

Synthèse Homeland Defense : De quoi s'agit-il?

La stratégie militaire générale de la France repose sur quatre fonctions stratégiques, la dissuasion, la prévention, la projection et la protection. S'agissant de défense du territoire (*Homeland Defense*), c'est bien la protection qui nous intéresse ici au premier chef, car la notion de protection concerne exclusivement le territoire national et la population. Ceci ne signifie pas que les trois autres fonctions stratégiques n'aient pas à être considérées lorsqu'il s'agit de comprendre le concept de *homeland defense* dans sa globalité. Pour autant, en l'absence de menace militaire directe à proximité de nos frontières telle que nous l'avons connue au cours des quarante dernières années, ce concept de *homeland defense* s'apparente désormais davantage à des missions de sécurité intérieure et de sécurité civile qu'à des missions de défense strictement militaire. Impliquant en toute circonstance de satisfaire les exigences de sécurité et d'intégrité du territoire, de liberté d'action de gouvernement et de sauvegarde de la population, la protection doit répondre aux menaces de désordre, de chantage, de déstabilisation, de terrorisme et d'agression limitée. Pour savoir dans quel cadre s'inscrit ce que doit être et recouvrir le concept de *homeland defense*, il faut se rappeler quels sont les risques et menaces auxquels cette fonction de protection doit pouvoir répondre aujourd'hui.

Ce recensement, s'il ne doit pas oublier les menaces liées à des agressions volontaires, doit aussi tenir compte des risques qui proviennent bien souvent du monde moderne dans lequel nous vivons. Cet ensemble de risques et menaces comprend donc :

- les risques naturels et technologiques ;
- les risques liés au développement des loisirs et des déplacements de personnes ;
- les risques liés aux trafics de drogue et d'êtres humains, au grand banditisme et au blanchiment d'argent ;
- les risques liés à l'immigration illégale ;
- les menaces sur nos moyens informatiques et de communication ;
- les menaces liées au terrorisme et à l'emploi d'armes de destruction massive ;
- les risques et menaces traditionnels liés à une agression par des forces armées.

Ces risques et menaces, qu'ils soient des phénomènes naturels ou nés des technologies modernes, peuvent provenir d'acteurs étatiques ou non étatiques, de l'extérieur comme de l'intérieur du territoire, et peuvent être dirigés contre un nombre presque illimité d'objectifs. Les mesures pour répondre à ces menaces doivent donc être de nature législative, organisationnelle, opérationnelle et budgétaire. Les missions associées au concept de *Homeland Defense* font donc appel en priorité à la fonction stratégique de Protection, mais elles font aussi appel à la gestion de crise, à la sécurité et à la protection civiles, et font référence à des espaces nationaux ou internationaux, voire au cyberspace. Les intervenants et organismes impliqués pour mener ces missions à bien peuvent être nationaux ou internationaux, ou encore régionaux et locaux, militaires et civils, gouvernementaux et privés. Cette diversité et ce nombre d'intervenants défient toute logique organisationnelle, il est donc nécessaire de travailler et de coordonner au niveau interministériel pour répondre à ce défi. On peut ainsi définir *homeland defense* comme étant une :

« Approche intégrée, nécessitant une coordination au plus haut niveau, d'un ensemble de mesures législatives, organisationnelles, opérationnelles et budgétaires, mises en œuvre par des intervenants et organismes gouvernementaux ou privés, nationaux ou régionaux, civils ou militaires ; pour des missions principalement de protection, mais aussi de dissuasion, de prévention, voire de projection, mais aussi de gestion de crise et de protection civile et ce, dans des espaces internationaux, nationaux ou le cyberspace ; pour répondre à des désastres naturels ou technologiques ou à des menaces liées à tous les types de trafics, mais incluant aussi les attaques de missiles, le terrorisme, les attaques contre les infrastructures ou la santé de la population, qu'elles soient menées par des acteurs étatiques ou non étatiques venant de l'extérieur ou de l'intérieur du territoire. »

Tout comme les Canadiens l'ont fait, nous avons décidé de traduire *Homeland Defense* par « Défense du Territoire ». **Pour ce qui nous concerne, nous pensons qu'il s'agit bien de défendre notre terre et notre population à l'intérieur de nos frontières**, mais que dans le monde ouvert où nous vivons aujourd'hui, se cantonner à une vue intra-frontières physiques pour les actions à mener n'a plus de sens, et que par ailleurs, l'approche doit être proactive dans l'action et non pas se limiter à une posture de veille. La France utilise depuis longtemps le concept de Défense Globale, aussi, pour rester cohérent avec ce concept, nous pensons que « Défense du Territoire » est le plus adapté, faisant ainsi référence à l'un des composants de notre défense. Par contre, le concept et les politiques de *homeland defense* ont été largement « réactualisés » par les Américains depuis les événements du 11 septembre 2001. C'est pourquoi, par commodité, nous continuerons d'utiliser l'expression et l'orthographe américaine de *Homeland Defense* dans ce document lorsque nous n'utiliserons pas l'expression française de *Défense du Territoire*.

Pour autant il nous faut reconnaître que Défense du Territoire peut faire référence à une compréhension trop restreinte du concept plus global que sous-tend le vocable anglo-saxon de *Homeland Defense*. Ainsi, au cours de nos recherches et échanges nous avons été confrontés à plusieurs notions telles que celle de sécurité aérienne par extension du concept de défense aérienne, ou bien à celle de sauvegarde maritime, là aussi par extension de la défense maritime.

D'autre part, il est évident que nous avons positionné le concept de *Homeland Defense* dans une acception très large puisque nous y avons inclus les notions de catastrophes naturelles, de catastrophes technologiques, de protection des réseaux informatiques, et que nous pourrions tout aussi bien prendre en compte la notion de développement durable tant est que, par exemple, la sauvegarde maritime implique aussi la chasse aux bateaux pollueurs tout autant que le secours aux plaisanciers.

D'où l'idée de proposer aussi l'autre vocable de « Sauvegarde du Pays » pour traduire l'ensemble du concept que nous voulons englober dans ce terme anglo-saxon de *Homeland Defense*, qui correspondra peut-être mieux, demain, à une globalité plus large de ce concept.

"Homeland Defense" : Sauvegarde du pays

Etudier les évolutions du concept de « Homeland Defense » dans les pays occidentaux et proposer des pistes de réflexion pour la France dans l'Europe.

Alors que l'après Guerre Froide nous a laissés sans « ennemi identifié », et que la politique des dividendes de la paix a prévalu pendant plusieurs années après l'effondrement du bloc communiste, l'augmentation des conflits locaux, inter-ethniques, et du terrorisme, sur la quasi-totalité des continents, avec son point symbolique du 11 septembre 2001, nous a rappelé que la défense du territoire (« *Homeland Defense* » pour les anglo-saxons) reste un élément important d'une politique de défense globale. Dans le même temps, le processus de mondialisation favorise la libre circulation des hommes, des biens et de l'information, tandis que le développement industriel s'accompagne d'un accroissement des risques technologiques qui viennent s'ajouter aux risques naturels toujours d'actualité.

C'est depuis le 11 septembre 2001 que ce concept de *Homeland Defense* est revenu « à la mode ». Cet attentat sans précédent a fait prendre conscience à l'ensemble du monde, et du monde occidental en particulier, que la défense commençait par protéger son territoire et ses habitants ; que des dimensions nouvelles, incluant aussi bien la notion de défense traditionnelle que celle de protection des réseaux informatiques, devaient être prises en compte ; et qu'il convenait donc de prendre toutes les dispositions pour répondre à toutes ces menaces, qu'elles soient traditionnelles comme les désastres naturels, ou nouvelles, comme le terrorisme ou les risques technologiques. Il devient alors nécessaire de définir ce que le concept de « *Homeland Defense* » signifie pour une nation comme la France. S'agit-il de Défense du territoire, bien entendu dans sa nouvelle dimension, qui n'a rien plus rien à voir avec la DOT, mais à laquelle une traduction peut-être trop littérale pourrait laisser penser ; ou bien s'agit-il de « Sauvegarde du Pays » puisque nous sommes dans une approche totalement nouvelle qui, même dès à présent, peut par exemple inclure la notion de développement durable ?

A partir des comparaisons effectuées avec les systèmes de défense du territoire de pays auxquels nous pouvons nous comparer, ou qui ont des politiques dont on peut s'inspirer, mais aussi en étant conscient de nos propres atouts, des processus et systèmes que notre pays a déjà mis en place, avant ou après le 11 septembre, il apparaît que cinq axes de réflexion peuvent être proposés :

- Tout comme les Britanniques l'ont fait, il paraît utile que, dès à présent, des ministères pilotes soient nommés en fonction de scénarii pré établis. Ceci permettra d'affecter des responsabilités claires par ministères, notamment en matière de planification et de conduite en cas de crise.

- Du fait de la décentralisation, certains centres de coordination ont changé de niveau, certains moyens d'action, y compris financiers, ont été transférés aux conseils généraux, ou régionaux. Il s'ensuit que l'organisation militaire territoriale, aujourd'hui calquée sur la structure administrative du pays, n'a pas établi de relations avec les représentations élues des conseils généraux et régionaux. Il lui faut donc mettre en place des officiers de liaison auprès de ces conseils, ainsi que des processus de travail en commun, voire des agréments de coopération.

- Toutes les catastrophes naturelles ou technologiques auxquelles nous avons du faire face ces dernières années, même les attentats, ont montré que ce sont majoritairement des moyens du type Génie qui sont utiles pour aider les populations en détresse. Il semble donc utile de créer un régiment ou bataillon de réserve à ossature Génie, avec un appoint transmissions, par zone de défense, ces régiments ou bataillons comportant une compagnie par région de la zone de défense.

- L'approche *Homeland Defense* a montré que la planification, comme la conduite en cas de crise, devait impérativement avoir une dimension interministérielle. Il faut donc aller vers une plus grande fédération des centres de planification et de conduite de crise des différents ministères. Le CPCO (Centre de Planification et de Conduite des Opérations) des Armées doit ici être utilisé comme modèle. Il faut d'abord que la notion de planification soit bien incluse dans tous les centres qui existent aujourd'hui. Le SGDN devrait jouer ici le rôle de coordination qui lui revient. Il faut ensuite que tous ces centres, ou cellules de crise, aillent au-delà de l'échange d'officiers de liaison qui est en place actuellement. Pour cela deux approches sont possibles : soit de faire en sorte que ces centres travaillent en « *mirror image* », notamment par l'utilisation d'applicatifs communs ; soit de fédérer en un seul lieu l'ensemble de ces centres, en les équipant de matériels et de logiciels identiques, permettant ainsi d'économiser les officiers de liaison en place.

- Depuis que ce concept de *Homeland Defense* a repris de l'importance, notamment après les attentats de New York et de Madrid, nous avons utilisé l'expression Défense du Territoire pour le traduire en français. Néanmoins, à la lumière des études menées, des comparaisons effectuées, il semble que Sauvegarde du Pays soit plus approprié, car l'expression recouvre mieux l'ensemble des menaces et des missions que nous Français « dédions » au concept utilisé par les anglo-saxons. Partant des missions de Sauvegarde du Pays, qui sont définies par le terme d'OPINT (opérations intérieures), et par analogie aux missions de projection dites OPEX pour lesquelles une médaille existe, il nous paraît normal de créer une médaille des OPINT dès que possible.

Gendarmerie et Homeland Defense

Par son implantation sur l'ensemble du territoire et par ses missions de protection de la population (intégrité des personnes et des biens) et de protection de l'Etat (continuité de l'Etat et fonctionnement des organes essentiels), la gendarmerie joue un rôle essentiel dans le concept *Homeland Defense* de notre pays. Force militaire ayant des missions de police judiciaire et administrative, la **gendarmerie départementale** a en charge la sécurité publique sur 95% du territoire national, représentant environ 50% de la population française. Son organisation est calquée sur l'organisation administrative et géographique de l'Etat dans le pays, et est cohérente avec l'organisation militaire, ce qui permet d'assurer la permanence, la polyvalence et la veille opérationnelle prenant en compte la dimension européenne, et d'assurer ainsi un « continuum » temps de paix – crise – guerre, certainement unique dans les organisations mondiales de *homeland defense*. Sa mission est assurée à la base par un maillage de 3607 brigades regroupées en 397 compagnies de gendarmerie départementale dont le commandant est l'interlocuteur privilégié du sous-préfet dans la circonscription, et du procureur de la République dans le ressort de son tribunal. Il y a 97 groupements de gendarmerie au niveau départemental dont le commandant est l'interlocuteur du préfet et du procureur général. 22 légions correspondent aux régions administratives, tandis que 7 régions sont calquées sur les zones de défense. Ce réseau, dont la disponibilité et la proximité sont celles de la gendarmerie départementale, dispose aussi d'unités spécialisées telles que les pelotons de surveillance et d'investigation (PSIG), les unités de recherche, les brigades de prévention de la délinquance juvénile, les unités motorisées, les unités de montagne et les sections aériennes dont les hélicoptères sont si utiles à toutes les interventions. Si ces unités spécialisées ont une mission bien spécifique, elles participent aussi, tout naturellement, à la recherche du renseignement et à son acheminement dès que le besoin s'en fait sentir et renforcent ainsi la mission de sécurité. La mission de police administrative de la gendarmerie recouvre un domaine très vaste, avec en particulier le renseignement, la police aux frontières y compris dans les ports et aéroports, et enfin la police des étrangers, trois domaines clés de la sécurité dans le concept de *homeland defense*.

Pour assurer ses missions, en particulier de protection de l'Etat, la gendarmerie dispose aussi de plusieurs types d'unités telles que la **gendarmerie mobile** dont l'organisation est identique à celle de la départementale, mais s'arrête au niveau des légions de gendarmerie mobile et n'a aucune responsabilité territoriale puisque sa mission principale est de contribuer à la sécurité et au maintien de l'ordre. Elle possède aussi des unités spécialisées telles que la **Garde Républicaine** dans sa mission de sécurité des instances gouvernementales ; la **gendarmerie maritime** qui concourt à la sécurité des installations de la Marine nationale, aux secours en mer, et à la conduite d'enquêtes judiciaires ; la **gendarmerie de l'air** qui assure les missions de sécurité et de police dans l'enceinte et aux abords immédiats des bases aériennes militaires ; la **gendarmerie des transports aériens** qui est chargée de la sécurité dans les aérodromes civils ; la **gendarmerie de l'armement** qui assure la sécurité des installations de la Délégation générale pour l'armement (DGA) et le **GSIGN** (composé du GIGN, de l'EPIGN et du GSPR), dont les unités d'intervention sont spécialisées dans la lutte antiterroriste, la protection de personnalités et la recherche du renseignement.

Comme les autres armées, la gendarmerie est composée de militaires professionnels à base de sous-officiers, dont l'exigence de compétence et de déontologie sont les garants des responsabilités qui leurs sont confiées, du pouvoir de restreindre les libertés des citoyens, accentuée par le phénomène de dispersion et donc d'initiative individuelle.

Dans le cadre de l'ensemble de ses missions, y compris de ses missions de défense, et au terme de la loi de programmation 2002, la gendarmerie occupera, en volume (100 000 hommes), la deuxième place dans le dispositif de la défense. En effet, en plus de ses effectifs permanents, elle pourrait compter dans ses rangs la moitié des réservistes avec 40.000 hommes (cible 2015), dont 17 000 (cible 2004) forment la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau et sont dotés d'ESR (Engagement à Servir dans

le Réserve). Ces effectifs lui permettent, en plus des missions de sécurité citées ci-dessus, d'assurer la sécurité des points sensibles civils et militaires et de protéger les institutions de la République.

La gendarmerie est donc une organisation clé du concept de *homeland defense* de par son maillage du pays, sa connaissance du milieu ambiant, ses unités spécialisées et son réseau de transmission permettant d'acheminer l'information en temps réel. Elle recouvre, à beaucoup d'égards, les missions qui sont dévolues aux organisations de « home guard » dans les pays nordiques.

Le rapprochement récent pour emploi de la police et de la gendarmerie, ainsi que la création des groupes d'intervention régionaux dans le domaine de la police judiciaire, relèvent d'une volonté de rationalisation de l'utilisation des forces et de simplification des conditions d'emploi. Le renforcement de la rationalité du maillage territorial est accentué par l'emploi « zonal » des unités de maintien de l'ordre au bénéfice des circonscriptions de police nationale (CRS) et des Légions de Gendarmerie (EGM), concourant ainsi à une plus grande efficacité de la sécurité mais aussi de la défense du territoire.

D.O.T et Organisation territoriale dans le cadre de la Homeland Defense en France¹

Ainsi que le précise l'article 1 du décret N° 73-235 du 01/03/1973 : « *la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT), en liaison avec les autres formes de la défense militaire et avec la défense civile, concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation* ». Mise en œuvre sur décision du gouvernement en présence d'une menace extérieure reconnue en comité de défense, ou d'une agression qu'il lui appartient d'apprécier, *elle recouvre l'ensemble des actions militaires conduites au sol et à l'intérieur des frontières*, pour assurer la sécurité et l'intégrité du territoire national. La DOT n'est pas à proprement parler un état juridique, car elle ne comporte pas l'attribution automatique des pouvoirs d'ordre public à l'autorité militaire. Autorités civiles et militaires restent responsables de leurs missions spécifiques, en s'apportant un concours mutuel.

La notion de « *défense sur le territoire* » apparaît dans le décret 2000-555 de juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense, en substitution de celle de « défense militaire terrestre ». Elle recouvre deux domaines, la DOT et la contribution des forces armées à la défense civile. *Elle concourt directement à la protection*, l'une des quatre grandes fonctions stratégiques de la défense. Les décrets relatifs à la DOT, à la défense maritime du territoire, à la défense aérienne et aux opérations aériennes menées au-dessus ou à partir du territoire, définissent trois formes de défense militaire qui, avec la défense civile, concourent à la défense du territoire, notion reliée à la fonction protection.

En situation de DOT, l'ensemble des opérations militaires sur le territoire national est placé sous le commandement du Chef d'Etat-Major des armées (CEMA), qui peut être nommé CEMGA sur décision du gouvernement, et qui exerce son commandement soit directement, soit par l'intermédiaire d'un commandant opérationnel désigné. Il décide de l'utilisation des unités en liaison avec les trois chefs d'Etat-major et le directeur de la Gendarmerie nationale.

L'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) constitue l'interface entre autorités civiles et militaires pour tout ce qui concerne la contribution des armées à la défense civile. Elle comprend le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), centre permanent au niveau national ; les officiers généraux de zone de défense (OGZD) ou les COMSUP pour les DOM/TOMs, conseillers militaires des préfets de zone, qui disposent d'un état-major interarmées (EMIA) ; en métropole, au niveau des départements se trouvent les délégués militaires départementaux (DMD), conseillers militaires des préfets de département. La zone de défense est le cadre dans lequel les efforts civils et militaires de défense sont coordonnés. L'organisation territoriale interarmées de défense créée par arrêté du 28/06/2000 a pour objet de coordonner l'action des armées et services interarmées contribuant à la défense civile et de préparer et conduire, le cas échéant, l'action des forces armées (incluant la gendarmerie), pour la mise en œuvre des mesures de DOT.

La participation des armées aux missions de défense civile comporte deux volets différents : - des missions de sécurité civile qui sont dorénavant des actions mettant en œuvre du personnel et/ou des matériels spécialisés, les actions à base de main-d'œuvre ayant été abandonnées par les armées ; - des missions de sécurité générale qui s'exécutent normalement selon des plans généraux de protection et les plans de sécurité générale qui y sont ou non inclus. *Dans tous les cas les actions des unités militaires engagées en appui de la défense civile se font sous la responsabilité des autorités civiles et selon les règles du droit commun*. Permanente pour ce qui concerne la protection des installations militaires sensibles, la DOT permet la mise en œuvre, à un stade de crise ultime, de mesures spécifiques (plans de défense) préparées dès le temps de paix.

¹ Réf. Mémento de Défense sur le territoire N°0410/DEF/IDOT/ENT/NP

En DOT, la mise en œuvre simultanée des missions de défense militaire au sol, de défense civile et de défense économique se traduit par un renforcement important des structures de coopération et de coordination civilo-militaires matérialisées par l'activation permanente des Centres Opérationnels de Défense (COD) zonaux et départementaux.

L'entraînement aux missions de défense et de sécurité a pour objet la mise en œuvre de la planification antiterroriste, dont le plan Vigipirate est le socle permanent. Cet entraînement est conduit dans le cadre interministériel, qui dans ce cas relève de la responsabilité du premier ministre, et dans le cadre ministériel, dans ce cas sous la responsabilité de chaque ministre. Jusqu'à présent l'entraînement interministériel était conduit selon un rythme triennal. Première année : phase d'étude et de réflexion. Deuxième année consacrée à la préparation et à l'exécution d'exercices interministériels au niveau de la zone de défense et éventuellement des départements. Troisième année : exercice national (EXINNAT). Ce concept triennal est en cours de révision. Le SGDN prône des exercices, (à l'exclusion du nucléaire, objet de plans spéciaux), qui impliquent successivement ou simultanément tous les niveaux territoriaux, départemental, zonal, national et international. Le SGDN assure la coordination de l'entraînement interministériel de défense et de la validation du calendrier de l'ensemble des exercices, interministériels comme ministériels.

L'entraînement militaire à la défense sur le territoire a pour objectif de préparer les Etats-Majors et les forces à un emploi opérationnel dans un contexte de coopération civilo-militaire, en vue de participer efficacement : - aux missions de sécurité civile, notamment lors de l'activation des plans de secours en cas de catastrophes ; - aux missions de sécurité générale en cas d'activation de plans particuliers (ex : Vigipirate) et des plans généraux de protection en cas de crise ; - et, le cas échéant, à la mise en œuvre des plans de défense opérationnelle du territoire (PDOT).

Le contexte de « Homeland Defense », en particulier dans son approche actuelle et son volet antiterroriste, va bien au-delà de la seule dimension terrestre. La menace qui avait présidé à la naissance de la DOT ayant disparu, celle-ci, bien que toujours valide en terme de concept, n'est plus, pour le moment, un cadre de référence, ni un élément déterminant de l'approche française de « Homeland Defense ».