



## **Comité de Charente-Maritime**

# **L'organisation nationale et territoriale en cas d'attaques terroristes. Rôle des armées**

Liste des membres du groupe S1 :

- Jean-Claude RODRIGUEZ
- Bertrand RENON, Rapporteur
- Remy DUMOND FILLON
- Christian GAILLOT
- Paul GUENEAU
- Jean Marie PAPAZOGLOU
- Christophe ROYER

## **SOMMAIRE**

### **Introduction**

**1 Une situation sécuritaire mondiale propice à l'action prolongée des groupes terroristes sur le territoire national.**

**2 Une organisation nationale prévue pour faire face aux situations de crise.**

**2.1 L'organisation civile**

**2.2 L'Organisation Territoriale Interarmées de Défense (OTIAD)**

**2.3 Le dialogue civilo-militaire**

**3 Des adaptations aux menaces et aux risques encore perfectibles.**

**3.1 L'évolution de l'engagement des armées sur le théâtre national**

**3.2 La création de la Garde Nationale et l'évolution de l'emploi des Réserves**

**3.3 Les évolutions souhaitables**

**3.3.1 Recrutement des Réserves**

**3.3.2 Coopération et coordination Interministérielles**

### **Conclusion**

### **Annexes**

**1 . 1 . Environnement juridique de l'emploi des militaires sur le territoire national**

**1 . 2 . Formation et recrutement et des réservistes**

## INTRODUCTION

« *La France est en guerre... contre le terrorisme islamique radical* ». Monsieur Manuel Valls, Premier Ministre, faisait ce constat face aux attentats contre *Charlie hebdo*, le *Bataclan* et Nice. Aujourd'hui, cette analyse de la situation nationale n'est pas remise en cause par Monsieur Emmanuel Macron, nouveau Président de la République. Au contraire, l'environnement sécuritaire mondial en pleine évolution laisse craindre la multiplication des activités terroristes d'inspiration islamiste.

Dans ce cadre, il est important de s'interroger sur la qualité de l'organisation centrale et territoriale de gestion de crise et sur sa capacité à faire face, sur le territoire national, à une campagne d'attaques terroristes multiples, coordonnées et durables, sans précédent sur le territoire national et qui pourraient, après une escalade de la violence entre les différentes parties en présence, dégénérer en une insurrection armée voire, en une guerre civile.

Notre pays dispose de structures, de moyens et de processus. Il s'agit notamment des chaînes de commandement civiles et militaires qui, bien qu'elles soient très différentes par nature ont l'habitude de travailler ensemble et ont prouvé leur efficacité dans le cadre du traitement des catastrophes naturelles. Ce dispositif s'est rapidement adapté à la situation nouvelle créée par les attentats de 2015 et 2016. Cependant il existe encore des imperfections, notamment dans le partage de la connaissance et du renseignement comme dans la cohérence interministérielle des concepts et des actions.

Après avoir évoqué le cadre international propice à l'apparition de crises majeures d'origine terroriste sur le territoire national, cette étude décrit le dispositif destiné à y faire face, les évolutions engendrées par les menaces actuelles, et enfin propose certaines adaptations.

Elle s'intéresse plus particulièrement au rôle et à l'action des Armées.

### **1. Une situation sécuritaire mondiale propice à l'action prolongée des groupes terroristes sur le Territoire National.**

Aujourd'hui, de nombreux signaux indiquent que la situation sécuritaire générale se dégrade. Ce cadre offre au terrorisme d'inspiration djihadiste la liberté d'action dont il a besoin pour développer sa politique d'expansion et porter la menace jusque sur le territoire national français.

La Syrie est devenue le théâtre où s'affrontent, autour de l'avenir de Bachar al Assad, des idéologies antagonistes et qui met à l'épreuve la détermination et la volonté des grandes puissances. C'est une zone où Russes, Américains et Européens combattent sans avoir un objectif commun avec le risque toujours possible d'un dérapage. L'attaque américaine de rétorsion contre une base aérienne Syrienne d'Al Chaayrate dans la nuit du 6 au 7 avril 2017 avait ce risque en germe.

L'émergence de DAESH en Irak et en Syrie en 2014, et la création d'un pseudo Etat est une étape de plus des intégristes islamiques vers la création de « l'OUMMA » (*Note : Oumma signifie en Arabe communauté et Nation et désigne les Musulmans indépendamment de leur nationalité et des pouvoirs politiques qui les gouvernent. Il est aujourd'hui devenu synonyme de « Nation Islamique »*) et l'imposition, par la force, au niveau mondial de la charia, charte régissant leurs principes de vie. Pour arriver à cette fin, il semble que les djihadistes agissent selon deux règles en fonction du rapport de force. En Syrie et en Irak, les mouvements islamistes radicaux disposant de forces suffisantes n'hésitent pas à combattre frontalement. Dans d'autres pays, là où le rapport de force ne leur est pas favorable, ils pratiquent la technique « des mille entailles » qui affaiblissent peu à peu les Etats. C'est

particulièrement vrai dans les zones déstabilisées par les printemps arabes de 2011 : Tunisie, Egypte, Lybie, Yémen mais aussi dans d'autres pays faibles ou fragilisés par des luttes internes : Nigéria, Mali, Somalie, Soudan, Afghanistan ...

Dans de nombreux pays européens l'exacerbation du sentiment national ressurgit avec en point d'appui l'immigration massive, les trafics illégaux et le crime organisé. En outre, des groupes contestataires virulents n'hésitent plus à conduire des actions violentes lors de chaque sommet ou rencontre internationale.

En France, la situation économique génère la rancœur de ceux qui s'estiment laissés pour compte. L'insuffisance des mesures d'intégration des populations dans la République a laissé de grands espaces de liberté favorables au développement des communautarismes. En réaction, la montée en puissance des mouvements extrémistes peut compliquer des situations conflictuelles.

Cet environnement mondial, européen, national offre au terrorisme d'inspiration djihadiste le terreau qui lui permet de s'épanouir, de menacer, de porter des coups. La menace présente durablement en Europe s'intensifie en termes de fréquence d'occurrence et de multiplication des cibles.

La France, qui combat cet ennemi dans la bande sahélo-saharienne et au Levant, est particulièrement visée. À partir de l'extérieur du territoire national comme de l'intérieur, les terroristes de Daech ont montré qu'ils étaient capables d'organiser des attentats sur le sol français.

Faibles d'esprits s'étant laissés endoctrinés ou personnes désinhibées par leurs expériences de combattant en Syrie ou en Irak, les terroristes djihadistes agissent avec la plus grande violence soit isolément et de façon plus ou moins improvisée, soit en petits groupes appuyés par un échelon logistique.

Leur mode d'action est évolutif : attaque avec des fusils d'assaut d'une cible sans défense, meurtre d'un maximum de civils tout en gardant des munitions en prévision de l'arrivée des forces de l'ordre, utilisation de ceintures d'explosifs et plus récemment projection de véhicules béliers, attaques à l'arme blanche en solitaire ou à plusieurs.

Une campagne d'actions de grande ampleur coordonnées dans le temps (actions récurrentes) et dans l'espace (action sur l'ensemble du territoire national y compris dans les DROM), mettant en œuvre de nouvelles stratégies comportant éventuellement l'emploi d'armes chimiques, n'a pas encore vu le jour. Cependant il faut sérieusement envisager cette menace si, au Levant, l'issue des reconquêtes en cours des territoires islamisés est favorable à la coalition occidentale et conduit les djihadistes « français », dont le nombre est évalué à plusieurs centaines, à revenir incognito en France. Ils risquent de pratiquer un prosélytisme virulent et de poursuivre leur coups de main meurtriers sous l'impulsion d'une volonté politique islamique, visant à déstabiliser le pays, en provoquant une situation insurrectionnelle, pouvant déboucher sur une guerre civile.

Telle est la menace actuelle et future.

## **2. Une organisation nationale prévue pour faire face aux situations de crise.**

Conformément à l'article L1111-1 du code de la défense, et face aux situations de crise, l'Etat dispose des forces de sécurité intérieures (FSI) auxquelles il faut ajouter les forces de protection et de sécurité civiles, les hôpitaux, ainsi que les unités d'instruction et d'intervention de sécurité civile (UIISC – unités militaires plus particulièrement chargées du traitement des catastrophes naturelles et industrielles). Les armées agissent en appui et en soutien des FSI.

Les opérations militaires sur le territoire national sont codifiées dans une documentation exhaustive qui traite à la fois de l'organisation, des procédures, des plans, des missions confiées aux armées, des règles d'emploi de la force (REF), des règles de comportement (REC), et du régime juridique. Cette documentation (pour la partie non protégée) est accessible sur le site « Légifrance » et, pour la partie militaire, sur le site du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE). Dans cette documentation, quatre scénarios sont définis :

- S1 « attaque terroriste majeure » ;
- S2 « pandémie massive à forte létalité » ;
- S3 « catastrophe naturelle ou industrielle de grande ampleur » ;
- S4 « crise d'ordre public ».

En outre, rien n'interdit d'imaginer une combinaison de ces scénarios ce qui rendrait plus complexe la situation.

Pour traiter ces crises, le dispositif national s'appuie sur deux chaînes parallèles, l'une civile l'autre militaire, ces deux chaînes étant en dialogue permanent.

## 2.1. L'organisation civile

A la tête du dispositif civil se trouve le centre interministériel de crise<sup>1</sup> (CIC), place Beauveau. Outil de gestion des crises de niveau politico-stratégique, il est la charnière vers le niveau opérationnel. Cette structure de commandement dirigée par le Ministre de l'Intérieur est composée de trois cellules : Une « cellule décision » qui analyse les situations et présente les propositions au Premier Ministre, une « cellule situation » qui présente les synthèses et qui réfléchit aux évolutions jusqu'à la sortie de crise, une « cellule communication » chargée des relations avec les médias. Le CIC coordonne l'action de tous les centres de crise.

Le Préfet de zone de défense et de sécurité<sup>2</sup> dispose d'un état-major interministériel de zone (EMIZ). Cet organe opérationnel est essentiellement organisé pour faire face à des catastrophes naturelles ou technologiques. La partie sécurité liée aux risques d'attentats ou d'insurrections est dévolue au Préfet délégué pour la défense et la sécurité qui dispose d'un bureau spécifique, hors organigramme EMIZ. C'est en principe à ce niveau que s'établit l'évaluation de la menace et que s'élabore le plan de prévention et éventuellement d'intervention. Les Armées n'y sont pas représentées<sup>3</sup>.

Cette organisation se décline au niveau des préfets de région avec leur centre opération (COZ), puis au niveau des préfets de département armés d'un centre opérationnel de département (COD).

Le préfet est responsable sur le territoire dont il a la charge. Il met en œuvre les moyens civils dont il dispose pour résoudre la crise.

En complément, il peut demander des renforts, soit civils, soit militaires. Sur le territoire national, les armées sont toujours engagées sur demande de l'autorité civile selon deux formes (annexe 1) :

---

1

La création du CIC est issue du livre blanc sur la défense de 2008.

2 Il existe 7 zones de défense et de sécurité et 5 zones représentées par les DOM-COM.

3 Information transmise par l'EMIAZD ouest, Bordeaux

- La demande de concours qui correspond, pour les armées, à la participation occasionnelle à des activités d'intérêt général, en complément des services publics compétents de l'État.
- La réquisition administrative, moyen légal principal d'intervention des armées sur le territoire national. Elle est « le pouvoir reconnu par la loi à certaines autorités civiles de mettre en mouvement la force armée ». Les unités militaires engagées dans des missions de sécurité intérieure ou civile agissent sous la responsabilité de l'autorité civile (préfet de zone de défense et de sécurité, région ou département) et sous commandement militaire, en liaison avec l'autorité de police ou de gendarmerie du dispositif « appuyé » ou « renforcé ».

Ces demandes sont discutées entre les deux parties (préfet de département /DMD – ou – préfet de zone / OGZDS) afin qu'elles prennent en compte la règle des « 4I »<sup>4</sup>.

En outre, la réquisition doit fixer un effet à obtenir et non pas une liste de moyens. Il appartient à l'autorité militaire de définir les moyens adaptés pour répondre au besoin.

## 2.2. L'Organisation Territoriale Interarmées (OTIAD)

Le dispositif militaire est constitué des éléments suivants :

- Le chef d'état-major des armées qui garde en permanence le commandement opérationnel de ses moyens.
- Le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) qui conduit la manœuvre et qui est en lien avec le centre interministériel de crise (CIC) outil de commandement du ministère de l'intérieur.
- Les officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS) responsables sur leur territoire (délèguent au préfet maritime sur les zones marines). Dans les DROM-COM cette fonction est assurée par les COMSUP (Commandant Supérieur des forces armées).
- Les OGZDS disposent d'un état-major interarmées de zone de défense et de sécurité (EMIAZDS) chargé de planifier et de conduire la manœuvre sur la zone de défense.
- Les délégués militaires départementaux, rattachés aux EMIAZDS assurent le lien avec les préfetures de leur département.
- Les unités engagées, mises sous le contrôle opérationnel de l'OGZDS.

## 2.3. Le dialogue civilo-militaire

La chaîne militaire est une structure très hiérarchisée qui présente l'avantage d'avoir une unicité de commandement, et qui permet de mettre en place sur l'ensemble du territoire un dispositif cohérent et homogène. En revanche, il lui est souvent reproché de faire preuve d'un manque de réactivité puisque la mise en œuvre de chaque décision du niveau local doit avoir l'aval du CPCO, ce qui génère parfois des délais incompris par la chaîne préfectorale<sup>5</sup>.

---

4 Règle des « 4i » : La demande ne peut être prise en compte que si les moyens civils sont inexistant, inadaptes, insuffisants ou indisponibles.

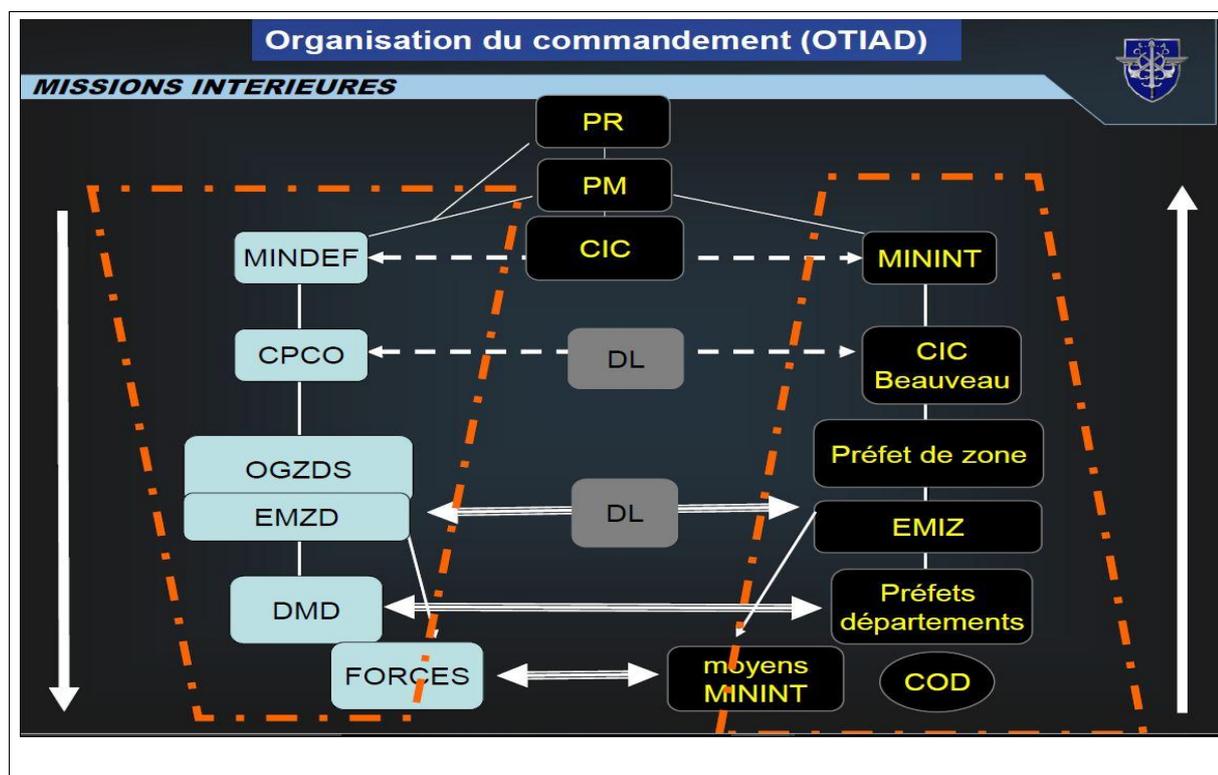
5 Une procédure existe lorsque des vies humaines sont en jeu. L'OGZDS peut alors mettre immédiatement à la disposition du préfet les moyens demandés. Il en réfère a posteriori au CPCO.

Pour sa part, la chaîne préfectorale ne répond pas à une logique de commandement hiérarchique. En effet, chaque préfet est personnellement responsable de sa zone. Il assume complètement ses décisions et peut donc remettre en cause une orientation provenant du niveau supérieur. De plus, l'autorité d'un préfet ne dépend pas forcément de la taille de la zone dont il a la charge : elle dépend de son rang administratif.

La particularité de cette organisation est donc de voir se coordonner deux types de commandement parallèles, une chaîne militaire très hiérarchisée et une chaîne civile dans laquelle chaque niveau dispose d'une très large autonomie de décision.

L'articulation entre les chaînes de commandement civiles et militaires est réalisée au niveau central par le CIC pilotée par le Ministère de l'Intérieur, puis à chaque niveau jusqu'au département.

La coordination est réalisée selon le schéma présenté ci-après :



Au travers de cette organisation le dialogue civilo-militaire fonctionne correctement grâce, notamment, à des échanges réguliers entre les différents niveaux et, en cas de crise, à la mise en place d'éléments de liaison militaires dans les structures de commandement civiles. Quelques mesures sont cependant nécessaires pour rendre plus efficace le fonctionnement de cette organisation :

- Les structures de commandement civiles ne sont pas permanentes. Elles sont activées en général en début de crise et sont fermées dès que le préfet les juge inutiles. Cette caractéristique est prise en compte par la partie militaire pour qu'un lien reste activé avec les principaux correspondants.
- Les structures de commandement civiles sont commandées par des officiers de la sécurité civile dont les compétences sont orientées vers le règlement des crises de type catastrophe naturelle ou industrielle. Les responsables militaires tiennent compte de cet état de fait et identifient, en amont de la crise, des liens avec les responsables au sein des forces de sécurité intérieure.

- L'émission de réquisitions et de demandes de concours nécessite un dialogue préalable entre les parties civile et militaire. En effet, les préfets ont une tendance naturelle à exprimer leurs besoins en termes de moyens alors que les armées souhaitent que les demandes de réquisitions soient formulées sous forme d'effets à obtenir. Un travail de concertation est donc nécessaire. Il est réalisé au niveau des DMD et des EMIAZDS et il est contrôlé par le CPCO.
- Les préfets verraient avec satisfaction la création d'un parc de moyens militaires dédiés à leur profit. Pour les armées, les matériels et les personnels militaires intervenant sur le territoire national étant les mêmes que ceux partant en OPEX, il ne peut y avoir de forces préalablement réservées en vue d'une mise à la disposition de la chaîne préfectorale.
- Enfin, l'expression des besoins n'est pas toujours passée au crible de la règle de « 4I », et il est parfois demandé aux armées des moyens sans que d'autres solutions civiles ne soient étudiées. Cependant, face à l'urgence des situations et dans un esprit de saine coopération entre les parties, des exceptions peuvent être accordées par le CPCO.

### **3. Des adaptations aux menaces et aux risques encore perfectibles.**

#### **3.1. L'évolution de l'engagement des armées sur le territoire national**

La loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 précise le contrat opérationnel des armées sur le territoire national : déployer dans la durée 7 000 hommes - 10 000 pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes.

Dans ce cadre, les armées sont en mesure d'apporter appui et soutien aux forces de sécurité intérieure dans les domaines suivants :

- surveiller ou contrôler une zone ou une frontière ;
- protéger des sites sensibles ou stratégiques, des axes de communication, des points d'importance vitale, en privilégiant au maximum une approche zonale ;
- contribuer, en complément des forces et services de sécurité intérieure, à la surveillance des objectifs ou activités susceptibles de constituer une menace ;
- escorter des convois ou des détachements militaires et civils sensibles ;
- collecter des informations d'ambiance sur le terrain, au contact des différents acteurs présents sur le territoire national (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) ;
- intervenir en appui des forces de sécurité intérieure face à une agression terroriste caractérisée ;
- présence dissuasive, offrant une réassurance pour la population, confortant la résilience de la Nation, et permettant de prévenir ou d'anticiper des attaques possibles ;
- contrôle et surveillance de zones d'intérêt national, telles que frontières, aéroports et ports à passagers, grands axes de communication et de pénétration, en appui des forces de sécurité intérieure ;
- renforcement de la protection des grands événements ;

- contribution à la protection et défense des structures essentielles de l'État afin d'assurer la continuité de leur fonctionnement ;
- Contribution au renforcement de la protection des points d'importance vitale ;
- en cas d'attentats majeurs ou de prises d'otages massives, capacité à rétablir un rapport de forces favorable pour sauver des vies humaines, en complément des forces de sécurité intérieure spécialisées ;
- Contribution aux missions de surveillance et de protection, en mesure de déclencher des interventions spécialisées en complément des unités d'intervention des forces de sécurité intérieure.

Plus récemment, les armées ont été également engagées dans la surveillance et dans la protection des espaces immatériels. Dans ce domaine plus confidentiel les unités « cyber » agissent en liaison avec d'autres agences nationales contre les attaques informatiques, et contre l'emploi des réseaux à des fins illicites comme la propagande djihadiste.

D'autres capacités spécifiques mises en œuvre par le service de santé des armées et par le service des essences des armées peuvent être sollicitées par l'autorité civile.

S'agissant plus particulièrement du service de santé, il faut noter que les services des urgences déjà saturés par le quotidien seraient rapidement submergés et que les hôpitaux militaires seraient très vite sollicités en cas d'attaque majeure.

L'armée de l'air assure la surveillance permanente de l'espace aérien sous juridiction nationale, et dispose de moyens d'intervention pour lutter contre tout type d'intrusion. L'action de l'Etat dans ce milieu s'exerce au travers de la posture permanente de sûreté aérienne (PPS). L'armée de l'air a également un rôle dans la surveillance de l'espace, puisqu'elle dispose de moyens d'observation de la trajectographie des satellites qui survolent le territoire national.

De la même manière dans les espaces maritimes sous souveraineté nationale, l'action de l'Etat en mer est assurée par la marine qui surveille et intervient dans le cadre de la posture permanente de sauvegarde maritime.

Au-delà des missions très spécifiques qui concernent les PPS « air » et « marine » liées à la mise en œuvre de capacités uniques, la face la plus visible de l'engagement des armées sur le territoire national est devenue celle de l'armée de terre.

. Comme cela a été dit précédemment, au niveau terrestre, les armées sont principalement engagées en complément des forces de sécurité intérieure, forces « menantes ». Les forces militaires, forces « concourantes », sont mises à la disposition des autorités civiles

Face aux attaques terroristes l'Etat a fait appliquer le plan « VIGIPIRATE » dès janvier 1991. Après des montées en puissance successives et la mise en œuvre du contrat protection (application du plan « 10 000 hommes »), le dispositif militaire mis en place est devenu une opération à part entière. Il s'agit de l'opération « SENTINELLE » déclenchée au lendemain des attentats parisiens de janvier 2015.

Pour faire face à cette nouvelle mission, l'armée de terre a créé le « *commandement territoire national* »<sup>6</sup>. Il s'agit d'un commandement rattaché directement à l'état-major de l'armée de terre. Cette structure a principalement pour fonction :

---

6 Création du COMTN le 1<sup>er</sup> juin 2016

- de définir les contours d'une posture interarmées de protection terrestre ;
- d'optimiser l'engagement de l'armée de terre sur le TN en métropole comme dans les DROM ;
- de s'assurer de la bonne coordination avec l'ensemble des acteurs concourant ;
- de définir la doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national (niveau de déploiement selon les circonstances, mode d'intervention, articulation avec les FSI) ;
- d'identifier et de développer les atouts spécifiques que représentent les actions terrestres au contact direct de la population ;
- de façonner l'armée de terre pour un engagement opérationnel optimisé ;
- de renforcer les structures opérationnelles (EMIAZDS) en cas de crise ;
- de définir la politique des réserves et de piloter les ressources ;
- de participer à la définition des moyens pour améliorer la conduite des opérations et l'interopérabilité avec les FSI (système EGIDE : échange de géo positionnement d'informations et de données d'engagement – système SPOT : Suivi partagé des opérations sur le TN – système AUXILIUM : transmission).

L'armée de terre s'est fixée deux principes, la visibilité et la légitimité<sup>7</sup>, tout en prenant en compte trois caractéristiques rendant plus complexe la réalisation de ses missions sur le territoire national :

- la responsabilité permanente de la chaîne préfectorale dans le processus de décision ;
- la primauté des FSI dont c'est la vocation ;
- le respect du régime juridique de droit commun.

Lors de la mise en place du dispositif SENTINELLE, l'approche de la chaîne préfectorale était une approche comptable, l'objectif étant de rassurer la population en mettant au plus vite sur le terrain les 10 000 hommes prévus par les contrats opérationnels pour des missions statiques de protection de sites publics ou religieux.

Après analyse, constatant un dispositif très onéreux en termes d'effectif, voulant prioritairement conserver une capacité expéditionnaire pour répondre à toutes les facettes du contrat opérationnel, les armées ont peu à peu réussi à faire accepter la mise en place d'un dispositif dynamique, plus efficace, moins prévisible donc moins vulnérable et moins dispendieux en personnel.

Aujourd'hui, SENTINELLE représente en permanence 7000 militaires sur le terrain avec la possibilité de passer à 10 000 sur une période d'un mois.

### **3.2. La création de la Garde Nationale et l'évolution de l'emploi des réserves**

Les attentats terroristes et les menaces qui continuent de planer sur le territoire national ont profondément remis en cause l'emploi des réserves.

---

<sup>7</sup> Entretien avec le Général commandant le commandement territoire national

En effet, la mise en place du dispositif SENTINELLE a permis de mettre en lumière une situation incompatible avec les besoins en ressources humaines. Il est apparu un manque flagrant, dans les effectifs des armées, de militaires du rang et de sous-officiers subalternes, manque qui se traduisait par une ressource rare en réservistes de terrain. Les réservistes représentent environ 5% des effectifs déployés alors qu'ils arment 50% des postes des centres d'opérations qui sont des postes de sous-officiers supérieurs et d'officiers.

C'est ce constat qui a conduit à la création de la Garde Nationale, permettant ainsi de relancer un recrutement de jeunes, et de revoir les organisations internes pour faciliter leur emploi.

Le concept de Garde Nationale a été évoqué officiellement, le 15 novembre 2015, lors de l'allocution du Président de la République devant le congrès à Versailles après les attentats du 13 novembre 2015.

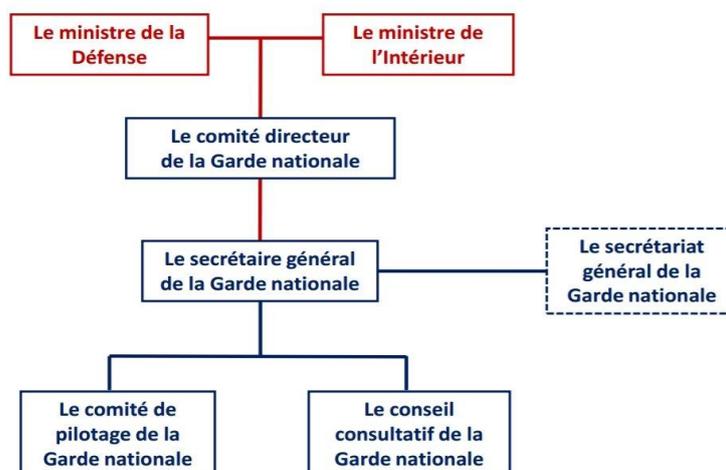
Déclaration politique au départ, ce concept a été mis en oeuvre après l'attentat de Nice le 14 juillet 2016. Il a rapidement été convenu qu'il n'était pas question de recréer des unités de réservistes autonomes en raison de problématiques de formation, d'emploi et d'infrastructure et plus généralement de coût.

De fait, aujourd'hui, la garde nationale n'est pas une force autonome.

Il s'agit d'abord d'une structure de management constituée d'un comité directeur, d'un comité de pilotage, d'un conseil consultatif et d'un secrétariat général. Cette structure permet de faciliter le recrutement de réservistes opérationnels (à concurrence de 40 000). Elle permet aussi le dialogue avec les syndicats et le MEDEF afin de définir les conditions d'emploi des réservistes vis à vis de leur entreprise, de faire prendre en compte, dans la législation du travail, les cas particuliers générés par l'élargissement de la réserve (cas des réservistes chômeurs qui pouvaient voir leur droit réduits), d'assurer la communication, et d'obtenir des avancées en termes d'équipement, de réglementation, de gestion. Aujourd'hui cette structure a déjà obtenu des crédits budgétaires pour l'équipement des réserves, et la mise en oeuvre de mesures d'attractivité.

La garde nationale a ensuite induit une augmentation du nombre de réservistes qui sont intégrés dans les unités, en complément des existants.

Elle permet, à chaque armée et à la gendarmerie, de disposer d'un réservoir de personnel en vue d'apporter une contribution spécialisée à la protection du territoire national.



La création de la Garde Nationale n'a pas eu d'impact direct sur l'opération SENTINELLE en termes de moyens affectés et de missions, et elle n'a pas remis en cause le fait que la préparation des forces et leur emploi restaient une prérogative de la gendarmerie d'une part, des armées d'autres part (voir Annexe 2).

Cependant, *de facto*, nous sommes passés d'une réserve de mobilisation à une réserve d'emploi, avec la nécessité de disposer d'une ressource d'hommes et de femmes jeunes pour lesquels il est nécessaire de dispenser une formation de qualité.

### 3.3. Les évolutions souhaitables

#### 331 En matière de recrutement des réserves

Après leurs études, qui semble être une période favorable pour s'engager dans la réserve, les jeunes réservistes subissent de nombreuses contraintes. Ils deviennent chargés de famille et ils débent dans la vie professionnelle.

Sur ce dernier point, malgré les incitations du gouvernement, le concept de « responsabilité sociale de l'entreprise » (RSE) ne fonctionne pas. Les entreprises sont naturellement peu enclines à voir partir pour plusieurs jours leurs forces vives, au risque de ne pas être en mesure d'assurer la production attendue.

Ainsi de nombreux réservistes, quand ils ne baissent pas les bras, effectuent leurs périodes de réserve pendant leur temps libre (vacances, RTT...).

Des mesures sont en cours de définition voire<sup>8</sup> de réalisation pour que les entreprises libèrent plus facilement leur personnel. Il s'agit de créer des partenariats avec les entreprises, et d'établir des conventions. Il est également envisagé de favoriser le recrutement de réservistes issus de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale en facilitant leur emploi par des durées de services plus longues et de recruter des réservistes parmi les Français à l'étranger en utilisant le réseau diplomatique et consulaire.

Au niveau de l'Education Nationale, des partenariats sont recherchés pour que les étudiants des grandes écoles et des universités soient encouragés à souscrire un engagement à servir dans la réserve. L'idée serait de les former militairement lors d'un semestre ou d'une année de césure, et que cette formation soit valorisée dans leur parcours. En outre, les volontaires obtiendraient des accès privilégiés aux bourses et aux logements étudiants. Pour les écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, l'engagement dans la réserve pourrait être fortement incité voire devenir un passage obligatoire.

Enfin, des mesures incitatives vers les volontaires sont également à l'étude pour accroître les capacités de la réserve opérationnelle et pour arriver à ce chiffre de 40 000 réservistes. Il s'agit de mettre en place une participation au financement du permis de conduire, une allocation mensuelle pour les étudiants, une prime de fidélité pour un deuxième contrat, et une mesure d'allègement fiscal pour les entreprises qui continuent de rémunérer leur personnel lorsqu'ils sont en période de réserve.

L'objectif est de recruter des réservistes pour un service de trente jours par an pendant au moins trois ans. Certains pourront même être convoqués jusqu'à deux cent dix jours.

---

8 Projet de loi portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

Dans tous les cas, le dispositif mis en place, dès lors qu'il continuera à être budgétisé, est construit pour pouvoir s'adapter à toute évolution politique dans le domaine de la sécurité de nos concitoyens.

Ainsi, il serait souhaitable que le futur code du travail intègre des mesures spécifiques pour l'emploi des réservistes.

### **332 Les évolutions souhaitables en matière de coopération et de coordination interministérielles**

L'état actuel de notre organisation permet de disposer d'un outil qui s'adapte à la situation mais qui n'échappe pas à un certain nombre de frictions qui, si elles étaient réduites, permettraient, tout en étant plus efficaces, des économies importantes en temps, en personnel et en budget. Il s'agit principalement de notre capacité collective, dans chaque grande institution, ministère, préfecture, armée, police... à réfléchir et à identifier en fonction des problématiques posées toutes les actions à conduire dans chaque domaine, et à coordonner et synchroniser les effets à produire.

Le premier domaine sur lequel il faut travailler, c'est le partage des informations (renseignement en terme militaire). Le cycle du Renseignement interministériel est perfectible. En effet, il n'existe pas de protocole d'accord ni de procédure officielle organisant l'échange d'informations entre les Armées et les FSI au niveau Zonal. Il n'y a notamment pas de contacts réguliers entre les services de l'Officier Général de Zone de Défense et le bureau zonal de liaison (BZL) du Service Central du Renseignement Territorial (SCRT) de la DGSI. L'OGZDS n'a pas de vue d'ensemble des risques et menaces au plan du terrorisme islamiste. Il n'a pas, par exemple, connaissance du nombre de « Fichés S » résidant dans sa zone. A l'inverse, lorsque les militaires transmettent des informations vers les FSI ils n'ont aucun retour de l'exploitation de ces données.

Certes, les FSI ne peuvent pas transmettre l'ensemble des informations qu'elles détiennent car certaines sont de nature juridique, et leur diffusion pourrait rendre caduques les procédures. Cependant, il semble qu'un tri pourrait être réalisé pour que les forces SENTINELLE qui ne reçoivent, aujourd'hui, que très peu de renseignement de la part de la chaîne FSI puissent disposer d'éléments concrets pour, par exemple, planifier leurs patrouilles. La réquisition précise seulement les sites à surveiller ou à protéger.

Ainsi il y a encore des marges de progrès dans la politique du Renseignement zonal. Une évolution positive ne pourra résulter que d'une impulsion politique au niveau national.

Dans cet esprit, la décision récente du Président de la République de créer le "centre national du contre-terrorisme" (CNCT) est une première étape. En effet ce nouvel organisme permanent, placé au sein de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, structure déjà existante mais rebaptisée en conséquence, sera chargé du pilotage stratégique des services (DGSI, DGSE, DRM, DPSD, TRACFIN...) pour notamment s'assurer de leur bonne coordination. Il devra aussi proposer au président des plans d'action concertés dans le cadre de la stratégie de lutte contre le terrorisme. L'objectif est bien de "décloisonner" les différents services de renseignement et de mieux partager l'information pour réagir le plus rapidement possible.

La coordination interministérielle zonale devrait également évoluer au cours des prochains mois conformément à des directives récentes (décembre 2016) visant à améliorer la coopération civilo-militaire en zone de Défense :

- Développement de l'analyse des risques, des menaces et des vulnérabilités en identifiant les ruptures capacitaires ;
- Préparation des dispositifs de réponse en répertoriant les moyens susceptibles d'être mis en œuvre ;
- Organisation périodique d'entraînements conjoints Armées - FSI.

Dans le cadre de l'analyse de la mission, l'identification des forces et faiblesses à la fois de l'adversaire et des forces amies représente une part importante de l'étude, et permet d'identifier les opportunités comme de se prémunir des risques.

Il faudra dans ce cadre accepter l'occurrence d'événements que l'on juge aujourd'hui peu probables afin de prendre suffisamment tôt des mesures nécessitant du temps et des moyens. Par exemple, les FSI ne voient le rôle des armées qu'en soutien et en appui de leurs actions et elles n'imaginent pas un emploi en autonome des militaires sur le territoire national. En fait, il faudrait dès à présent étudier le cas où les FSI seraient saturées ou épuisées d'une façon ou d'une autre. Y réfléchir avant, s'y entraîner pourrait éviter bien des écueils le cas échéant.

Dans ce cadre également, les caractéristiques des forces spéciales devraient être prises en compte. Ces unités d'élite disposent de capacités comparables à celles du GIGN, du RAID ou de la BRI en matière d'intervention en milieu clos, et d'autres spécifiques comme par exemple la mise en œuvre de drones. Leur implication dans les exercices liés à l'application du plan « PIRATE MER » à déjà prouvé toute la pertinence de leur emploi sur le territoire national. Il serait nécessaire de les préparer à contribuer directement au règlement d'autres cas de crise.

Lors de l'université d'été de la défense en septembre 2016, monsieur Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au sénat déclarait « *Les universités sont placées cette année sous le signe de l'approche globale... approche globale entre opérations extérieures et intérieures, désormais en miroir de part et d'autre des frontières nationales, conséquence logique et naturelle de la militarisation de la menace terroriste qui puise ses racines au dehors pour venir nous frapper au cœur... Approche globale entre action militaire, diplomatique et prévention des crises...* »

Ainsi, il nous paraît nécessaire d'étendre ce qui a été lancé récemment par le Président de la République en matière de coordination du renseignement et de lutte contre le terrorisme. Il s'agit de disposer d'une agence interministérielle de contreterrorisme, placée au sein du Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité (SGDNS) chargée de réaliser un travail de planification incluant le court, moyen et long terme en appliquant réellement une approche globale. La Défense est, en effet, militaire, civile, économique, culturelle... Or l'approche est faite aujourd'hui de manière parallèle, en tuyau d'orgue : chacun travaille dans son domaine sans qu'une coordination soit mise en place. Pourtant l'Education Nationale, par exemple, a un rôle majeur à jouer dans l'apprentissage de la démocratie et de l'esprit de Défense fondements de la résilience de la nation. Son action mérite d'être coordonnée avec l'action des militaires dans la formation de leurs réservistes, avec les actions des FSI, et celles de la Justice.

## CONCLUSION

Aujourd'hui, le monde fait face à une menace majeure, qui sait utiliser toutes les armes, de la communication aux affrontements directs en passant par les attentats, pour tenter d'imposer son idéologie rétrograde et mortifère. Cette situation met nos démocraties, la France en particulier, devant le risque de voir s'affronter sur son sol les différentes communautés qui composent la nation.

Lutter contre le terrorisme, c'est savoir appliquer une réponse adaptée face à une menace en constante évolution, par l'exploitation du renseignement pour juguler les menaces et par une capacité à réagir pour revenir le plus rapidement possible à une situation stable après une attaque.

En France, les outils de lutte et de réaction existent, mais il reste des failles que les terroristes savent exploiter. Pour réduire encore ces lacunes, il faudrait agir collectivement et mettre en place une véritable approche globale permettant d'anticiper et d'élaborer une politique nationale rassemblant autour d'un objectif commun tous les acteurs, dans tous les domaines. Ce principe devrait s'appliquer en prenant en compte le scénario du pire qui pourrait déboucher sur une guerre civile.

Face à une telle situation, nos armées, seraient « l'*Ultima ratio* » de la nation. Certes, elles ne seraient engagées totalement qu'en dernier recours, face à une situation de crise majeure, mais elles n'auraient pas le droit de faillir à ce moment-là. Il faut donc mettre en place dès aujourd'hui les procédures et les outils qui permettraient une véritable coordination interministérielle dans les domaines du renseignement, de la planification et de l'entraînement, avec un objectif, à très court terme, de conduire des exercices réalistes impliquant tous les acteurs.

En outre, nos armées sont déjà employées au-delà du contrat opérationnel. Elles ne peuvent plus se passer des réservistes et si leur nombre a été revu à la hausse il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire aujourd'hui de recruter largement. Dans ce cadre, il faut mettre en place toutes les dispositions incitatives ou contraignantes permettant le recrutement pérenne des réservistes actifs qu'ils soient étudiants, salariés ou fonctionnaires.

Une des responsabilités régaliennes de l'Etat est d'assurer la sécurité de la population<sup>9</sup>. Aussi, il doit montrer sa détermination par une volonté politique forte associée aux moyens correspondants.

---

9 La défense, « première raison d'être de l'état » (Gal de Gaulle).

## Annexe 1

### L'environnement juridique de l'emploi des militaires sur le territoire national

Dispositifs juridiques permettant de renforcer les pouvoirs des autorités :

- **L'article 16 de la Constitution** donne au Président de la République, la faculté de prendre « les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel ».
- **L'état de siège**, prévu par l'article 36 de la Constitution et applicable « en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée », se caractérise pour sa part essentiellement par l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires. Il est décrété en conseil des ministres, mais sa prorogation au-delà de douze jours doit être autorisée par le Parlement.
- **L'état d'urgence**, qui résulte quant à lui de la loi n° 55 385 du 3 avril 1955, est applicable « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes (incluant des assignations à résidence), sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir la réalisation de perquisitions de nature administrative. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

**La loi du 20 novembre 2015** a adapté la rédaction de la loi de 1955 en encadrant les prérogatives conférées par les dispositions de cette loi.

Le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, déposé par le Gouvernement le 23 décembre 2015 et voté par l'Assemblée nationale le 10 février 2016, prévoit d'ajouter à la Constitution l'état d'urgence (nouvel article 36-1) à côté de l'état de siège (article 36) et de lui donner ce faisant une assise constitutionnelle.

Hors état de siège, la participation des armées à la préservation de l'ordre public (au sens large, c'est-à-dire incluant sécurité, tranquillité et salubrité publiques) s'opère dans le cadre de réquisitions, en application des dispositions de l'article L. 1321 1 et du premier alinéa de l'article L. 1321-2 du code de la défense. Ces dispositions prévoient respectivement qu'aucune force armée, à l'exception de la gendarmerie, ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale, et que le ministre de l'intérieur peut recevoir du ministre de la défense, notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires. Ce régime de réquisitions en soutien aux forces de sécurité intérieure par l'autorité civile s'accompagne de règles juridiques d'emploi de la force calquées sur celles applicables à ces forces de sécurité, règles qui font essentiellement intervenir la légitime défense.

Les militaires jouissent des prérogatives reconnues à tout citoyen en matière d'usage de la force. Ce sont l'arrestation de l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant, la légitime défense définie à l'article 122-5 du code pénal et l'état de nécessité prévu par l'article 122-7 du même code. La légitime défense et l'état de nécessité constituent d'ailleurs le cadre légal de l'usage de la force

commun à l'ensemble des forces de l'ordre et à l'ensemble des citoyens, même si les autorités judiciaires ont développé une interprétation des articles 122-5 et 122-7 du code pénal qui reconnaît la spécificité du métier et des conditions d'intervention des forces de l'ordre.

Pour les soldats engagés dans une opération intérieure, si de fortes présomptions permettent d'établir que des vies humaines sont menacées, que la mise à exécution de la menace est imminente et que les moyens de dissuasion mis à la disposition des militaires autres que les armes à feu ont été épuisés ou sont inopérants, il est permis de faire usage des armes à feu dans le cadre de la légitime défense et de l'excuse de nécessité définies aux articles 122-5 et 122-7 du code pénal.

Le Gouvernement a en outre pris en compte l'état de nécessité dans le cas d'une intervention destinée à mettre fin à un **périphe meurtrier**. Après l'article 122-4 du Code pénal, il est inséré un article 122-4-1 ainsi rédigé : « Art. 122-4-1. – N'est pas pénalement responsable le fonctionnaire de la police nationale, le militaire de la gendarmerie nationale, le militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L.1321-1 du Code de la défense ou l'agent des douanes, qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme. »

## **Annexe 2**

### **Formation et recrutement et des Réservistes**

La création de la garde nationale, si elle n'a pas conduit à la création d'unités de réservistes comme beaucoup l'attendaient, a en revanche donné un véritable élan au recrutement, à la formation et à l'emploi des réservistes.

#### **Le recrutement**

Malgré la différence entre les concepts d'emploi de la gendarmerie nationale et de l'armée de terre, il apparaît que les objectifs de recrutement soient atteints, voire dépassés, à la fois par la gendarmerie et l'armée de terre, et que cet engouement de la jeunesse perdure.

#### **La formation**

##### **1 Cas de la gendarmerie nationale<sup>10</sup>**

Compte tenu de ses caractéristiques la gendarmerie opte pour un emploi souple de ses réserves. Elle emploie ses réservistes dans leur localité d'origine, sur des créneaux d'une à plusieurs journées. Dans ce cadre, la GD a mis au point le système MINOTAUR. Il s'agit d'une application consultable sur internet qui permet aux unités de la gendarmerie d'exprimer leurs besoins en réservistes et à ses derniers de s'inscrire directement sur le site selon leur disponibilité.

Avec cet outil, la gendarmerie est en mesure de constituer des équipes mixtes actives, réserves pour répondre à ses besoins et en plus de faire réaliser par les réservistes des missions de longue durée et loin de leur ville d'origine (mission pour la sécurisation des plages l'été par exemple).

La GD fournit 1700 réservistes /jour et jusqu'à 2200 l'été.

S'agissant de la formation, la gendarmerie a fait évoluer son concept. Les savoir-faire et qualifications qui étaient obtenus en trois stages répartis sur plusieurs années sont aujourd'hui obtenus lors d'un stage unique de 4 semaines, stage de formation opérationnelle du réserviste territorial (FORT) – 93% de réussite. Les organismes de formation, répartis au sein des différentes régions livrent un « réserviste prêt à l'emploi » (RPE) qui dispose notamment de la qualification APJA (agent de police judiciaire adjoint).

##### **2 Cas de la police nationale**

La police pour sa part ne dispose que de 4000 réservistes. Elle n'est pas en mesure de mettre en place un renfort significatif dans les grandes villes, là où le risque d'attentats est le plus fort. Dans ce cadre, la gendarmerie, bien que les villes soient hors de ses zones de responsabilité, prête une partie de ses réservistes (en fonction des disponibilités) à la police nationale. Ce renfort ne remet pas en cause la répartition des zones police et gendarmerie.

##### **3 Cas de l'armée de terre**

---

10 Entretien avec le général responsable de la réserve gendarmerie

Pour sa part, l'armée de terre utilise la création de la garde nationale comme un levier pour la montée en puissance de ses réserves. En effet, au moment des attentats, les ressources de l'armée de terre en jeunes réservistes n'étaient pas suffisantes, un des freins au recrutement des jeunes étant qu'il fallait employer les réservistes loin de leur lieu d'habitation, et pour des périodes d'au moins 15 jours (connaissance du milieu, formation).

Un logiciel de gestion des réserves du même type que MINOTAUR mais avec des fonctionnalités complémentaires pour l'administration et le suivi des activités est en cours de réalisation.

L'armée de terre met 800 hommes/jour sur le territoire national, la partie de réservistes engagés étant en augmentation régulière. L'objectif pour l'armée de terre c'est 22 000 réservistes fin 2018 et ainsi disposer d'un réservoir qui permette d'augmenter significativement le nombre de réservistes déployés quotidiennement pour l'opération SENTINELLE.

Pour l'armée de terre, la formation s'effectue au sein des régiments. Elle suit un programme bien défini qui s'apparente à la formation du combattant pour les opérations extérieures, et qui accorde une bonne part à la formation sur les règles d'emploi de la force et sur les règles de comportement.

## **Bibliographie**

### **Loi du 29 juillet 2009 modifiant l'article L111-1 du code de la Défense**

La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter.

### **INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE RELATIVE A L'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL EN CAS DE CRISE MAJEURE**

**N° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD du 3 mai 2010.**

**Instruction relative à l'Organisation territoriale interarmées de défense,**

**N°D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP du 3 avril 2012**

**Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements**

**Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité**

**Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population. Rapport au Parlement. Janvier 2016.**

**LOI n° 2015 -917 du 28 juillet 2015**

**Revue de la défense nationale : Janvier 2017**

**<http://www.defense.gouv.fr/reserve/presentation-generale/gouvernance/gouvernance-de-la-garde-nationale>**

**<http://www.cicde.defense.gouv.fr/>**

**Décret no 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme**

## **Organismes consultés**

EMIAZDS ouest - Bordeaux

Etat-major de la gendarmerie nationale / bureau réserves - Issy les Moulineaux

Secrétariat général de la garde nationale – Paris / Ecole militaire

Etat-major territoire national de l'armée de terrestres – Paris / Ecole militaire

## Liste des abréviations

BRI : Brigade de recherche et d'intervention  
BZL : bureau zonal de liaison  
CIC : centre interministériel de crise  
CICDE : Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations  
COD : centre opérationnel départemental  
COMSUP : commandant supérieur des forces armées  
COZ : centre opérationnel de zone  
CPCO : le centre de planification et de conduite des opérations  
DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure  
DMD : délégué militaire départemental  
DROM-COM : départements - régions d'outre-mer – collectivités d'outre-mer  
EGIDE : échange de géo positionnement d'informations et de données d'engagement  
EMIAZDS : état-major interarmées de zone de défense et de sécurité  
EMIZ : Etat-major interministériel de zone  
FSI : forces de sécurité intérieures  
GIGN : Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale  
OGZDS : Officier général de zone de défense et de sécurité  
OTIAD : Organisation territoriale interarmées de défense  
PPS : posture permanente de sûreté  
RAID : Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion  
REC : règles de comportement  
REF : règles d'emploi de la force  
RSE : responsabilité sociale de l'entreprise  
SCRT : Service Central du Renseignement Territorial  
TN : Territoire nationale  
UIISC : unités d'instruction et d'intervention de sécurité civile