



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

### **Rôle des armées**

**(Condensé du rapport du groupe S1 présenté au comité 17 le 12 juin 2017)**

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.

Le groupe de travail s'est plus particulièrement intéressé au rôle des armées dont le rôle ultime sur le territoire national conditionne la survie de la Nation .

### **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.

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 leurs 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.

La menace est toujours jugée très haute et rien n'indique qu'elle faiblira.

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

Pour traiter les 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. Le Préfet de zone de défense et de sécurité<sup>2</sup> dispose d'un état-major interministériel de zone (EMIZ). 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 :

La demande de concours. La réquisition administrative, moyen légal principal d'intervention des armées sur le territoire national.

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

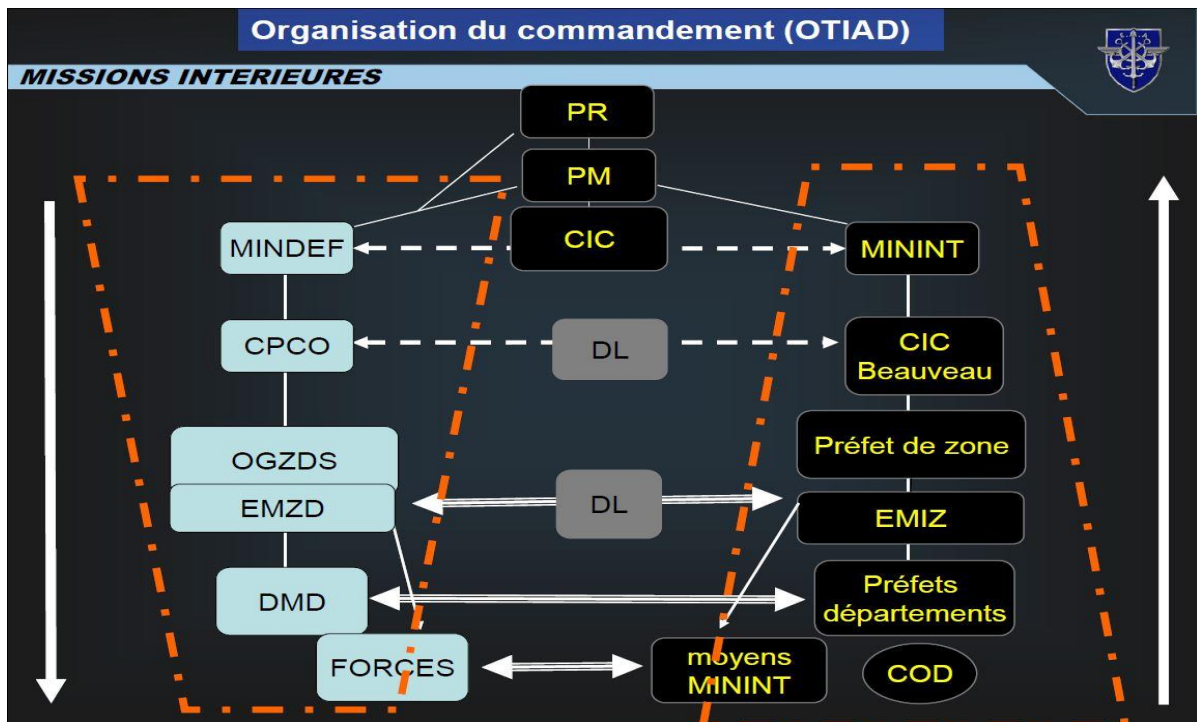
---

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.



### 2.3 Le dialogue civilo-militaire

La particularité de cette organisation est 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'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.

L'expression des besoins n'est pas toujours passée au crible de la règle de « 4I » (La demande ne peut être prise en compte que si les moyens civils sont inexistants, inadaptés, insuffisants ou indisponibles.) , 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 théâtre 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 de nombreux domaines. (Voir liste dans le rapport.)

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 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.

L'armée de terre a créé le « *commandement territoire national* »<sup>3</sup>. Il s'agit d'un commandement rattaché directement à l'état-major de l'armée de terre. (Voir ses missions dans le rapport.)

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 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**

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.

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.

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**

#### **3.3.1 Recrutement des Réserves**

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.

Des mesures sont en cours de définition voire<sup>4</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.

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

#### **3.3.2 Coopération et coordination Interministérielles**

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.

---

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

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, structure déjà existante, 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.

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.

Il nous paraît nécessaire d'étendre ce qui a été lancé récemment par le Président de la République en matière de coordination du Renseignement. Il s'agit de disposer d'une agence interministérielle de contreterrorisme 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**

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.

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.

## **Annexes**

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

**1.2. Formation et recrutement et des réservistes**