont les unités du Corps des gardes-fortifications, eu égard à leur statut professionnel et aux divers degrés d'alerte qui leur sont imposés. Le recours aux écoles n'a lieu que dans les cas de catastrophes ou d'aide générale. Il ne peut pas concerner des cas de protection armée. Quant aux unité en cours d'entraînement, leur « tuilage » est organisé de manière telle qu'il y ait en permanence au moins un régiment de sauvetage ou de génie (pour les cas de catastrophes) et un régiment d'infanterie ou territorial (pour les cas de sûreté) dans la palette des troupes disponibles. Dans ces régiments, comprenant plusieurs bataillons, des niveaux d'alerte différenciés permettent de disposer rapidement d'un premier échelon d'intervention.

En cas de situation particulièrement critique, on peut envisager de mobiliser (mise sur pied hors créneau d'instruction) des formations supplémentaires. La décision en revient cependant au Conseil fédéral.

Lorsque la demande de soutien est connue de longue date, il est possible de mettre sur pied des

troupes spécifiques, à la période voulue, pour leur période d'entraînement.

3.1.7 Processus de conduite

Le commandement militaire est, en règle générale, attribué au commandant de la division ou de la brigade territoriale. Toutes les troupes engagées lui sont subordonnées. C'est lui seul qui en répond devant les autorités civiles et le commandement de l'armée. Lorsque la crise se déroule simultanément dans plusieurs Cantons de son secteur de responsabilité, il peut mettre sur pied les états-majors des régiments territoriaux des Cantons concernés et les utiliser comme organes de liaison et de coordination.

Une des difficultés majeures, qui doit être résolue rapidement, réside dans la forme de subordination des troupes aux autorités civiles. L'« attribution pour collaboration » (fourniture d'une prestation bien précise) est généralement préférable à une « subordination pour emploi » (mise à disposition de troupes et de moyens). Elle nécessite cependant une structure de commandement très flexible où les contacts entre autorités civiles et militaires sont constants et efficaces. Le risque est toujours important que, au cours de la crise, les troupes engagées outrepassent leur mission intrinsèque et gênent parfois la planification d'engagements ultérieurs.

Quoi qu'il en soit, le principe de base a déjà été mentionné : les tâches à remplir sont dictées par les autorités civiles, respectivement par leurs organes techniquement compétents (police, pompiers, gardes-frontières, etc.) et le chef militaire du détachement n'est responsable que de la conduite de ses hommes et de l'exécution correcte de la mission.

L'expérience démontre que le meilleur rendement est obtenu lorsqu'un spécialiste civil est attribué à chaque détachement militaire et peut évaluer en permanence les adaptations nécessaires à apporter à l'accomplissement de la mission.

La difficulté principale due au système de milice est liée à la durée de la mission. En effet, il n'est pas possible de prolonger à l'infini les périodes d'entraînement des régiments. Celles-ci sont en règle générale de 3 semaines, ce qui permet un engagement effectif de 2 semaines lorsqu'on déduit les phases de montée en puissance et de désengagement. La rotation des unités sur le front de la crise s'avère donc importante et peut poser des problèmes de coordination, surtout pour les organismes civils qui doivent ainsi changer souvent d'interlocuteurs et de partenaires.

Il convient d'évoquer ici le problème supplémentaire que constitue le trilinguisme de la Confédération. La disponibilité des unités au moment de la crise et leur rotation régulière entraînent le déplacement de régiments dans d'autres régions linguistiques, et sont, de ce fait, source de complications supplémentaires dans la coordination avec les autorités civiles. L'expérience montre toutefois que cela ne pose pas de difficulté majeure, et qu'il s'agit d'un facteur non négligeable de compréhension mutuelle et de cohésion nationale.

3.1.8 Remarques finales

La Suisse offre deux particularités qui, lors de la gestion de crises, présentent à la fois des avantages et des inconvénients : le découpage fédéral en Cantons largement indépendants et le système de milice de son armée.

Le découpage cantonal offre l'avantage d'une claire responsabilité territoriale. Le gouvernement cantonal est le seul responsable de ce qui se passe sur son territoire et le

Gouvernement fédéral n'a, en principe, pas à s'immiscer dans ses affaires. Les interlocuteurs politiques des forces armées sont de ce fait clairement définis. La relative petite taille des Cantons présente également l'avantage de disposer de structures administratives et techniques denses et compactes. La contrepartie de ce petit format est la faiblesse des moyens propres qui vont s'épuiser rapidement à l'usage alors que la structure fédérale n'est pas la mieux adaptée à un basculement des forces.

Le système de milice permet quant à lui, d'une part, de maintenir une armée numériquement nombreuse, ce qui autorise des effectifs importants dans toute la palette des expertises, et facilite, d'autre part, le contact avec les civils, les citoyens-soldats ne faisant que changer d'uniforme tout en restant des citoyens très habitués aux pratiques civiles. Si les délais d'alerte et de mise sur pied ne posent pas de problèmes, le rythme obligatoirement élevé des rotations gêne une bonne efficacité à long terme. Une réflexion est d'ailleurs en cours sur la constitution de bataillons professionnels pouvant intervenir sur une plus longue durée. Par ailleurs, tout engagement d'une unité sur une tâche subsidiaire la limite dans ses activités d'entraînement et fait donc diminuer de manière sensible sa capacité opérationnelle.

La collaboration entre civils et militaires fonctionne bien. Elle est enseignée lors des stages de formation d'état-major ou à l'occasion des cours de « défense générale ». Elle fait l'objet d'entraînements réguliers avec les gouvernements cantonaux lors d'exercices d'état-major auxquels sont parfois associés des troupes.

Il n'est pas possible de chiffrer le nombre annuel d'engagements subsidiaires de l'armée suisse au profit des autorités civiles. On constate toutefois qu'il est en constante augmentation, preuve que les crises civiles sont de plus en plus nombreuses et que les moyens propres des autorités civiles pour y faire face ne sont pas adaptés en conséquence.

3.2 Synthèse

L'analyse montre que la plupart des armées occidentales prévoient un engagement potentiel de leurs forces au profit des autorités civiles. Si l'aide en cas de catastrophes est l'éventualité le plus couramment envisagée et la protection de sites ou d'installations souvent prévue, le maintien de l'ordre par l'armée est par contre une éventualité qui n'est abordée qu'avec suspicion, vraisemblablement pour des raisons de politique intérieure.

Il est possible de dégager un certain nombre de principes généraux communs à la majorité des cas étudiés :

1 **les forces armées n'interviennent pas spontanément, mais seulement sur demande explicite des autorités civiles;**

2 **les autorités civiles conservent la responsabilité de conception de l'opération et des missions confiées aux forces armées; le commandement militaire ne s'occupe que de la conduite immédiate des formations engagées;**

3 **la collaboration entre civils et militaires a lieu à l'échelon des divisions administratives (Etats, Provinces, Länder, Cantons, etc.) et des structures militaires territoriales (régions militaires, divisions territoriales, etc.). Il n'existe pas de chaîne spécifique, mais utilisation des structures territoriales existantes;**

4 **la compétence d'emploi des forces armées est entre les mains du Chef d'état-major, par délégation de pouvoir du gouvernement, dans la mesure où le volume des forces engagées ne dépasse pas un niveau déterminé;**

5 **les unités engagées sont attribuées aux autorités civiles pour une mission précise et une durée déterminée; elles restent subordonnées à un commandement militaire, lequel peut faire partie de la cellule de crise commune;**

6 **l'engagement des unités se fait sous le contrôle immédiat de personnels civils compétents, ce qui permet de respecter les sphères de responsabilité et une adaptation rapide des missions.**

3.3 Enseignements

L'exemple suisse présente une solution originale et adaptée à ce pays aux structures et aux habitudes différentes des nôtres. Son étude suscite plusieurs remarques qui pourraient servir de base à une évolution du dispositif français.

3.3.1 Le temps limité

La limitation de l'engagement de l'armée suisse à 2 000 hommes durant trois semaines pourrait être transposée en France, avec des chiffres adaptés à notre pays. L'introduction d'une telle limitation dans Vigipirate avec un dispositif de reconduction non pas tacite mais volontaire aurait permit d'éviter que cette mesure d'ordre temporaire ne devienne, dans les faits, permanente. La limitation en temps et en effectifs pourrait d'ailleurs être assortie d'une notion de changement de niveau de crise en cas de reconduction du dispositif au delà d'un certain temps.

3.3.2 La substitution

Les autorités civiles suisses estiment, ainsi qu'on l'a vu au paragraphe 3.1.4 ci-dessus, que l'armée pourrait décharger purement et simplement les forces de l'ordre de tâches de police annexes comme la circulation ou la protection d'installations. Elles seraient alors suffisamment nombreuses pour assumer les tâches principales de maintien de l'ordre en situation de crise. En France, un tel dispositif devrait être appliqué également au profit de la gendarmerie qui se verrait alors déchargée de tâches consommatrices d'effectifs (protection des ambassades, d'autorités, de personnalités étrangères, etc.).

3.3.3 Entraînement et gestion de crise

Le système suisse intègre dans son dispositif les régiments en cours d'entraînement en veillant à ce que soit en permanence disponible (paragraphe 3.1.6) un régiment de sauvetage ou du génie. Cette notion est aujourd'hui très éloignée de la conception française qui estime qu'il faut clairement dissocier entraînement et opération. Dans cette perspective, l'utilisation en gestion de crise d'une unité est perçue comme un appauvrissement du potentiel humain et matériel de l'unité au détriment de sa capacité opérationnelle. Ainsi qu'on le verra au paragraphe 4.1.2 ci-dessous, cette interprétation est discutable pour les unités les plus spécialisées dont les capacités peuvent pleinement s'exprimer dans le cadre de la gestion de crise (les unités du génie, par exemple, en cas de catastrophe naturelle).

4. UNE REPONSE PRAGMATIQUE

4.1 Le respect de deux principes

L'intégration des armées à un dispositif de résolution de crise nécessite le respect de deux

règles invariantes que sont l'appel en dernier recours et le principe de conformité.

4.1.1 Le dernier recours

L'emploi des armées[5] dans la résolution des crises intérieures ne peut être envisagé qu'en conformité avec les textes législatifs et réglementaires. Dans cette optique, **l'appel aux armées en dernier recours** signifie qu'il ne doit être fait appel aux armées que lorsque tous les moyens civils se sont révélés insuffisants, soit parce qu'ils n'existent pas, soit parce qu'ils ont déjà été engagés par les pouvoirs publics sans parvenir à dénouer la situation. Le recours aux armées ne doit en aucun cas se révéler être une solution de confort. Ce principe doit être systématiquement préservé.

L'application de ce principe n'est pas toujours facile. En effet, chaque situation est unique et nécessite de faire intervenir les moyens militaires au meilleur moment. Il s'agit donc de bien mesurer le moment opportun pour leur utilisation ce qui est difficile à estimer, surtout si les capacités d'évaluation des risques et des menaces dans le temps et dans l'espace ne sont pas opérationnelles, et si les responsables militaires n'y sont pas associés au plus tôt.

Le risque de faire l'objet d'une demande de confort n'est également pas négligeable. Il rend indispensable l'appel à une structure d'arbitrage qui reste, dans les faits, à définir.

4.1.2 La conformité

Il s'agit de d'emploi des armées en conformité avec leur vocation et leur savoir-faire habituel. Le respect de ce principe est l'assurance de l'efficacité des moyens militaires. En effet, les armées sont constituées, non pas d'un amalgame de moyens mais d'unités constituées dans un but précis dont les capacités particulières peuvent être employées dans le cadre de la résolution de crises internes.

L'application du principe de conformité est quasi systématique dans la réalité car il est aisément applicable. C'est notamment le cas lorsque le recours aux armées s'effectue au travers d'unités qui sont seules à posséder certains matériels.

Le non respect du principe de conformité présente un risque pour les forces armées elles même. En effet, l'emploi de moyens militaires en dehors de leurs attributions traditionnelles peut, tout d'abord, entraîner une confusion dans l'esprit de la nation quant au rôle et à la vocation réels de l'armée. L'emploi des armées dans les limites de leurs compétences et de leurs responsabilités est également l'assurance de ne pas voir les militaires se substituer aux autorités civiles qui seules ont la responsabilité de la résolution de la crise.

Par ailleurs, la nécessité pour les militaires de mener à bien des missions totalement nouvelles signifie y consacrer des hommes, des moyens, du temps et une part d'un budget déjà contraint avec le risque non négligeable d'une perte de potentiel qui fera ensuite défaut pour la conduite de leurs missions spécifiques. Ce point mérite toutefois d'être nuancé. En effet, on peut admettre que certaines unités, comme celles du génie, par exemple, dont les capacités sont directement exploitables dans le cadre de la résolution de crises, peuvent considérer leur participation à une opération de ce type comme se substituant à leur entraînement traditionnel. Il n'y a dans ce cas ni perte de potentiel ni, en toute rigueur, besoin d'un remboursement. Cette assimilation peut sembler réductrice. Elle ne tient pas compte des programmes d'entraînement des différentes unités, par exemple, mais elle peut constituer un point de départ à une discussion au coup par coup dans les cas litigieux.

Par ailleurs, les armées pourraient tenir à jour la situation des unités disposant de capacités

[5] A l'exception de la gendarmerie qui n'est pas prise en compte dans cette étude.

spécifiques directement utilisables en milieu civil. Dans cette hypothèse, les unités à l'entraînement pourraient être considérées comme disponibles et être immédiatement employées en cas de crise.

Resterait toutefois à définir la limite au delà de laquelle une unité employée en gestion de crise au détriment de son entraînement traditionnel passerait en deçà de son seuil capacitaire et deviendrait de ce fait non opérationnelle pour ses missions principales.

4.2 L'expression de la demande de moyens

Dans l'esprit de préserver le cadre d'emploi spécifique des forces armées, les armées pourraient, dans le cadre d'un recours, recevoir une demande bâtie sur un canevas type qui précise un **effet à obtenir dans le temps et dans l'espace**. Cette précision, simple mais utile, permettrait d'éviter de tomber dans l'écueil récurrent de la demande faite sous la forme brute d'un besoin en effectifs ou en tels types ou quantités de matériels.

En amont de cette expression de besoin, la participation du ministère de la défense doit être recherchée, au niveau local ou, au besoin, au niveau central. Cette coopération à l'évaluation du besoin, des risques et des menaces doit permettre à l'autorité civile de plier plus facilement au principe de dernier recours. Bien plus, elle permettra surtout de faciliter la résolution de la crise, les armées pouvant alors y affecter au meilleur moment les capacités les plus adéquates.

Confrontées à un problème qui dépasse la capacité des forces dont elles disposent, les différentes autorités détentrices du pouvoir civil peuvent faire appel aux moyens du ministère de la défense en application de dispositions au premier rang desquelles se trouvent celles prévues par l'ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959.

Quelque soit le processus adopté pour cette demande - demande de concours ou réquisition - celle ci doit éviter d'être trop directive. En effet, l'expérience montre qu'il est trop souvent fait appel à des moyens militaires précis qui se révèlent ensuite mal adaptés ou insuffisants pour satisfaire aux missions qui leur sont confiées. Il faut en conséquence que l'autorité à l'origine de la demande exprime un besoin sous la forme d'un « **effet à obtenir** » et non en listant les moyens qu'il suppose nécessaires à la résolution de son problème.

Ainsi, par exemple, s'il est confronté à la question de l'hébergement de fortune d'un groupe d'une centaine de personnes, il convient, plutôt que de demander la mise à disposition de cent lits et de dix tentes dix places, qu'il exprime son besoin en indiquant qu'il souhaite assurer l'hébergement de cent personnes pendant un laps de temps donné en précisant notamment si l'alimentation et le chauffage sont nécessaires.

L'intérêt d'une telle démarche est, dans des situations généralement délicates, de mettre à disposition des autorités civiles les moyens les mieux adaptés en un minimum de temps. Pour cela, les responsables militaires sont les mieux à même d'évaluer les moyens militaires nécessaires en y incluant dès le départ les forces annexes auxquelles une demande trop directive ne pourra, le plus souvent, pas penser (moyens de transmissions, de restauration, de recueil d'informations, etc.). Ce type de demande est de nature à responsabiliser les militaires en les associant véritablement, en fonction de leurs compétences, à la mise en œuvre de l'opération.

Pour qu'un tel effet à obtenir puisse être correctement exprimé, il est indispensable de lister, sans toutefois prétendre être exhaustif, les capacités générales des forces armées.

4.2.1 Capacités générales des forces armées

Les forces armées constituent un ensemble homogène de moyens qui peuvent être organisés

pour mener en temps de paix ou de crise des opérations de sécurité ou de sauvegarde des personnes et des biens.

Nous distinguerons cinq types de capacités générales.

4.2.1.1 le commandement et la coordination des moyens

Il s'agit des organismes dont la vocation est de planifier et de diriger une action. Pour cela, les forces armées disposent de centres opérationnels de commandement :

- au niveau national : le COIA[6] et le COGEND[7]
- au niveau régional : les centres opérationnels de circonscription militaire de défense
- au niveau départemental : les COG[8]

4.2.1.2 La recherche

La recherche, menée par des moyens humains, animaux ou mécaniques doit permettre de rechercher aussi bien :

- des personnes physiques,
- des informations,
- des objets (dont, notamment, des explosifs et des stupéfiants).

L'objet de la recherche peut être trouvé, identifié et localisé grâce à des moyens humains (y compris des équipes cynophiles), électromagnétiques, informatiques ou par satellite. Les actions de recherche peuvent être conduites sur tout type de terrain, y compris dans les domaines de la montagne, de la spéléologie, de la jungle, des zones minées, de la mer et des rivières.

Les armées disposent d'un savoir-faire permettant l'exploitation des informations recueillies. Il s'agit, notamment, de linguistes, d'interprètes, d'interprèteurs de signaux ou d'images. En cas d'intervention sur des engins explosifs, des équipes peuvent en assurer la neutralisation.

4.2.1.3 La logistique

Les armées disposent de moyens permettant d'assurer la logistique d'une opération dans la durée.

- déplacement d'hommes ou de matériels : les armées disposent d'une gamme complète de véhicules permettant de transporter des hommes ou du matériel sur tout type de terrain. Il peut s'agir de véhicules terrestres, blindés ou non (camions, VL, autocars) permettant le transport d'hommes ou de matériels, d'aéronefs (hélicoptères ou avions), ou de navires (navires de transport, vedettes ou canots). L'armée de terre possède par ailleurs des engins de franchissement d'obstacles.
- Les forces armées disposent également de moyens spécifiques permettant le soutien en opération :
    - moyens sanitaires (y compris de traitement de l'eau),

[6] COIA : Centre des opérations interarmées
[7] COGEND : Centre opérationnel de la gendarmerie (national)
[8] COG : Centre opérationnel de la gendarmerie (départemental)

- capacités d'hébergement fixes ou mobiles (hébergement et alimentation),
- capacités de couchage et d'habillement,
- moyens de décontamination,
- moyens d'aménagement ou de rétablissement (travaux lourds, y compris ferroviaires, rétablissement des communications, aménagement du terrain).

- La protection des populations (lutte contre l'incendie, protections NBC).

4.2.1.4 Les communications

Les armées disposent de moyens de transmissions perfectionnés :

- autonomes,
- multidirectionnels,
- ou point à point.

La particularité des réseaux militaires en opération est d'être sécurisés et déployables sur tout type de terrain. Ils peuvent ainsi suppléer temporairement la défaillance accidentelle ou volontaire d'infrastructures civiles.

4.2.1.5 Le contrôle du milieu (physique et humain)

Le contrôle du milieu consiste, à l'aide d'un nombre plus ou moins important d'hommes, éventuellement armés, à s'assurer du contrôle d'une zone. L'objectif d'un tel contrôle peut être:

- la recherche d'individus, d'informations ou de matériels,
- la sécurisation d'une zone potentiellement hostile,
- la démonstration de force.

4.2.2 Formulation de la demande

Il est proposé de formuler la demande de participation des forces armées à une opération en s'appuyant sur un message type dont le canevas est donné en annexe III.

L'objet de la demande devra préciser la nature du problème et indiquer les moyens déjà mis en œuvre afin d'éviter que l'autorité militaire ne fournisse des moyens redondants. Par ailleurs, les principales difficultés nécessitant le recours aux forces armées devront être clairement identifiées dans le souci de permettre la mise en place la plus efficiente des moyens militaires.

La définition de l'effet à obtenir devra quant à lui s'organiser dans le temps et dans l'espace. Il s'agit ici de clairement indiquer l'objet et les limites temporelles et physiques de la mission confiée aux forces armées.

Afin de préciser l'urgence de la mission, la demande devra indiquer à partir de quel moment l'action des forces armées est nécessaire. En cas d'urgence absolue, il sera fait mention d'une intervention au plus tôt.

Le message de demande devra enfin clairement identifier les chaînes de commandement auxquelles les forces militaires devront prêter leur concours. L'objectif est de distinguer notamment le responsable administratif régional ayant autorité pour formuler la demande (le préfet, en général) et le responsable opérationnel qui a en charge la conduite de l'action sur le

terrain.

4.3 La coordination des opérations

Une **coopération étroite entre les ministères concernés (défense et intérieur, principalement) est à la fois souhaitable et logique.** Il convient de d'aborder d'abord la question de la coordination entre les ministères, tant au niveau local que national en distinguant la coordination au début de l'opération de celle qui doit être mise en œuvre durant la mission. et de définir quelle structure d'arbitrage pourrait être employée pour trancher d'éventuels différends.

4.3.1 Le besoin d'une coopération étroite entre les ministères

La coopération doit porter tout particulièrement sur une association du ministère de la défense **à l'évaluation des risques et des menaces**. Cette coopération présente l'avantage de faciliter la prise de décision de recourir ou non aux armées. Il s'agira d'une coopération tant au niveau local que national. Au niveau local, l'autorité civile responsable doit pouvoir :

- demander conseil au délégué militaire départemental (DMD),
- demander aux responsables de la circonscription militaire de défense (CMD) l'envoi d'experts capables d'évaluer les besoins et de les renseigner sur la nature et le volume des moyens à fournir.

Cette procédure locale vaudra surtout dans les situations ne présentant pas de caractère d'urgence.

Lorsque la demande ne reçoit pas l'aval, soit des autorités militaires locales soit du ministère de la défense, il convient de prévoir le recours à une structure d'arbitrage qui sera étudiée au paragraphe 4.4 ci-dessous.

4.3.2 Un détachement de liaison

Dans la lettre du ministère de l'intérieur du 10 février 1999 citée au paragraphe 2.1 ci-dessus, Monsieur Chevénement écrivait : « *Le ministère de l'intérieur a, de son côté, engagé une réflexion sur le renforcement des structures civiles de gestion de crise, en particulier au niveau zonal et au niveau départemental, qui s'articule fortement avec la nouvelle définition des structures de coopération civilo-militaire...* ».

Si le niveau zonal correspond au traitement de crises graves (par exemple des crises ressortissant de la DOT), le niveau départemental correspond à des crises locales d'ampleur limitée, sans retentissement ni conséquences nationales.

Dans ces situations de crise locale, il est apparu un **déficit de coordination** entre les moyens militaires mis en œuvre et l'autorité préfectorale. Une réponse à ce problème peut être donnée simplement avec la mise en place d'un **détachement militaire de liaison** auprès des autorités civiles d'emploi. Ce détachement sera constitué au plus tôt et sera chargé de faire le lien entre le responsable civil et les militaires. Ce détachement, dont la taille variera en fonction de l'importance des moyens utilisés[9], aura pour mission principale de conseiller l'autorité civile responsable de l'opération (le plus souvent le préfet) mais également le responsable opérationnel. Ce dernier pourra être aussi bien le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP), le directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDSIS) ou le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou mobile. Ce détachement de

[9] Le détachement de liaison devra toutefois comprendre au moins un officier et des moyens de transmissions.

liaison soulagera d'autant le commandant opérationnel en traduisant ses besoins en ordres militaires. Sa seconde mission sera de veiller au respect de la réglementation par les forces armées. Il s'agit là des réglementations propres aux armées (conditions de vol, règles de sécurité, etc.). Le commandant du détachement militaire pourrait en effet être tenté, dans un souci prioritaire d'efficacité, de s'affranchir de certaines de ces règles. Le détachement de liaison s'avère donc indispensable car il constitue une traduction pratique de la coopération entre civils et militaires et parce qu'il permet d'enrichir de son expérience la réflexion qui précède toute décision.

4.4 L'arbitrage

Une fois la question de la formulation du besoin résolue se posent celle de la coordination entre les administrations pour l'obtention ou non des moyens demandés qui suppose nécessairement le recours à une structure d'arbitrage.

4.4.1 L'importance d'une structure d'arbitrage

Quand un responsable (gendarmerie, police ou pompier) demande à l'autorité administrative ou judiciaire à faire appel à des moyens militaires pour être en mesure d'accomplir la mission qui lui a été confiée, il exprime un besoin conformément aux postulats du canevas décrits au paragraphe 4.2 ci-dessus. Il convient de distinguer deux cas selon qu'un accord peut ou non être obtenu sans recours à un arbitrage effectué à l'échelon national.

4.4.1.1 Accord direct

La demande peut obtenir satisfaction au niveau local si elle ne dépasse pas les attributions dévolues au commandant de la CMD, ou faire obtenir l'aval du ministère s'il s'agit d'un besoin de niveau national. Si l'autorité civile requérante obtient satisfaction, c'est à dire si l'autorité militaire fournit les moyens qu'elle estime suffisants pour réaliser « l'effet à obtenir », on peut considérer que le système existant donne satisfaction et qu'il n'y a pas lieu de l'amender.

4.4.1.2 Recours à un arbitrage

A l'inverse, il peut arriver que les armées refusent d'honorer la demande de moyens. Dans ce cas, il est nécessaire qu'une entité soit chargée d'arbitrer le conflit entre le demandeur et le fournisseur. Dans ce domaine, comme dans celui de l'analyse des textes encadrant la participation des armées à la gestion de crises internes, il faut profiter des existants plutôt que d'imaginer d'hypothétiques solutions novatrices. La structure choisie doit présenter les qualités suivantes :

- avoir pour objet de traiter des questions de sécurité,
- avoir un caractère interministériel,
- les ministères de la défense et de l'intérieur doivent y être représentés à niveau égal,
- être placé sous l'autorité du premier ministre de manière à permettre de trancher les différends.

En effet, le rôle de la structure d'arbitrage doit se limiter à la seule étude des désaccords et non pas à celle de l'ensemble des dossiers de manière à ne pas freiner inutilement le déroulement de la procédure et pénaliser le demandeur qui est confronté à un problème opérationnel.

Plusieurs organismes peuvent prétendre remplir ces conditions.

4.4.2 Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN)

Dans une note interne au ministère de la Défense en date du 13 novembre 1998, il est proposé « *l'instauration d'une instance interministérielle d'arbitrage et de suivi (par exemple rattachée au SGDN) des actions importantes* ». Cette proposition appelle les remarques suivantes :

Tout d'abord, il est indéniable que, dans le cadre de la globalité de la défense telle qu'elle est définie par l'ordonnance de 1959, le SGDN présente l'avantage d'une connaissance pratique du domaine. Placé sous l'autorité du premier ministre, il traite en effet déjà de problèmes de défense impliquant les civils et les militaires comme, par exemple, les plans nationaux de défense.

Cependant, le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978, relatif aux missions confiées au secrétaire général de la défense nationale, ne lui attribue une compétence de direction générale que sur les affaires intéressant en propre la défense. Il n'est donc pas possible, sauf à modifier le décret, de lui confier une fonction d'arbitrage en matière d'attribution des moyens des armées au profit du ministère de l'intérieur. Si une telle modification est possible dans le principe, elle semble peut susceptible d'aboutir dans la réalité.

La modification du texte fondateur de cet organisme peut lui conférer l'autorité nécessaire pour arbitrer un différend opposant les ministères de l'intérieur et de la défense. Il est malgré tout prévisible que le SGDN devra rechercher l'appui du cabinet du premier ministre ou celle du chef du gouvernement lui même pour trancher entre deux positions validées par les cabinets respectifs.

4.4.3 La commission permanente de la défense civile

Dans l'article premier du décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile, il est écrit qu'en application de l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, le ministre de l'intérieur a pour mission :

- d'assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ;
- de prendre, en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations.

Ces deux missions couvrent l'ensemble des cas dans lesquels le recours à des moyens militaires peut s'avérer nécessaire. L'article 8 du même décret précise qu'une « *coopération étroite est assurée à tous les échelons avec les autorités militaires correspondantes [...] pour les renseigner sur les moyens militaires susceptibles d'être demandés pour participer au maintien de l'ordre public* ». Afin d'assister le ministre de l'intérieur dans l'exercice de la mission de coordination qui lui incombe en matière de défense civile, il existe une commission permanente de la défense civile créée par le décret n° 65-984 du 16 novembre 1965. Elle est notamment composée :

- du ministre de l'intérieur ou de son représentant ;
- du secrétaire général de la défense nationale ou son représentant ;
- du représentant du ministre de la défense.

Cette commission siège en séance plénière et, dans l'intervalle, confie ses études à des groupes de travail. Trois groupes de travail intéressent notre étude. Le groupe doctrine et moyens, celui sur l'ordre public et celui sur la protection des populations.

Cette commission ne siège plus dans les faits. Elle pourrait être réactivée et chargée d'arbitrer

les différends entre les ministères de l'intérieur et de la défense dans le cadre de la défense civile. Cette structure n'est cependant pas envisageable en l'état puisqu'elle est présidée par le ministre de l'intérieur qui ne saurait jouer un rôle d'arbitre.

4.4.4 Le cabinet du premier ministre

Le cabinet du premier ministre peut également jouer le rôle d'arbitre entre le ministère de l'intérieur et celui de la défense dans le cadre de la fourniture de moyens militaires au profit d'une autorité chargée de la gestion d'une crise interne.

Le choix du cabinet du premier ministre présente deux avantages :

- cette structure exerce déjà des arbitrages interministériels et possède l'autorité du chef du gouvernement
- tous les ministères y sont représentés par des responsables de haut niveau. C'est ainsi qu'il existe un cabinet militaire composé d'officiers des trois armées et de la gendarmerie.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, il est impératif que l'organisme d'arbitrage ne soit saisi que des dossiers faisant l'objet de divergences. Au cours de ces deux dernières années, le cabinet du premier ministre a ainsi à plusieurs occasions eu à trancher des différends entre l'intérieur et la défense. Trois remarques peuvent être faites :

- tout d'abord, le nombre de dossiers soumis à l'arbitrage du cabinet est très faible. Ceci montre que les procédures existantes fonctionnent relativement bien,
- ensuite, une solution a toujours été trouvée entre les membres du cabinet sans qu'il ait été nécessaire de faire remonter la décision au premier ministre lui même,
- enfin, le ministère de la défense a souvent recherché l'avis du cabinet du premier ministre avant de transmettre un dossier à l'arbitrage, ce qui a permis de limiter encore plus le nombre de cas litigieux.

En conséquence, le cabinet du premier ministre constitue naturellement la meilleure solution au problème posé au niveau national. Certes, il ne saurait y avoir de textes réglementaires lui arrogeant ces fonctions mais au regard des pratiques des cabinets ministériels, le cabinet du chef du gouvernement représente le meilleur arbitre possible.

***

Conclusion

Avec l'évolution de la société française, les citoyens exigent de l'Etat une réponse à tous les problèmes qu'ils rencontrent. Ils attendent des pouvoirs publics qu'ils agissent rapidement et le plus efficacement possible sans se soucier de la nature des moyens mis en œuvre. Dans le cadre d'une crise interne liée à une catastrophe naturelle ou à un problème d'ordre public, les forces armées ont un rôle important à jouer. La rationalisation de l'emploi des moyens des différents ministères qui s'inscrit, comme pour tous les pays de l'Union Européenne, dans une politique de maîtrise des dépenses de l'Etat, impose désormais au ministère de la défense de s'impliquer dans des crises internes relevant des autorités civiles. Au moment où les armées se

professionnalisent et où de nombreux observateurs s'interrogent sur la préservation du lien armée-Nation, cette implication dans la gestion des crises internes peut leur permettre de donner l'image positive d'une institution au service du public.

Cette image serait encore renforcée par le fait que les armées constituent le recours ultime susceptible d'intervenir pour pallier l'impuissance des moyens normalement dédiés. L'inscription de la participation des armées à la gestion des crises internes comme une mission, même secondaire, pourrait leur permettre d'échapper à l'image réductrice d'un corps expéditionnaire que la fonction « projection » leur confère de plus en plus aux yeux du public. Comme nous l'avons vu, les textes permettant cet engagement dans le traitement des crises internes existent et sont suffisants. La notion de globalité de la défense définie par l'ordonnance de 1959 couvre parfaitement cette participation des forces armées à des problèmes qui ne relèvent traditionnellement pas de leurs compétences.

Il convient en conséquence de formuler plus officiellement cette participation par le biais d'un protocole interministériel qui simplifierait la demande et aiderait à la compréhension entre demandeurs et fournisseurs. Cette demande, fondée sur les notions « d'effet à obtenir » et de message pré formaté, faciliterait les rapports entre civils et militaires et irait dans le sens d'une résolution rapide des crises. Cette collaboration serait renforcée d'autant par la présence systématique d'un détachement de liaison capable de conseiller durant l'opération l'autorité responsable de la mission et de contrôler l'emploi des forces et le respect des réglementations tant civiles que militaires.

C'est dans cet esprit que doit également être recherchée une structure susceptible d'arbitrer un différend entre demandeur et fournisseur. Le cabinet du premier ministre constitue à cet égard l'organe le plus efficace de l'administration puisqu'il présente l'avantage d'être situé au bon niveau et de remplir les critères nécessaires. Il ne serait sollicité qu'en cas de différend, la règle restant celle du traitement local de la crise avec l'intégration des forces militaires dans un dispositif qui deviendra rapidement de moins en moins inhabituel à l'ensemble des acteurs.

Annexe I : Typologie des menaces

Cette typologie (non exhaustive) s'appuie sur les missions de la défense civile telles que définies dans l'Ordonnance de 1959.

« *Assurer la sécurité générale du territoire* » Il s'agit d'assurer l'ordre public dans son acception la plus large sur le territoire national, dans le respect d'une société en pleine évolution, soumise à l'internationalisation des données économiques et sociales ainsi qu'à la médiatisation excessive des événements.
A. Des menaces « latentes » :
1. Grande criminalité internationale : • Drogue, blanchiment d'argent, • Trafic d'armes, d'organes, d'être humains (réseaux de prostitution, « encadrement » de l'immigration clandestine, etc.).
2. Toxicomanie : la toxicomanie n'est pas une menace. Le blanchiment de l'argent de la drogue en est une.
3. Homicides volontaires[1], violences physiques.
4. Destructions[1], dégradations volontaires, vols, violences urbaines.
5. Immigration clandestine : • DOM-TOM • Métropole
6. Petite et moyenne délinquance[1].

[1] On perçoit ici les limites de l'exercice. Sommes nous en face de menaces ou de risques ? Le caractère délictueux suffit-il à caractériser la menace (cas de l'immigration clandestine : l'immigré n'a pas d'intention hostile). Sommes nous encore dans le domaine de la sécurité intérieure ou déjà dans le simple ordre public. c'est à dire dans le respect de la loi.

B Des menaces « nouvelles » :
1. Espionnage économique (financier, industriel, technologique, commercial) ;
2. Entrave au bon fonctionnement de l'Etat : infractions aux règles sur les marchés publics, corruption, etc. ;
3. Occupations abusives ou illégales de locaux ;
4. Atteinte : • Ecologiques • malveillance • incendies • pollutions volontaires
5. Grèves[2] ponctuelles et paralysantes (camionneurs, contrôleurs aériens, etc.) ;
6. Terrorisme d'origine : • International • Intérieur • Classique • NBC
7. Activités de certaines diasporas et sectes ;
8. Manipulation médiatique.

C. En période de crises[3], des menaces plus « directes » (conséquences ou liées)
1. Conflits conventionnels ou NBC généralisés ;
2. Mouvements localisés (émeutes, mouvements insurrectionnels, mouvements intercommunautaires, etc.) ;
3. Emeutes contre l'Etat et les institutions ;
4. Conflits sociaux avec dégénérescence violente.

*

[2] Le droit de grève ne saurait en aucun cas être considéré comme une menace.

[3] En l'absence de toute définition juridique, on peut proposer de définir la crise comme toute situation de cessation ou d e dégradation du fonctionnement normal de tout ou partie des unités de production et/ou des services publics ou privés, marchands ou non, d'une intensité et d'une durée telle que les mécanismes de régulation et de transaction socio-économiques ne suffisent plus à entraîner le retour à la normale, exigeant par la suite l'intervention des pouvoirs publics, soit pour rétablir la neutralité par des décisions d'autorité, soit pour se substituer aux services défaillants.

« Pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ».
Les pouvoirs publics et les administrations utilisant des techniques de communication nouvelles, redondantes et sophistiquées comme la décentralisation des organismes décisionnels accentuent leur vulnérabilité. Les moyens d'alerte et d'information, les réseaux décisionnels s'avèrent sensibles aux menaces d'intrusion et au piratage informatique. L'espionnage demeure une constante.
1. Intrusion dans les réseaux ;
2. Piratage informatique ;
3. Leurrage, brouillage ;
4. Neutralisation ou destruction volontaire des réseaux d'alerte, d'information et de communication gouvernementaux ;
5. Neutralisation ou destruction volontaire des moyens de commandement et de gestion de crise gouvernementaux et administratifs, centres opérationnels. Locaux administratifs, réseaux informatiques de gestion des crises, etc.
6. Neutralisation volontaire de responsables politiques, administratifs, économiques et forces armées (chantage, prise d'otages, assassinat).

*

« Protéger les organismes et les installations civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations » .
1. Neutralisation (paralysie) volontaire de tout ou partie des moyens de transports : • Réseaux aériens • Maritimes (continuité territoriale Contient/Corse et métropole/DOM-TOM) • Ferroviaires • Routiers.
2. Neutralisation volontaire des moyens de production et de transport d'énergie ;
3. Neutralisation volontaire des moyens nationaux de télécommunication ;
4. Neutralisation volontaire des moyens de production agro-alimentaire, industrielle, de grande distribution, etc.

*

« Prendre en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations ». Au-delà des risques « traditionnels », l'évolution technologique et industrielle (en particulier dans les domaines NBC), favorise l'émergence de risques nouveaux dans leur nature et leur ampleur pour des populations de plus en plus concentrées en zone urbaine.
1. Accidents technologiques et industriels et crises afférentes : • Accidents nucléaires, chimiques et, éventuellement, bactériologiques, • Rupture de grands barrages.
2. Accidents naturels et crises afférentes : • Inondations, • Séismes, • Volcanisme, • Feux de forêts • Cyclones – tempêtes, • Avalanches, • Tempêtes en mer.
3. Ruptures d'équilibre écologiques • Pollution de l'air, • Pollution de l'eau, • Pollution de la terre.
4. Crises sanitaires • Epidémies, • Empoisonnements accidentels[4] • Regain de suicides[5]
5. Accidents divers : • Accidents : ➢ Ferroviaires, ➢ Aériens, ➢ Maritimes. • Accidents routiers,

[4] ne semblent pas relever de la sécurité intérieure. Il s'agit d'accidents isolés et individuels, sauf cas d'empoisonnement industriel fortuit.

[5] Il s'agit de cas individuels, sauf phénomène sectaire.

Annexe II : Typologie des probabilités d'occurrence

Le tableau ci-dessous présente les menaces recensées en fonction de leur nature en leur affectant pour le moyen terme (3 à 5 ans) un indice de probabilité croissant de 1 à 4 (4 correspondant à une quasi certitude d'occurrence).

	Menaces étatiques	**Menaces transnationales**
Intérêts fondamentaux	Agressions à l'égard des nationaux (4) Soutien aux autonomismes (3) Piratage des télécommunications (2) Espionnage d'Etat « classique » (2) Agression terroriste conventionnelle (2) Agressions terroristes NBC (1) Agressions contre le territoire (1)	Terrorisme conventionnel (4) Soutien aux autonomismes (4) « *Ecolo-terrorisme* » (3)* Terrorisme B&C (3) Terrorisme nucléaire (1) Piratage des télécommunications (1) Sur-attentats (1) **
Intérêts stratégiques	Espionnage économique (4) Agressions économico-financières (3)	Actions hostiles économico-financières (4) Pillage du patrimoine technologique (4) Activités sectaires (4) Espionnage économique d'entreprises (4)
Intérêts de puissance	Désinformation (4) Espionnage d'Etat « classique » (4) Actions contre la francophonie Déstabilisation de gouvernements amis (3)	Déstabilisation de gouvernements amis (4) « *Ecolo-terrorisme* » (4) Actions contre la francophonie (4) Désinformation (4) Mafias et sectes (3) Sur-attentats (2)

Des menaces identiques peuvent être maniées, soit par des Etats, soit par des groupes non étatiques. C'est notamment le cas de la déstabilisation de gouvernements amis qui peuvent être victimes alternativement ou simultanément d'entreprises de subversion.

* : Ecolo-terrorisme : manipulation de l'opinion publique sur des sujets sensibles liées aux risques environnementaux .

** : Sur-attentat : double exposition (dont une avec retard) sur un même lieu (augmentation du nombre des hommes et impact psychologique important).

Source : Note n° 1626 DEF/DAS/CDS/FTZ du 27 avril 1998.

• Accidents domestiques[6] • Accidents de travail[6]
6. Découvertes d'engins explosifs des guerres précédentes.

*

« *Entretenir et affirmer la volonté de résistance des populations aux effets des agressions* ».
1. Menaces : Actions répétitives : • de désinformation, • d'endoctrinement idéologique, • d'endoctrinement religieux, • d'endoctrinement sectaire.
2. Risques : • Dilution de la notion de citoyenneté liée à l'internationalisation du cadre de vie, • rejet de la notion de citoyenneté liée à la précarité, dans les zones suburbaines, • développement de réseaux mondiaux d'information.

Source : Note n° 1626 DEF/DAS/CDS/FTZ du 27 avril 1998.

[6] Même s'ils peuvent à l'occasion concerner de nombreuses victimes, les accidents du travail et plus encore les accidents domestiques ne semblent pas relever de la sécurité intérieure. Il s'agit d'accidents isolés et individuels. On se situe ici dans une optique délibérément « sécurité civile » dont la logique est celle de moyens à mettre en œuvre et dans lesquels le rôle de la défense est subsidiaire.

Annexe II : Typologie des probabilités d'occurrence

Le tableau ci-dessous présente les menaces recensées en fonction de leur nature en leur affectant pour le moyen terme (3 à 5 ans) un indice de probabilité croissant de 1 à 4 (4 correspondant à une quasi certitude d'occurrence).

	Menaces étatiques	**Menaces transnationales**
Intérêts fondamentaux	Agressions à l'égard des nationaux (4) Soutien aux autonomismes (3) Piratage des télécommunications (2) Espionnage d'Etat « classique » (2) Agression terroriste conventionnelle (2) Agressions terroristes NBC (1) Agressions contre le territoire (1)	Terrorisme conventionnel (4) Soutien aux autonomismes (4) « *Ecolo-terrorisme* » (3)* Terrorisme B&C (3) Terrorisme nucléaire (1) Piratage des télécommunications (1) Sur-attentats (1) **
Intérêts stratégiques	Espionnage économique (4) Agressions économico-financières (3)	Actions hostiles économico-financières (4) Pillage du patrimoine technologique (4) Activités sectaires (4) Espionnage économique d'entreprises (4)
Intérêts de puissance	Désinformation (4) Espionnage d'Etat « classique » (4) Actions contre la francophonie Déstabilisation de gouvernements amis (3)	Déstabilisation de gouvernements amis (4) « *Ecolo-terrorisme* » (4) Actions contre la francophonie (4) Désinformation (4) Mafias et sectes (3) Sur-attentats (2)

Des menaces identiques peuvent être maniées, soit par des Etats, soit par des groupes non étatiques. C'est notamment le cas de la déstabilisation de gouvernements amis qui peuvent être victimes alternativement ou simultanément d'entreprises de subversion.

* : Ecolo-terrorisme : manipulation de l'opinion publique sur des sujets sensibles liées aux risques environnementaux .

** : Sur-attentat : double exposition (dont une avec retard) sur un même lieu (augmentation du nombre des hommes et impact psychologique important).

Source : Note n° 1626 DEF/DAS/CDS/FTZ du 27 avril 1998.

Annexe III : Canevas de demande de moyens aux armées

Canevas de demande de moyens aux armées

1.- Objet de la demande

Description succincte de la situation de crise à laquelle sont confrontées les autorités civiles en faisant ressortir les problèmes majeurs rencontrés et les insuffisances auxquelles les moyens mis en œuvre n'ont pas pu répondre.

Description du problème

Moyens déjà mis en œuvre

Insuffisances constatées

2.- Effet à obtenir

Description de l'objectif à atteindre par les forces armées dans la résolution de la crise.

Dans le temps : durée estimée de la participation des forces armées

Dans l'espace : délimitation géographique de la participation des forces armées

3.- Début souhaité de l'intervention

☐ Au plus tôt
☐ Avant le ....

4.- Responsables

Noms et coordonnées des responsables civils ayant en charge la résolution de la crise. On distinguera le responsable politique qui a autorité pour formuler la demande et le responsable opérationnel qui conduit les opérations sur le terrain.

- Responsable de la demande

Nom	Fonction	Coordonnées

- Responsable opérationnel

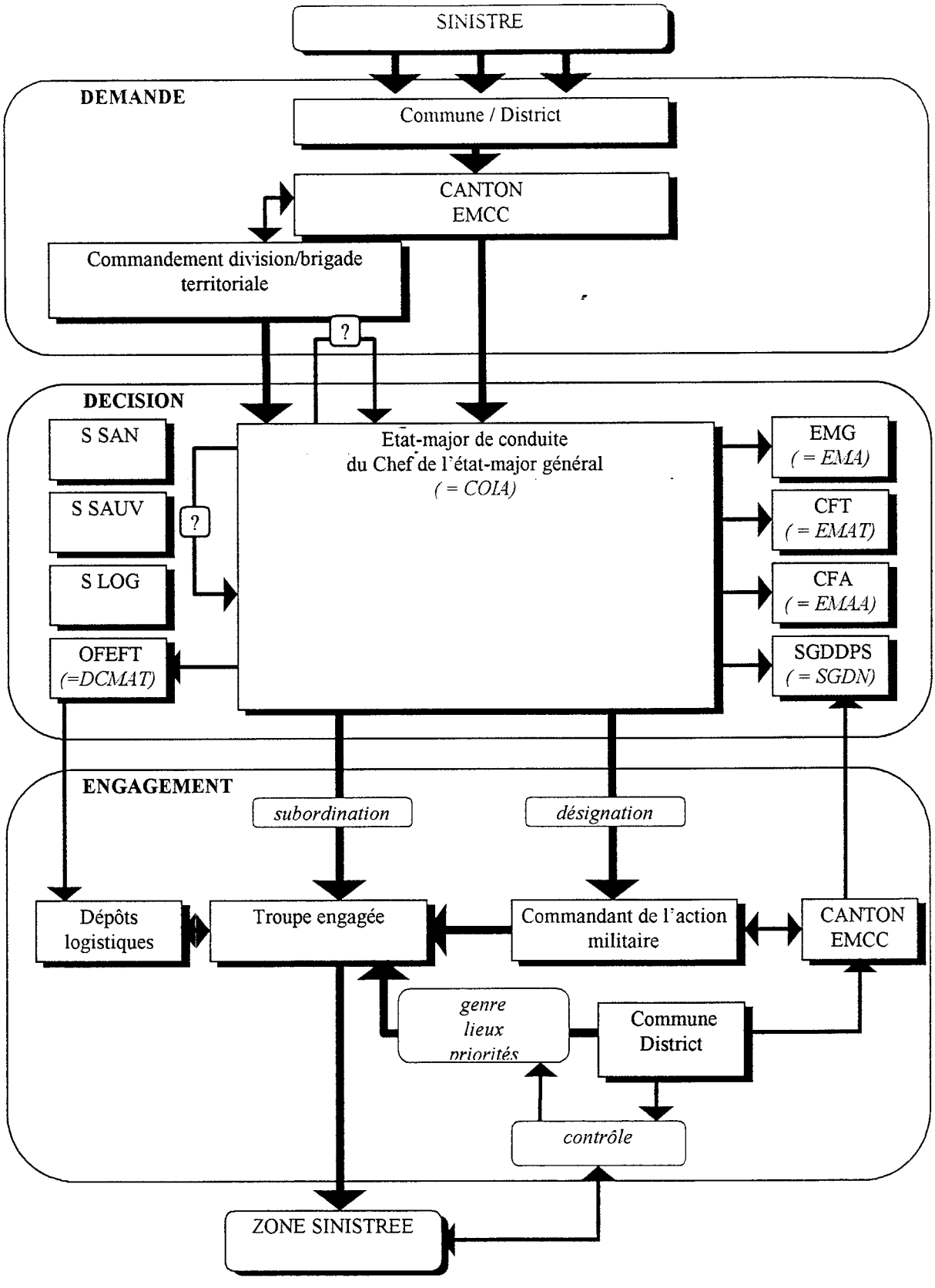
Nom	Fonction	Coordonnées

Annexe IV : Tableau récapitulatif des expériences étrangères

		Allemagne	Belgique	Canada	Espagne	Etats-Unis	Grande-Bretagne	Italie	Pays-Bas	Suisse
1	Existe-t-il une organisation autre que les Forces armées à laquelle les autorités civiles puissent faire appel en cas de crise ?	Protection civile	Protection civile	non	non	non	non	non	non	Protection civile
2	L'engagement des Forces armées au profit des autorités civiles fait-il partie du concept d'emploi ?	oui, particulièrement pour les cas de catastrophe	oui, mission « aide à la Nation »	oui	oui, surtout pour les Forces de défense de zone	oui, en ce qui concerne la National Guard	oui	oui	oui	oui, mission « sauvegarde des conditions d'existence »
3	Quelles sont les tâches qui pourraient être attribuées aux Forces armées ?	protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata lutte contre inondations recherches	sécurité publique maintien de l'ordre protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	protection de sites/install protection de bâtiments surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés	sécurité publique maintien de l'ordre protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	sécurité publique maintien de l'ordre protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	sécurité publique (maintien de l'ordre) protection de sites/install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	sécurité publique protection de sites/install protection de bâtiments surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata	protection de sites install protection de bâtiments bouclage de zone surveillance de frontière sauvetage assistance sanitaire aide aux réfugiés déblaiement après cata
4	Existe-t-il des formations spécialisées pour l'appui des autorités civiles ?	non	non, mais éventuelle reconversion de la Prot civile	non	non	non	non	non	non, si ce n'est la police militaire	régiments territoriaux et régiments de sauvetage
5	Existe-t-il des formations affectées en permanence à ces tâches ?	non	Non	non	non	non	non	non	non	oui, avec les limites du système de milice
6	Qui est habilité à demander l'engagement des Forces armées ?	les Gouvernements des Länder	les gouverneurs de Province	les gouvernements de Province	gouvernements des Communautés autonomes	les Gouverneurs d'Etat	les conseils régionaux	les préfets	les préfets de Province	les Gouvernements cantonaux
7	Qui est habilité à accorder l'engagement des Forces armées ?	le Gouvernement fédéral	le gouvernement	le gouvernement fédéral	le chef d'état-major de l'armée de terre	le Président (et les Gouverneurs pour la NG)	la Chambre des Communes	le Ministre, en accord avec le Premier Min.	le Ministre de la défense / CEMA	le Conseil fédéral / CEMA
8	Existe-t-il des commandements / états-majors spécialisés pour la collaboration avec les autorités civiles ?	bureaux CIMIC dans les Régions/arrondissements/districts militaires	Commandement Territorial Interforces et Etats-majors de province	les Cellules de coordination des efforts, au sein des QG de secteur	non	non	non, si ce n'est des équipes de planification au sein des conseils régionaux	cellules spécialisées au sein des Commandements de Région militaire	non	les états-majors des divisions et brigades territoriales
9	En cas d'engagement, comment sont réglés les rapports de subordination entre autorités civiles et formations militaires ?	subordination des unités à la cellule de crise commune	les unités sont placées sous le commandement du Commandant de Province	constitution d'un EM conjoint avec forces de l'ordre civil	variable selon les cas	subordination au Gouverneur	les unités restent sous contrôle du gouvernement	subordination au Préfet	subordination aux autorités civiles	les unités restent subordonnées au commandant militaire

Enquête réalisée en février 1999 auprès des stagiaires étrangers de la 6° promotion du CID

Annexe V : Suisse : Organisation de l'aide militaire en cas de catastrophe



Glossaire

Armées :	Les armées de terre et de l'air et la marine.
Capacités militaires :	Savoir-faire nécessaire à une unité pour l'exécution des missions auxquelles elle est dédiée.
CMD :	Circonscription militaire de défense. C'est un échelon zonal.
Conformité :	Principe en vertu duquel l'emploi des unités militaires doit être en conformité avec les missions pour lesquelles elles sont dédiées.
DMD :	Délégué militaire départemental. C'est le représentant du CEMA dans le département.
Dernier recours :	Principe en vertu duquel il n'est fait appel aux forces militaires qu'une fois que les moyens civils se sont révélés insuffisants pour résoudre le problème posé.
Forces armées :	Les armées et la gendarmerie nationale.
Réquisitions :	La réquisition militaires ont pour objet d'obtenir des autorités militaires un ensemble de moyens en vue de leur utilisation.
Sécurité intérieure :	La sécurité intérieure a pour objet, en tout temps et en toutes circonstances, de faire face aux menaces et risques de toute nature qui, bien que ne relevant pas des mesures de défense nationale, justifient l'intervention de l'Etat, pour le libre exercice des droits et libertés, la sécurité physique et matérielle des personnes et des biens, le libre développement des activités, la protection de l'environnement, du potentiel scientifique et économique, du patrimoine culturel.
Seuil capacitaire :	Niveau d'entraînement en dessous duquel une unité n'est plus opérationnelle.
Structure d'arbitrage :	Entité possédant l'autorité nécessaire pour trancher un différend opposant deux ministères.
Subsidiarité :	Principe selon lequel un échelon supérieur ne peut se saisir d'un problème traité par un échelon subordonné que lorsque ce dernier se trouve dans l'incapacité de le résoudre.

Bibliographie

Textes officiels

- Ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959
- Instruction Ministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1995
- Décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale
- Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile
- Décret n° 65-984 du 16 novembre 1965 relatif à la commission permanente de la défense civile
- Décret 86-1231 du 2 décembre 1986 relatif aux centres opérationnels de défense
- Arrêté 92-01077 du 23 janvier 1992 relatif à la délégation de pouvoir et de signature des commandants de CMD et de DMD
- Arrêté du 23 mai 1972 relatif aux groupes de travail de la commission permanente de la défense civile
- Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 modifié par décret n° 91-665 du 14 juillet 1991 relatif aux attributions des préfets pour la défense non militaire
- BOEM n° 440 relatif aux réquisitions
- BOEM n° 450 relatif aux règles relatives à la participation des armées à certaines activités civiles
- Loi du 3 août 1791 relative à la réquisition de la force armée
- Loi du 14 septembre 1791 relative à la réquisition de la force armée

Etudes diverses

- La création du Conseil de sécurité intérieure – Droit et défense n°4/97 par Olivier Gohin
- Note n° 3010 DEF/GEND/OE/EMP/DEF du 12 mai 1998 relative à la protection et à la sécurité intérieure
- Sécurité intérieure : pluralité et complémentarité des forces – Droit et défense n°4/97 par Marc Watin-Augouard
- Le préfet et la gestion des crises – Ministère de l'intérieur - 1994
- Fiche n° 14/14 du 18 janvier 1999 interne à la DGGN relative à la défense et à la sécurité intérieure
- Comment jeter les bases d'une culture commune de la gestion de crise – Direction de la sécurité civile - 1993
- L'exercice du pouvoir lors des crises sans ennemis – Les cahiers de la sécurité intérieure n°6 – 1991
- Imbrication des crises avec la défense – Administration n° 166 par François Bonnelle – 1995