

# Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population

## RAPPORT AU PARLEMENT



# 2016







# Préface

L'engagement de nos armées et de nos moyens de défense a atteint un niveau exceptionnellement élevé, imposant un déploiement et une mobilisation sans précédent dans notre histoire récente. Cette mobilisation tient pour partie aux missions que nous conduisons sur plusieurs théâtres d'opérations extérieures, au Moyen-Orient et en Afrique. Mais elle résulte également de la participation des armées à la protection du territoire national, en particulier depuis le lancement de l'opération *Sentinelle* à la suite des attaques du mois de janvier 2015. L'expansion de *Daech* traduit l'affirmation d'une menace militarisée, résolument organisée,

et qui vise explicitement l'ensemble de nos concitoyens. Les attentats multiples survenus dans le monde au cours de l'année 2015, en particulier ceux qui ont frappé la France le 13 novembre, ont tragiquement démontré la nécessité d'adapter notre réponse aux caractéristiques et évolutions de cette menace. La situation dans laquelle nous nous trouvons, parce qu'elle est susceptible de perdurer, appelle donc, en ce qui concerne le ministère de la défense, une refonte de notre posture de protection, tout en préservant nos capacités pour assumer pleinement les deux autres missions majeures de notre stratégie de défense et de sécurité nationale que sont, pour les armées et la défense dans son ensemble, l'intervention et la dissuasion.

Le présent rapport, que le Gouvernement s'est engagé à remettre au Parlement lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire en juillet 2015, a pour objet de présenter aux représentants de la Nation les orientations arrêtées pour le renouvellement du concept et de la doctrine d'emploi des armées sur le territoire national, où elles agissent en particulier, dans le milieu terrestre, pour la manœuvre de sécurité intérieure placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Les missions de défense et de sécurité sur le territoire national sont anciennes et organisées par la Constitution et la Loi. En métropole comme dans nos outremer, les armées réalisent quotidiennement des missions intérieures, sur terre, dans nos espaces aéromaritimes de souveraineté et dans les airs. Le plus souvent interministérielles, parfois en coopération avec des pays alliés comme en Guyane pour lutter contre l'orpaillage illégal, ces missions impliquent directement nos militaires dans la sécurité quotidienne de notre pays et de nos concitoyens.

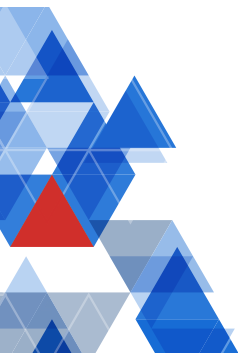
Les postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime constituent des missions pérennes de l'armée de l'air et de la marine nationale, engagées en tout temps pour anticiper, prévenir et contrer toute menace et tout risque dans notre environnement direct, ce rapport l'illustre. Dans le milieu terrestre, outre des appoints ponctuels mais notables pour la sécurité civile, l'emploi des armées pour la protection du territoire national se résumait jusqu'au 7 janvier 2015 à une participation au plan Gouvernemental *Vigipirate* de quelques centaines de soldats. L'opération *Sentinelle* et le déclenchement pour la première fois du contrat de protection à 10 000 hommes, ont fait changer cet engagement d'échelle et de nature s'agissant d'interventions terrestres sur le territoire.

Cet engagement inédit et durable, décidé par le Président de la République, de plusieurs milliers de militaires en appui de la mission de sécurité intérieure et de contre-terrorisme conduite par les forces de sécurité intérieure se place, pour les armées et services de la défense, dans la continuité de nos opérations extérieures pour lutter contre *Daech*. Il imposait une réflexion et un débat au sein de nos institutions que je suis heureux de porter devant les élus de la Nation.

Jean-Yves Le Drian  
Ministre de la Défense

# Sommaire

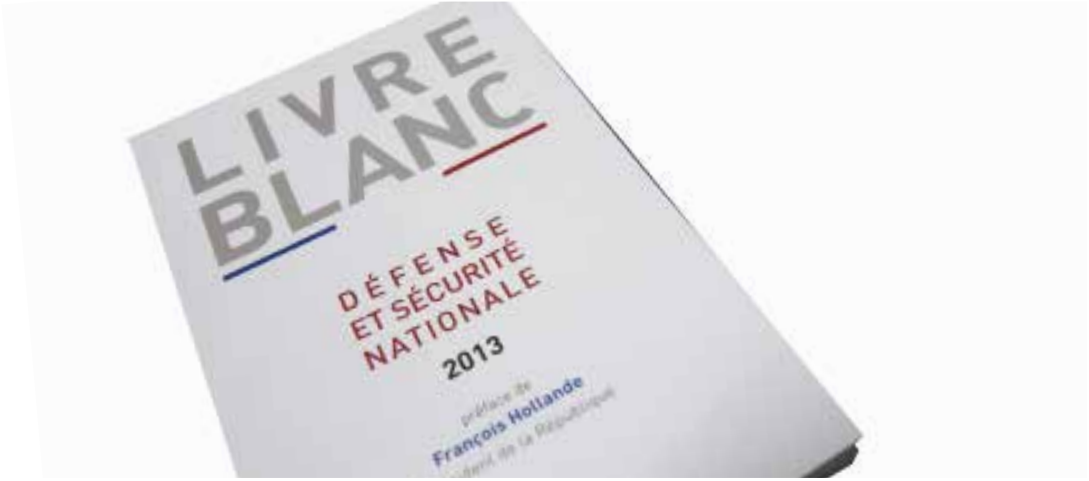
- ▶ **INTRODUCTION** 7
- ▶ **PARTIE 1. Le rôle des armées sur le territoire national : perspective historique et comparaisons internationales** 9
  - 1. Évolution de l'engagement des armées sur le territoire national
  - 2. Comparaisons internationales
- ▶ **PARTIE 2. Évolution des menaces visant le territoire national** 15
  - 1. Caractérisation générale de la menace terroriste
  - 2. *Al Qaïda*, toujours menaçante
  - 3. *Daech* : l'idéologie conquérante du « Califat »
  - 4. Une menace terroriste d'une intensité et d'une dangerosité inédites sur le territoire national
  - 5. Une réponse complète
- ▶ **PARTIE 3. Le cadre d'engagement des armées sur le territoire national** 19
  - 1. Le cadre juridique
  - 2. La stratégie de défense et sécurité nationale
  - 3. Le nouveau contrat de protection, un engagement à part entière en complément des forces de sécurité intérieure
  - 4. Une posture des armées renouvelée
- ▶ **PARTIE 4. Un périmètre des missions lié aux spécificités et principes d'emploi de l'armée professionnelle** 33
  - 1. Les spécificités de l'armée professionnelle
  - 2. Les principes d'engagement des armées sur le territoire national
  - 3. Le périmètre des missions sur le territoire national
  - 4. L'opération *Sentinelle* et le dépassement de la logique *Vigipirate*



▶	<b>PARTIE 5. Les moyens des opérations intérieures</b>	<b>41</b>
	1. Des aptitudes militaires à consolider	
	2. Des capacités à renforcer	
	3. La rénovation de la politique des réserves	
	4. La protection juridique du personnel en opération intérieure	
	5. Le cadre budgétaire	
	6. L'effort nécessaire sur le soutien	
▶	<b>CONCLUSION</b>	<b>49</b>
▶	<b>ANNEXES</b>	<b>51</b>
	1. Principaux textes relatifs à l'engagement des armées sur le territoire national	
	2. La protection du ministère de la défense	
	3. Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Extraits relatifs à la fonction protection	
	4. Les postures de milieu	
	5. Exemple de l'opération intérieure de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane : <i>Harpie</i>	
	6. Bilans de l'engagement des armées sur le territoire national depuis 2012	
	7. Dispositif des forces de souveraineté	
	8. Forces déployées au 12 janvier 2016	



© Marine nationale



© DfCoD



© J.J. Chataud / DfCoD

## INTRODUCTION

« Le Gouvernement remet, avant le 31 janvier 2016, un rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population. Ce rapport fait l'objet d'un débat. »<sup>1</sup>

Les attentats qui ont frappé la France au mois de janvier 2015 ont conduit le Président de la République à mettre en œuvre, pour la première fois, le contrat opérationnel de protection des armées. Prévus dès 2008 dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et réaffirmés dans la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019<sup>2</sup>, ce contrat correspond désormais à un déploiement « *dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, de 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes* ».

Cet engagement maximal a été atteint après les attaques terroristes en janvier et novembre 2015.

Depuis lors, par le volume d'effectifs déployés, le territoire national constitue le premier théâtre d'engagement des armées. En moyenne, près de 11 000 militaires contribuent quotidiennement à la protection de notre territoire et de ses approches, sans compter ceux engagés pour la propre protection du ministère de la défense. Auparavant, le déploiement de forces terrestres était pour l'essentiel un appoint ponctuel au dispositif de sécurité intérieure dans le cadre du plan Gouvernemental *Vigipirate* et dans le prolongement des dispositifs de sûreté de nos espaces aéromaritimes. Il couvrait également des missions occasionnelles ou plus pérennes comme *Harpie* en Guyane.

Si le ministère de l'intérieur est « *responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et la sécurité nationale* »<sup>3</sup>, le déclenchement de l'opération *Sentinelle* constitue pour les armées une inflexion majeure dans leurs engagements opérationnels, au-delà des seuls effectifs mobilisés.

Les attentats de novembre ont dramatiquement confirmé les scénarios d'emploi les plus exigeants de nos armées et la validité des analyses conduites depuis janvier 2015 au sein du ministère de la défense pour faire évoluer le dispositif et la doctrine d'engagement des armées vers plus d'efficacité.

En effet, ces actes de guerre commis sur notre sol sont le fait d'organisations terroristes militarisées, capables de planifier des actions coordonnées et de manœuvrer comme des commandos. Cette nouvelle menace, par sa dangerosité, justifie la militarisation de notre réponse, tandis que l'extension de son champ d'action, son ubiquité et l'élargissement des cibles visées appellent à un emploi des armées de plus en plus réactif, souple et manœuvrier. De plus, face à cet ennemi, qui se joue des distinctions traditionnelles entre « l'intérieur » et « l'extérieur » et vise notre société dans son ensemble, notre sécurité nationale repose plus que jamais sur une articulation très serrée entre sécurité intérieure et défense extérieure.

C'est dans ce contexte de contre-terrorisme intérieur et extérieur que doit s'inscrire la redéfinition de la stratégie de défense appliquée à la fonction de protection. Complémentaires des forces de sécurité intérieure, entièrement professionnalisées depuis vingt ans, les armées présentent des spécificités et qualités intrinsèques, acquises sur différents théâtres extérieurs exigeants, qu'elles peuvent employer au service de la protection de nos concitoyens sur le territoire national. Agissant dans l'ensemble du spectre des opérations, ce sont les mêmes soldats, marins et aviateurs qui sont engagés par le Président de la République au service de l'ensemble de notre défense et de notre sécurité.

L'engagement des armées sur le territoire national ne relève pas de l'article 35 de la Constitution. Ce dernier définit en effet les conditions de mise en œuvre de la guerre et des interventions des forces armées à l'étranger.

Ce rapport a donc pour objet de présenter au Parlement le périmètre des missions des armées et les évolutions du cadre d'engagement des opérations intérieures, face à la modification substantielle de la menace pesant sur notre sol et nos concitoyens depuis un an.

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

<sup>2</sup> Rapport annexé, article 2, de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

<sup>3</sup> Article L 1142-2 du code de la défense.





# PARTIE 1

Le rôle des armées sur  
le territoire national :  
perspective historique  
et comparaisons  
internationales

1. Évolution de l'engagement  
des armées sur le territoire  
national
2. Comparaisons internationales



## LE RÔLE DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL : PERSPECTIVE HISTORIQUE ET COMPARAISONS INTERNATIONALES

### 1. ÉVOLUTION DE L'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Les armées françaises, initialement engagées dans la défense du territoire national face à des agressions étrangères, ont également joué, depuis la révolution française et jusqu'au conflit algérien, un rôle important dans le maintien et le rétablissement de l'ordre public en France.

Ce rôle a toutefois évolué avec le temps. L'émergence de forces spécialisées y a fortement contribué, autant que les équilibres démocratiques, qui ont conduit à démilitariser le maintien de l'ordre public – sauf circonstances exceptionnelles – et à concilier, en tout état de cause, les besoins et nécessités opérationnelles avec le respect des principes qui fondent la République (cantonnement territorial et juridique de la force armée ; subordination au pouvoir politique).

À la lumière de cette Histoire, la norme aujourd'hui ne saurait donc être celle de l'emploi permanent de la force militaire sur le territoire national en maintien de l'ordre. Cet emploi n'est concevable que s'il est consenti à raison de la nécessité de faire face à un péril majeur pour la Nation.

La fin de la guerre froide et la disparition historique du risque d'invasion du territoire ont fait tomber en désuétude le concept de défense opérationnelle du territoire hérité de la guerre froide.

Mais tous les Livres blancs sur la défense depuis le début de la V<sup>e</sup> République ont mis en valeur le rôle et la mission des armées dans la défense et la protection du territoire et de la population. Celle-ci, du reste, ne comprendrait guère que les armées, engagées régulièrement depuis la fin de la guerre froide dans des opérations internationales au nom de la sécurité extérieure et des responsabilités de la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, ne s'investissent pas dans sa mission de protection, lorsque le danger, à la fois extérieur et soutenu ou développé à l'intérieur, la menace directement.

L'offensive terroriste que nous connaissons aujourd'hui actualise ce rôle que d'aucuns avaient jugé un peu théorique, et bouscule en même temps les équilibres traditionnels, car les objectifs des terroristes comme les niveaux de violence atteints remettent en question les catégories de pensée qui prévalaient jusque-là : il ne s'agit ni d'invasion du territoire, ni de simple concours

supplémentaire épisodique aux forces de sécurité intérieure, mais bien d'une menace d'un nouveau genre, durable et d'une virulence inédite. Anticipant des dangers de ce type, les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et 2013 prévoient la prise en compte de la continuité possible entre menace extérieure et danger à l'intérieur du territoire, et donc entre défense et sécurité nationale. Il s'agit bien d'apporter une réponse cohérente à l'affirmation de risques susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de nos frontières.

### 2. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Parce que des éléments de comparaison internationale semblent aussi nécessaires qu'une mise en perspective historique, le ministère de la défense s'est également intéressé à la conception qu'ont certains États démocratiques voisins du nôtre de l'engagement des armées sur leur territoire national.

Dans ce domaine, le rôle confié aux militaires dans des opérations de sécurité intérieure diffère d'un pays à l'autre, notamment entre la France, l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni.

Au niveau des principes, cependant, toutes les démocraties affirment la nécessité d'un contrôle civil de l'action des armées et d'une délimitation stricte entre ordre interne et ordre externe, entre forces de police et armées. De même est partagée la conception des armées comme réservoir de compétences spécifiques en situation de crise ou de catastrophe.

En revanche, le déploiement des armées sur le territoire national de façon prolongée à des fins de lutte contre la criminalité organisée ou contre le terrorisme est une spécificité française et italienne, qui trouve cependant également des traductions au Royaume-Uni principalement et en Espagne à l'occasion de plans particuliers mis en place suite à des attaques terroristes.

Les procédures et dispositifs retenus peuvent varier d'un pays à l'autre, compte tenu du contexte historique ou politique et des dispositions juridiques particulières à chaque État.

#### 2.1. Une conception partagée du déploiement des armées : en situation de crise, sous commandement militaire mais sous la responsabilité des autorités civiles

Les pays occidentaux présentent une conception commune des armées comme réservoir de

compétences spécifiques, mobilisables en appui des forces de sécurité intérieure en situation de crise ou catastrophe. La **France** prévoit l'emploi de moyens et de personnel militaires afin de lutter contre les feux de forêt (plans *Héphaïstos*), à la suite d'intempéries, en cas de crise majeure<sup>1</sup> ou dans des situations exceptionnelles : découverte de munitions non explosées, crash aérien, protection de chefs d'États et autres événements majeurs. Elle peut déployer des unités militaires en situation de crise dont certaines possèdent des compétences spécifiques (brigade des sapeurs-pompiers de Paris) ou associer les armées aux missions de sécurité civile<sup>2</sup>. Elle dispose pour cela, entre autre, du contrat de protection mobilisable en une semaine.

précisé par la loi sur les situations d'urgence dans le domaine civil<sup>3</sup>. Aux **États-Unis**, le soutien militaire aux autorités civiles en situation d'urgence est également prévu ; le Gouvernement fédéral ainsi que le Gouvernement de chaque État peuvent activer un plan de coordination entre les autorités, le secteur privé et les forces militaires<sup>4</sup>. L'**Italie** mobilise quant à elle régulièrement les armées sur son territoire dans le cadre de missions de secours à la suite d'une catastrophe naturelle majeure ou en situation de crise. La marine italienne est fortement mise à contribution dans la crise des réfugiés (opération *Mare Sicuro*). Les six pays feraient également appel à leurs armées en situation de crise nucléaire, radiologique, biologique et chimique.



AFP

Dispositif de protection COP21 (novembre 2015)

L'**Allemagne** retient une approche similaire, en prévoyant l'emploi de moyens matériels et humains de la *Bundeswehr* en cas de crise majeure ou en situation d'urgence ; cet emploi reste néanmoins soumis au respect strict du principe de subsidiarité (en complément des forces de police) et fortement encadré par la Loi fondamentale. Le **Royaume-Uni** prévoit l'action des armées sur le territoire national en situation de crise dans un cadre interministériel

Certains pays ont constitué des réservoirs de forces ayant vocation à intervenir en situation d'urgence sur leur territoire et formés à cette fin. En 2006, l'**Espagne** a créé une unité spécifique (*l'Unitad Militar de Emergencia*), constituée à partir de composantes des trois armées et ayant pour finalité de préserver la sécurité des citoyens en cas de risque avéré, de catastrophe, de calamité, ou lorsque la puissance publique en exprime le besoin. En dehors de *l'Unitad Militar de Emergencia*, l'armée de terre espagnole peut

1 Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure, n° 10100/SGDSN/PPS/- du 3 mai 2010.

2 Loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile, 13 août 2004, art. 2.

3 *Civil Contingencies Act, 2004.*

4 *National Response Framework's Emergency Support Functions, 2013.*

Intervenir directement au profit des autorités civiles pour des missions de prévention du risque incendie, ou le concours spécifique apporté aux autorités civiles dans des opérations de sécurisation en appui des forces de l'ordre (menace terroriste, événements de grande ampleur). Cependant, pour des raisons historiques, le déploiement des armées sur le territoire national dans la durée ne fait pas consensus.

La mise en œuvre des moyens matériels et humains des armées sur le territoire national est réalisée selon des modalités différentes pour chacun des États précités, mais s'exerce toujours sous la responsabilité des autorités civiles. En **France**, sous l'autorité du Président de la République chef des armées, l'organisation et l'emploi des armées sur le territoire national sont toujours placés sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées. Leur engagement doit s'inscrire dans la manœuvre d'ensemble de sécurité intérieure placée sous la responsabilité politique et opérationnelle du ministre de l'intérieur (article 1142 2 du code de la défense). Les missions relèvent de la responsabilité des autorités civiles compétentes, par voie de réquisition<sup>5</sup> ou de demande de concours<sup>6</sup>, en principe, dans un cadre espace-temps défini et précisant un effet à obtenir.

L'**Espagne** retient une organisation similaire : la demande de concours d'une communauté autonome est adressée au délégué du Gouvernement (équivalent du préfet) qui la transmet au ministère de l'intérieur. Les moyens militaires restent en unités constituées sous le commandement de leurs autorités aux ordres du chef d'état-major des armées.

Au **Royaume-Uni**, les demandes d'assistance du ministère de la défense en situation d'urgence sont adressées au Gouvernement par le groupe de coordination stratégique, organisme local chargé de la résilience face à une situation d'urgence<sup>7</sup>. Si l'emploi des moyens matériels et humains des armées fait l'objet de discussions dans le cadre du groupe de coordination stratégique, il reste assujéti à la chaîne de commandement défense.

<sup>5</sup> Administrative ou judiciaire.

<sup>6</sup> Dans le cadre de sa responsabilité en matière de préparation et d'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité, le préfet de zone peut assurer la répartition des moyens mis à disposition par les armées suite à une demande de concours adressée à l'autorité militaire.

<sup>7</sup> Au Royaume-Uni, l'outil de coopération principal entre les différents organismes impliqués dans la gestion de crise au niveau local est le forum régional pour la résilience (découpage selon les zones de compétence de la police).

En situation d'urgence, un groupe de coordination stratégique est mis en place et peut adresser au gouvernement les demandes d'aide de la défense.

Aux **États-Unis**, les différentes Gardes nationales (au nombre de cinquante-quatre) sont mobilisables par le gouverneur de leur État en situation de catastrophe naturelle. L'intervention du *Department of Defense* est impérativement subordonnée à une demande d'aide (*Request for Assistance*) adressée par les autorités civiles ; en cas d'intervention, les moyens de la réserve sont utilisés autant que possible et restent sous le commandement du *Department of Defense*.

L'**Allemagne** prévoit l'emploi des armées sur le territoire national en situation de crise<sup>8</sup>, et a mis en place un commandement des missions territoriales de la Bundeswehr en février 2013<sup>9</sup>. L'autorité militaire conserve le commandement des capacités militaires (moyens matériels et humains) mises à disposition des autorités civiles.



Dispositif de soutien de la *Bundeswehr* dans le cadre de l'accueil des réfugiés (2015)

## 2.2. Un emploi des armées différencié dans le domaine de la lutte contre le terrorisme

### 2.2.1. La majorité des États étudiés ont mis en place des dispositifs ponctuels d'engagement de leurs armées sur le territoire national, afin de prévenir et de lutter contre des actes terroristes

<sup>8</sup> Article 35 de la loi du 8 mai 1949.

<sup>9</sup> *Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr, KTABw*.



L'Espagne a adopté un dispositif permettant au ministère de l'intérieur de demander, en cas de menace terroriste, la participation des armées. Celles-ci sont alors sollicitées pour des missions de protection de points sensibles nécessitant des effectifs importants, du soutien logistique, ou pour fournir des compétences et des matériels spécifiques. En 2004, à la suite des attentats perpétrés à Madrid le 11 mars, les armées avaient ainsi appuyé les forces de sécurité intérieure dans la lutte antiterroriste en mettant en œuvre l'opération *Romeo-Mike* : 4 700 soldats espagnols furent déployés, principalement dans les gares et aéroports espagnols, dans le but de dissuader toute attaque terroriste. Néanmoins, le souvenir du franquisme rend polémique l'emploi des armées sur le territoire espagnol en dehors de situations exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises nécessitant des compétences spécifiques), y compris au titre de la lutte contre le terrorisme.

Après avoir employé les armées dans le contexte de la lutte antiterroriste en Irlande du Nord<sup>10</sup>, le Royaume-Uni vient d'adopter un dispositif d'emploi des armées sur le territoire national, à la suite des attentats de janvier 2015 à Paris et du déploiement en France de l'opération *Sentinelle*. Ce dispositif, précisé dans la dernière « Revue stratégique de défense » (équivalent de nos Livres blancs), est activable dans un délai de quelques heures et vise à protéger des sites sensibles contre la menace terroriste. Il peut être maintenu pendant un maximum de quatorze jours, avec trois niveaux de forces en alerte (opération *Temperer*).

Les États-Unis fonctionnent selon un régime fédéral, au sein duquel chaque État dispose d'une certaine indépendance dans la gestion des affaires internes. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les forces terrestres ont été engagées dans des missions de protection. En 2002, un commandement en charge de toutes les opérations sur le territoire national a été créé (*US Northern Command*). En matière d'opérations intérieures, la Garde nationale joue un rôle majeur et peut être renforcée d'unités de l'*U.S Army* dans le cadre de missions de protection, de secours et de sécurité intérieure. Le recours aux forces fédérales d'active pour des missions de sécurité intérieure n'est envisagé que dans de rares circonstances et serait décidé au plus haut niveau politique.

L'Allemagne reste réservée quant à l'emploi des armées sur le territoire national pour lutter contre la menace terroriste. Si le Gouvernement peut, en

situation d'extrême urgence, décider de l'emploi de moyens militaires sur le territoire national afin de lutter contre la menace terroriste<sup>11</sup>, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre à ce jour.

### 2.2.2. Pour des raisons historiques et culturelles, une minorité d'États disposent de plans permanents d'implication des armées dans la prévention et la lutte contre le terrorisme

Dans les années 1990, la France a fait figure d'exception dans la définition et la mise en œuvre d'un plan Gouvernemental permanent de prévention et de protection contre la menace terroriste impliquant les armées sur le territoire national. En 1995, à la suite des attentats du RER à la station Saint-Michel et du métro Maison blanche, elle a instauré le plan *Vigipirate* (Plan Gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes<sup>12</sup>). Depuis le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008<sup>13</sup>, les contrats opérationnels des armées comportent un volet attaché à la fonction de protection, allant bien au-delà des dispositifs *Vigipirate* éprouvés depuis les années 1990. Dans le cadre de l'opération *Sentinelle* déclenchée le 12 janvier 2015, 7 000 soldats sont déployés en permanence sur le territoire national, cet effectif ayant été porté à 10 000 suite aux attentats du 13 novembre ; après la dixième relève en décembre 2015, 70 000 militaires avaient déjà été engagés sur l'ensemble du territoire national dans cette opération à laquelle s'ajoutent des dispositifs permanents et les autres opérations intérieures (*Harpie*,...).

Dans une logique similaire, l'Italie sollicite ses armées pour contribuer aux missions de sécurité intérieure, en particulier en matière de contrôle du territoire national et de prévention du terrorisme. L'armée de terre italienne (*Esercito*) dispose d'une grande expérience, grâce à plusieurs opérations de contrôle du territoire menées depuis 20 ans en appui des forces de sécurité intérieure (police et carabinieri). L'emploi des armées sur le territoire en Italie a été éprouvé d'une part dans le cadre de la lutte contre les mouvements mafieux et d'autre part pour faire face aux problématiques liées aux flux migratoires

<sup>11</sup> Décision de la Cour constitutionnelle, 17 août 2012.

<sup>12</sup> Si le premier plan gouvernemental *Pirate* date de 1981 (il vise à faciliter les prises de décision du Premier ministre dans la lutte contre le terrorisme), le plan *Vigipirate* de 1991 a défini la répartition des responsabilités centrales et territoriales.

<sup>13</sup> Les armées sont prioritairement engagées dans des missions de sécurisation (protection de points d'importance vitale, contrôle de zones et d'itinéraires notamment), complétées les cas échéant par des missions requérant la mise en œuvre de moyens particuliers (nucléaire, radiologique, biologique et chimique, génie, transmissions, circulation, logistique, etc.).

<sup>10</sup> L'armée britannique fut engagée dans des missions de contre-insurrection en Irlande du Nord de 1969 à 2007 dans la lutte contre l'*Irish Republican Army*.

(Sicile, Sardaigne notamment). L'opération *Strade Sicure* instaurée en août 2008 mobilise ainsi jusqu'à 6 600 militaires en Italie même. Les opérations de contrôle du territoire sont prévues par le code italien de la défense (art. 92 et 93) et, pour leur volet de lutte contre la criminalité, par la loi relative aux mesures d'urgence en matière de sécurité publique<sup>14</sup>.



Opération *Strade Sicure* - Italie

Si l'emploi des armées dans la gestion de crise, de catastrophes naturelles ou nucléaire, radiologique, biologique et chimique sur le territoire national fait consensus au sein des États étudiés, leur emploi dans des missions sur le territoire national en appui des forces de sécurité intérieure diffère donc d'un État à l'autre, qu'il s'agisse de maintien de l'ordre ou de lutte contre le terrorisme.

Trois tendances peuvent être identifiées :

- **missions sur le territoire national uniquement en cas de danger extrême** – le **Gouvernement fédéral d'Allemagne** peut décider d'engager les forces armées en appui des forces de police lorsqu'un danger menace l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de la Fédération, avec stricte séparation entre missions de police et missions des armées ;
- **missions sur le territoire national dans des cas de troubles importants** – le **Royaume-Uni** retient une approche de soutien par les forces armées des forces de police, néanmoins aucun déploiement de ce type n'a encore eu lieu depuis l'opération *Banner* en Irlande du Nord (contrôle de foules, sécurisation, intervention, rétablissement d'itinéraires, etc.) ; en **Espagne**, la loi organique sur la défense nationale prévoit l'appui des armées aux forces de sécurité intérieure afin de lutter contre le terrorisme<sup>15</sup> ; quant aux **États-Unis**, l'intervention des armées à un niveau fédéral n'a lieu que dans les situations où les autorités

civiles en font la demande, notamment lorsque leurs moyens civils et militaires (*National Guard*) sont inadéquats ou insuffisants ;

- **missions menées sur le territoire national en appui des forces de police** (contrôle aux frontières et de surveillance de zone notamment) – l'**Italie** met ses armées à contribution dans des opérations de police (arrestations, contrôles d'identité, fouilles de personnes et de véhicules) au cours desquelles les militaires agissent en qualité d'agent de sécurité publique, ou directement sous l'autorité d'un officier de police judiciaire. Ce choix d'emploi des armées dans des missions de police s'explique en partie par la volonté des autorités italiennes de lutter contre la criminalité organisée et contre les mafias implantées dans le pays.

La menace terroriste a fait évoluer les modalités de déploiement des armées dans la majorité des États étudiés, dès lors qu'ils ont été frappés sur leur territoire national (attentats de Paris en 1995 et 2015, attentats de Madrid en 2004, attentats de Londres en 2005).



Opération *Romeo-Mike* – Espagne 2004

<sup>14</sup> Loi n° 128 du 26 mars 2001 « paquet de sécurité ».

<sup>15</sup> Loi organique 5/2005 sur la défense nationale du 17 novembre 2005, art. 15.1.

# PARTIE 2

## Évolution des menaces visant le territoire national

1. Caractérisation générale de la menace terroriste
2. *Al Qaïda*, toujours menaçante
3. *Daech* : l'idéologie conquérante du « Califat »
4. Une menace terroriste d'une intensité et d'une dangerosité inédites sur le territoire national
5. Une réponse complète



## ÉVOLUTION DES MENACES VISANT LE TERRITOIRE NATIONAL

L'engagement des armées sur le territoire national en appui et complément des forces de sécurité intérieure, vise en premier lieu à répondre à un niveau de menace inédit et durable, provoqué et entretenu par des groupes terroristes d'inspiration djihadiste ayant désormais recours à des modes d'action militarisés. Sans précédent à ce niveau, le danger induit représente une évolution très significative, qu'il s'agisse de la nature de la menace ou de l'échelle à laquelle elle opère.

Sa combinaison avec d'autres menaces – en particulier dans les champs immatériels comme le cyberspace – nécessite des réponses complètes pour se révéler pleinement efficaces.

Cette modification substantielle confirme, par son ampleur et sa dynamique, le lien particulièrement fort entre une défense se projetant en opérations extérieures au plus près des sources de la menace et la sécurité intérieure face à une menace ayant la même origine, dans le cadre de la protection rapprochée de nos concitoyens.

### 1. CARACTÉRISATION GÉNÉRALE DE LA MENACE TERRORISTE

La mouvance terroriste d'inspiration djihadiste, dont l'action est autant physique et matérielle qu'idéologique, tente de discréditer nos valeurs et notre modèle de société, en niant sciemment toutes les distinctions fondatrices du système international actuel, à commencer par les frontières, la séparation entre temps de paix et temps de guerre, mais aussi entre ordre interne et ordre externe. Mêlant exégèse religieuse millénariste, emprunts aux doctrines révolutionnaires et pratiques totalitaires, cette idéologie entend accréditer l'idée de « guerre des civilisations » et, plus prosaïquement, entraîner les États occidentaux dans une confrontation à laquelle elle veut donner une dimension confessionnelle. Par le recours au terrorisme et la pratique comme la mise en scène d'une hyper-violence désinhibée, elle vise à fragiliser le contrat social démocratique, en provoquant la stupeur et l'effroi de la population et en suscitant des tensions intercommunautaires pourvoyeuses de ralliements. Enfin, elle cherche à délégitimer l'État laïc ou « mécréant ».

Produite par cette idéologie, la menace terroriste émane d'une nébuleuse de mouvements de taille et d'efficacité diverses qui opèrent par-delà les frontières. À la fois structuré et polymorphe, le djihadisme transnational a

fini par constituer néanmoins une « armée terroriste » sur laquelle *Daech*, par sa virulence et la puissance des moyens qu'elle a conquis, prend l'ascendant, au rythme d'une dangereuse compétition avec *Al Qaïda*. La mutation constante comme la plasticité de ces mouvements en renforcent durablement la dangerosité.

### 2. AL QAÏDA, TOUJOURS MENAÇANTE

L'affaiblissement constaté d'*Al Qaïda* – qui constituait depuis 2001 le référent central du djihad mondial et inscrivait son action dans une logique internationaliste – ne se traduit pas en effet par une diminution significative de la menace associée à cette organisation et à ses « filiales » régionales en Syrie (*Jabhat al Nosra*), dans la péninsule arabique (*AQPA*), en Afrique de l'Est (*al Shebab*) et dans l'espace maghrébo-sahélien (*AQMI*). Ces différentes branches régionales inscrivent en priorité leur action dans leur espace traditionnel d'évolution, cadre régional ou transrégional, au sein duquel elles frappent les intérêts aussi bien occidentaux que locaux. Pour autant, *Al Qaïda* se doit également de démontrer sa capacité à projeter la menace à partir de ses sanctuaires ou au travers de tiers. Ainsi, malgré les difficultés dues à une forte pression sécuritaire ainsi qu'à la concurrence de *Daech* dans leurs territoires respectifs, les filiales d'*Al Qaïda* continuent à envisager et à préparer des attentats en Europe.

### 3. DAECH: L'IDÉOLOGIE CONQUÉRANTE DU « CALIFAT »

Surtout, l'expansion rapide de *Daech* témoigne de la vigueur de ce nouveau modèle d'organisation terroriste, fondé sur une stratégie d'enracinement territorial qui lui procure soutiens et ressources à une échelle qui n'a pas de précédent.

*Daech* présente en premier lieu les caractéristiques d'un « proto-État » implanté entre la Syrie et l'Irak sur un territoire vaste comme la Grande-Bretagne, peuplé d'une dizaine de millions d'habitants. Il dispose de services de renseignement, de structures militaires de commandement modernes, et de finances de l'ordre de plusieurs milliards de dollars. Il tente d'exercer des pouvoirs régaliens traditionnels – notamment celui, hautement symbolique, de battre monnaie – ainsi que certaines attributions de l'État-providence en matière d'éducation, de santé et d'action sociale. En outre, il développe une action extérieure à son territoire au Levant, en particulier en Libye, dans le Sinaï et ailleurs au Maghreb, qui rapproche dangereusement ses bases du territoire européen.



Toutefois, *Daech* demeure un « proto-État » incomplet. Du fait de son histoire récente et de ses effectifs relativement limités (estimés entre 20 000 et 30 000 combattants), du caractère aléatoire de ses alliances, cette organisation n'exerce pleinement son autorité politique et idéologique que sur une fraction assez modeste du territoire et de la population qu'il revendique, à la manière de certains États faibles ou fragiles. Force est de constater qu'il compense ces manques par la violence extrême et désinhibée qu'il exerce sur les populations soumises et qui tient lieu de système de Gouvernement.

Son implantation territoriale lui permet d'enraciner et de développer une idéologie totalitaire à visée universelle, qu'il dissémine par l'intermédiaire de ses nombreuses « allégeances » sur la plupart des continents. Il instrumentalise également les recrues et sympathisants convertis à sa cause grâce à une propagande organisée comme une véritable campagne d'information agressive, moderne et efficace, qui de ce fait suscite des émules en France même. Cette idéologie – *le takfirisme* – ainsi que la proclamation du Califat par Abou Bakr al-Baghdadi en juin 2014 exercent la puissante attraction d'une utopie en construction avec le projet de création d'une « société nouvelle » et d'un « homme nouveau ». La destruction des vestiges du passé préislamique, l'endoctrinement et l'apprentissage de la violence dès le plus jeune âge, le « lavage de cerveau » particulièrement violent dont font l'objet les combattants étrangers à leur arrivée en Syrie, concourent à cet objectif.

#### 4. UNE MENACE TERRORISTE D'UNE INTENSITÉ ET D'ANGÉROSITÉ INÉDITES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

À partir du théâtre syro-irakien, peut-être demain du Maghreb (Libye), *Daech* **possède des capacités à organiser des attentats sur le sol français mettant en œuvre des modes d'action de plus en plus militarisés et professionnalisés, de type « coup de main » ou « opération commandos »**, y compris à grande échelle comme en attestent tragiquement les attaques du 13 novembre 2015. Rompus à l'action armée et totalement désinhibés par leurs exactions en Syrie et en Irak, les terroristes djihadistes ont la capacité de frapper de façon coordonnée et indiscriminée, avec une recherche de violence maximale. L'organisation commandite par ailleurs des « frappes obliques », exécutées par ses opérationnels dans des pays différents de celui dont ils sont originaires et où ils sont moins susceptibles d'être connus des services spécialisés.

Les actions terroristes sur le territoire national peuvent se distinguer selon trois niveaux par ordre croissant de capacités mises en œuvre :

- l'acte isolé avec un degré de préparation et d'équipement minimal ;
- l'action de combattants – arrivant ou revenant sur le territoire national – utilisant un armement, un entraînement et des modes d'actions de type militaire ;
- les actions de grande ampleur dans le cadre d'une campagne pensée et pilotée depuis l'étranger.

La menace est donc à la fois **diffuse et omniprésente**, agissant à l'extérieur comme à l'intérieur de nos frontières, avec des connexions établies. Visant une multitude de cibles potentielles – l'ennemi étant la société dans son ensemble, le terroriste dispose d'une totale initiative dans le choix de son objectif – cette menace est non seulement durable mais également **susceptible de gagner brusquement en intensité**, sous l'impulsion ou avec l'aide directe de groupes étrangers aguerris à l'instar des attentats du 13 novembre 2015 à Paris. Pour marquer les esprits par la terreur, les djihadistes ont en effet recours à un terrorisme de démonstration et de masse, en s'en prenant à des lieux fréquentés et pouvant aussi bien agir sur terre (rassemblement, spectacle), que sur mer (navire à passagers) ou dans les airs (détournement et destruction d'avion).

*Daech* dispose par ailleurs de la capacité à produire de manière autonome des toxiques chimiques. L'introduction sur le territoire national de ce type d'agents paraît peu probable à ce stade compte-tenu des risques inhérents à leur transport (conditionnement particulier pouvant attirer l'attention, ou être l'objet d'une rupture de confinement accidentelle). Mais la réalisation de projets de ce genre ne peut être exclue, compte tenu des objectifs, de l'idéologie et des capacités de l'organisation.

Participant de ce phénomène, **la menace cyber est également en hausse permanente**, à mesure que les adversaires déclarés et potentiels de la France s'équipent et s'organisent pour mener des actions contre les systèmes d'informations stratégiques, dont ceux du ministère de la défense. Or, ces systèmes qui servent à anticiper, commander, opérer et conduire les opérations militaires sont aujourd'hui présents à tous les niveaux (logistique, commandement, combat, renseignement, ...). Il est donc indispensable de les protéger et les défendre, pour éviter toute forme de sabotage, d'espionnage ou de détournement.

## 5. UNE RÉPONSE COMPLÈTE

La diversité de la menace et sa virulence changeante appellent une **réponse** qui couvre tout le spectre de ses manifestations et qui soit différenciée dans son intensité comme dans ses modalités, tout en étant soutenable dans la durée. Il s'agit donc de maintenir les distinctions et limites, tant légales que politiques, dans l'emploi des armées qui reflètent nos valeurs et fondent notre société, tout en répondant à la menace terme à terme, c'est-à-dire en égalant sa fluidité et en renforçant la coordination opérationnelle entre les différents organes de l'État, depuis la prévention jusqu'à la réaction, à l'intervention voire la neutralisation des agents de la menace.

C'est dans ce contexte spécifique de **contre-terrorisme ayant un impact global** que doit s'inscrire la redéfinition de la stratégie de défense et de sécurité nationale appliquée à la fonction protection. Celle-ci doit s'exercer dans les trois milieux (terrestre, aérien et maritime), auxquels s'ajoute le cyberspace, ainsi que dans le champ immatériel de l'information et des perceptions.

En ce sens, le concept de résilience et la fonction stratégique de protection énoncés dans les Livres blancs depuis 2008 conservent toute leur pertinence, dès lors qu'ils prennent en compte l'imbrication croissante entre la sécurité de la population sur le territoire national et la défense de la France et de ses intérêts à l'extérieur des frontières.

Face à cette menace, notre sécurité nationale repose plus que jamais sur une articulation très serrée entre sécurité intérieure et défense extérieure.

# PARTIE 3

## Le cadre d'engagement des armées sur le territoire national

1. Le cadre juridique
2. La stratégie de défense et sécurité nationale
3. Le nouveau contrat de protection, un engagement à part entière en complément des forces de sécurité intérieure
4. Une posture des armées renouvelée



## LE CADRE D'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

### 1. LE CADRE JURIDIQUE

Héritage de notre histoire, le cadre juridique d'emploi des armées sur le territoire national est codifié par les institutions de la V<sup>e</sup> République. Le droit qui s'y applique est le droit commun, hors situation d'exception, à la différence du droit des conflits armés dont relèvent la plupart des opérations extérieures. Ce droit ne requiert pas, à ce stade, d'évolution majeure pour l'accomplissement des missions, qu'il s'agisse de *Sentinelle* ou d'opérations similaires, terrestres ou autres.

#### 1.1. Les dispositifs juridiques

Pour faire face à des situations exceptionnelles, il existe en droit français **plusieurs dispositifs juridiques** qui permettent de renforcer les pouvoirs des autorités administratives et de restreindre le cas échéant les libertés publiques.

**L'article 16 de la Constitution** donne au Président de la République, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu », 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.

Outre la prorogation de l'état d'urgence déclaré à la suite des attentats du 13 novembre 2015, la loi du 20 novembre 2015<sup>1</sup> a adapté la rédaction de la loi de 1955 aux précisions attendues aujourd'hui d'une loi donnant à l'autorité administrative des pouvoirs exorbitants du droit commun. Il s'est agi d'encadrer les prérogatives conférées par les dispositions de cette loi, tout en renforçant son efficacité, sachant qu'elle est mise en œuvre de façon exceptionnelle et pour répondre à des situations graves.

La conciliation entre les nécessités liées au maintien voire au rétablissement de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que de la sauvegarde des libertés publiques, est de la compétence du législateur, et tient compte des circonstances exceptionnelles qui motivent la mise en œuvre de ces dispositions.

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.

La modernisation de l'état d'urgence par la loi du 20 novembre 2015 justifierait qu'une réflexion soit conduite sur la nécessité de procéder consécutivement à une actualisation des dispositions législatives relatives à l'état de siège, qui est un régime juridique d'exception ancien, résultant de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, modifiée par les lois du 3 avril 1878<sup>2</sup> et du 27 avril 1916<sup>3</sup> et désormais codifiée aux articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du code de la défense.

Il pourrait ainsi être possible d'améliorer la cohérence de ces deux régimes juridiques d'exception, en précisant notamment que l'état de siège ne peut être déclaré, sur tout ou partie du territoire, qu'en cas de péril imminent résultant d'une situation de conflit armé ou d'insurrection armée sur le territoire national.

**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

1 Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions

2 Loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège.

3 La loi du 27 avril 1916 relative au fonctionnement et à la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre.

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.

## 1.2. Les règles d'emploi de la force

L'intervention accrue des forces armées sur le territoire national doit également conduire à préciser les règles d'emploi de la force par les militaires déployés en complément des forces de sécurité intérieure.

Sur le territoire national, et exception faite de cas particuliers d'usage de la force légalement autorisés dans le cadre de la défense du territoire, notamment aérienne<sup>4</sup>, ou de l'action de l'État en mer<sup>5</sup>, 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 définis aux articles 122-5 et 122-7 du code pénal.

L'emploi des armes à feu et des moyens militaires spécifiques doit cependant demeurer l'ultime recours de la force légale déployée conformément au principe d'absolue nécessité introduit par les arrêts de la cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le ministère de la défense considère par ailleurs qu'il faut probablement écarter l'idée d'étendre à l'action des militaires engagés en opération intérieure certains régimes particuliers d'usage de la force, comme celui prévu par l'article L. 2338-3 du code de la défense pour l'usage de la force par les gendarmes ou l'excuse pénale prévue en opération extérieure par l'article L. 4123-12 du code de la défense.

L'article L. 2338-3<sup>6</sup>, qui évoque notamment la « défense du terrain » occupé, pourrait laisser penser qu'il permettrait aux forces de l'ordre d'échapper à la contrainte du respect de la légitime défense.

Mais ce régime est en réalité assez largement vidé de sa portée permissive par l'exigence de nécessité absolue posée par la Cour européenne des droits de l'Homme. La Cour a ainsi eu l'occasion de se prononcer, dans son arrêt Guerdner rendu le 17 avril 2014, sur la conformité des dispositions de l'article L. 2338-3 du code de la défense à l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur l'usage de la force par les gendarmes.

C'est eu égard au fait que « plusieurs textes sont venus préciser la portée de l'article L. 2338-3 dans un sens plutôt restrictif », et parce que « les dispositions en cause sont largement atténuées par la jurisprudence de la Cour de cassation qui exige que le recours à la force meurtrière soit absolument nécessaire au regard des circonstances de l'espèce » que la Cour n'a pas jugé notre législation contraire à la Convention.

Quant à l'article L. 4123-12 du code de la défense, modifié par la loi de programmation militaire pour 2014-2019<sup>7</sup>, il crée une excuse pénale qui permet aux militaires déployés en opération extérieure de faire un usage de la force létale hors du cadre de la légitime défense. Cette excuse pénale ne joue toutefois que lorsque l'opération se déploie hors de nos frontières et au-delà d'une mission de simple police. Sa portée n'est par ailleurs maximisée, en termes de protection, contre le risque pénal, de celui qui fait usage de la force

4 Article D.\* 1441-1 du code de la défense s'agissant de l'usage de la force par les aéronefs dans le cadre de la mission de police du ciel.

5 Décret n° 95-411 du 19 avril 1995 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer les bâtiments de la marine nationale agissant dans le cadre de l'action de l'État en mer.

6 Il s'agit d'une ancienne règle résultant de l'article 174 du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie, abrogé par l'article 25 de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

7 Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

ou de mesures coercitives, que lorsque l'opération se déploie dans un contexte de conflit armé.

La même logique est à l'œuvre dans le champ du droit conventionnel : en effet, l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme prévoit que des dérogations au droit à la vie posées par l'article 2 sont possibles en cas « d'actes licites de guerre ».

Il n'est donc pas souhaitable d'importer sur le territoire national cette excuse pénale, sauf à être prêt à admettre et à démontrer (critères du niveau de violence et du caractère organisé sur notre territoire des groupes armés s'opposant à l'État) qu'un conflit armé, au sens du droit international, est en cours sur notre sol.

Le Gouvernement a en revanche considéré qu'une explicitation de ce qu'impliquait l'état de nécessité dans le cas d'une intervention destinée à mettre fin à un périple meurtrier éclairerait utilement les forces de l'ordre engagées dans ce type de situation.

Le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale propose ainsi d'insérer dans le code de la sécurité intérieure, un article L. 434-2 indiquant que les dispositions de l'article 122-7 du code pénal prévoyant l'irresponsabilité pénale en raison de l'état de nécessité sont applicables au fonctionnaire de la police nationale ou au militaire de la gendarmerie nationale qui, hors le cas de légitime défense, fait un usage de son arme rendu absolument nécessaire pour mettre hors d'état de nuire une personne venant de commettre un ou plusieurs homicides volontaires et dont il existe des raisons réelles et objectives de penser qu'elle est susceptible de réitérer ces crimes dans un temps rapproché.

Le même texte prévoit que cette disposition peut également s'appliquer aux militaires déployés sur le territoire national dans le cadre d'une réquisition.

## 2. LA STRATÉGIE DE DÉFENSE ET SÉCURITÉ NATIONALE

La stratégie de sécurité nationale a pour objet de permettre à la France de parer aux menaces et risques, directs ou indirects, **susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation**. Introduit par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, puis codifié par la loi en 2009, ce concept se fonde sur la prise en compte de **la continuité des menaces et des risques intérieurs et extérieurs** qui pèsent sur la France, son territoire, sa population et ses intérêts de sécurité.

Cette approche permet de prendre la mesure des menaces et des risques, de les identifier dans toutes leurs dimensions et d'organiser une approche globale et interministérielle dans la réponse à leur apporter. À cette fin, sont mobilisés l'ensemble de l'appareil d'État, les armées, les forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, comme les moyens des collectivités locales décentralisées et des grands opérateurs d'importance vitale pour le pays. Dans ce cadre, les armées combinent un ensemble de capacités qui relèvent des cinq fonctions stratégiques que sont la connaissance et l'anticipation, la dissuasion, la protection, la prévention et l'intervention.

### 2.1. Stratégie de défense et de sécurité nationale et protection du territoire national

Les menaces et les risques pris en compte par la stratégie de défense et de sécurité nationale sont de nature et d'intensité diverses, et concernent aussi bien la métropole que les DOM-COM. Sont incluses les agressions par un autre État contre le territoire national comme les menaces terroristes, mais aussi les cyberattaques, les atteintes au potentiel scientifique et technique de la Nation, la criminalité organisée dans ses formes les plus graves ou encore les crises majeures résultant de risques naturels, sanitaires, technologiques et industriels.

### 2.2. La stratégie de sécurité nationale organisée des réponses diversifiées

Ces réponses visent en particulier à assurer la continuité des fonctions vitales de la Nation. La résilience du pays repose donc sur une démarche globale. Il s'agit de consolider et d'améliorer la capacité de l'État à répondre aux crises, d'assurer la protection des outremer, en tenant compte de toutes les spécificités de ces territoires, mais aussi celle de nos ressortissants à l'étranger, enfin de renforcer partout notre capacité à lutter contre le terrorisme. Dans cette perspective, nos capacités en matière de connaissance et d'anticipation, donc de renseignement et en matière de cybersécurité font l'objet d'efforts prioritaires, pour être à la hauteur des menaces identifiées dans un domaine caractérisé par une très forte dynamique.

### 2.3. Une dimension interministérielle mobilisant une multitude d'acteurs

La France doit être en mesure de penser et conduire son action en relation avec plusieurs acteurs et à des niveaux différents. **Au niveau national** tout d'abord, l'État orchestre l'action de l'ensemble des ministères, des services publics, des armées, des forces de sécurité, des collectivités territoriales et des



opérateurs d'infrastructures et de réseaux vitaux. Dans cette perspective, un contrat général interministériel a été élaboré en 2014 et diffusé en février 2015, afin de préciser les capacités civiles nécessaires aux missions relatives à la sécurité nationale. **Au niveau international**, la France s'appuie sur ses plus proches alliés, comme l'ont montré l'activation de la clause de solidarité européenne (art. 42.7 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) à la suite des attentats du 13 novembre 2015, ou le renforcement de la coopération avec les États-Unis dans le contre-terrorisme.

### 3. LE NOUVEAU CONTRAT DE PROTECTION, UN ENGAGEMENT À PART ENTIÈRE EN COMPLÉMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

L'engagement des armées sur le territoire national s'inscrit dans cette stratégie générale de défense et de sécurité nationale développée en trois grandes priorités : la protection, la dissuasion et l'intervention. Il appelle toutefois une refonte substantielle de la posture de protection, pour adapter la doctrine et les conditions d'emploi des armées au nouveau contexte sécuritaire.

Il ne s'agit plus de se contenter d'apporter un complément d'effectifs, d'ailleurs modeste dans le milieu terrestre, sur le modèle précédent du plan Gouvernemental *Vigipirate*, mais de conduire, dans le cadre de la sécurité intérieure, de véritables opérations militaires à la disposition de l'autorité civile.

Cette fonction protection renouvelée renforce également la posture permanente de sauvegarde maritime et la posture permanente de sûreté aérienne, dont l'efficacité éprouvée doit être elle-même maintenue dans ce nouvel environnement.

#### 3.1. Cadre général

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 rappelle que la protection du territoire national et de nos concitoyens, ainsi que la préservation de la continuité des fonctions essentielles de la Nation, constituent une **obligation fondamentale de l'État** et le premier objectif de la stratégie de défense et de sécurité nationale de la France.

Le triptyque « dissuasion - intervention - protection » structure ainsi l'action des armées, car il confère à la sécurité de la France la profondeur stratégique qui lui est indispensable. Ces trois volets, distincts mais indissociables, se confortent mutuellement.

Dans ce cadre, la mission première des armées est d'assurer la protection de la Nation contre toute

menace militaire. À ce titre, les armées – et elles seules – mettent en œuvre les capacités de dissuasion et d'intervention extérieure de notre pays, tout en assurant en permanence la sûreté du territoire national, ainsi que la maîtrise de l'espace aérien et de nos approches maritimes.

Parallèlement, en cas de crise majeure sur le sol national, les armées doivent être en mesure, sur demande de l'autorité civile, et sous la responsabilité d'ensemble du ministre de l'intérieur, d'apporter, par leur concours, un complément aux forces de sécurité intérieure et aux forces de sécurité civile, qui sont les forces « menantes » dans ce domaine et restent les intervenants de premier rang.

#### 3.2. Le contrat opérationnel de protection des armées sur le territoire national du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013

Le **contrat opérationnel des armées** issu du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 distingue deux domaines :

- le domaine des missions permanentes et des missions à assurer dans la durée, qui constitue la situation opérationnelle de référence ;
- le domaine des engagements circonstanciels auxquels les armées sont tenues de répondre.

La situation opérationnelle de référence des armées comprend principalement les postures permanentes de dissuasion, de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime, les forces de souveraineté<sup>8</sup> et de présence, les dispositifs d'alerte ainsi que deux à trois théâtres d'opération (gestion de crise).

Les engagements circonstanciels sont regroupés sous la forme de deux hypothèses d'engagement :

- une hypothèse d'engagement majeur en intervention, opération extérieure de coercition au sein d'une coalition internationale ;
- une hypothèse d'engagement d'urgence en protection, sur le territoire national dans un contexte interministériel.

<sup>8</sup> Voir annexe 6.

**MISSIONS PERMANENTES ET DANS LA DURÉE**

**MISSIONS NON PERMANENTES D'INTERVENTION**

Contrat opérationnel des armées

Le contrat opérationnel de protection associé à cette dernière hypothèse d'engagement peut être activé en supplément de la situation opérationnelle de référence. Il trouve son origine dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, qui précise que le « *contrat opérationnel de protection (...) comporte une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurisation des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès du territoire* ».

Les modalités de mise en œuvre de ce « contrat protection » sont précisées dans une instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure<sup>9</sup>, entendue comme « *une crise dont la gravité et la portée nationale conduisent les autorités Gouvernementales à activer le dispositif de gestion interministérielle de crise*<sup>10</sup> ».

Les principes généraux structurant cette instruction sont les suivants :

- le régime d'emploi des armées dans le cadre du contrat de protection est celui de la réquisition ;

- signal politique fort, la décision de recours au contrat opérationnel de protection relève du Président de la République<sup>11</sup> ou du Premier ministre<sup>12</sup> et tient lieu de réquisition légale. Les préfets de zone adressent aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité leurs réquisitions sur cette base ;
- l'engagement des armées sur le territoire national – y compris lors de l'activation du contrat opérationnel de protection – s'inscrit dans le cadre du droit commun en matière de sécurité et de défense.

L'instruction de 2010 définit quatre scénarios génériques d'engagement dans le cadre du contrat de protection :

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

Pour chacun de ces scénarios, il est prévu d'engager les armées prioritairement dans des missions de sécurisation, complétées le cas échéant par des actions mettant en œuvre des moyens plus spécialisés (génie,

<sup>9</sup> Instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/-- du 3 mai 2010. 10 Id. p 7.

<sup>11</sup> Article 15 de la Constitution. <sup>12</sup> Article 21 de la Constitution et article L. 1131-1 du code de la défense.



nucléaire, radiologique, biologique et chimique, santé, transmissions...).

Face à l'inflexion significative de la menace terroriste sur le territoire national – qu'il s'agisse de son niveau comme de l'échelle à laquelle elle opère – des scénarios complémentaires, incluant chacun la menace cyber, ont été élaborés par le ministère de la défense en 2015.

### 3.3. Une nécessaire refonte de la posture de protection entérinée par la loi de programmation militaire actualisée 2015-2019

L'affirmation de la menace terroriste dans toutes ses dimensions – y compris dans le cyberspace – oblige à repenser la fonction stratégique de protection et à actualiser le contrat opérationnel correspondant, notamment les effectifs déployables et les capacités associées, ainsi que les modalités 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<sup>13</sup> précise ainsi que « *face à la hausse et à la continuité dans le temps d'une menace terroriste majeure sur le territoire national, les armées seront en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes* ».

La posture de protection du territoire national et de ses approches devient donc plus structurante et conduit à un rééquilibrage des missions à son profit, tout en garantissant que les armées assurent la posture de dissuasion et soient en mesure d'intervenir lors des opérations extérieures, avec la même efficacité qu'aujourd'hui et les mêmes capacités que celles que prévoit le modèle d'armée retenu en Conseil de défense et de sécurité pour le Livre blanc et la loi de programmation 2014-2019. Elle doit donner de la profondeur stratégique à l'État en garantissant un continuum entre une défense se projetant au plus près de la menace à l'extérieur du territoire, et la sécurité intérieure pour la protection rapprochée de nos concitoyens.

Il ne s'agit donc plus d'apporter un complément d'effectifs relativement modeste aux forces de sécurité intérieure sur le modèle du plan Gouvernemental *Vigipirate*, mais de garantir, dans tous les milieux, la capacité de conduire le volet militaire des opérations

de sécurité intérieure pour assurer la résilience de la Nation. La décision de déclenchement de telles opérations sur le territoire national – de type « *Sentinelles* » -, engageant plusieurs milliers d'hommes ou des capacités interarmées d'importance équivalente – **relève directement du chef des armées, au terme d'un Conseil de défense et de sécurité nationale**, à l'identique des interventions extérieures<sup>14</sup>.

À cette fin, les armées doivent donc s'organiser et s'entraîner pour mettre à la disposition permanente de la Nation une réserve générale d'intervention militaire permettant d'agir sur le territoire national de façon rapide, le cas échéant massive et, lorsque nécessaire, dans la durée. Cette réserve agit en coordination et complémentarité avec les forces de sécurité intérieure, sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

La fonction protection sera dès lors renouvelée pour protéger la Nation, rassurer les citoyens et préserver leur mode de vie grâce au déploiement dissuasif et à l'emploi optimal des capacités des armées sur le territoire et ses approches, notamment face à un risque d'actes de violence extrême portés par les groupes terroristes armés et entraînés à l'action militaire.

Cette fonction protection renouvelée constitue un engagement à part entière de l'ensemble des armées et des services du ministère de la défense, en complément des autres forces et services de l'État, au premier rang desquelles les forces de sécurité intérieure, qui conduisent la manœuvre globale de sécurité intérieure. Cette rénovation met aussi en évidence la pertinence des postures permanentes de sauvegarde maritime et de sûreté aérienne dont le fonctionnement éprouvé poursuit sa modernisation.

Parallèlement à cet engagement au profit de la Nation, les armées mettent en œuvre des mesures de sécurité axées sur la protection du personnel, les activités et les moyens matériels de la défense elle-même, notamment face aux menaces terroristes et aux actes d'ingérence.

Ces mesures concernent également les emprises et activités rattachées aux secteurs d'activité d'importance vitale « activités militaires de l'État » et « activités industrielles de l'État », ou encore le domaine de la dissuasion, qui répondent à un cadre légal et réglementaire particuliers.

<sup>13</sup> Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

<sup>14</sup> À l'exception du mode d'intervention du Parlement puisque l'article 35 de la Constitution n'est pas applicable.

#### 4. UNE POSTURE DES ARMÉES RENOUVELÉE

Cette posture est définie par l'ensemble des dispositions permanentes prises dans les milieux aérien, spatial et maritime pour protéger le pays en toutes circonstances face aux agressions, même limitées, contre son territoire, sa population ou ses intérêts. À ces dispositions s'ajoutent dorénavant, compte tenu des menaces décrites précédemment et de l'évolution des contrats opérationnels, une posture de protection terrestre et une posture cyber. Au vu de leur importance, le présent rapport formalise de plus la contribution permanente des capacités sanitaires du ministère et la capacité permanente de soutien pétrolier des forces armées et des forces de sécurité intérieures.

##### 4.1. Les deux postures permanentes de milieu

###### 4.1.1. La posture permanente de sauvegarde maritime

Dans le cadre de la fonction protection, la marine nationale exerce les missions d'assurer la liberté d'action de la force océanique stratégique, la libre circulation de nos approvisionnements, la maîtrise de nos approches maritimes et la protection du littoral à partir de la mer. Pour cela, elle s'appuie sur une posture permanente dont le volet « défense maritime du territoire » a été renforcé et orienté vers la menace terroriste.

Ce volet se fonde sur un double continuum :

- sécurité / défense, avec une progressivité de la menace qui va du besoin des actions de police en mer aux menaces à caractère étatique ;
- continuité du littoral à la haute mer via des zones aux caractéristiques juridiques différentes (eaux territoriales, zone économique exclusive, haute mer), avec un point de vigilance à l'interface du milieu terrestre et aéro-maritime.

La défense maritime du territoire répond au défi suivant : surveiller 19 000 kilomètres de côtes (dont 5 800 kilomètres en métropole, littoral Corse inclus) et être capable de déceler au plus tôt une menace dans la profondeur des espaces maritimes. Espace de liberté par excellence, la mer est le lieu de trafics en tout genre, elle offre une continuité naturelle entre les théâtres d'opérations extérieures et le territoire national, reflétant ainsi la continuité même de la menace extérieure et intérieure. La défense maritime du territoire requiert des capacités de surveillance et d'action d'autant plus denses et réactives que l'on se rapproche des côtes françaises.



Posture permanente de sauvegarde maritime

Grâce à un dispositif organisé en couches successives du littoral à la haute mer, la marine nationale s'attache à prévenir la menace et doit être en mesure de s'y opposer.

La prévention consiste d'abord à disposer d'un renseignement le plus complet possible, permettant de cibler les contrôles des navires, de mieux orienter la surveillance en mer et en cas d'incident, de faciliter l'intervention.

Seule administration de l'État à disposer de moyens d'action en haute mer, la marine nationale inscrit son action dans la profondeur des espaces maritimes et des activités qui s'y développent. Dans les approches maritimes, elle intensifie la coordination avec les autres acteurs maritimes en favorisant les échanges d'informations entre ministères et administrations dans le domaine de la sécurité maritime (connaissance des flux maritimes, cargaison, équipages, passagers), en vue d'une meilleure synthèse du renseignement. Cet effort inclut un meilleur partage de l'information avec les autres nations européennes.

En outre, la marine nationale développe un dispositif d'échange d'informations avec les armateurs (contrôle naval volontaire ou obligatoire), qui lui permet de recueillir du renseignement de situation sur la navigation commerciale et, pour les compagnies maritimes, de connaître les menaces

et recommandations associées à une zone donnée. Actuellement limité à certaines zones à risques, ce dispositif pourrait, en cas de besoin, être étendu voire même appliqué aux approches maritimes.

La prévention passe ensuite par une surveillance attentive du littoral et des approches maritimes. Il s'agit d'être capable d'y déceler une menace. Le périmètre est vaste : surveillance des installations sensibles du littoral, surveillance à terre des activités en lien avec le domaine maritime (ports militaires et ports de commerce d'intérêt majeur), surveillance du littoral via la chaîne sémaphorique, maîtrise des approches maritimes via un renforcement dans la profondeur de la surveillance/détection aéro-maritime au large de nos côtes. En métropole, cette fonction nécessite de déployer au quotidien plus de 1 400 marins. Véritables « sentinelles des mers », leurs actions se répartissent principalement entre les 59 sémaphores le long de nos façades maritimes, les patrouilleurs de la marine, les unités de la gendarmerie maritime et des fusiliers marins, les aéronefs d'alerte chargés de la surveillance et du sauvetage maritime. En dernier lieu, l'intervention complète le volet prévention afin de s'opposer à toute menace.

Le domaine couvert va de la capacité à déminer l'accès à un port à la capacité de contre-terrorisme maritime. Elle comprend la capacité de détecter et neutraliser des drones, pouvant être mis en œuvre depuis la mer, et la capacité de résilience face à une attaque cyber qui fragiliserait les réseaux de surveillance maritimes. Les cibles potentielles identifiées sont les suivantes : les installations sensibles du littoral (les installations militaires dont celles de la dissuasion, les ports de commerce d'intérêt majeur, les raffineries, ...), les chenaux d'accès, les moyens participant à la défense maritime du territoire dont, en particulier, les unités de la marine et les sémaphores et, enfin, la population, en particulier les navires à passagers.

#### 4.1.2. La posture permanente de sûreté aérienne

La mission de sûreté aérienne est une mission permanente mise en œuvre par l'armée de l'air et placée directement sous l'autorité du Premier ministre. Elle a pour but de garantir notre souveraineté dans l'espace aérien national et d'assurer la défense du territoire contre toute menace aérienne (11 000 aéronefs transitent chaque jour dans l'espace aérien français).

L'armée de l'air, primo-intervenante dans ce domaine, met en œuvre un dispositif destiné à faire face aux menaces dans la 3ème dimension, dont le terrorisme, et contribue ainsi à la sécurité intérieure, dans le cadre de l'action aérospatiale de l'État.



Posture permanente de sûreté aérienne

Permanence et réactivité sont les deux principes fondateurs, conformes également aux exigences communes de la dissuasion et de la défense aérienne.

La posture permanente de sûreté aérienne s'appuie sur une forte coopération interministérielle notamment dans le domaine du renseignement. Au titre de la lutte contre le terrorisme, la France a renforcé depuis les attentats du 11 septembre 2001 la coopération avec les pays voisins notamment par le biais d'accord bilatéraux.

Afin de surveiller, renseigner et si besoin, agir (c'est-à-dire contrer, neutraliser, voire détruire un adversaire), l'armée de l'air remplit trois fonctions génériques :

- elle protège des dangers venant du ciel, en s'appuyant sur sa réactivité, son expertise et ses moyens spécialisés au service de la continuité de l'État et de la résilience de la Nation ;
  - elle propose à l'échelon interministériel une capacité de réaction immédiate aux crises, en pilotant la coordination dans la troisième dimension. L'armée de l'air dispose à cette fin d'une chaîne de décision directe, sous l'autorité du Premier ministre. Elle s'appuie sur un processus de fusion du renseignement particulièrement réactif et repose sur la Haute autorité de défense aérienne, fonction tenue par un nombre réduit d'officiers généraux et supérieurs. C'est une nécessité dans un environnement où les événements évoluent très rapidement et le temps de la prise de décision est particulièrement court ;
  - elle met à la disposition de l'échelon Gouvernemental les moyens aériens de la posture permanente de sûreté aérienne, de l'organisation du sauvetage et des diverses alertes, ainsi que son réseau de bases aériennes, qui constituent autant de points d'appui interministériel. La police du ciel repose sur un dispositif mobilisant quotidiennement plus de 900 personnes quotidiennement et composé d'un centre de contrôle national des opérations aériennes implanté à Lyon, d'un réseau maillé de 78 radars civils et militaires, reliés aux centres de détection et de contrôle pour assurer la surveillance du ciel et des zones interdites de survol, enfin d'avions et d'hélicoptères armés capables d'intervenir en tout point de notre espace aérien en moins de 15 minutes :
- 4 plots chasse (Orange, Saint-Dizier, Lorient, Mont-de-Marsan) ;
  - 4 plots hélicoptères (Orange, Saint-Dizier, Villacoublay, Bordeaux) plus particulièrement dédiés aux missions

de police du ciel à l'encontre des appareils évoluant en basse altitude et faible vitesse ;

- l'alerte chasse peut bénéficier du soutien des avions ravitailleurs en vol de la base d'Istres.

Si besoin, en fonction des zones à surveiller ou à l'occasion de dispositifs particuliers de sûreté aérienne, le commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes peut déployer des avions radar, des avions ravitailleurs en vol, en alerte 24H/24 sur leurs bases respectives, des drones MALE de surveillance (Harfang actuellement, Reaper demain), et des systèmes sol-air courte ou moyenne portée (Crotale ou SAMP-T).

#### 4.2. La posture de protection terrestre

À la suite des attentats survenus en 2015, l'armée de terre organise sa contribution à la fonction de protection autour d'une nouvelle posture, adaptable, la posture de protection terrestre : pour faire face aux caractéristiques de la menace et à son niveau inédit, elle s'appuie sur l'ensemble des dispositions prises dans le milieu terrestre, ainsi que sur une chaîne de commandement déconcentrée sur le territoire. Cette posture suppose en outre la réorientation d'une partie des activités de préparation opérationnelle comme de sa réserve opérationnelle, au service de la sécurité sur le territoire. Cette posture lui permet d'intervenir dans le cadre du dispositif global de sécurité intérieure placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Elle se traduit, en interne, par une présence planifiée, continue dans le temps, mais discontinuée en volume et dans l'espace, qui permet aux forces terrestres de maîtriser leur environnement, de valider les procédures de coordination et les modes d'engagement.

Elle s'appuie sur une chaîne de commandement militaire aux niveaux stratégique (EMA/CPCO<sup>15</sup>), opératif (zone de défense) et tactique (états-majors tactiques), garantissant la cohérence et l'efficacité de l'engagement militaire au service de l'autorité civile en charge de la sécurité intérieure. Elle repose sur un ensemble de savoir-faire et de compétences détenus par l'armée de terre et utilisés pour les opérations extérieures comme pour les opérations intérieures.

Elle s'exerce grâce à :

- l'optimisation de l'emploi des forces engagées dans le cadre du nouveau contrat de protection, aujourd'hui pour l'opération *Sentinelles* ;

<sup>15</sup> État-major des armées / Centre de planification et de conduite des opérations.





Préparation opérationnelle

- la réorientation d'une partie de la préparation opérationnelle des forces terrestres dans un cadre interministériel au profit de la sécurité intérieure sur le territoire national.

#### 4.2.1. Optimiser l'emploi des armées dans le cadre de l'opération *Sentinelle*

Lors de la définition des effets à obtenir par les armées, énoncés dans les réquisitions des préfets, la prise en compte par les autorités administratives des spécificités des armées permet d'en optimiser l'emploi.

L'ensemble des missions de sécurité identifiées (voir paragraphe 3, partie 4 du présent rapport) peut ainsi être confié par l'autorité civile aux unités terrestres déployées, en autonomie ou conjointement avec les forces de sécurité intérieure :

- 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.

#### 4.2.2. Réorienter une partie de la préparation opérationnelle

S'appuyant sur une planification coordonnée au plus haut niveau avec les forces de sécurité intérieure et mise en œuvre avec les échelons territoriaux responsables, la réorientation géographique d'une partie de la préparation opérationnelle des forces terrestres permet de renforcer la présence territoriale et de se préparer aux éventuels engagements futurs.

Déployées dans des zones peu fréquentées ou difficiles d'accès, en coordination avec les autorités administratives et les forces de sécurité intérieure, les unités concernées peuvent travailler des savoir-faire utiles en opération extérieure, tout en exerçant une présence et en contribuant à l'acquisition d'informations d'environnement.

Une fois mises en place dans leur zone de manœuvre, en conformité avec les mesures de coordination établies avec les forces de sécurité intérieure et en cohérence avec les objectifs fixés, les unités conservent leur autonomie dans l'exécution de leur entraînement. Elles sont en mesure d'assurer leur propre sécurité et d'être engagées localement en cas de réquisition.



Une continuité de prise en charge médicale par le service de santé des armées

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- permettre aux unités de mieux appréhender l'environnement spécifique au territoire national ;
- renforcer la coopération et les liens mutuels des unités avec les principaux acteurs (autorités locales, population, forces de sécurité intérieure) qui peuvent être au cas par cas associés aux exercices ;
- contribuer en synergie avec les structures administratives et de sécurité intérieure de la zone, à l'acquisition des informations de terrain et d'ambiance à l'échelle locale ;
- travailler sur des modes opératoires pouvant être mis en œuvre dans le cadre de crises futures ;
- assurer une plus grande visibilité sur le territoire et renforcer les liens entre l'armée et la Nation.

#### **4.3. La capacité permanente de réponse sanitaire du service de santé des armées**

Outre le soutien direct des forces, le service de santé des armées offre une capacité permanente de réponse sanitaire, c'est à dire des moyens et des savoir-faire à la disposition de la Nation, rodés aux situations de crise et de guerre, articulés avec le service public hospitalier, ainsi que des compétences particulières telles que l'expertise nucléaire, radiologique, biologique

et chimique ou épidémiologique, ou la prise en charge des blessures de guerre.

Le service de santé des armées dispose, au sein d'une organisation spécifique, d'un réseau de soins dimensionné pour le soutien des forces et d'un personnel rompu à la pratique de la médecine et de la chirurgie de guerre. Il dispose ainsi de capacités :

- de médecine des forces via des centres médicaux des armées, incluant le domaine médico-psychologique et la médecine vétérinaire ;
- de médecine hospitalière avec des équipes médico-chirurgicales au sein des hôpitaux d'instruction des armées ;
- de médicalisation des vecteurs d'évacuation (terrestres, aériens et maritimes) mis à disposition par les armées ;
- d'approvisionnement en produits de santé (notamment en contre-mesures médicales nucléaire, radiologique, biologique et chimique).

Ces capacités s'accompagnent de compétences particulières, comme la préparation spécifique à la prise en charge des blessés de guerre, la surveillance épidémiologique et la veille sanitaire, l'expertise médicale nucléaire, radiologique, biologique et

chimique, le développement et la production de moyens de détection ou de contre-mesures médicales nucléaire, radiologique, biologique et chimique, de produits de santé, de dispositifs médicaux et de produits sanguins labiles spécifiques.

Dans le cadre de sa participation au service public, le service de santé des armées développe une coopération interministérielle, notamment avec les ministères de la santé, de l'intérieur, et de l'agriculture.

Sous réserve de la priorité qu'il doit accorder à la satisfaction des besoins des armées, et au-delà de sa participation au service public hospitalier déjà encadrée par le code de santé publique, le service de santé des armées est donc en mesure, le cas échéant, de mettre à tout moment ses capacités et ses compétences à la disposition de la Nation. Ainsi, dans le cadre de la résilience sur le territoire national et particulièrement outre-mer, il peut faire bénéficier de la réactivité et de la permanence de ses moyens, notamment grâce au dispositif santé de veille opérationnelle.

Le service de santé des armées intervient sous contrôle opérationnel des armées, selon les mêmes principes qu'elles, en complément, en appui des moyens d'autres départements ministériels, dans le respect des engagements pris dans le contrat général interministériel.

#### **4.4. Capacité permanente de soutien pétrolier des forces armées et des forces de sécurité intérieure**

Le service des essences des armées, opérateur du ministère de la défense, dispose de moyens permanents permettant de concourir à la continuité de l'action de l'État. Par sa dimension interministérielle et son ancrage dans la profession pétrolière, il est un acteur de la résolution des crises entravant la logistique pétrolière du pays, et dispose d'une capacité de soutien spécifique modulable, dimensionnée aux besoins des forces.

Son action s'exerce sur trois niveaux :

- la mise à la disposition permanente de la direction générale de l'énergie et du climat et de sociétés en charge de missions d'utilité publique, d'experts détachés. Couvrant la mission régalière de sécurisation de la logistique pétrolière aval du pays (stockage, transport et distribution des produits raffinés), ils agissent directement dans la résolution de crises entravant la logistique pétrolière du pays en vue de maintenir la continuité de fonctionnement des services publics ;

- la coordination des moyens de distribution de produits pétroliers des services publics de l'État (soutes à carburants des administrations), garants de la mobilité des forces armées et des forces de sécurité intérieure notamment, rendue possible par la prise en charge permanente des approvisionnements de ces services ;

- la mise en œuvre ou le déploiement de moyens spécifiques sous commandement opérationnel (chaîne d'organisation territoriale interarmées de défense en particulier), au profit de missions de services publics, sous réserve de la priorité qu'il doit accorder en tout temps, de par sa mission, à la satisfaction des besoins des armées.

#### **4.5. La posture cyber**



Très majoritairement tournée vers la protection interne du ministère de la défense, la posture permanente de cybersécurité face aux attaques susceptibles de se produire à tout moment et contre tout système relevant de notre défense nécessite une attention particulière.

Cette posture s'appuie en effet sur une organisation, dédiée et intégrée à la chaîne des opérations, capable d'anticiper le plus en amont possible les attaques et les crises, de les détecter au plus tôt pour réagir efficacement et rapidement.

Elle s'appuie notamment sur un centre d'opération cyber placé au sein du centre de planification et de conduite des opérations et sur le centre d'analyse de lutte informatique défensive, chargés de la recherche et du traitement des attaques contre nos systèmes.

L'ensemble de ces postures est repris en annexe 4.







# PARTIE 4

Un périmètre de missions lié aux spécificités et principes d'emploi de l'armée professionnelle

1. Les spécificités de l'armée professionnelle
2. Les principes d'engagement des armées sur le territoire national
3. Le périmètre des missions sur le territoire national
4. L'opération *Sentinelle* et le dépassement de la logique *Vigipirate*



## UN PÉRIMÈTRE DES MISSIONS LIÉ AUX SPÉCIFICITÉS ET PRINCIPES D'EMPLOI DE L'ARMÉE PROFESSIONNELLE

### 1. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ARMÉE PROFESSIONNELLE

Conçues pour le combat, y compris de haute intensité, dans tous les milieux, les armées présentent un ensemble de spécificités qui constituent un potentiel important pour l'action sur le territoire national face aux menaces très particulières et durables identifiées précédemment. Ces spécificités sont adaptées à ces menaces et tiennent aux qualités propres à une armée professionnalisée, dotée de capacités pour agir dans tout le spectre des opérations. Le soldat en armes bénéficie en outre d'une image à même de rassurer la population dont l'engagement manifeste une volonté politique forte. Ces spécificités rendent nos armées primo-intervenantes dans les deux milieux aérien et maritime.

#### 1.1. La première de ces spécificités tient à la nature des armées et des menaces auxquelles elles font face

Les armées sont la seule option à la disposition du Gouvernement pour agir militairement hors des frontières. À la différence des forces de sécurité intérieure, qui agissent contre des individus enfreignant la loi ou menaçant l'ordre public, les armées assurent la défense du pays contre des ennemis désignés, animés collectivement de desseins politiques. À cet égard, les différences fondamentales entre l'intérieur et l'extérieur comme certaines particularités des situations de guerre ne doivent pas être ignorées.

En effet, les théâtres d'opérations sont différents comme l'est leur cadre juridique actuel et prévisible, et la dilution de ces distinctions entraînerait un risque pour nos valeurs démocratiques.

Dans la conception classique, les armées ont en effet pour finalité première de protéger le territoire et la population contre des adversaires extérieurs de niveau étatique, disposant eux-mêmes, en principe, de moyens militaires organisés. Elles sont équipées et entraînées pour prévaloir sur l'ennemi jusqu'au plus haut niveau d'intensité de la force, davantage que pour maîtriser la violence.

Cette conception historique a cependant évolué depuis vingt-cinq ans et la fin de la guerre froide, avec la multiplication des opérations de gestion de crise et de maintien de la paix. Si elles n'ont pas changé le rôle du soldat qui demeure en mesure – le cas échéant – de faire un usage légal de ses armes de guerre, ces opérations menées au sein des populations ont néanmoins conduit les armées à exercer une très grande maîtrise dans l'usage de la force, contribuant *de facto* à atténuer les distinctions de posture entre temps de paix et temps de guerre.

En parallèle, la nature des adversaires s'est, pour partie, modifiée et diversifiée. Depuis 2013 et l'opération *Serval*, les armées sont directement engagées contre des groupes terroristes d'inspiration djihadiste, aussi puissants et militarisés que certains États, et ce au Sahel et en Afrique subsaharienne comme au Moyen-Orient. Ce sont ces mêmes ennemis qui, depuis quelques années, menacent directement la France sur son sol.



Opération *Sentinel* : patrouille sur le marché de Noël des Champs-Élysées

### 1.2. La deuxième spécificité résulte de la première et tient à l'effet dissuasif qu'exerce le déploiement des armées sur le territoire national

La forte visibilité (uniformes, armes de guerre, capacités spécifiques) des militaires frappe tant l'opinion publique que l'adversaire et confère aux soldats une vertu dissuasive complémentaire de celle des forces de sécurité intérieure. Ils bénéficient aussi d'une image très positive d'efficacité et de puissance, de nature à rassurer la population.

Il est donc essentiel de préserver la perception particulière attachée au déploiement des moyens militaires, pour maintenir l'efficacité de leur emploi.

### 1.3. La troisième spécificité est liée aux qualités intrinsèques des armées

Conçues pour être engagées et combiner leur action dans tous les milieux, les armées présentent un ensemble de spécificités « génériques » qui offrent un potentiel important pour l'action sur le territoire national, voire les mettent en première ligne lorsqu'elles sont les seules à détenir les capacités requises.

Une première capacité caractéristique des armées est la **planification**. L'efficacité de l'outil militaire repose sur l'intégration et la mise en synergie d'un large spectre d'aptitudes et d'équipements, généralement interarmées, qu'une planification permet d'optimiser. Dans les circonstances particulières propres au risque d'actions violentes simultanées sur le territoire national, cette capacité est indispensable pour l'efficacité de l'action et précieuse. Elle doit être articulée avec les moyens du ministère de l'intérieur, en charge de la conception, responsabilité et cohérence d'ensemble.

Une seconde caractéristique est l'**autonomie**. Elle permet aux armées de mener leur action en s'affranchissant des contraintes d'un environnement dégradé ou dans des conditions de performance parfois très exigeantes. Pour y parvenir, les armées disposent d'une large panoplie de moyens pour agir dans tous les milieux (terrestre, aérien, maritime, cyber), dans la durée et dans la profondeur.

Elles disposent d'effectifs, certes plus limités que ceux des forces de sécurité intérieure mais non consommés par le maillage territorial, à la différence de la majorité des autres forces, et de matériels qui leur permettent de concentrer des moyens avec une grande réactivité et de réaliser un effort significatif, de haute intensité si nécessaire, focalisé dans le temps et dans l'espace.

Cette **réactivité** permet de répondre dans l'urgence aux situations de crise et de traduire sans délai une volonté politique. Cette qualité est rendue possible par un mode d'organisation et un fonctionnement propres, centralisés par une chaîne de décision verticale qui répond à l'exigence de manœuvrer un réservoir de forces unique, mais restreint comparé aux effectifs déployés par les forces de sécurité intérieure.

Elles sont ainsi capables de mettre en œuvre **la force armée**, c'est-à-dire des capacités de combat, de protection, de renseignement et de commandement, qui peuvent s'avérer nécessaires, voire indispensables, face à une menace terroriste militarisée.

Elles disposent également d'une capacité de **cyberdéfense intégrée** dans la chaîne opérationnelle, conduisant des opérations militaires de cyberdéfense en étroite coordination avec les opérations dans les autres milieux.

Les armées disposent enfin de **moyens spécialisés rares** (nucléaire, radiologique, biologique et chimique, génie, transport aérien tactique, soutien médical, drone de surveillance, etc.), qui peuvent compléter ou, selon le cas, suppléer ceux des « primo-intervenants » de la sécurité intérieure.

## 2. LES PRINCIPES D'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

L'efficacité de l'engagement des armées face à une menace inédite par son ampleur repose plus que jamais sur une articulation serrée entre sécurité intérieure et défense extérieure qui suppose – au-delà de la cohérence entre les actions de défense extérieure « vers l'avant » et la protection du territoire national – une coordination civilo-militaire accrue. L'opération *Sentinelle* voulue par le Président de la République, intégrée dans la manœuvre de sécurité intérieure par le ministre de l'intérieur, en est une illustration.

En situation courante, aux termes des directives de 2010, les armées sont principalement engagées à terre sur le territoire national en complément des forces de sécurité intérieure, forces « menantes » en l'espèce, et des moyens des autres ministères, dans des missions de sécurité intérieure et civile, dès lors que ces moyens, y compris ceux de la gendarmerie nationale, s'avèrent *inexistants, insuffisants, inadaptés ou indisponibles*<sup>1</sup>.

Les forces militaires sont mises à la disposition et placées sous la responsabilité des autorités civiles

<sup>1</sup> Instruction 10100/SGDSN/PSE/PPS/-- du 3 mai 2010.

qui assurent la conduite des opérations de sécurité sur le territoire national.

Cet engagement est en revanche permanent s'agissant des milieux aériens et maritimes puisque les armées y sont primo-intervenantes (cf. description précédentes des postures permanentes de sauvegarde maritime et de sûreté aérienne).

L'engagement actuel des armées sur le territoire national, notamment dans le milieu terrestre, se justifie par le niveau et les caractéristiques de la menace. « Extraordinaire » dans son principe, cet emploi sur le territoire national doit demeurer « extra-ordinaire » dans le temps – même s'il peut durer – comme dans ses modes opératoires.

Les armées sont en mesure d'effectuer un déploiement rapide, ponctuel et localisé pour faire face à une escalade de la menace. Celui-ci peut aussi devenir durable et massif, si les circonstances l'exigent, notamment en cas de campagne d'actes de terrorisme ou de catastrophe naturelle.

Elles représentent ainsi une réserve générale à la disposition de la Nation, qu'il importe de ne pas consommer en permanence dans sa totalité et d'utiliser selon les six principes suivants :

- l'action militaire sur le territoire national est **nécessairement encadrée par une demande de l'autorité civile (demande de concours ou réquisition)**, en l'occurrence le ministre de l'intérieur au titre des responsabilités que celui-ci tient de l'article L 1142-2 du code de la défense ; ce cadre permet de définir avec précision, notamment, les règles d'emploi de la force ;
- conformément aux termes de l'article L.1321-2 du code de la défense, il appartient au **ministre de la défense** de prendre les dispositions nécessaires permettant d'allouer au ministre de l'intérieur l'appui des forces armées ;
- **les réquisitions ou demandes de concours doivent être exprimées en effets à obtenir, non en désignation de moyens spécifiques, sauf exception**, et s'inscrire autant que possible dans un cadre espace-temps limité. En effet, l'impact dissuasif risque de s'estomper dans la durée, tandis que s'accroît la vulnérabilité d'un dispositif s'il est trop figé ;
- **l'association préalable des autorités militaires au processus d'établissement des réquisitions** est une condition d'efficacité des actions ;
- il est souhaitable que l'emploi des armées lorsqu'elles sont engagées sur le territoire national préserve, dans le cadre et pour les objectifs fixés par l'autorité civile,

**une certaine marge d'initiative et de manœuvre dans les modes d'action**, pour réduire la prévisibilité des déploiements, diversifier la tactique, et assurer le caractère dissuasif du déploiement ;

- il convient **d'assurer de façon régulière l'information de l'autorité civile responsable de l'opération sur la mise en œuvre des réquisitions** et de la mettre à même de vérifier la bonne exécution de la mission assignée ;
- l'emploi des armées doit viser **la plus grande cohérence possible avec leurs spécificités propres**. Il convient de préserver la plus-value **d'une action collective et coordonnée sous commandement central, à la disposition et sous la responsabilité de l'autorité civile**. Ce sont les mêmes soldats, marins et aviateurs qui font face à une menace présentant aujourd'hui des caractéristiques militaires sur le territoire national comme sur les théâtres d'opérations extérieures. **Ce même réservoir de capacités militaires** employables en opération extérieure ou en opération intérieure reste en permanence sous commandement d'un chef militaire qui fixe l'organisation du commandement et de la mission, les moyens, les règles d'engagement et de comportement ;
- **le commandement militaire s'appuie<sup>2</sup>, dans le milieu terrestre, sur la chaîne de commandement CEMA/CPCO/OTIAD et commandant supérieur interarmées dans les DOM/COM<sup>3</sup>** qui garantit la coordination avec les chaînes de responsabilités zonale ou départementale de la sécurité intérieure ;
- **l'articulation entre les chaînes de commandement civiles et militaires est réalisée au niveau central des deux ministères dans une instance commune pilotée par le ministère de l'intérieur, et au niveau déconcentré, par les préfets de zone de défense et de sécurité**, sauf désignation particulière d'un autre préfet par le ministre de l'intérieur.

### 3. LE PÉRIMÈTRE DES MISSIONS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Dans le respect de ces spécificités et de ces principes d'engagement, les armées se voient assignées un champ de missions défini autour de six contributions principales. **Ces missions excluent les actions relevant du domaine judiciaire, hors réquisition adaptée, ou pouvoirs de police particuliers conférés**

<sup>2</sup> Sans remise en cause des chaînes de commandement qui existent déjà pour la posture permanente de sûreté aérienne et la posture permanente de sauvegarde maritime au niveau national, sous l'autorité du Premier ministre.

<sup>3</sup> CEMA/CPCO/OTIAD : Chef d'état-major des armées/Centre de planification et de conduite des opérations/ Organisation territoriale interarmées de défense.



aux agents militaires. De même, les armées ne sont pas engagées dans les opérations de maintien, ni de rétablissement de l'ordre public de type contrôle de manifestations, de foule ou d'émeutes sur la voie publique, hors états d'exception déjà prévus par la Constitution et la Loi.

### 3.1. Sécurité sur le territoire national et lutte contre le terrorisme à l'intérieur du territoire, en lien étroit avec la défense hors de nos frontières

- 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.

### 3.2. Contribution à la lutte contre le crime organisé :

- opérations anti-drogue dans le milieu maritime (NARCOPS) ;
- opération contre l'orpaillage illégal (*Harpie*)<sup>4</sup>.

### 3.3. Défense des intérêts économiques et des accès aux ressources stratégiques :

- protection des infrastructures critiques et des voies d'approvisionnements ;
- protection des ressources matérielles et immatérielles nationales ou d'intérêt national ;
- lutte contre les atteintes à l'environnement.

### 3.4. Sauvegarde maritime, qui comprend les missions recouvrant en priorité la défense maritime du territoire, dont le contre-terrorisme maritime et incluant l'action de l'État en mer

### 3.5. Sûreté aérienne

### 3.6. Sécurité civile dans le cadre de sinistres et catastrophes de toute nature :

- participation à la gestion des conséquences de catastrophes d'origine naturelle ou technologique ;

<sup>4</sup> *Harpie* est une opération interministérielle qui consacre un très haut degré de coopération et de coordination entre les forces du ministère de l'intérieur et de la défense, avec d'excellents résultats en 2015. Elle est détaillée à ce titre en annexe 5.



Opération *Sentinelle* : patrouille de nuit en gare TGV



Marine Nationale

Opération anti-drogue (NARCOPS)

- secours et protection des personnes, des biens et de l'environnement.

#### 4. L'OPÉRATION *SENTINELLE* ET LE DÉPASSEMENT DE LA LOGIQUE *VIGIPIRATE*

Décidée par le Président de la République suite aux attentats du mois de janvier 2015, l'opération *Sentinelle* est l'un des volets de la réponse du Gouvernement aux attaques terroristes qui ont frappé notre territoire et nos concitoyens.

La militarisation de la menace, sa dangerosité et l'usage indiscriminé de la violence armée ont rendu nécessaire une redéfinition du contrat opérationnel assigné par le Président de la République aux armées, prévoyant désormais un déploiement dans la durée à un niveau de 7 000 militaires, avec une capacité de projection intérieure portée à 10 000 hommes pour un mois. Cette capacité maximale de 10 000 hommes a été engagée du 11 janvier au 22 février puis après le 13 novembre 2015.

Jusqu'à cette date, le ministère de la défense a été un acteur important du plan Gouvernemental *Vigipirate*, depuis ses origines et dans tous les milieux où s'exerce la menace terroriste. Ce dernier prévoyait dans le milieu terrestre un engagement maximal de 1 010 militaires à son niveau le plus élevé. En 2014 à titre d'exemple, les armées engageaient, pour la période des fêtes de fin d'année, environ 1 000 militaires au titre de ce plan.



Secours aux populations

C'est pour faire face à une **situation d'urgence et aux circonstances très particulières** que la France a connues en début d'année que la décision a été prise

de projeter, sur l'ensemble du territoire, sous réquisition et dans le cadre légal décrit dans ce rapport, une force de plusieurs milliers d'hommes.

Déployée en trois jours, cette force a pour missions de :

- protéger et rassurer nos concitoyens ;
- sécuriser des points et sites sensibles définis par le ministère de l'intérieur ;
- maximiser l'effet dissuasif que procure le déploiement visible de la force armée face à la menace terroriste.

L'intérêt majeur du recours au contrat de protection des armées, tel que prévu dans son principe depuis le Livre blanc de 2008, tient à la **capacité de réaction immédiate** que constitue ce réservoir de forces à la disposition de l'État, à sa **souplesse d'emploi et à sa modularité**.

Il importe notamment qu'à l'instar des opérations extérieures, et puisque le réservoir de forces est unique pour l'ensemble de nos opérations, **la décision de son engagement soit prise par le chef de l'État, chef des armées**.

Cette opération s'analyse comme une contribution des armées à la manœuvre globale du Gouvernement dans la lutte anti-terroriste sur le territoire national, qui relève en premier lieu du ministre de l'intérieur.

Prolongement des dispositifs permanents décrits dans la posture du ministère de la défense, dans les milieux maritime et aérien, *Sentinelles* s'inscrit en cohérence et continuité avec les opérations extérieures de contre-terrorisme dans la bande sahélo-saharienne ou au Levant. Elle est exécutée par les mêmes soldats, aviateurs et marins qui constituent le réservoir de forces unique précité et à la disposition du Président de la République – c'est là un principe intangible d'organisation de nos armées.



Opération *Sentinelles* : protection nocturne de site

Elle a ainsi, dès ses premiers jours, été conçue comme une véritable opération tournée vers l'intérieur, expression d'une volonté politique forte de réaction et de protection vis-à-vis des terroristes et des actes de guerre qu'ils commettent. Placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur et commandée par le chef d'état-major des armées, elle a su s'adapter en permanence aux circonstances. Si elle a permis, dans un premier temps, de protéger statiquement les sites jugés les plus sensibles par le ministre de l'intérieur, elle a progressivement adopté une plus grande flexibilité dans ses modes d'action, notamment depuis le 13 novembre 2015, qui a vu des terroristes agir comme des commandos militaires et élargir leurs cibles, désormais indiscriminées.

L'opération *Sentinelles* déclenchée en janvier 2015 n'est pas liée à l'état d'urgence décrété le 14 novembre 2015, pour autant c'est bien la rupture des modes d'action des terroristes (attaques coordonnées, bombes humaines, tueries de masse en zones publiques) qui impose un véritable changement de posture de ce dispositif, pour le rendre moins prévisible et autoriser la plus grande couverture possible.

Au moment de la rédaction de ce rapport, cette opération couvre environ 1300 sites prioritaires qui sont surveillés ou protégés selon des modes d'action très différenciés, allant de la garde statique permanente et continue à la patrouille aléatoire dans les vingt arrondissements parisiens et d'autres métropoles françaises

*Sentinelles* s'appuie sur l'organisation du ministère de la défense dans les territoires, principalement la chaîne d'organisation territoriale interarmées de défense et le soutien interarmées.

L'ensemble des armées, directions et services est mobilisé dans cette opération, et majoritairement l'armée de terre. Fin 2015, environ 70 000 soldats avaient d'ores et déjà été engagés au minimum une fois dans *Sentinelles*.

Dépassant dans la durée le contrat initial de protection, dimensionné pour une force terrestre à 66 000 hommes, cette opération a imposé de lourds aménagements au sein des armées, conduisant aux décisions du Président de la République en Conseil de défense le 29 avril 2015 et au vote par le Parlement de l'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019. La tension actuelle que connaît notre outil de défense en raison des multiples théâtres d'engagement s'allègera progressivement à partir de la mi-2016, notamment grâce aux mesures de recrutement autorisées pour la force opérationnelle terrestre.



Il est légitime de considérer cette opération intérieure comme un **événement majeur** dans l'histoire de notre pays, à la mesure des attaques qui l'ont frappé dans ce qu'il a de plus cher. Réponse inédite mais durable, aussi longtemps que le niveau de la menace l'exige, l'emploi sur l'ensemble du territoire de soldats professionnels, rompus aux engagements extérieurs et équipés d'armes de guerre, représente un potentiel important

pour contrer ce nouveau terrorisme militarisé. C'est ce potentiel qui doit être valorisé au mieux, pour en assurer la pérennité, au service de la défense et de la sécurité de la France.



Opération *Sentinelle* : patrouille en véhicule



# PARTIE 5

## Les moyens des opérations intérieures

1. Des aptitudes militaires à consolider
2. Des capacités à renforcer
3. La rénovation de la politique  
des réserves
4. La protection juridique du personnel  
en opération intérieure
5. Le cadre budgétaire
6. L'effort nécessaire sur le soutien



## LES MOYENS DES OPÉRATIONS INTÉRIEURES

### 1. DES APTITUDES MILITAIRES À CONSOLIDER

Le territoire national a vu les effectifs militaires qui y sont dédiés multipliés par cinq en 2015, ce qui en a fait le premier théâtre d'engagement du ministère de la défense en volume. Ce changement d'échelle nécessite aujourd'hui une consolidation des modes d'organisation civilo-militaires et des aptitudes de nos forces militaires pour assurer la pérennité des capacités à réaliser des opérations contribuant à la sécurité intérieure conformes au nouveau contrat opérationnel assigné aux armées par le Président de la République.

Pour atteindre les objectifs fixés par les autorités civiles, les armées doivent pouvoir mettre en œuvre des modes d'actions adaptés aux effets recherchés, sur plusieurs lignes d'opérations coordonnant et combinant leurs capacités dans les différents milieux.

Préalablement à toute action sur le territoire national, une planification est donc nécessaire. Elle doit se fonder sur une analyse précise de la mission confiée par les autorités civiles, une définition claire des attendus et des limites de l'engagement, ainsi qu'une connaissance fine de l'environnement, des forces et des autres acteurs en présence.

En parallèle, les armées seront amenées à consolider les aptitudes génériques suivantes pour améliorer leur efficacité sur le territoire national.

#### **1.1. Approfondir la connaissance de l'environnement dans lequel va évoluer la force, identifier les risques et menaces et mieux les anticiper**

La connaissance de l'environnement (population et facteurs sociaux particuliers, terrain, infrastructures, forces de sécurité intérieure, acteurs de la sécurité civile, autres acteurs dont les adversaires potentiels, cadres juridique et réglementaire, etc.) conditionne l'efficacité de toute action militaire ultérieure.

Cette connaissance s'appuie sur les informations transmises par l'autorité civile, les forces de sécurité intérieure ou de sécurité civile. Elle est complétée par le recueil d'informations locales effectué par les forces stationnées ou déjà déployées (soit en opération intérieure, soit lors d'entraînements sur le territoire national), par le partage d'informations avec les autres acteurs majeurs de la sécurité intérieure et, dans le cadre d'opérations de sécurité intérieure, par des actions de surveillance et observation dans les quatre milieux, terrestre, maritime, aérien et cyber. L'objectif recherché

est le partage, jusqu'au plus bas niveau dans l'échelle du commandement, d'une appréciation commune de la situation et l'anticipation au plus tôt des risques et des menaces, en vue d'adapter éventuellement les dispositifs.

En fonction des missions qui leur sont confiées, les armées doivent également pouvoir proposer au ministère de l'intérieur de déployer et mettre en œuvre, en appui de leur propre manœuvre ou en soutien de celle des forces de sécurité intérieure, certaines de leurs **capacités spécifiques de surveillance et observation** (surveillance de zones, d'itinéraires, de points de passage, de sites, etc.) Un tel emploi intervient sur réquisition du ministre de l'intérieur et dans le respect de la loi relative au renseignement. En revanche, **cette information à fins opérationnelles ne se confond pas avec le renseignement à fins judiciaires, qui ne relève pas des armées** et pour lequel leurs capacités ne peuvent être engagées, qu'exceptionnellement, sur réquisition judiciaire.

#### **1.2. Planifier en coordination avec les acteurs du territoire national**

Dans le cadre de la mission confiée par l'autorité civile, et à partir des informations disponibles, notamment sur l'évaluation de la menace, les armées ont la responsabilité d'élaborer et de proposer, en lien étroit avec les autres acteurs impliqués, des modes d'action adaptés pour un emploi optimisé de leurs capacités. Ces derniers visent à combiner efficacement des effets complexes civilo-militaires dans les différents milieux, y compris dans les champs immatériels.

Le processus de planification s'appuie sur la capacité des armées à modéliser les effets de leurs moyens. Il convient qu'elles partagent ce savoir-faire avec les autres acteurs, en particulier les forces de sécurité intérieure, en amont des situations de crise potentielles.

Les armées pourront en outre contribuer, en cas de nécessité, à la planification interministérielle d'une véritable manœuvre de protection sur le territoire national, avec des modes d'actions militaires spécifiques associés.

#### **1.3. Développer la coordination et l'interopérabilité avec les forces de sécurité intérieure et les autres acteurs et adapter les modes d'action aux évolutions des menaces**

L'efficacité de l'action militaire conduite suppose de pouvoir se coordonner avec les différents acteurs<sup>1</sup> pour obtenir les effets recherchés.

<sup>1</sup> Interministériels, des autres ministères, opérateurs, de la société civile...

L'efficacité maximale sera favorisée par le déploiement très réactif de capacités interopérables, donc par **l'utilisation de moyens compatibles et complémentaires, y compris en termes de communications**. Un entraînement spécifique à des procédures communes devra accroître l'efficacité des opérations intérieures.

La chaîne actuelle de commandement des armées, c'est-à-dire l'organisation territoriale interarmées de défense, a vocation à être renforcée aux niveaux opératoires (départements et, surtout, zones de défense et de sécurité), qu'il s'agisse de planification ou de coordination avec la chaîne préfectorale (échange de personnels insérés), sans pour autant se confondre avec cette dernière.

Par ailleurs, la faculté d'adaptation des armées, associée à la flexibilité de leurs organisations opérationnelles et de leur fonctionnement, leur confère une plasticité spécifique qui doit être adaptée à leur emploi sur le territoire national. Elle repose sur l'adéquation des moyens aux missions et sur leur capacité à durer et à manœuvrer. **Une même unité militaire doit ainsi être en mesure d'assurer un large éventail de missions sur le territoire national, parfois de longue durée, et de se reconfigurer en cours d'action sous faible préavis.**

Enfin, certains modes d'action militaires employés en opérations extérieures devront, en fonction des situations de crise potentielles, être ajustés au cadre spécifique du territoire national afin d'être intégrés à la manœuvre de sécurité intérieure.

En particulier, **le contrôle de zone, en appui des forces de sécurité intérieure, devra être adapté à des situations de crises graves**, telles qu'une vague d'attentats simultanés en plusieurs lieux, des catastrophes naturelles ou industrielles majeures, ou encore un afflux soudain et massif de migrants. **L'aptitude à de tels modes d'action devra pouvoir être développée au cours d'exercices** en terrain libre<sup>2</sup>.

De même, certains modes d'intervention, notamment de contre-terrorisme, seront proposés dans le cadre de l'appui aux forces de l'ordre en cas d'attaques sur le territoire national ou ses approches, maritimes notamment (emploi conjoint du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale et des commandos marine par exemple).

#### 1.4. Contribuer à la prévention

Si les armées mettent leurs aptitudes et savoir-faire au service de l'intervention, il leur revient également de contribuer à enrayer la menace terroriste sur le territoire national en participant aux dispositifs Gouvernementaux de prévention et de déradicalisation. Pour ce faire, leurs capacités et dispositifs spécifiques (réserves opérationnelle<sup>3</sup> et citoyenne, service militaire volontaire, journée défense et citoyenneté, préparations militaires) sont mis en œuvre.

Du fait de leur implantation territoriale, mais aussi à l'occasion de leurs déploiements, exercices et activités au contact de la population, elles s'attacheront à renforcer localement les liens armée-Nation et l'esprit de défense dans cette perspective. En particulier, elles devront développer le recrutement et l'emploi de la réserve opérationnelle dans une logique d'ancrage et de maillage aux niveaux régional et local.

#### 1.5. Conserver une capacité de réaction à une crise grave

Enfin, en tant que réserve générale de la Nation, tout en appliquant le nouveau contrat protection qui leur est fixé, les armées conserveront la capacité de faire face, à la demande des autorités politiques et sur très court préavis, à une situation de crise grave, soudaine, et de durée inconnue.

À cet effet, et tout en renforçant leur propre résilience et la protection des infrastructures, des personnels et des activités de défense (y compris contre les attaques cyber), elles disposent en permanence des effectifs et des capacités d'intervention, notamment spécialisées (nucléaire, radiologique, biologique et chimique, etc.), nécessaires aux contrats opérationnels qui leur ont été fixés.

En cas de crise majeure (par exemple, catastrophes naturelles ou technologiques particulièrement graves), un engagement au-delà des contrats fixés doit être envisagé, selon des modalités de montée en puissance à planifier.

En tant que de besoin, les armées consolideront donc les capacités spécialisées nécessaires, dans un esprit de complémentarité avec les moyens civils fixés pour chaque ministère dans le contrat général interministériel en 2015.

<sup>2</sup> Voir la posture de protection terrestre page 28.

<sup>3</sup> La contribution de cette dernière étant essentielle pour son apport opérationnel.

## 2. DES CAPACITÉS À RENFORCER

Pour remplir leurs missions sur le territoire national, les armées disposent de capacités pour l'essentiel communes avec celles employées pour les opérations extérieures. Pour obtenir les effets requis, certaines de ces capacités devront être renforcées.

Ces capacités se déclinent en trois grandes familles :

- **les capacités actuellement utilisées pour la protection du territoire national** relèvent de la surveillance dans les différents milieux, de la capacité à mettre en œuvre des centres de commandement incluant la planification et la conduite des opérations, et enfin des capacités d'intervention destinées à s'opposer à une menace donnée. En parallèle des armées primo-intervenantes dans leurs milieux respectifs, l'armée de terre développe des savoir-faire spécifiques qui, grâce à la capacité à manœuvrer avec un soutien logistique autonome, peut opérer dans des zones difficiles d'accès, dans un environnement particulier, voire dans des conditions extrêmes ;
- **les capacités dont disposent les armées, mais qui ne sont actuellement pas ou peu employées sur le territoire national**, comptent essentiellement les capteurs d'observation et de surveillance (imagerie, interception, localisation, brouillage), utilisés jusqu'à présent pour l'essentiel en soutien aux opérations extérieures. Sur réquisition<sup>4</sup> du ministre de l'intérieur, après proposition du ministre de la défense, ces capacités peuvent, en tant que de besoin, compléter les autres capacités de recueil et d'observation pour les opérations sur le territoire national ;
- **enfin, certaines capacités devront être renforcées** au titre des missions potentielles confiées aux armées pour protéger le territoire national et ses approches aéromaritimes.

Cela concerne :

- **dans le domaine terrestre**, les moyens de mobilité terrestre ou aérienne au profit des unités à déployer et, dans le respect du contrat général interministériel, des autres ministères ; les capacités de surveillance, l'autonomie logistique et l'interopérabilité des moyens de communication et de planification avec les autres acteurs étatiques ;
- **dans le domaine maritime**, la polyvalence des moyens disponibles. À vocation océanique, la marine nationale doit aussi assurer la protection de nos

approches, missions qui nécessitent des moyens adaptés. L'effort doit porter sur la surveillance de ces approches, en complétant par des moyens classiques ou innovants la couverture des radars côtiers, afin d'assurer une surveillance optimale et en profondeur des façades maritimes, en métropole comme outremer. L'attention devra également être portée sur le renouvellement des patrouilleurs de surveillance et d'intervention, moyens essentiels pour agir dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française ;

- **dans le domaine aérien**, la surveillance de nos approches aériennes et la détection à très basse altitude sur le territoire national, et de manière générale, la protection face à de nouveaux types de menaces telles que les drones.

Dans la perspective de la montée en puissance des drones prévue dans la loi de programmation militaire (drones *Reaper* et systèmes de drones tactiques de l'armée de terre), les travaux visant à les insérer dans l'espace aérien devront se poursuivre, afin de les intégrer davantage aux missions exercées sur le territoire national et dans ses approches.

## 3. LA RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DES RÉSERVES

Afin d'améliorer encore la contribution des armées à la fonction stratégique de protection, en renforçant le lien entre la Nation et son armée et en développant l'esprit citoyen, le ministère de la défense a décidé, dès le début de l'année 2015, de rénover sa politique des réserves. Tout en maintenant le dispositif de la réserve citoyenne, potentiellement intégré dans un dispositif interministériel plus large, la réflexion a porté sur les conditions **d'un meilleur emploi de la réserve opérationnelle** au service de la protection du territoire national. Ainsi, l'activation du contrat opérationnel de protection à 10 000 hommes sur le territoire national face à une menace affectant la sécurité nationale, entraîne dorénavant la possibilité de recours à des conditions nouvelles d'appel de la réserve.

À ce titre, il a été créé un dispositif permettant, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, de recourir à la réserve selon des modalités spécifiques, définies à l'article 18 de la loi de programmation militaire actualisée du 28 juillet 2015. S'insérant entre la situation courante et la crise majeure qui autorise le recours à la « réserve de sécurité nationale », ce nouveau dispositif devra permettre un continuum de l'action de la réserve.

Il permet une augmentation importante de l'emploi des réservistes, grâce notamment à :

<sup>4</sup> Sur la base des arbitrages politiques des priorités entre opérations extérieures et opérations intérieures.

- la réduction du préavis, prévu à l'article L. 4221-4 du code de la défense, de 30 à 15 jours – et à 5 en cas d'existence d'une clause de réactivité dans le contrat du réserviste ;
- l'augmentation de cinq à dix du nombre de jours annuels d'activité accomplis pendant le temps de travail du réserviste, prévu au deuxième alinéa de l'article L. 4221-4 du code de la défense.

Indispensable aux forces armées pour qu'elles remplissent l'ensemble de leurs missions, la réserve opérationnelle contribue en outre à la capacité de résilience de la Nation.

La rénovation du dispositif de la réserve opérationnelle du ministère de la défense permettra de renforcer sa contribution aux missions des armées, notamment celle de protection du territoire national, à travers :

- **une augmentation des effectifs** à hauteur de 40 000 réservistes, principalement en renfort des unités d'active ;
- un accroissement des capacités de la réserve opérationnelle, par **l'amélioration de son attractivité**, de son employabilité et de la fidélisation du personnel. Il s'agit notamment d'optimiser la cohérence entre les parcours offerts, le niveau de formation et de préparation, la nature et la durée des missions, avec une pyramide des grades adaptée ;
- **un élargissement des recrutements**, en favorisant l'adhésion de réservistes issus de la société civile. La diversité des réservistes constitue un vecteur majeur pour favoriser l'é étroitesse du lien entre la Nation et son armée sur l'ensemble du territoire. La recherche de partenariats avec les entreprises, notamment par l'établissement de conventions, sera poursuivie pour mieux valoriser le rôle des réservistes et accroître l'adhésion des employeurs au principe de la réserve. Le recrutement de réservistes issus de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale sera favorisé et leur emploi facilité par des durées de services plus longues. Le recrutement de réservistes parmi les Français à l'étranger sera encouragé, en lien avec le réseau diplomatique et consulaire. L'objectif est d'attirer et de conserver en priorité des femmes et des hommes disposés à servir au minimum trente jours par an pendant au moins trois ans et, dans certains cas, jusqu'à deux cent dix jours ;
- **un effort prioritaire en direction de l'enseignement supérieur**. Des partenariats devront être conclus avec les grandes écoles et les universités afin d'encourager les étudiants à souscrire un engagement à servir dans

la réserve et de leur faire effectuer leur formation militaire à l'occasion d'un semestre ou d'une année de césure. Cet engagement sera valorisé dans les parcours de formation des étudiants et des accès privilégiés aux bourses et aux logements étudiants seront mis en place. Une attention particulière sera portée aux écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, où la question de sa généralisation sera étudiée ;

- **un recours accru et structuré à des réservistes opérationnels dans des domaines déficitaires ou sensibles, tels que la cybersécurité**, la reconstruction post-conflits ou l'intelligence économique. L'objectif sera également de développer et d'animer, au sein de la réserve opérationnelle, des réseaux d'experts susceptibles de renforcer efficacement et utilement la performance de la défense dans des domaines duaux, civils et militaires ;
- la mise en place et la création, en particulier, d'un **commandement de la réserve de cybersécurité** et d'une réserve à l'emploi spécifique au profit des armées et plus généralement de l'État et de la Nation qui fera appel aux différents statuts de la réserve militaire ;
- une amélioration du **mode de gestion** de la réserve opérationnelle afin que, en cas de crise menaçant la sécurité nationale ou de crise majeure sur son territoire, la France dispose de ressources identifiées et rapidement mobilisables. En particulier, un suivi de la réserve de disponibilité sera instauré en se concentrant particulièrement sur les deux premières années de disponibilité des anciens militaires ;
- le développement d'une **politique de communication** adaptée vers la société civile.

Il s'agit bien, aux termes de la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015, et compte tenu des changements du contexte stratégique, de **pérenniser les réserves comme une partie intégrante du modèle d'armée 2025**. Conformément à la volonté du Président de la République exprimée devant le Congrès le 16 novembre 2015 et le 14 janvier 2016 lors de ses vœux aux armées, l'enjeu est d'en tirer le meilleur parti, notamment grâce à leur implantation territoriale au plus près des populations. Au-delà, afin de prendre en compte l'engagement citoyen et de donner à la cohésion nationale un sens renouvelé, les travaux d'optimisation de la réserve incluent également une réflexion sur la création d'une Garde nationale, qui pourrait, en cas de crise majeure, combiner les dispositifs des réserves militaires avec celui, en cours de création, de réserve citoyenne interministérielle.



Les budgets consacrés à la réserve sont en conséquence adaptés aux effectifs et aux besoins en formation, en entraînement et en équipement des réservistes opérationnels. Ainsi, la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015 a permis d'augmenter le budget consacré aux réserves de 75M€ sur la période 2016-2019. Et ce sont encore 10 M€ supplémentaires, dont 2 M€ pour les besoins liés à la communication et au système d'information, qui ont été prévus par la loi de finances initiale pour 2016 à la suite des attentats du 13 novembre 2015, portant ainsi le budget des réserves à 98 M€ pour 2016.

#### 4. LA PROTECTION JURIDIQUE DU PERSONNEL EN OPÉRATION INTÉRIEURE

L'intervention accrue des forces armées sur le territoire national a conduit à une amélioration du mécanisme de protection fonctionnelle prévu par l'article L. 4123-10 du code de la défense, qui prévoit que les militaires sont protégés lorsqu'ils sont mis en cause pénalement ou lorsqu'ils sont victimes d'attaques, pourvu qu'ils n'aient pas commis de faute personnelle (information accrue des militaires sur leurs droits, accès facilité à ces droits par des circuits administratifs adaptés à l'urgence de certaines situations, recours facilités à des avocats spécialisés, amélioration du traitement administratif des militaires mis en cause pénalement pendant les investigations judiciaires, pour éviter un impact négatif sur la carrière de ceux pour qui, *in fine*, les poursuites se soldent par un non-lieu). Cela est d'autant plus vrai que les militaires, du fait de leur participation accrue aux missions de sécurité sur le territoire national, risquent de faire désormais l'objet, comme les autres forces de sécurité, d'une attention accrue et légitime de la part du Défenseur des droits, qui a repris les compétences de l'ancienne Commission nationale de déontologie de la sécurité.

S'il convient que la protection fonctionnelle soit bien connue des militaires et que le dépôt des demandes soit facilité, le ministère prend garde à deux écueils :

- celui qui consiste à accorder la protection fonctionnelle pour des cas où l'agent public n'a fait l'objet d'aucune « attaque » volontaire (cas des accidents de la circulation par exemple) ;
- la systématisation du dépôt de plainte pour tout incident et l'entretien d'une « judiciarisation » non souhaitable des activités militaires, même s'il ne fait aucun doute que la légitimité de cette judiciarisation se pose en des termes bien différents de celle qui peut toucher l'activité militaire en opération extérieure.

S'agissant de cette protection fonctionnelle et des règles d'emploi de la force précisées dans le présent rapport, leur présentation aux militaires déployés sur le territoire national est effective et a été renforcée depuis le déclenchement de *Sentinelle*, sur la base d'exemples tirés de la jurisprudence.

#### 5. LE CADRE BUDGÉTAIRE

**Le décret dit « d'avance » n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 a ouvert 170,65 M€ au profit de la mission défense** au titre des surcoûts induits en 2015 par l'opération *Sentinelle* menée sur le territoire national, montant réparti entre le titre 2 (51,65 M€) et les autres titres (119,00 M€).

Cette ouverture a ainsi couvert l'intégralité des surcoûts de *Sentinelle*, au même titre que les opérations extérieures. Il s'agit d'une pratique assimilant clairement ces déploiements sur le territoire à des opérations en tant que telles. À la différence des opérations militaires extérieures, les opérations contribuant à la sécurité intérieure ne faisaient pas l'objet d'une provision inscrite en loi de finances initiale pour 2015.

Les surcoûts des opérations intérieures de cette catégorie seront donc de deux ordres :

- **le surcoût budgétaire en titre 2 (T2)**, constitué des dépenses de personnel supplémentaires (i.e. les indemnités opérationnelles ponctuelles versées aux militaires, en complément de leur solde « normale » : indemnité de séjour en campagne et indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle). Toutefois, les opérations ont dans la période actuelle pour effet de différer ou annuler certaines activités de préparation opérationnelle compte-tenu de la priorité Gouvernementale donnée au contrat de protection. En conséquence, des dépenses d'indemnité de séjour en campagne initialement prévues sont reportées ou annulées du fait de la déprogrammation d'activités induite par *Sentinelle*, générant des dépenses moindres par rapport à la programmation budgétaire initiale. Le surcoût net du titre 2 résulte ainsi du solde des dépenses additionnelles liées à cette opération et des moindres dépenses générées par son impact sur les activités de préparation opérationnelle ;
- **le surcoût budgétaire hors titre 2** est constitué des dépenses supplémentaires engagées au titre du soutien, de l'appui ou du matériel. Ces déploiements obligent dans la période actuelle à annuler ou réduire certaines activités d'entraînement prévues en Loi de finances. De même, s'agissant des dépenses d'alimentation, celles des militaires engagés qui



ne sont plus de ce fait assurées par les services de restauration de leur garnison d'affectation. Ainsi, le surcoût net hors titre 2 induit par ces opérations résulte également du solde des dépenses additionnelles, d'une part, et de moindres dépenses, générées par son impact sur l'activité initialement programmée, d'autre part.

**Le traitement budgétaire** accordé en 2015 aux surcoûts induits par *Sentinelle*, intégralement couverts par une ouverture de crédits par décret d'avance, devra être reconduit lors des exercices budgétaires à venir. À défaut, la prise en charge de ces surcoûts par le programme 178 « Préparation et activité des forces » induirait des redéploiements de ressources budgétaires en cours de gestion générant principalement un effet d'éviction sur les dépenses d'entretien programmé des matériels, alors que l'accroissement de celles-ci sur la durée de la loi de programmation militaire constitue un objectif majeur au service de l'amélioration de la disponibilité des parcs de matériels, lourdement sollicités en opérations extérieures. Enfin, le choix du vecteur de cette ouverture de crédits (décret d'avance, publié habituellement fin novembre) permet la reconstitution des crédits du programme qu'il aura temporairement orientés sur *Sentinelle* dans des délais compatibles avec leur réemploi au titre de la gestion en cours.

## 6. L'EFFORT NÉCESSAIRE SUR LE SOUTIEN

### 6.1. La condition du personnel en opération intérieure

Compte tenu de la mobilisation exceptionnelle des militaires sur le théâtre national comme en opérations extérieures, le ministre de la défense a décidé d'octroyer le bénéfice de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle au profit des militaires participant, dans le cadre de la prévention des menaces ou de réaction face aux actions terroristes, aux opérations de protection militaire du territoire national. Cette prime, qui vient en complément de l'indemnité de service en campagne, est attribuée jusqu'au grade de capitaine, aux militaires déployés pour l'opération *Sentinelle*, ainsi que dans le cadre du dispositif *Cuirasse* de protection des sites militaires sensibles. Elle compense directement les conditions particulières de déploiement dans la durée demandées aux militaires. Le taux journalier de l'indemnité de cette indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle est de 5 euros, ce qui correspond à environ 200 euros pour un déploiement de 6 semaines. Les militaires engagés sur le théâtre intérieur ont

perçu, de façon rétroactive, cette prime à compter du 7 janvier 2015.

Sur le plan de la reconnaissance, le décret présidentiel du 13 juillet 2015 a créé la médaille de la protection militaire du territoire. Elle peut être attribuée à tout militaire ayant participé à des opérations de protection du territoire décidées par le Gouvernement et menées sur le territoire national, y compris dans le cadre des postures permanentes. Un arrêté du ministre de la défense a ouvert le droit à l'agrafe *Sentinelle* pour les militaires engagés sur une période minimale de soixante jours, continue ou discontinue, depuis le 7 janvier 2015 au titre de cette opération. Les premières médailles pour les militaires ayant accompli cette opération ont été décernées par le ministre de la défense le 4 novembre 2015 à Vincennes. À titre exceptionnel, cette décoration pourra également être décernée, sans condition de durée, aux militaires tués, blessés ou cités avec l'attribution de la médaille d'or de la défense nationale, à l'occasion de cette opération.

Un certain nombre d'avantages en nature (billets de cinéma, de stade, tarifs SNCF préférentiels pour les familles) a également été institué dans le cadre de l'action sociale du ministère.

Enfin, un soutien de proximité a été apporté par la plupart des municipalités qui ont bénéficié de la protection de *Sentinelle*.

### 6.2. La politique immobilière du ministère

Les infrastructures immobilières nécessaires aux missions intérieures se déclinent en deux catégories : les infrastructures opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre des moyens de la posture de protection et les infrastructures de soutien aux unités engagées hors de leur site de stationnement permanent. Elles font l'objet d'un suivi adapté et bénéficient déjà de mesures financières pour atteindre les objectifs recherchés par le ministère.

#### 6.2.1. Les infrastructures opérationnelles

Les infrastructures opérationnelles, qui sont principalement des infrastructures aéronautiques (plots d'alerte pour aéronefs, pistes, aires et réseaux associés) ou portuaires (quais, bassins, réseaux et servitudes associées), ou encore des servitudes techniques nécessaires aux systèmes d'information et de commandement (électricité, climatisation...) font l'objet d'une attention particulière pour éviter qu'une défaillance technique ne compromette la réactivité nécessaire à la mise en œuvre des moyens de la posture.

À cet effet, **le service d'infrastructure de la défense** élabore depuis 2014, en lien avec les états-majors concernés, une politique d'identification des installations et composants prioritaires, de surveillance et de maintenance préventive et il définit les modalités d'intervention curative afin de satisfaire aux exigences opérationnelles de continuité de service. Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre de contrats de service entre les états-majors et le service d'infrastructure de la défense qui en assure l'exécution.

La satisfaction des besoins de continuité de service est un axe prioritaire du contrat d'objectifs et de performance du service d'infrastructure de la défense.

### 6.2.2. Les infrastructures de soutien aux unités engagées

Les infrastructures de soutien aux unités engagées sont des infrastructures d'hébergement des unités terrestres engagées dans l'opération *Sentinelle* en Ile-de-France et dans les métropoles régionales.

Le déclenchement de cette opération et son inscription dans la durée ont généré un besoin nouveau, tant en termes quantitatif que qualitatif. Ainsi, au cours du premier trimestre 2015, un schéma directeur d'hébergement a été élaboré, puis décliné en un plan de réalisation de travaux, financé sur les crédits dédiés à la politique immobilière du ministère de la défense.

Selon les cas les travaux consistent :

- à réaliser sur des bâtiments existants des améliorations mineures en urgence, des travaux plus importants de rénovation ou des réhabilitations lourdes avec restructuration pour augmenter leur capacité d'accueil ;
- à installer des constructions modulaires (modules d'hébergement ou modules sanitaires) au sein d'emprises existantes.

Au total, 6 M€ ont été engagés en 2015 et 15 M€ seront engagés entre 2016 et 2017 pour la réalisation de ces travaux sur l'ensemble du territoire national. Les livraisons des travaux les plus importants s'étaleront entre 2016 et 2017. Alors qu'il était prévu de consacrer à ces opérations environ 20 M€ sur deux ans, les services compétents ont été chargés de définir avec précision les nouveaux besoins à financer, estimés aujourd'hui à près de 25 M€, pour la mise en œuvre des récentes mesures de renforcement du dispositif voulues par le Président de la République.

Par ailleurs, le suivi quotidien et la réactivité d'intervention pour la maintenance des infrastructures

mises à la disposition de la force *Sentinelle* font l'objet d'un effort accru du service d'infrastructure de la défense.

En Île-de-France, l'une des préoccupations en termes d'hébergement est l'éloignement entre certains sites d'accueil de la défense et les zones d'action. Pour cette raison, les travaux de densification les plus importants portent sur les sites du Fort de l'Est, de Vincennes et du Kremlin-Bicêtre. Par ailleurs, certains sites parisiens voués à l'aliénation sont encore utilisés temporairement.

## CONCLUSION

L'année 2015, dans le prolongement du tournant majeur pris en 2013 pour nos interventions extérieures avec le lancement de l'opération *Serval*, consacre pleinement l'engagement des armées dans des missions de contre-terrorisme. Désormais, et sans doute pour des années, des milliers de nos soldats sont engagés dans cette véritable guerre contre *Daech* et ses avatars et, fait nouveau et majeur, dans une protection renforcée au plus près de nos concitoyens contre ce danger, sur le territoire national.

À l'évidence, *Daech* se présente en effet à nous comme un ennemi d'un type nouveau. Il nous confronte à deux défis en particulier.

Le premier, c'est le défi de la pluralité et l'ubiquité de la menace, car il nous faut penser un ennemi présent sur de multiples fronts, avec plusieurs modes opératoires comme l'ont montré les tragiques attentats du 13 novembre 2015. Non seulement il n'obéit pas aux catégories habituelles, mais il fonde son efficacité sur sa capacité à nier ou effacer les limites qui structuraient jusque-là l'ordre international et l'art de la guerre moderne.

Le second défi, c'est celui de la liberté que cet ennemi s'arroge. Là où nos armées sont engagées avec un ensemble de contraintes – que nous revendiquons, car elles fondent la démocratie et l'ordre international – l'ennemi s'affranchit d'emblée de toutes obligations, qu'elles soient juridiques, doctrinales ou éthiques.

S'inscrivant dans une stratégie plus globale, la réponse à cet ennemi s'exprime en premier lieu :

- à un niveau militaire, pour détruire ce proto-État djihadiste qui nous menace directement, au plus près comme au plus loin ;

- à un niveau policier et judiciaire, pour protéger au plus près nos concitoyens et neutraliser cette menace sur le territoire national ; les armées apportent désormais un concours spécifique à cette protection, en raison notamment de la militarisation de l'adversaire et de la nécessité de recourir à l'ensemble des capacités particulières et de la plus-value que peut apporter une armée professionnelle, rompue au contre-terrorisme sur les théâtres extérieurs, à cette lutte d'un caractère inédit sur le territoire.

S'il est légitime de considérer la prolongation de nos opérations extérieures que constitue *Sentinelle* comme un événement exceptionnel dans l'histoire de notre pays, à la mesure des événements qui l'ont frappé, il convient aussi de rappeler que le ministère de la défense est engagé depuis longtemps dans la protection du territoire national et la sécurité de nos concitoyens, premier de ses engagements.

Il s'agit des missions permanentes dans nos espaces de souveraineté, métropolitains et ultramarins, des opérations de sauvetage en mer et à terre, des très nombreuses et légitimes interventions de sécurité civile pour la sauvegarde des populations, quasi quotidiennes.

Mais aujourd'hui, *Daech*, notre ennemi déclaré, nous réunit sur l'essentiel, l'action collective d'un État au service de la sécurité de la Nation contre ce mal.

La défense y prend toute sa part.



# ANNEXES

## ANNEXE I

### PRINCIPAUX TEXTES RELATIFS A L'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

#### Constitution du 4 octobre 1958

- Article 15

« *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale.* ».

- Article 16

Permet au Président de la République, en cas de crise majeure, de se saisir de « pouvoirs exceptionnels ».

- Article 21

Définit la fonction de Premier ministre, « responsable de la défense nationale » et doté du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires.

- Article 34

« *La loi détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale.* ».

- Article 36

Définit le dispositif de l'état de siège.

#### Lois

- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
- Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.
- Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.
- Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer.
- Loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer.

#### Ordonnance

- Ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'État en mer.

#### Code de la défense

- Article L. 1321-1 et suivants, sur les réquisitions et le recours aux moyens militaires de la gendarmerie pour le maintien de l'ordre public.
- Article L. 2121-1 à 8, relatifs à l'état de siège.
- Article R. 1311-3, relatif aux pouvoirs du préfet de zone.
- Article R. 2362-1 et suivants, portant sur le régime de protection des zones protégées.
- Article R. 2363-1 à 7, portant sur les zones de défense hautement sensibles.
- Article L. 2338-3, décrivant les conditions d'emploi de la force armée par les gendarmes en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative.
- Article L. 1142-2, portant sur le ministre de l'intérieur, responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale.
- Article L. 1111-3, portant sur les décisions en matière de direction générale de la défense lors de crises majeures.
- Article R. 1421-1 et suivants, relatifs à la défense opérationnelle du territoire.
- Article R. 1132-3, sur la coordination des moyens civils et militaires en cas de crise majeure par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.
- Article D. 1432-2, sur les plans de défense maritime du territoire.
- Article D. 1441-1 et suivants, portant sur la posture permanente de sûreté aérienne.

#### Code de la sécurité intérieure

- Article L. 211-9, relatif aux attroupements et à l'usage de la force.
- Article L. 113-1, relatif à la protection juridique des personnes concourant à la sécurité intérieure.
- Article L. 213-1, relatif à l'état d'urgence.

#### Code général des collectivités territoriales

- Article L. 2215-1, 4°, sur la réquisition par le préfet en cas d'urgence.

#### Code pénal

- Articles 122-4 à 122-7, sur les causes d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité.



- Articles 413-1 à 413-5, 413-7 et 413-8, sur les zones protégées.
- Article 431-3, sur les attroupements.

### **Code de procédure pénale**

- Article 17, sur la réquisition du concours de la force publique par les OPJ.
- Article 73, sur les crimes et délits flagrants.
- Article 698-4, sur les demandes des OPJ aux autorités militaires.

### **Décrets**

- Décret n° 95-573 du 2 mai 1995 relatif à la dispersion des attroupements.
- Décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées.
- Décret n° 95-411 du 19 avril 1995 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer.
- Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.
- Décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer.

### **Arrêté**

- Arrêté du 22 décembre 2015 portant organisation du commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes.

### **Instructions interministérielles**

- Instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/-- du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure.
- Instruction interministérielle du 24 mai 2005 sur l'engagement des armées en application du plan Gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes et des plans d'intervention associés (*Vigipirate*).
- Instruction interministérielle n° 500 SGNIMPS/OTP du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.
- Instruction interministérielle du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels.
- Instruction interministérielle du 4 novembre 2013 (SGDSN/PSE/MISA) relative à la coordination et à

l'optimisation des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national.

- Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, n° 320/SGDSN/PSE/PSN du 11 juin 2015.

### **Instructions du ministère de la défense**

- Instruction du 27 janvier 2005 relative à l'organisation territoriale interarmées de défense.
- Instruction n° 5226/DEF/SGA/DAJ/CX/CPJ du 30 mai 2005 relative à la protection juridique des agents du ministère de la défense.

## ANNEXE 2

### LA PROTECTION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### 1. LA PROTECTION DES INSTALLATIONS, MOYENS ET ACTIVITÉS DE LA DÉFENSE

##### 1.1. La protection des emprises, activités et ressortissants du ministère est indispensable, car la même menace s'exerce contre la défense. C'est également une obligation connexe de la crédibilité d'emploi des armées sur le territoire national

Si de tout temps (Art R\* 1421-1 du code de la défense), les armées ont participé à la protection des installations militaires et en priorité celles de la force nucléaire stratégique, le risque majeur représenté par la menace terroriste induit, pour le ministère également, un changement d'échelle.

En effet, aujourd'hui, la sécurité de l'ensemble des installations et des moyens du ministère de la défense constitue un **facteur déterminant et incontournable de la crédibilité** de l'emploi des armées sur le territoire national. Celles-ci sont, certes, en complément des forces de sécurité intérieure, un pilier de l'action Gouvernementale en matière de défense et de sécurité. Mais surtout, elles sont le bras armé de la France dans sa lutte contre *Daech* et d'autres organisations terroristes en Syrie, en Irak et en Afrique. À ce titre, elles constituent donc une cible emblématique.

Le terrorisme djihadiste l'a confirmé, puisque ces derniers mois, plusieurs tentatives d'attentats à leur rencontre ont été déjouées. À ces actions, s'ajoutent désormais des menaces contre les familles d'unités engagées au Moyen-Orient, sans oublier les cyberattaques dont les sites internet du ministère ont été l'objet après les attentats de janvier 2015.

C'est donc tout un ensemble qu'il convient de protéger, ensemble qui s'étend largement au-delà des installations vitales ou sensibles, pour englober les emprises du ministère, ses personnels et leurs familles, les activités opérationnelles mais aussi les autres (cérémonies, compétitions sportives activités de représentation, etc.). Le périmètre de protection du ministère concerne ainsi 4 000 emprises dont 270 points d'importance vitale, 80 sites SEVESO, 500 installations sensibles et 268 000 agents civils et militaires.

##### 1.2. La Direction de la protection des infrastructures, moyens et activités de la défense (DPID) tête de chaîne ministérielle pour la défense-sécurité

Face à la complexification, l'intensification et la conjugaison des menaces, il y avait un impérieux besoin de disposer d'une direction dédiée à la défense-sécurité, afin de coordonner l'action des structures du ministère devenues de plus en plus matricielles.

Directement rattachée au ministre de la défense, la direction de la protection des infrastructures, moyens et activités de la défense est la direction fonctionnelle du ministère, tête de chaîne de la fonction « défense-sécurité ». Cette fonction s'applique à la protection physique, à la cyber-sécurité, à la protection du secret, mais aussi la protection du potentiel scientifique et technique et à la continuité d'activité.

Le champ d'actions de la direction de la protection des infrastructures, moyens et activités de la défense comprend notamment les installations nucléaires intéressant la dissuasion, qu'elles relèvent d'opérateurs publics ou privés. La protection de la dissuasion est clairement une priorité affichée de la direction de la protection des infrastructures, moyens et activités de la défense, au titre des responsabilités particulières du ministre de la défense en matière de contrôle Gouvernemental de l'intégrité des moyens de la dissuasion.

La mission principale de la direction de la protection des infrastructures, moyens et activités de la défense consiste à élaborer la politique ministérielle de défense-sécurité et à en contrôler l'application. Cette mission est réalisée, à partir d'une analyse des menaces et des vulnérabilités, sur la base d'un état des lieux actualisé de la protection des sites ainsi que des capacités technologiques existantes en matière d'équipements de sécurité.

##### 1.3. Des efforts importants consentis en 2015 en matière de renforcement de la protection des personnels, des installations et des activités

Ces efforts portent sur cinq axes :

- en matière de **renseignement** : le développement des échanges tant au niveau central que local, sont essentiels à l'évaluation des vulnérabilités. En outre, les besoins en enquêtes de sécurité ont sensiblement augmenté (plus de 40 % par rapport à l'an passé). Ces enquêtes sont destinées à vérifier la confiance que l'on peut accorder aux personnels ayant accès aux zones protégées ou à des emplois sensibles ;

- en matière de **protection des personnels du ministère et de leurs familles** : une politique ministérielle de sensibilisation a été engagée. Elle vise à informer, objectivement et de manière non anxiogène, l'ensemble des agents sur les vulnérabilités face aux menaces auxquelles ils peuvent être confrontés, mais aussi à les former à des principes élémentaires de protection, de comportement et de compte rendu face à des phénomènes anormaux ;
- en matière de **ressources humaines** : les effectifs affectés aux fonctions de protection des sites « défense » ont augmenté de 800 depuis les attentats du 7 janvier 2015. Ils s'élèvent actuellement à environ 7 800. Ces augmentations vont se poursuivre en 2016 et en 2017 ;
- en matière **d'équipements** : des investissements importants sont consentis. Ainsi, pour l'année 2016, ce sont 85 M€ qui seront consacrés au renforcement des infrastructures liées à la protection. Ces efforts se poursuivront jusqu'en 2020 ;
- en matière de **cyberdéfense** : outre la protection des systèmes d'information d'importance vitale, des mesures ont été prises pour réduire les dépendances et les vulnérabilités via internet (protection des données personnelles des agents, maîtrise des dépendances techniques ou fonctionnelles à internet).

## ANNEXE 3

LOI N° 2015-917 DU 28 JUILLET 2015 ACTUALISANT LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2015 A 2019 ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS CONCERNANT LA DÉFENSE

### EXTRAITS RELATIFS A LA FONCTION PROTECTION

Rapport annexé - Article 2 - paragraphe 1.3.3 e)  
« La fonction protection vise à garantir l'intégrité du territoire, à assurer aux Français une protection efficace contre l'ensemble des risques et des menaces, en particulier le terrorisme et les cyberattaques, à préserver la continuité des grandes fonctions vitales de la Nation et à garantir sa résilience. Si l'ensemble des fonctions stratégiques et des moyens civils autant que militaires concourent à la protection, les armées garantissent, en métropole comme outre-mer, la sûreté du territoire, de son espace aérien et de ses approches maritimes. S'agissant de la défense sur le territoire, les armées apportent leur concours à la protection dans les trois milieux et dans le cyberspace.

Dans ce cadre, la posture permanente de sûreté terrestre de nos armées sera renforcée, les postures de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime seront maintenues. Les armées continueront également à apporter une contribution à l'action de l'État en mer.

Face à la hausse et à la continuité dans le temps d'une menace terroriste majeure sur le territoire national, les armées seront en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes.

Cette capacité de déploiement doit permettre de contribuer en quelques jours, au profit de l'autorité civile et en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, à la sécurité de points d'importance vitale, à celle des flux essentiels pour la vie du pays, au contrôle de l'accès au territoire et à la sauvegarde des populations. Les capacités pouvant être mises en œuvre dans ce cadre comprennent les moyens propres de commandement et de renseignement, des dispositifs terrestres, aériens et maritimes de sécurisation et des moyens spécialisés des armées permettant de concourir au rétablissement des fonctions essentielles du pays en cas de menace sur la sécurité nationale (communication, circulation, transport).

La fonction protection prendra également en compte l'émergence des menaces représentées par les drones sur le territoire national.

L'opération *Sentinelle* doit être évaluée pour en tirer toutes les conséquences tant sur le rôle des forces armées par rapport aux forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, que sur la chaîne de commandement, sur le cadre juridique de l'intervention des militaires, sur la doctrine d'emploi, sur la préparation opérationnelle et la formation ou encore sur le type de sites à protéger et les modalités de cette protection (garde statique ou autre). Le Président de la République a demandé au Premier ministre de préparer un rapport sur cette question. Il est indispensable que la représentation nationale ait connaissance des résultats de ce travail en cours et puisse en débattre.

Parallèlement à cet engagement au profit de la Nation, l'accroissement des risques visant les installations, moyens et activités du ministère de la défense nécessite, pour ce ministère, des aménagements d'infrastructures et le déploiement de moyens matériels et humains supplémentaires.

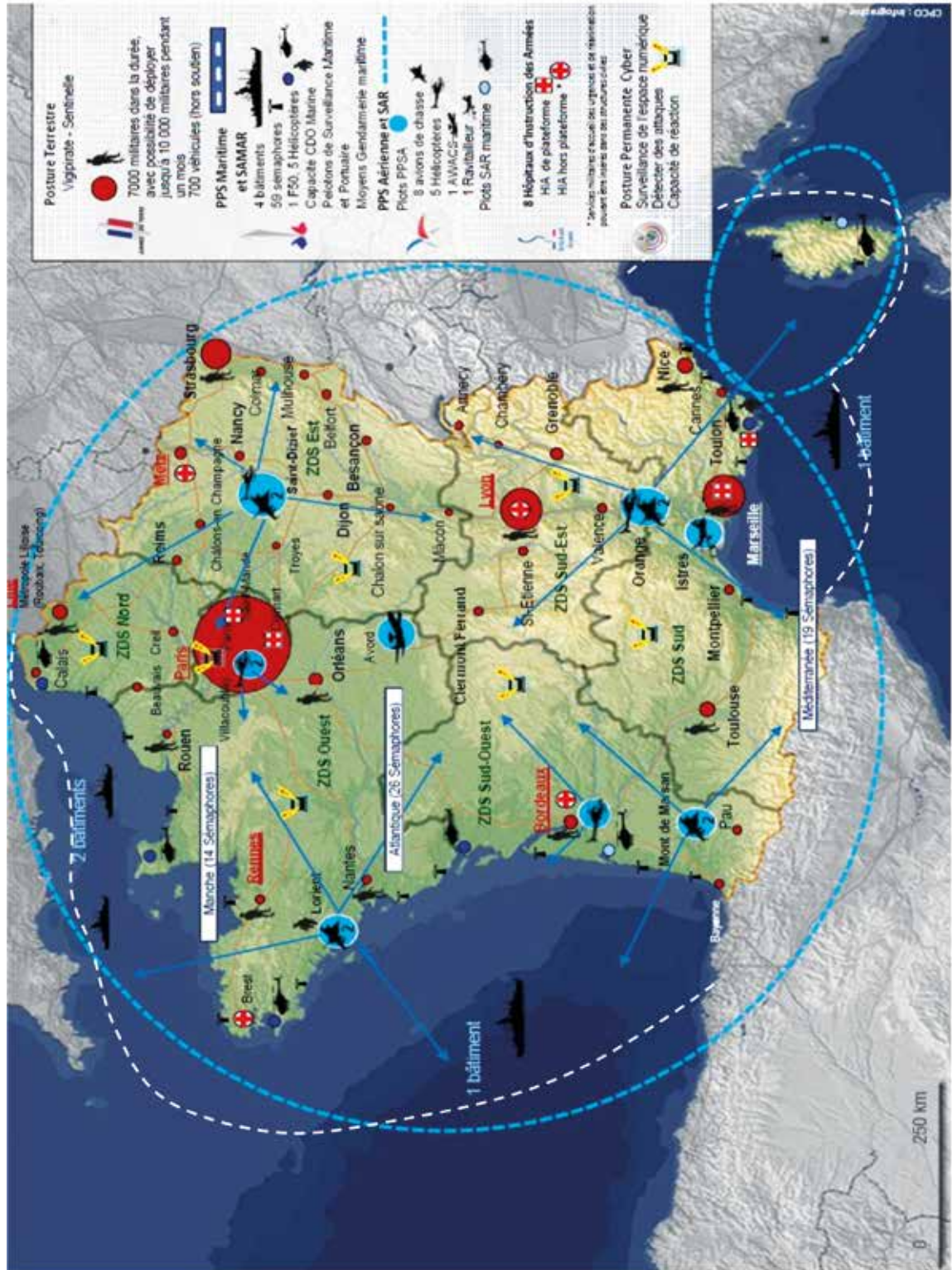
Cette posture sera complétée par le dispositif de cyberdéfense militaire renforcé, qui fera l'objet d'un effort marqué sur la période de programmation, en relation étroite avec le domaine du renseignement. La France développera une organisation de cyberdéfense étroitement intégrée aux forces, disposant de capacités défensives et offensives pour préparer ou accompagner les opérations militaires. L'organisation opérationnelle des armées intégrera ainsi une chaîne opérationnelle de cyberdéfense, cohérente avec l'organisation et la structure opérationnelles de nos armées et adaptée aux caractéristiques propres à cet espace de confrontation : unifiée, pour tenir compte de l'affaiblissement de la notion de frontière dans cet espace ; centralisée au sein du centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées, pour garantir une vision globale et une mobilisation rapide des moyens nécessaires ; et spécialisée, car faisant appel à des compétences et des comportements spécialement adaptés. La composante technique confiée à la direction générale de l'armement aura pour mission d'analyser la menace, de développer la recherche amont, et d'apporter son expertise en cas de crise informatique touchant le ministère de la défense.

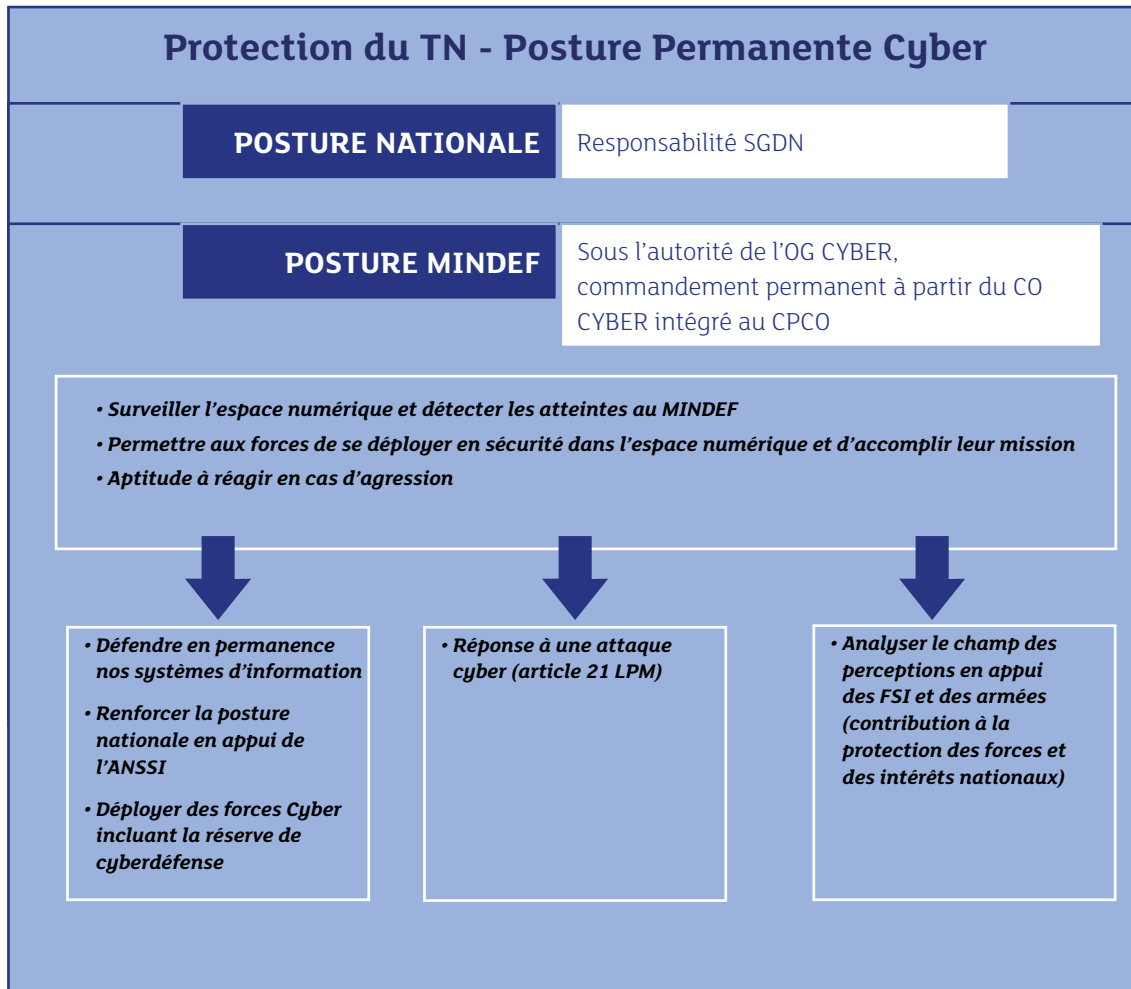
Pour cette fonction protection, la contribution de la réserve opérationnelle militaire sera en outre renforcée. Ainsi, l'activation du contrat opérationnel de protection à 10 000 hommes sur le territoire, répondant à une menace affectant la sécurité nationale, pourra entraîner le recours à des conditions nouvelles d'appel de la réserve. Les modalités de recours aux réservistes pour des situations ne justifiant pas l'instauration de l'état d'urgence ont été facilitées et le champ du service de sécurité nationale a été élargi à l'ensemble des opérateurs d'importance vitale. Ce dispositif vise à améliorer la réactivité et l'employabilité de la réserve sur notre sol dans de telles circonstances.



# ANNEXE 4

## LES POSTURES DE MILIEU





## ANNEXE 5

### EXEMPLE DE L'OPÉRATION INTÉRIEURE DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE : *HARPIE*

#### 1. CONTEXTE DE LA COOPERATION CIVILO-MILITAIRE ET DES RELATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Les armées interviennent en Guyane avec d'autres administrations dans le cadre de la protection du territoire national à travers les principales missions<sup>1</sup> suivantes :

- *Harpie* : lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, sur réquisition du préfet et en soutien du ministère de l'intérieur ;
- *Titan* : protection du centre spatial guyanais, sur réquisition du préfet, en soutien du ministère de l'intérieur ;
- *action de l'État en mer* : les différentes administrations interviennent sous la coordination du délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer dans les différentes missions relevant de ce domaine (lutte contre la pêche illégale, les trafics illicites, l'immigration clandestine, secours en mer...) ;
- *présence*, participation à l'affirmation de la souveraineté française ;
- *intervention post catastrophe naturelle*, sur réquisition du préfet et en appui du ministère de l'intérieur. Ces interventions peuvent notamment être conduites avec le concours du service militaire adapté, constitué de cadres militaires et de stagiaires dépendant du ministère des outre-mer.

Le préfet de Guyane s'appuie sur les 52 recommandations issues d'un rapport sur la protection de ce territoire, élaboré par un collège d'inspecteurs généraux en 2013<sup>2</sup>. Il a ainsi mis en place une série de réunions inter-administrations ciblées et fréquentes permettant d'établir une situation globale et d'émettre des directives partagées sur des objectifs communs. Avec des adaptations, cette dynamique inter-administrations pourrait être utilement transposée aux problématiques actuelles sur le territoire national.

Enfin, le délégué du Gouvernement peut solliciter les armées par demande de concours lorsque les capacités spécifiques souhaitées sont inexistantes, inadaptées, indisponibles ou insuffisantes par ailleurs : évacuation sanitaire, transport, réalisation de tâche particulière, NEDEX (neutralisation, enlèvement, destruction des explosifs)...

<sup>1</sup> Les données chiffrées relatives à ces contributions apparaissent dans l'annexe 6.

<sup>2</sup> Rapport du 27 juin 2013 de l'audit interministériel sur la protection du territoire national en Guyane.

## 2. LA MISSION *HARPIE*

### 2.1. Généralités

L'orpaillage illégal s'est progressivement développé en Guyane dans les années 2000. L'action de l'État contre ce fléau écologique, économique et social s'est structurée au fil des ans, pour aboutir à l'opération interministérielle *Harpie* de lutte contre l'orpaillage illégal, sous l'autorité du préfet de Guyane et en coordination avec l'autorité judiciaire.

Pérennisée pour les armées sur décision du Président de la République en mars 2010, cette mission intérieure menée en appui de la gendarmerie nationale était conduite ponctuellement depuis 2008. La mission prioritaire des forces armées en Guyane demeure néanmoins la protection du centre spatial Guyanais dans le cadre de l'opération *Titan*.

Le volet opérationnel et judiciaire, coercitif, est indispensable et s'inscrit dans une réponse plus globale qui implique tous les services de l'État et se décline selon deux autres axes : le développement et la coopération internationale.

### 2.2. Cadre d'engagement

Les objectifs définis par le préfet dans le domaine de la lutte contre l'orpaillage clandestin sont les suivants :

- faire respecter la souveraineté en Guyane. Les orpailleurs illégaux (*Garimpeiros*) font ainsi systématiquement l'objet de procédures judiciaires et administratives ;
- permettre la mise en place des activités d'orpaillage légales dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

Le commandant supérieur des forces armées en Guyane est sollicité par le préfet au travers d'une réquisition générale pour agir en soutien de l'action des forces de gendarmerie ; chaque régiment faisant l'objet d'une réquisition particulière.

L'engagement des forces armées en Guyane est encadré par le strict respect du principe de la légitime défense.

### 2.3. Bilan

Une coordination étroite entre les forces armées en Guyane et la gendarmerie est mise en place au travers d'un état-major *Harpie* commun, qui associe également à ses travaux la police de l'air et des frontières, l'office national des forêts, les douanes et le parc amazonien guyanais.

Les actions menées revêtent différentes formes :

- mise en place de postes opérationnels avancés temporaires au cœur de la forêt équatoriale avec exécution de patrouilles en forêt afin de rechercher et détruire les sites d'orpaillage illégaux ;



- conduite d'opérations ponctuelles sur des cibles à haute valeur ajoutée (plots logistiques, sites de production importants, campements, etc.), le plus souvent par des actions hélicoptérées;
- contrôle des flux logistiques avec la mise en place de barrages fluviaux.

En 2014, le dispositif permanent *Harpie* comptait en moyenne 362 militaires quotidiennement assignés à cette mission.

L'adaptation du dispositif et des modes d'action des forces armées en Guyane cette même année a permis d'accentuer la pression sur les *Garimperos* dont attestent les récents résultats. Entre l'été 2014 et la fin de l'année 2016, la préfecture de Guyane évalue à 60% la baisse des sites d'orpaillages illégaux sur l'ensemble de la Guyane (passage de 500 chantiers à 200).

Les forces armées en Guyane avaient souhaité fin 2014 des renforcements pour l'été et la fin de l'année 2015. En raison du déclenchement de l'opération *Sentinelle*, cette demande d'effectifs supplémentaires n'a pu être honorée.

La coopération avec les forces brésiliennes et surinamiennes, essentielle à la réussite de la mission, se développe tout particulièrement avec le Brésil. Ainsi, deux opérations conjointes ont été conduites sur la zone frontalière en 2015. Ce type d'opérations se poursuit en 2016.

## 2.4. Perspectives

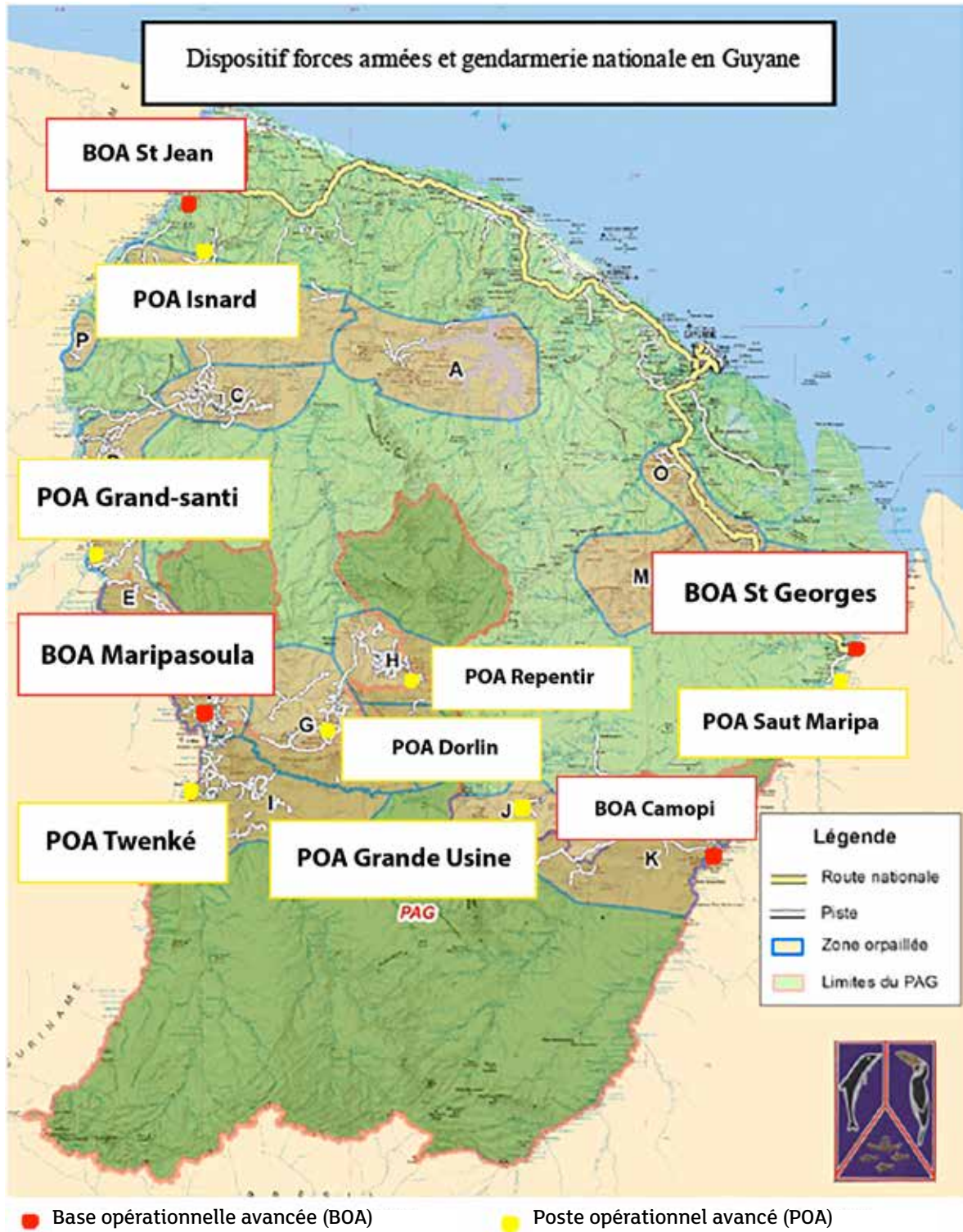
Afin de conserver toute son efficacité à cette opération, les forces armées en Guyane font régulièrement évoluer leurs modes d'action fondés sur le contrôle permanent du terrain et des axes logistiques (fleuves essentiellement).

La consolidation de l'approche globale de ce phénomène se poursuit. Elle devrait permettre d'atteindre à l'été 2016 un nouveau niveau seuil de sites illégaux sur l'ensemble de la Guyane, et s'accompagnera ensuite du développement des autres axes du plan préfectoral, notamment la réoccupation de l'espace par des activités légales.

Le haut niveau d'engagement des armées dans l'opération *Sentinelle* obère néanmoins durablement toute perspective de renforcement du dispositif actuel.



Intervention de militaires sur un site d'orpaillage illégal.





## ANNEXE 6

### BILANS DE L'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL DEPUIS 2012

#### 1. CADRE D'ENGAGEMENT DES ARMÉES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Les contributions militaires à l'action de l'État dans les milieux terrestre, maritime et aérien sont réalisées en complément ou en renfort d'autres ministères pour des missions de sécurité intérieure, de sécurité civile ou de service public.

L'engagement des armées sur le territoire national – en métropole, et outre-mer – se répartit en missions permanentes<sup>3</sup>, récurrentes<sup>4</sup> ou circonstanciées<sup>5</sup>. Il s'effectue sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, à travers l'organisation territoriale interarmées de défense.

Dans le cadre de la sécurité nationale dans le domaine terrestre, les armées ne sont pas primo-intervenantes mais agissent en complément du dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile. Elles sont en revanche primo-intervenantes dans les milieux aérien et maritime dans lesquelles elles assurent les postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime.

En cas de crise majeure, les armées sont en mesure – comme elles l'ont fait après les attentats de janvier 2015 – de mettre sur pied une force à dominante terrestre pour participer à la protection du territoire national en renfort des dispositifs de sécurité intérieure et civile mis en place par le ministère de l'intérieur. Elles sont également en mesure de renforcer les postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime.

Certaines missions ne font pas l'objet d'un chiffrage individualisé de leurs surcoûts, en raison soit de leur caractère intrinsèquement lié aux contrats opérationnels des armées (missions liées à l'action de l'État en mer de la marine nationale, surveillance des frontières guyanaises par l'armée de terre), soit de leur faible coût.

Conformément aux textes d'application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 modifiée relative à la modernisation de la sécurité civile, pour partie transposée dans le code de la sécurité intérieure, la participation des armées aux opérations de secours d'urgence ne fait l'objet d'aucun remboursement de la part des ministères bénéficiaires.

La participation des armées à la prévention et à la lutte contre les feux de forêts dans la zone méditerranéenne (mission *Héphaïstos*) fait l'objet d'un protocole entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense, qui prévoit le remboursement par le premier des dépenses supplémentaires engendrées, pour les armées, par cette mission.

Les tableaux suivants présentent les effectifs et les moyens matériels engagés ainsi que les surcoûts générés pour les principales missions exécutées dans ce cadre depuis 2012.

#### 2. BILAN 2012

En 2012, le surcoût des missions de sécurité intérieure s'élève à 14,3 M€, dont 13,9 M€ pour les missions permanentes et récurrentes. La contribution au plan Gouvernemental *Vigipirate* est la première mission intérieure des armées tant par les effectifs engagés que par les surcoûts générés (9,1 M€). Elle implique en moyenne et au quotidien l'engagement dans les différentes zones de défense et de sécurité d'environ 1 230 militaires. La mission ponctuelle la plus importante de l'année 2012 a été la participation à la sécurisation et la protection des Jeux olympiques et paralympiques de Londres. Cette mission a nécessité le déploiement de composantes terrestres, aériennes et maritimes spécifiques en renforcement des moyens déployés au titre des postures permanentes de sûreté. L'effectif engagé pour ce dispositif fut de 500 militaires en renfort et 500 en alerte spécifique Jeux olympiques de 3 à 48 heures.

<sup>3</sup> Posture permanente de sûreté, sauvegarde maritime, protection du centre spatial guyanais Titan, opération *Sentinelle*, participation au plan gouvernemental *Vigipirate*, *Harpie*.

<sup>4</sup> Lutte contre les feux de forêts en zone méditerranéenne *Héphaïstos*, lutte contre le narcotrafic.

<sup>5</sup> Protection de sommets internationaux ou d'événements particuliers, intervention lors de catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques, soutien à l'action gouvernementale, etc.

ANNÉE 2012		
MISSIONS PERMANENTES OU RÉCURRENTES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS en M€
<i>Vigipirate</i> terrestre	<b>Armée de terre :</b> 588 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 83 hommes/jour sur l'année	9,07
<i>Vigipirate</i> : renforcement posture de sûreté aérienne	<b>Armée de l'air :</b> 221 hommes/jour sur l'année	
<i>Vigipirate</i> : renforcement surveillance des approches maritimes	<b>Marine :</b> 337 hommes/jour sur l'année	
<i>Titan</i> : protection du centre spatial guyanais	<b>Armée de terre et armée de l'air :</b> 53 hommes/jour sur l'année	0,41
Campagne feux de forêt (protocole <i>Héphaïstos</i> ) du 30 juin au 14 septembre 2012 <sup>6</sup>	<b>Armée de terre :</b> 130 hommes/jour en moyenne <b>Marine :</b> 5 hommes/jour en moyenne <b>Armée de l'air :</b> 18 hommes/jour en moyenne <b>Au total :</b> 133 hommes/jours pendant 77 jours <b>Moyens :</b> 297 heures de vol	0,45
Lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ( <i>Harpie</i> )	<b>Armée de terre :</b> 327 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 3 hommes/jour sur l'année <b>DCSSA :</b> 14 hommes/jour sur l'année	3,19
Lutte contre le narcotrafic (mission action de l'État en mer de la marine)	<b>Marine :</b> 41 hommes/jour sur l'année	0,74
Police des pêches	<b>Marine :</b> 74 hommes /jour sur l'année	
	<b>Sous-total</b>	<b>13,86</b>

6 Le ministère de la défense a demandé en 2013 au ministère de l'intérieur le remboursement de 2,98 M€ au titre des dépenses qu'il a supportées pour la mission *Héphaïstos* en 2012, comprenant le surcoût ci-dessus et le coût complet des heures de vol facturées sur la base de l'instruction ministérielle 120. Un remboursement partiel de 2,04 M€ est intervenu en 2013. Le remboursement du solde est en cours.

MISSIONS PONCTUELLES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS en M€
<b>Affaire « Merah »</b> <i>Vigipirate</i> écarlate pour la ZDS-SO et ZDS-S du 20 au 25 mars	<b>Armée de l'air :</b> 42 hommes/jour pendant 6 jours 1 C160	Non déterminé <sup>7</sup>
<b>Thon rouge</b> du 10 mai au 22 juin	<b>Marine :</b> 30 hommes / jour pendant 31 jours	Non déterminé
<b>Participation à la sécurisation des Jeux Olympiques</b> du 27 juillet au 12 août puis <b>des Jeux Paralympiques</b> du 29 août au 09 septembre 2012	<b>Armée de terre, marine, armée de l'air :</b> 1000 personnes pendant la durée de la mission <b>Moyens :</b> 1 BPC – 7 patrouilleurs – 2 vedettes côtières de surveillance maritime – 1 EC 225 – 1 Falcon 50 – 2 Dauphin service public	0,46
	<b>Sous-total</b>	<b>0,46</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>14,32</b>

7 Pris en compte dans les surcoûts au titre de la mission permanente *Vigipirate*.

### 3. BILAN 2013

En 2013, le surcoût des missions de sécurité intérieure atteint 12,3 M€. Comme l'année précédente, *Vigipirate* reste l'engagement le plus important, avec la participation permanente de plus de 1 250 militaires des trois armées, pour un surcoût de 7,8 M€. En l'absence de grands événements sur l'année, les missions ponctuelles de faible durée n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage spécifique.

ANNÉE 2013		
MISSIONS PERMANENTES OU RÉCURRENTES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS en M€
<i>Vigipirate</i> terrestre	<b>Armée de terre :</b> 637 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 94 hommes/jour sur l'année	7,82
<i>Vigipirate</i> : renforcement posture de sûreté aérienne	<b>Armée de l'air :</b> 217 hommes/jour sur l'année	
<i>Vigipirate</i> : renforcement surveillance des approches maritimes	<b>Marine :</b> 306 hommes/jour sur l'année	
<i>Titan</i> : protection du centre spatial guyanais	<b>Armée de terre et armée de l'air :</b> 52 hommes/jour sur l'année	0,37
<b>Campagne feux de forêt (protocole <i>Héphaïstos</i>)</b> du 27 juin au 23 septembre 2013 <sup>8</sup>	<b>Armée de terre :</b> 101 hommes/jour en moyenne <b>Marine :</b> 5 hommes/jour en moyenne <b>Armée de l'air :</b> 15 hommes/jour en moyenne <b>Au total :</b> 121 hommes/jours pendant 85 jours <b>Moyens :</b> 297 heures de vol	0,35
<b>Lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (<i>Harpie</i>)</b>	<b>Armée de terre :</b> 404 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 18 hommes/jour sur l'année <b>Marine :</b> 2 hommes/jour en moyenne <b>DCSSA :</b> 15 hommes/jour sur l'année	3,52
<b>Lutte contre le narcotrafic (mission action de l'État en mer de la marine)</b>	<b>Marine :</b> 18 hommes/jour sur l'année	0,24
<b>Police des pêches</b>	<b>Marine :</b> 30 hommes /jour sur l'année	
	<b>Sous-total</b>	<b>12,30</b>

<sup>8</sup> Le ministère de la Défense a demandé en 2014 au ministère de l'intérieur le remboursement de 1,04 M€ au titre des dépenses qu'il a supportées pour la mission *Héphaïstos* en 2013, comprenant le surcoût ci-dessus et le coût complet des heures de vol facturées sur la base de l'Instruction Ministérielle 120 (IM 120). Ce remboursement est en cours.

MISSIONS PONCTUELLES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS
<b>Episode neigeux ZDS Ouest</b> (Manche et Calvados) 12 au 15 mars 2013	<b>Armée de terre/ marine :</b> 132 militaires mobilisés <b>Moyens :</b> 8 engins Génie / 10 PL 6 VL TT / 2 citernes carburant/ 1 DAUPHIN SP	ND
<b>Salon international de l'aéronautique et de l'espace du Bourget</b> du 17 au 23 juin 2013	<b>Armée de terre et armée de l'air :</b> 220 personnes pendant 7 jours <b>Moyens :</b> 2 HL / 1 radar ANG D / 5 systèmes sol-air	
<b>Inondations Pyrénées</b> du 19 au 30 juin 2013	<b>Armée de terre, armée de l'air :</b> 210 hommes/jour <b>Moyens :</b> 10 heures de vol (1 Cougar et 1 Caracal) 5 PL – 1 camion-citerne – 5 VL TT – 2 Dauphin service public	
<b>Thon Rouge</b> du 26 mai au 24 juin 2013	130 hommes/jour pendant 29 jours	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>12,30 M€</b>

#### 4. BILAN 2014

En 2014, le surcoût des missions de sécurité intérieure s'élève à 19,0 M€, dont 16,8 M€ pour les missions permanentes et récurrentes.

Comme les années précédentes, la participation au plan Gouvernemental *Vigipirate* reste la mission la plus importante tant par les effectifs engagés que par les surcoûts générés (11,5 M€). La participation la plus importante des armées pour l'année 2014 est la mission ponctuelle aux commémorations du 70<sup>e</sup> anniversaire du D-Day, avec l'engagement de près de 2 100 militaires dans le dispositif de protection et de sécurisation et 1 200 dans les cérémonies.

BILAN 2014		
MISSIONS PERMANENTES OU RÉCURRENTES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS en M€
<i>Vigipirate</i> terrestre	<b>Armée de terre :</b> 653 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 89 hommes/jour sur l'année	11,48
<i>Vigipirate</i> : renforcement posture de sûreté aérienne	<b>Armée de l'air :</b> 219 hommes/jour sur l'année	
<i>Vigipirate</i> : renforcement surveillance des approches maritimes	<b>Marine :</b> 319 hommes/jour sur l'année	
<i>Titan</i> : protection du centre spatial guyanais	<b>Armée de terre et armée de l'air :</b> 60 hommes/jour sur l'année	0,57
<b>Campagne feux de forêt (protocole <i>Héphaïstos</i>)</b> du 26 juin au 14 septembre 2014 <sup>9</sup>	<b>Armée de terre :</b> 105 hommes/jour en moyenne <b>Armée de l'air :</b> 11 hommes/jour en moyenne <b>Autres :</b> 4 hommes/jour en moyenne <b>Au total :</b> 120 hommes/jours pendant 81 jours <b>Moyens :</b> 3 HLO / 85,92 heures de vol	0,48
<b>Lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (<i>Harpie</i>)</b>	<b>Armée de terre :</b> 330 hommes/jour sur l'année <b>Armée de l'air :</b> 17 hommes/jour sur l'année <b>DCSSA :</b> 15 hommes/jour sur l'année	4,04
<b>Lutte contre le narcotrafic (mission action de l'État en mer de la marine)</b>	<b>Marine :</b> 24 hommes/jour en moyenne	0,18
<b>Police des pêches</b>		
	<b>Sous-total</b>	<b>16,75</b>

<sup>9</sup> Le ministère de la défense a demandé en 2015 au ministère de l'intérieur le remboursement de 0,78 M€ au titre des dépenses qu'il a supportées pour la mission *Héphaïstos* en 2014, comprenant le surcoût ci-dessus et le coût complet des heures de vol facturées sur la base de l'instruction ministérielle 120. Ce remboursement est en cours.

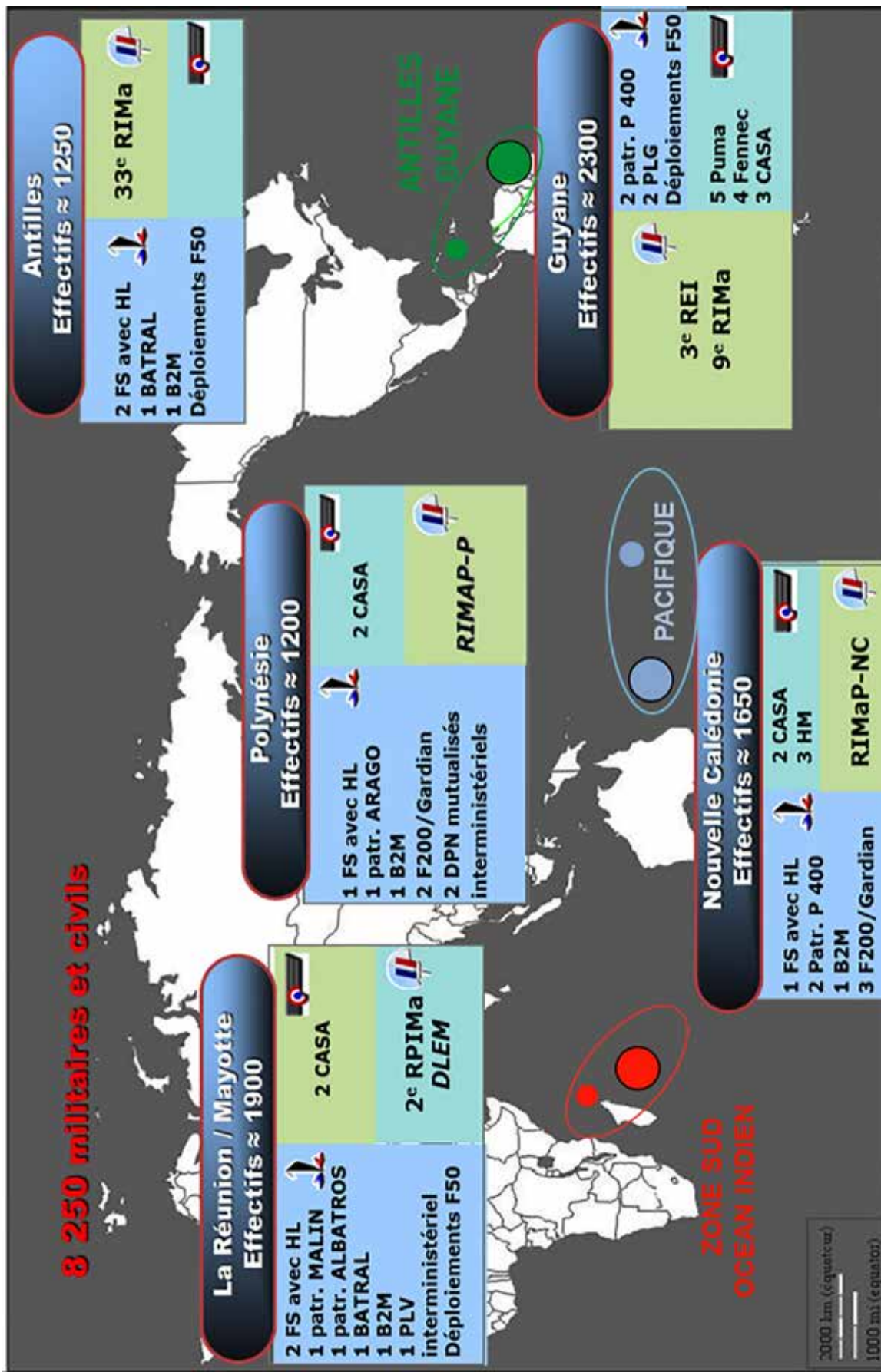
MISSIONS PONCTUELLES		
MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCOÛTS en M€
D-Day 70	<p><b>Armée de terre :</b> 529 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Armée de l'air :</b> 203 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Marine :</b> 239 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Moyens protection :</b>  <b>Terre :</b> 1 détachement hélicoptère (9 HM + 3 HL), 1 DLSA, 1 EEI, 1 peloton de décontamination NRBC, 1 CAGEC, 1 groupe cynophile, 3 systèmes mistral avec caméra Matis.  <b>Marine :</b> 1 FAA, 1 FREMM, 1 CMT, 1 PHM, 1 PSP, 1 BBPD, 1 BSAD, 1 Falcon 50, 3 sémaphores temporaires, 2 groupes commando avec Etracos, 2 jet-skis commando, 1 détachement de soutien du dispositif préparatoire à une intervention CTM.  <b>Air :</b> 1 Rafale, 6 Epsilon, 4 Fennec, 1 drone Harfang, 2 CMD3D, 3 unités Crotale NG, 1 ANGD, 1 système Girafe, 1 CDCD, 1 réseau de guet à vue, 1 véhicule d'analyse du spectre électromagnétique, 4 détachements de liaison auprès du contrôle civil.</p>	1,86
DPSA 14 juillet	<p><b>Armée de l'air :</b> 270 hommes/jour en moyenne</p>	0,30
Provence 70	<p><b>Armée de terre :</b> 84 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Armée de l'air :</b> 171 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Marine :</b> 126 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Moyens protection :</b>  <b>Terre :</b> 1 CIE Proterre 2.  <b>Marine :</b> 1 FAA, 1 CMT, 1 PHM, 1 RIAS, 1 BSAD, 4 VCSM, 2 VSMP de la gendarmerie maritime, 18 embarcations diverses, 6 sémaphores, 1 hélicoptère de surveillance, 1 FI 30, 2 Etracos.  <b>Air :</b> 3 M 2000, 1 AWACS, 6 Epsilon, 3 Fennec, 1 CMD3D, 3 unités Crotale NG, 1 système Girafe, 1 réseau de guet à vue.</p>	(1,86) <sup>10</sup>
Surveillance CNPE (vs drones) du 06 novembre au 23 décembre 2014	<p><b>Armée de terre et armée de l'air :</b> 41 hommes/jour en moyenne</p> <p><b>Moyens :</b>  <b>Terre :</b> 6 puis 3 gazelles, 4 plots de radiogoniométrie.  <b>Air :</b> 3 Fennec.</p>	0,04
	<i>Sous-total</i>	2,20
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>18,95</b>

<sup>10</sup> Les surcoûts des anniversaires des débarquements (D-DAY et PROVENCE) n'ont pas été suivis individuellement (unicité du suivi budgétaire eu égard à leur objet).



# ANNEXE 7

## DISPOSITIF DES FORCES DE SOUVERAINETÉ



EXEMPLES DE MISSIONS DES FORCES DE SOUVERAINÉTÉ EN 2015



## ANNEXE 8

FORCES DÉPLOYÉES AU 12 JANVIER 2016

<b>Total des forces déployées</b>	<b>33 949</b>
Engagement sur le territoire national	12 885
Opérations extérieures	9 823
Forces de souveraineté	7 607
Forces de présence	3 634

<b>Engagement sur le territoire national</b>	<b>12 885</b>
--	---------------

Opérations / missions		Effectifs
Métropole	<i>Sentinelle</i>	10 000
	Posture permanente de sûreté aérienne	963
	Posture permanente de sauvegarde maritime	1 232
	<i>Search and rescue</i> (SAR)	42
	Autres missions intérieures	250

Outre-mer	<i>Harpie</i> (lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane)	324
	<i>Titan</i> (protection du centre spatial guyanais)	74



