MISSION D'INFORMATION « FLASH » SUR LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES À LA LUMIÈRE DE LA CRISE DE LA COVID-19

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

Le 10 juin 2020, la commission de la Défense nationale et des forces armées a décidé la création d'une mission d'information « flash » sur les relations civilo-militaires à la lumière de la crise sanitaire du premier semestre 2020. Après son rapport détaillé sur le rôle des armées dans la crise, paru le 3 juin, la commission a jugé nécessaire de mieux faire comprendre comment et à quel titre les armées interviennent sur le territoire national avec les autorités civiles. La mission « flash » a procédé à onze auditions afin de tirer aussi les premiers enseignements de la crise de la Covid-19. Dans un contexte marqué par une multiplication des menaces susceptibles d'affecter directement le territoire national, une parfaite coordination civilo-militaire revêt un caractère impératif. La rationalisation des implantations militaires, la recherche d'efficience depuis la professionnalisation des armées décidée en 1996 ainsi que l'arrivée d'une nouvelle génération de responsables publics n'ayant pas fait leur service militaire sont autant de défis qui expliquent cette nécessité.

Aux termes de leurs travaux, les rapporteurs formulent les propositions suivantes :

– **investir dans les relations civilo-militaires** *via* les officiers détachés, l'intégration d'auditeurs civils dans les cursus de formation militaire supérieurs, et les réservistes, en favorisant des jumelages entre des communes et des unités d'active ou de réserve, en particulier dans les « déserts militaires » ;

– **dynamiser les échanges entre les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité** pour favoriser une analyse partagée des menaces et des vulnérabilités, la préparation théorique de réponses, l'accomplissement d'exercices d'entrainement ainsi que pour renforcer le dialogue sur les besoins de capacités critiques ;

– organiser **davantage d'exercices** interministériels, effectivement « joués » au niveau zonal ;

– développer des **processus communs d'expression des besoins** et de coordination des moyens civils et militaires en cas de crise.

Voir ici le compte-rendu de la réunion de la commission consacrée à l'examen du rapport

Rapporteur
M. Joaquim Pueyo
Député de l'Orne
(Socialistes et apparentés)

Rapporteur
M. Pierre Venteau
Député de la Haute-Vienne
(La République en Marche)

EN QUOI CONSISTENT LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES ?

LES ACTEURS

Dans une acception large, les relations civilo-militaires désignent un vaste ensemble d'échanges entre le ministère des Armées, d'une part, et d'autre part :

▶ les autres ministères, pour assurer la continuité de l'action de l'État et faire face à des menaces précises (guerre économique, cyber, menaces sanitaires, risque nucléaire, radiologique, biologique ou chimique - NRBC)…) ou garantir la résilience des services de l'État en cas de crise majeure ;

▶ les milieux économiques et les médias, avec pour objectifs la résilience ou le recrutement ;

▶ les acteurs de l'éducation et de la formation, pour permettre le recrutement et la reconversion des militaires, et dans le cadre de la politique de mémoire ;

▶ les élus (locaux et nationaux).

LES MODALITÉS

Schématiquement, les relations civilo-militaires reposent sur deux volets :

▶ **un volet opérationnel** (planification, entraînement et gestion de crise) :

– réunions, échanges d'information ;

– envoi d'officiers détachés dans les organisations civiles ;

– exercices de planification ou de gestion de crise communs ;

– réquisitions ou demandes de concours des forces armées par les préfets ;

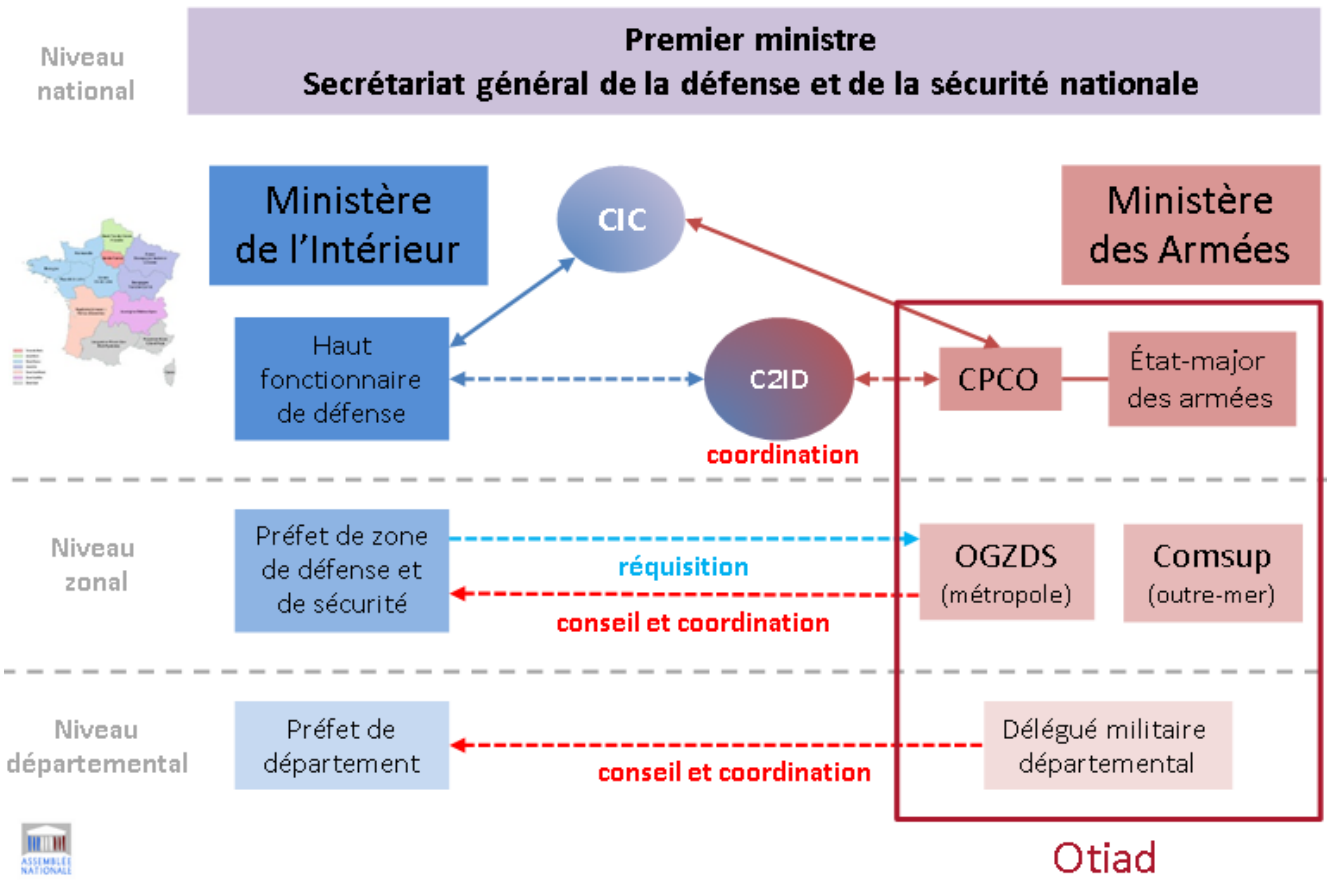
▶ **le lien armées-nation :**

– ouverture des cursus de l'enseignement militaire supérieur à des auditeurs civils ;

– recrutement de réservistes issus de la société civile dans les forces armées (« *ab initio* ») ;

– cérémonies mémorielles, et actions d'information dans les établissements scolaires.

SCHÉMA DE L'ORGANISATION DES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL



L'ORGANISATION

▶ Le dialogue civilo-militaire peut s'appuyer sur une **organisation territoriale interarmées de défense (Otiad)** à trois niveaux :

– **le niveau stratégique**, lieu d'élaboration de la stratégie pour l'ensemble du territoire national avec la présidence de la République, sous l'égide de laquelle sont organisés les conseils de défense, l'état-major des armées (EMA), la cellule interministérielle de crise (CIC) créée en 2012 ainsi qu'une cellule de coordination intérieur- défense (C2ID), créée en 2015 ;

– **le niveau zonal**, où les directives nationales sont déclinées sous l'égide d'un préfet de zone et d'un officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) ou d'un commandant supérieur des forces armées (COMSUP) outre-mer ;

– et **le niveau tactique**, avec des délégués militaires départementaux (DMD) chargés de conseiller les préfets de département et de décliner les opérations décidées au niveau supérieur.

▶ Au niveau stratégique, conformément aux articles R. 1143-1 et suivants du code de la défense, chaque ministère dispose d'un « **haut fonctionnaire de défense et de sécurité » (HFDS)**, relevant directement du ministre, qui a autorité sur l'ensemble des directions et services du ministère et qui dispose d'un service spécialisé de défense, ou de défense et de sécurité. Ils sont en liaison permanente avec le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et avec leurs homologues des autres ministères. Le HFDS anime et coordonne la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence. À cet effet, il veille à la diffusion des plans, des doctrines d'emploi et des directives gouvernementales en matière de défense et de sécurité et coordonne l'élaboration des plans ministériels et des instructions d'application. Au ministère de l'Intérieur, le HFD est chargé de l'animation de la C2ID.

CARTE DES ZONES DE DÉFENSE

LES PRINCIPES

Le lien entre les armées et la Nation fait l'objet d'une politique publique mise en œuvre sous l'égide du ministre des Armées.

En revanche, **la sécurité nationale implique tous les ministères**, chacun dans son champ de compétence, sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). En vertu de l'article L. 1111-1 du code de la défense, la stratégie de sécurité nationale impose 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 l'ensemble des pouvoirs publics doivent y apporter.

▶ Aux termes de l'article L. 1142-2 du code précité, **la défense civile est du ressort du ministère de l'Intérieur** sur l'ensemble du territoire national. C'est donc au ministère de l'Intérieur, *via* les préfets, de coordonner la gestion de crise même si chaque ministère est responsable des plans et des mesures relevant de son champ de compétences.

▶ **La mission prioritaire des armées est d'assurer l'intégrité du territoire et la**

protection de la population contre les agressions armées, en tout temps et en tous lieux. Depuis la fin de la conscription décidée en 1996, la France a maintenu un modèle d'armée complet mais ses effectifs, professionnels, sont désormais « taillés au plus juste ».

▶Aux termes de l'article L. 1321-1 du code précité, « *aucune force armée* [à l'exception de la Gendarmerie nationale] *ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale* ». Les forces armées n'interviennent donc sur le territoire national que sur **réquisition écrite ou demande de concours de l'autorité préfectorale**, laquelle doit exposer de façon claire et précise l'objet de la réquisition et l'étendue de la zone dans laquelle elle doit être exercée.

▶L'instruction ministérielle n° 10100 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile précise que les forces armées n'interviennent que lorsque les moyens civils sont « ***inexistants, insuffisants, inadaptés ou indisponibles*** ». Cette règle, ancienne, est appelée « la règle des 4i » et garantit que les armées constituent « l'*ultima ratio* » de l'État.

DEPUIS 2015, UNE COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE ACCRUE

Le recours aux armées sur le territoire national n'est pas nouveau en soi, comme le rappelaient les députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard dans un rapport d'information en 2016.

Dans les milieux maritime et aérien, les armées assurent déjà la protection du territoire et dans le milieu terrestre, les armées ont depuis longtemps pour mission de renforcer les forces de sécurité intérieure en cas de crise.

Depuis les attentats de 2015, les armées se sont engagées sur le territoire national à un niveau inédit jusqu'alors, renforçant les besoins de coordination avec les autorités civiles, en particulier le ministère de l'Intérieur, qui a autorité sur les préfets, représentants de l'État dans les zones, régions et départements.

LA LUTTE ANTI-TERRORISTE

La coordination civilo-militaire s'est surtout renforcée sur la gestion du risque d'attentats par les ministères de l'Intérieur et des Armées.

▶La posture de protection terrestre a été renforcée aux lendemains des attentats de 2015, avec la projection de plus de 10 000 militaires sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle. Depuis, le dispositif a évolué pour être moins statique mais mobilise quand même 7 000 personnels avec une remontée en puissance possible à 10 000.

▶ Dans ce contexte, **une cellule permanente de coordination** entre les ministères de l'Intérieur et des Armées a été constituée, la C2ID, en plus de la CIC dont la création remonte à 2012 mais qui n'est activée que pendant une crise.

▶ Deux directives successives (2016-2019 et 2020-2022) ont encadré plus précisément la coopération entre les deux ministères en prenant en compte la menace terroriste et, de manière plus générale, le contexte de crise dans lequel l'État se trouve. Ces deux directives ont fixé trois axes forts :

– le développement d'une analyse partagée des menaces et des vulnérabilités pour dépasser la seule menace terroriste (volet anticipation) ;

– la préparation théorique des dispositifs de réponse (volet planification) ;

– et l'accomplissement d'exercices d'entrainement afin d'améliorer la pertinence des dispositifs de réponse (volet conduite).

LA GESTION DES INTEMPÉRIES ET DES CATASTROPHES NATURELLES

Les forces armées sont régulièrement sollicitées pour faire face à des catastrophes naturelles.

▶Chaque été, les armées participent à la campagne de lutte contre les feux de forêts dans les zones méditerranéennes dans le cadre de l'opération Héphaïstos.

▶Lors des inondations de juin 2016, les camions militaires GBC 180 ont pu évacuer les « naufragés de l'A10 » grâce à leur garde au sol élevée. Dans l'Aude, en 2018, le 3e régiment de parachutistes d'infanterie de marine (3e RPIMA) avait pu porter secours à la population de Carcassonne de sa propre initiative dans les heures suivant l'alerte, avec l'approbation de la chaîne de commandement, grâce à des zodiacs conservés dans le régiment.

▶Lors du passage de l'ouragan Irma (2017), les forces armées ont porté secours aux populations et des moyens militaires ont pallié l'indisponibilité des moyens civils. Par exemple, des stations de traitement des eaux mobiles capables de fournir de l'eau potable ont été projetées pour se substituer aux stations d'épuration hors d'usage.

▶Lors de l'épisode sismique dans la commune du Teil, en Ardèche, en novembre 2019, le génie a procédé à des reconnaissances sur des ouvrages d'art.

LES LIMITES IDENTIFIÉES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

L'Assemblée nationale a publié le 3 juin 2020 les conclusions d'une mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Covid-19 en France. L'engagement des forces armées dans la lutte contre la pandémie de Covid-19 a quant à lui fait l'objet d'un rapport détaillé de la commission de la Défense nationale et des forces armées.

Les services de l'État se sont mobilisés efficacement face à la pandémie et les forces armées ont été force de proposition, mettant leurs moyens à disposition avec une grande réactivité. La crise sanitaire a cependant mis en lumière des axes de progrès dans les relations civilo-militaires.

UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE LIMITÉE

Les rapporteurs rejoignent le constat unanime de « *la nécessité d'investir davantage la fonction de préparation et de planification à long terme de l'État en matière de sécurité sanitaire et de prévention, et de renforcer les réflexions stratégiques en la matière ; or, il est malheureusement probable que ces sujets soient tout sauf conjoncturels* » (rapport du 3 juin 2020 précité).

▶ Quelques ministères disposent d'une organisation *ad hoc* de gestion des crises (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère des Solidarités et de la Santé…). À l'instar de la CIC, ces cellules n'ont pas vocation à faciliter des échanges hors conduite des opérations. La C2ID n'a ainsi pas d'équivalent avec les autres ministères. Une piste d'amélioration serait de **dynamiser les échanges entre les HFDS** suivant les mêmes axes d'effort que ceux fixés dans les directives précitées relatives à la coopération entre les ministères des Armées et de l'Intérieur : anticipation, planification et conduite.

▶ Entre le ministère des Armées et celui des Solidarités et de la Santé, les échanges semblent peu fluides et emprunts d'un certain formalisme. **Le comité « santé – défense »** qui réunit les secrétaires généraux du ministère des Solidarités et de la Santé et de celui des Armées a lieu en effet **une fois par an**, pour **coordonner l'offre de soins** résiduelle du service de santé des armées (SSA) avec l'offre de soins nationale. Depuis 2015, ce comité a facilité la transmission des savoir-faire des médecins militaires sur la prise en charge des blessés de guerre aux praticiens des hôpitaux civils, pour faire face à la menace terroriste. Un axe d'effort pourrait être, d'une part, de **renforcer le dialogue sur les besoins de capacités critiques**, comme les moyens de transport de

personnes contagieuses, la « logistique du dernier kilomètre » pour la distribution de masques ou de pastilles d'iode ou la surveillance des sites de stockage et, d'autre part, de développer des **échanges moins formels en dehors des périodes de crise**.

▶ Au niveau local, les agences régionales de santé n'avaient manifestement pas l'habitude de travailler en coordination et avec d'autres moyens que les leurs. Les mêmes lacunes peuvent être déplorées en ce qui concerne l'Éducation nationale, dont les services déconcentrés n'ont pas toujours su exprimer clairement des besoins recevables par les autorités militaires et n'ont pas toujours été en mesure d'accepter leurs offres de service, notamment de désinfection de locaux. De l'aveu de certaines autorités civiles, les forces armées étaient, avant cette crise sanitaire, perçues comme un « *un monde à part* » et « *le seul point de rencontre entre le monde de la sécurité civile et celui des forces armées était l'opération Sentinelle* ». Un axe d'effort est désormais, pour les acteurs de l'Otiad, de **développer des contacts avec les recteurs d'académie, les agences régionales de santé et les pôles hospitaliers**.

▶ L'autonomie accordée aux OGZDS et aux COMSUP par l'état-major des armées en vertu du **principe de subsidiarité** a été unanimement saluée comme un élément facilitant grandement le dialogue civilo-militaire. Plusieurs personnes entendues ont noté que les relations sont plus fluides lorsque **les zones de défense et les régions administratives coïncident.** Reste que dans certains territoires, comme Brest, Cherbourg ou Toulon, les attributions de l'OGZDS paraissent redondantes avec celles des **commandants d'arrondissements maritimes** qui disposent de pouvoirs et de moyens exceptionnels, dans une logique de milieu, et entretiennent déjà, à ce titre, des relations étroites avec les autorités civiles.

UN MANQUE DE CULTURE MILITAIRE

▶ Les rapporteurs ont constaté que la **méconnaissance des forces armées** avait pu **porter atteinte à la réactivité des administrations civiles**, peu habituées à travailler avec les militaires. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, l'état-major de zone de défense (EMZD) a indiqué à la préfecture du Rhône que des renforts militaires pouvaient être mobilisés rapidement en cas de besoin du fait de la disponibilité des militaires impliqués dans l'opération Sentinelle. Or, cette initiative spontanée des forces armées, inédite dans le cadre d'une crise à dimension civile et antérieure au lancement de l'opération Résilience, a suscité des réticences de la part des services de la préfecture, à tel point qu'un délai de 48 heures s'est écoulé entre le moment où l'EMZD a fait cette proposition et celui où lesdits services de la préfecture ont accepté cette aide, le temps de solliciter le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) et d'identifier des missions pouvant être dévolues aux forces armées.

▶ Si, dans la plupart des **« déserts militaires »**, c'est-à-dire de départements sans base aérienne, navale ou sans régiment, les DMD ont pu obtenir des moyens de l'échelon zonal avec célérité, les DMD de ces départements semblent avoir été **impliqués plus tardivement que les autres dans les réunions d'échange d'informations** organisées par les autorités préfectorales, réunions qui auraient précisément permis d'anticiper les besoins et de demander des moyens à l'échelon zonal. **Tant sur la forme que sur le fond, les demandes formulées par les autorités civiles aux militaires étaient généralement moins recevables** dans ces départements. *A contrario*, dans l'Ain, la présence du 68e régiment d'artillerie d'Afrique permet de détacher en permanence un DMD-adjoint à la préfecture. Aux Antilles, le commandant supérieur des forces armées (COMSUP FAA) détache jusqu'à quatre officiers de liaison dans les préfectures. À Toulon, les moyens à la disposition du préfet maritime de la Méditerranée, commandant la zone maritime Méditerranée et commandant l'arrondissement maritime Méditerranée, en font un acteur incontournable, tout à fait autonome localement. **Une piste d'amélioration serait de**

renforcer les moyens dévolus au rayonnement des forces armées dans les « déserts militaires ».

▶ **Dans un contexte où une part croissante des décideurs civils n'aura pas fait de service militaire, le développement d'une meilleure connaissance des armées est un enjeu majeur**, ce dont les militaires ont conscience. Le Pôle de rayonnement de l'armée de Terre (PRAT) organise régulièrement des **journées de réflexion avec des fonctionnaires des administrations civiles**, qui s'ajoutent aux autres occasions de développer une connaissance mutuelle, parmi lesquelles l'accueil d'auditeurs civils dans les cursus de formation militaire supérieure (École de guerre - Terre, École de guerre, Institut des hautes études de Défense nationale). Le commandement Terre pour le territoire national (COM-TN) avait organisé **une journée d'information au profit des médecins des hôpitaux de Paris**, à leur demande, en 2019. **Le ministère des Armées et le SGDSN devraient peut-être davantage formaliser cette politique de rayonnement en l'adossant à une liste de publics prioritaires** (élus, préfets, directeurs d'hôpitaux, chefs d'entreprises…).

▶ L'entretien d'un réseau d'échanges avec les **milieux économiques** (section régionale du Mouvement des entreprises de France – Médef, chambre de commerce et d'industrie) a permis à certains OGZDS de susciter des projets industriels, à l'instar de celui mis en place avec la société Porchet, spécialisée dans le textile automobile, qui a accepté de produire des masques pendant le confinement. **Il s'agit d'un autre axe d'effort possible pour les armées**.

UN DÉFICIT DE PLANIFICATION ET D'ENTRAÎNEMENT COMMUNS

▶ La planification et la conduite régulière d'exercices sont indispensables à l'anticipation comme à la gestion des crises. C'est pourquoi des exercices ont bien lieu tous les ans, à raison de **deux exercices interministériels par an, sous l'égide du SGDSN**. Depuis 2010, 22 exercices ont ainsi été organisés, dont **une majorité consacrée à la réponse à des attentats terroristes** à partir de 2015.

Dans le domaine sanitaire, deux plans ont été mentionnés, l'un pour lutter contre une épidémie du **virus Ebola (2014)** et l'autre pour lutter contre une épidémie de **variole**, qui a donné lieu à **un exercice en décembre 2019**, impliquant la direction générale de la santé. Ce dernier exercice avait pour but de tester la mise en œuvre de deux objectifs :

– l'endiguement de l'épidémie sur le territoire national (première journée de l'exercice) ;

– l'atténuation de ses effets (deuxième journée de l'exercice).

Outre l'ensemble des ministères à l'échelon central, il a impliqué la préfecture de La Réunion le premier jour et les préfectures des zones de défense et de sécurité des régions Grand Est (départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle) et Ile-de-France (département de Paris et du Val-de-Marne) le second jour. Les résultats ont été exploités dans le cadre de la crise de la Covid-19.

▶ Si les exercices au niveau national ont leur pertinence, la crise sanitaire a eu le mérite de provoquer **une prise de conscience de la nécessité d'exercices au niveau zonal**. En Auvergne-Rhône-Alpes, un « *global game* » avait été proposé au préfet de zone en septembre 2019, sur la base d'un scénario « catastrophe » dont la résolution nécessiterait une étroite coordination de tous les services de l'État. Le scénario envisagé repose sur l'idée d'une crise majeure qui, en 38 heures, priverait toute la zone de défense de ressources énergétiques et alimentaires. L'exercice impliquerait des entreprises du secteur des télécommunications, de l'énergie, ainsi que l'agence régionale de santé et les médias locaux. Jugé non indispensable avant la crise sanitaire, cet exercice est désormais programmé pour l'automne 2020.

Autre différence : le ministère de l'Intérieur organise régulièrement des exercices de sécurité civile à l'échelle interdépartementale dits « de mise en situation opérationnelle

simulée » (Mesos). L'objectif de ces exercices est de faire jouer tous les acteurs pour s'assurer de leur bonne coordination et la perfectionner. Avant la crise de la Covid-19, l'EMZD Sud-Est était toujours associé à ces exercices Mesos mais uniquement au niveau du comité de pilotage et ne faisait que contribuer à l'élaboration du scénario. **À l'occasion du « *global game* » prévu à l'automne 2020, les forces armées seront chargées à la fois de piloter le scénario mais aussi de le mettre en œuvre concrètement**. Ainsi, l'exercice sera pleinement civilo-militaire. **Il serait souhaitable que cette intégration perdure à l'avenir lors d'autres exercices Mesos.**

UN RISQUE D'ACCOUTUMANCE À L'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES

▶ **La règle dite « des 4i » a été interprétée avec souplesse** tout au long de la crise sanitaire. Les forces armées se sont en effet mobilisées à travers, notamment, le transport de patients en A400M et *via* les porte-hélicoptères amphibie (PHA) *Dixmude* et *Tonnerre*, la mise en place de l'élément militaire de réanimation (EMR) à Mulhouse par le service de santé des armées (SSA) ou de multiples missions de soutien logistique.

Si la plupart de ces actions respectaient l'esprit et la lettre de la règle des « 4i », les moyens des hôpitaux civils étant notoirement insuffisants dans le Grand-Est et les capacités de transport de personnes indisponibles et en tout état de cause insuffisantes outre-mer, le chef de corps du 68e régiment d'artillerie d'Afrique (RAA), dans l'Ain, assume d'avoir envoyé une section à l'hôpital de Bourg-en-Bresse au plus fort de la crise pour contribuer à la gestion courante afin d'alléger la charge pesant sur les soignants et leur « *mettre du baume au cœur* ». Le chef d'état-major des armées (CEMA) avait en effet donné des ordres explicites pour que les forces armées contribuent autant que possible à soutenir les administrations civiles.

▶ Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont acquis la conviction que **« la règle des 4i »** restait **un garde-fou utile** pour éviter ce que certains de leurs interlocuteurs ont qualifié « d'accoutumance » à l'intervention des militaires – gratuite pour ses usagers, disponible en tout temps et tous lieux.

S'il est normal que les forces armées contribuent à la résolution des crises sur le territoire national, cela ne doit pas les détourner de leur mission première qui est la défense. Leur potentiel doit être préservé. C'est bien parce que des vies humaines étaient en jeu, parce que la préparation opérationnelle habituelle était compromise par la crise sanitaire, et compte tenu de la capacité des armées à poursuivre les opérations en cours (extérieures et intérieures), qu'il a été décidé d'engager les forces disponibles en appui des administrations civiles. Le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) est chargé d'évaluer cette disponibilité, afin que, par exemple, l'envoi de matériel aux Antilles ne compromette pas la sécurité des militaires engagés en opérations en Afrique ou des missions de protection en Méditerranée. Les militaires ne doivent pas se substituer aux professionnels de la sécurité civile, notamment les pompiers, dont l'engagement pendant la pandémie mérite d'être salué.

LA CONTINUITÉ DE SERVICE DES PRESTATAIRES CIVILS DU MINISTÈRE DES ARMÉES

▶ L'attention des rapporteurs a été appelée sur la question subsidiaire, quoiqu'essentielle, de **la dépendance du ministère des Armées à l'égard du monde civil** pour son fonctionnement.

En Nouvelle-Calédonie, l'entretien des véhicules de l'armée de Terre a été obéré par l'arrêt du travail au sein des entreprises industrielles. Certaines pièces de rechange n'arrivaient plus de métropole et un bateau est resté en cale sèche, le chantier naval s'étant arrêté.

D'autres chefs de corps ont fait état de l'arrêt temporaire de prestations de nettoyage ou de restauration, certains personnels des prestataires du ministère des Armées faisant valoir leur droit de retrait. Les rapporteurs

estiment qu'il serait opportun de réfléchir à **des plans de continuité de l'activité coordonnés avec les fournisseurs des armées**, aussi bien dans le domaine de l'armement (chaînes de fabrication, pièces de rechange, stocks de précaution) que dans le soutien (administration, restauration, transport, *etc.*) afin d'éviter toute rupture. En cas de crise plus grave, il va de soi que ces services externalisés seront d'autant plus indispensables mais aussi prioritairement visés en cas d'agression. C'est pourquoi les forces armées doivent avoir un minimum de capacités conservées en régie afin de garantir la résilience de l'État.

LA NÉCESSITÉ DE RÉINVESTIR CE CHAMP DE TOUTE URGENCE

Comme en témoignent les travaux de la commission de la Défense nationale et des forces armées, et notamment le cycle d'auditions géostratégiques conduit entre novembre 2019 et janvier 2020, les crises affectant directement le territoire national se multiplient et cette tendance ira en s'accentuant. Dans ce contexte, il est urgent de compenser les lacunes observées durant la crise sanitaire et de s'interroger sur celles qu'elle a incidemment mises en lumière.

UNE AUTONOMIE D'ACTION LIMITÉE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

▶ **La recherche d'efficience a réduit l'autonomie opérationnelle sur le territoire national**. Certains moyens sont aujourd'hui mutualisés et centralisés, comme des véhicules, des matériels de vie en campagne, des vivres ou des équipements de protection. Par ailleurs, les soutiens sont aujourd'hui « taillés au plus juste », ce qui peut être un obstacle à une remontée en puissance rapide. Par exemple, dans certains « déserts militaires », les élus locaux se sont mobilisés pour héberger les militaires venus procéder à des missions de désinfection dans des administrations. Ailleurs, les réservistes sont installés en camp de toile, faute de places d'hébergement ou de capacités de restauration excédentaires. En cas de crise majeure, nationale ou même locale, ils ne pourraient renforcer l'active qu'une fois des véhicules ou des matériels de protection supplémentaires acheminés jusqu'à eux. La crise sanitaire invite sans doute à s'interroger sur **l'équilibre entre efficience et résilience**. Dans le cadre de son récent plan « Territoire national », l'armée de Terre s'est ainsi donnée l'ambition de reconstituer une autonomie régimentaire, afin d'augmenter sa réactivité, avec l'objectif, à terme, de pouvoir engager jusqu'à deux unités élémentaires à partir de leur garnison et sur court préavis.

▶ Les rapporteurs saluent aussi les initiatives prises allant dans le sens d'un **partage d'information sur les besoins et les moyens civils et militaires disponibles**, comme la « cellule 3D » (« troisième dimension ») imaginée par le COMSUP des forces armées aux Antilles pour assurer un partage d'information et la coordination de l'activité des hélicoptères des forces armées, de la gendarmerie, de la douane et de la sécurité civile. Il s'agissait d'établir un programme de vol du jour pour le lendemain. Il est question d'intégrer d'autres vecteurs à cette programmation. Dans la perspective d'un ouragan, il est en effet de l'intérêt de tous d'optimiser les déplacements, notamment aériens, et les chargements des appareils. Cette démarche mériterait d'être étendue au niveau national et à d'autres **capacités, comme le transport de personnes contagieuses**, aujourd'hui **insuffisantes**.

DES FRAGILITÉS PROPRES AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Bien que pouvant être citées à maints égards comme des modèles de coopération civilo-militaires, les collectivités ultra-marines n'en présentent pas moins des fragilités.

▶ L'isolement à l'égard de la métropole renforce le besoin d'une coordination étroite de tous les moyens étatiques. Les rapporteurs saluent les démarches menées actuellement par les COMSUP et les préfets pour élaborer des plans

communs de transport de fret et de personnes, par exemple. Reste qu'il est indispensable de **s'assurer du maintien de certaines capacités, notamment amphibies et aériennes**. En Nouvelle-Calédonie, les forces armées sont les seules à pouvoir réaliser des évacuations sanitaires de nuit, par exemple, et les capacités aériennes sont vieillissantes.

▶ En cas de crise outre-mer, le maintien voire la **revalorisation du budget de la réserve** paraît une mesure indispensable et urgente, *a fortiori* lorsque les renforts de la métropole sont bloqués.

▶ Les opérations Harpie contre l'orpaillage illégal en Guyane et Shikandra contre l'immigration illégale à Mayotte apportent un appui opérationnel aux autorités locales, les armées étant tenues de rester en appui des forces de sécurité intérieure et de ne pas intervenir pour du maintien de l'ordre public, et ce en particulier pour l'opération Shikandra. Or, si les relations entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Armées sont excellentes et les résultats conformes aux objectifs recherchés, chacun semble avoir atteint ses limites dans l'action coercitive. **L'effort pourrait davantage porter sur les dimensions judicaire et consulaire en Guyane et à Mayotte**, par l'association du ministère de la Justice ainsi que du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, afin de renforcer les discussions avec le Brésil et les Comores afin qu'une réponse globale, objectif initial des opérations Harpie et Shikandra, soit apportée aux difficultés dans ces territoires.

DES QUESTIONS SUR L'EMPLOI DE LA RÉSERVE

Sur les 3 000 militaires engagés chaque jour dans l'opération Résilience, 500 étaient des réservistes, dont un tiers du service de santé des armées. En général, 4 000 réservistes sont engagés chaque jour, dont 1 000 pour la protection du territoire national.

Pendant la crise sanitaire, l'état-major des armées a privilégié l'emploi des forces d'active, disponibles, compte tenu de la réduction brutale des possibilités d'entraînement, plutôt que de consommer des crédits supplémentaires au titre de la réserve. Il s'agissait aussi d'éviter des déplacements pouvant être un vecteur de propagation de l'épidémie.

En cas de crise, la première limite à un engagement massif des réservistes sera en réalité **l'absence de moyens – armement mais aussi et surtout moyens de transport – dévolus en propre à la réserve** ou tout simplement excédentaires.

Les rapporteurs proposent deux mesures : d'une part, de favoriser l'ancrage territorial des réservistes en organisant **des jumelages entre des compagnies de réserve et des communes,** surtout dans les déserts militaires, et d'autre part d'**engager des réservistes dans les exercices de gestion de crise tels que le « *global game* »** prévu en Auvergne-Rhône-Alpes à l'automne 2020 pour développer leurs savoir-faire. Dans cette optique, une attention particulière doit être portée au budget de la réserve, systématiquement sous-exécuté depuis 2017.

Auditions des rapporteurs (dans l'ordre chronologique) :

– les colonels Guillaume Ponchin, responsable du territoire national à l'état-major des armées, et Bruno Helluy, responsable du territoire national au centre de planification et de conduite des opérations ;
– le général de division Patrick Bréthous, sous-chef des opérations aéroterrestres ;
– le général de brigade Frank Barrera, commandant supérieur des Forces armées de Nouvelle-Calédonie ;
– le contre-amiral Jean Hausermann, commandant supérieur des forces armées aux Antilles ;
– le général de corps d'armée Philippe Loiacono, officier général de la zone de défense et de sécurité Sud-Est ;
– Mme Emmanuelle Dubée, préfète déléguée pour la défense et la sécurité de la zone Sud-Est, et le colonel Pascal Paillot, adjoint au chef d'état-major interministériel de la zone Sud-Est ;
– M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes ;
– le colonel David Pawlowski, chef de corps du 68e régiment d'artillerie d'Afrique (camp de la Valbonne), délégué militaire de l'Ain ;
– le capitaine de vaisseau Christophe Boin, commandant maritime de Nantes et délégué militaire de Loire-Atlantique ;
– le colonel Stanislas Michel, commandant la base aérienne 123 Orléans-Bricy « Charles Paoli » et commandant de la base de défense d'Orléans, délégué militaire du Loiret ;
– le lieutenant-colonel Jérôme Thieulart, délégué militaire de l'Orne ;
– M. Christian Gravel, haut fonctionnaire de défense adjoint au sein du Service du haut fonctionnaire de défense et le colonel Michael Lentz, son conseiller militaire ;
– M. Arnaud Martin, haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère des Solidarités et de la Santé et M. Olivier Brahic, sous-directeur « veille sécurité sanitaire » de la direction générale de la santé ;
– le vice-amiral d'escadre Laurent Isnard, préfet maritime de la Méditerranée, commandant la zone maritime Méditerranée et commandant l'arrondissement maritime Méditerranée.