

# DOCTRINE

Revue d'études générales

NUMÉRO SPÉCIAL  
2009/01

Rencontre  
Retour d'Expérience  
et Prospective



**URGENCE SUR LE TERRITOIRE,**  
*civils et militaires,*  
*s'unir pour secourir*

**SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS**  
**COLLOQUE DU 19 NOVEMBRE 2008**





# sommaire

**Directeur de la publication :**  
Général (2S) Claude Koessler

**Rédactrice en chef :**  
Capitaine Marie-Noëlle Bayard  
**Rédacteur en chef par intérim :**  
Capitaine Hugues Bonningues  
☎ : 01 44 42 35 91

**Diffusion, relations avec les abonnés :**  
Major Catherine Bréjeon  
☎ : 01 44 42 43 18

**Maquette :** Christine Villey  
☎ : 01 44 42 59 86

**Création :** amarena

**Crédits photos :**  
1<sup>er</sup> de couverture : SIRPA Terre  
(Conception graphique : Nanci Fauquet)  
4<sup>e</sup> de couverture : Manfred Molitor

**Schémas :**  
1<sup>er</sup> schéma page 19 et page 31  
Nanci Fauquet  
☎ : 01 44 42 81 74

**Diffusion :** établissement de diffusion,  
d'impression et d'archives du commissariat  
de l'armée de Terre de Saint-Etienne

**Impression :**  
Imprimerie PHITIVIERS  
Avenue du 11 novembre  
45300 PHITIVIERS

**Tirage :** 2 500 exemplaires

**Dépôt légal :** à parution  
ISSN : 1959-6340 - Tous droits  
de reproduction réservés.

**Revue trimestrielle**  
*Conformément à la loi «informatique et libertés» n° 78-17 du 6 janvier 1978, le fichier des abonnés à DOCTRINE a fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL, enregistrée sous le n° 732939. Le droit d'accès et de rectification s'effectue auprès du CDEF. Centre de Doctrine d'Emploi des Forces - BP 53 - 00445 ARMEES.*

**Web :** [www.cdef.terre.defense.gouv.fr](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr)  
**Mel :** [doctrine@cdef.terre.defense.gouv.fr](mailto:doctrine@cdef.terre.defense.gouv.fr)

## OUVERTURE DU COLLOQUE

Général de division Thierry OLLIVIER commandant le CDEF **page 3**

Général d'armée aérienne (2S) Jean RANNOU **page 4**

## ACTES DU COLLOQUE

Les Forces armées : acteurs déterminants de la capacité de résilience de la nation en cas de catastrophe majeure sur le territoire national **page 6**

## PREMIÈRE TABLE RONDE : TÉMOIGNAGES

Savoir tirer les leçons des crises et catastrophes récentes **page 16**

OURAGAN KATRINA : enseignements pour la gestion des conséquences **page 18**

CYCLONE KATRINA : enseignements du retour d'expérience d'une crise «hors cadre» **page 21**

L'intervention des forces militaires allemandes dans le cas d'une catastrophe de grande ampleur : le cas des inondations de l'Elbe (août 2002) **page 29**

L'évacuation du dépôt de Vimy, du 12 au 20 avril 2001  
Une coopération civilo-militaire exemplaire **page 32**

Les forces armées en intervention lors d'une catastrophe sur le territoire national **page 35**

## SECONDE TABLE RONDE : PROSPECTIVES

Etre prêts : les forces armées françaises et les crises majeures du futur **page 39**

Des unités militaires au service des citoyens **page 40**

L'intervention des forces militaires vue par la population **page 42**

La coordination des opérations au niveau national **page 44**

Les conséquences pour les forces terrestres  
«Le Bon Dieu pardonne toujours, l'homme parfois, la nature jamais» **page 47**

## ALLOCATION DE CLÔTURE

Général d'armée Elrick IRASTORZA, chef d'état-major de l'armée de Terre **page 51**

L'année 2008 a été marquée en France, pour le monde de la Défense et de la sécurité, par la réflexion stratégique et prospective sur les menaces présentes et futures susceptibles de frapper notre pays. Le livre blanc de la Défense et de la sécurité nationale a été initié et arbitré par le président de la République. Il constitue désormais en la matière le socle de référence sur lequel s'appuyer pour préparer l'avenir.

C.D.E.F



Quatre scénarii décrits dans ce travail doivent plus particulièrement retenir notre attention :

- attaque terroriste majeure sur le territoire national,
- pandémie mondiale à forte létalité,
- catastrophe technologie ou naturelle de grande ampleur,
- attaque informatique majeure.

Ces quatre scénarii ont en commun d'être susceptibles de justifier une intervention des armées sur le territoire national. C'est une incontestable novation au regard des missions auxquelles l'histoire récente nous a conduit, en particulier en opérations extérieures. Certes, Toulouse, l'Erika, plus récemment Hautmont, sont des noms qui ont marqué notre mémoire collective, rappelant des catastrophes naturelles ou technologiques qui ont justifié l'intervention d'unités des armées sur le territoire national. Mais ces interventions furent, si j'ose dire, «classiques», engageant avant tout des moyens logistiques dans le cadre d'une aide sanitaire et matérielle d'urgence.

Tout en déplorant, les pertes en vie humaine, les dégâts matériels, le traumatisme pour les populations touchées, les conséquences négatives de ces catastrophes et les dégâts au plan socio-économique, force est de reconnaître l'aspect limité de ces catastrophes. Elles sont limitées en termes de zone géographique touchée, en terme d'ampleur des destructions provoquées, en terme d'impact sur le fonctionnement de notre collectivité nationale. Rien de comparable au désastre que constitua l'ouragan Katrina aux Etats-Unis, ou plus récemment le séisme qui marqua la Chine, à l'été 2008. Cela nous amène à nous poser une question simple et pourtant déterminante : **face à une crise d'ampleur nationale hors normes dans ses origines, ses conséquences et sa durée, sommes-nous prêts ?**

Car ce n'est pas le fait générateur terroriste, technologique, naturel ou informatique, qui est placé au cœur de notre interrogation. Certes ce fait générateur entraîne des spécificités, et des réponses adaptées doivent donc être apportées. Mais des institutions spécialisées, militaires et civiles, travaillent déjà ces réponses particulières. Quelle que soit l'origine de la catastrophe, ce sont



ses conséquences, notamment en matière de déstructuration sociale majeure, qui nous intéressent aujourd'hui.

Il s'agit ici de conséquences catastrophiques, dépassant par leur ampleur la seule possibilité d'un recours à des moyens civils. Il s'agit de conséquences justifiant l'engagement des armées, au premier rang desquelles, en ce qui nous concerne, l'armée de terre. Vu du côté militaire, nous sommes confrontés à des paramètres inédits, qui diffèrent de nos opérations militaires extérieures en bien des points. En effet, et en première approche, à la menace se substituent les risques, à la défense la protection, au droit des conflits armés le cadre juridique national, à l'ennemi l'adversité.

Le retour d'expérience fait partie des missions du CDEF qui s'est donc interrogé sur quelques circonstances dramatiques subies en France et dans le monde, justifiant une première expertise.

Lors du colloque, ce sont des témoignages portant sur des catastrophes majeures en France, en Europe et aux Etats-Unis, que nous avons partagés lors de la première table ronde. La deuxième table ronde nous a permis d'aborder les différentes facettes des réponses envisageables, qu'elles soient civiles, militaires, coordonnées au service de nos concitoyens, au service de toutes les composantes socio-économiques de notre nation, au service de l'Etat français. La prise de conscience est incontestable, le chemin à parcourir mérite d'être considéré avec attention.

Le chef d'état major de l'armée de terre, le Général d'armée Elrick IRASTORZA a conclu notre rencontre comme un arbitrage de nos travaux. Vous pourrez en saisir le niveau d'engagement dans la version exhaustive que contient ce numéro spécial de Doctrine.

*Général de division Thierry OLLIVIER  
commandant le Centre de doctrine  
d'emploi des forces*

## INTERVENTION DU GÉNÉRAL D'ARMÉE AÉRIENNE (2s) JEAN RANNOU



SCH Luc HINSBERGER/CDEF

### Mesdames, messieurs,

Je m'associe pleinement aux remerciements du général Thierry Ollivier, commandant le CDEF.

Je voudrais à mon tour vous remercier, mon général, pour avoir pris l'initiative de mettre en débat un sujet délicat et difficile. La participation des armées aux secours lors d'une catastrophe affectant le territoire national n'est en effet pas aussi simple qu'il y paraît. C'est une mission qui ne va pas de soi pour les armées car elle ne fait pas partie de leur cœur de métier.

Cette question avait été longuement débattue par la commission du Livre blanc de 1994 mais il n'en était pas sorti grand chose, sauf peut-être le concept de projection intérieure dont il a été question tout à l'heure. En plus

des unités de la protection civile dont c'est la vocation - on en parlera dans la deuxième table ronde - les forces armées sont présentes, comme cela vient d'être rappelé, lors des événements graves survenant sur le territoire national et ceci depuis de très nombreuses années. Elles sont présentes chaque fois qu'il faut porter secours à nos concitoyens. Elles interviennent avec leurs moyens et selon des schémas bien établis qui ont fait leurs preuves. J'ai pu constater à maintes occasions que nos armées étaient plutôt exemplaires dans ce domaine, comme certainement d'autres forces armées, mais dans des conditions sans doute différentes. Nous le verrons à travers les témoignages de nos amis américains et allemands.

Il me semble que le point central du débat tourne autour de l'urgence. Quand survient une catastrophe, tout le monde est mobilisé, cela va de soi. Les militaires doivent

évidemment être présents au plus vite - en même temps que tous les moyens spécialisés de secours - car les premières actions sont souvent déterminantes. Ils ne sont cependant pas les seuls, toutes les compétences et toutes les capacités doivent être mobilisées. La question qui se pose est celle du maintien des moyens militaires lorsqu'il n'y a plus d'urgence.

Cette question se pose de la même manière qu'en opérations extérieures. On sait quand on commence l'intervention mais on ne sait pas quand on va se désengager. L'expérience montre que l'urgence justifie toujours l'intervention des forces armées lors d'une catastrophe mais il est souvent difficile d'y mettre un terme. Si l'armée de conscription rendait relativement aisé l'appel à une main d'œuvre nombreuse et bon marché, il en va tout autrement pour une armée de métier, dont les effectifs sont en diminution constante, en particulier dans l'armée de terre. C'est pourquoi, il importe désormais de justifier, dans la durée, l'emploi des forces armées pour des tâches qui ne sont pas les leurs, tâches qui peuvent et doivent être réalisées par d'autres dont c'est la vocation et qui en ont les compétences. Car il s'agit bien de prioriser les missions au moment où les unités, en particulier terrestres, participent à de nombreuses opérations extérieures.

Encore une fois, si la participation des forces armées lors d'une catastrophe sur le territoire ne fait pas débat, en revanche, il importe de les désengager dès la fin du stade d'urgence, dès que leur présence ne se justifie plus. Cela est d'autant plus crucial que les armées vont devoir faire face à un nombre croissant d'opérations extérieures.

Lors de leur intervention, les militaires mettent en œuvre leurs propres moyens. On entend souvent dire, pour justifier leur emploi, qu'ils sont les seuls à en disposer. Cette affirmation est exacte dans certains cas (capacités de transport par exemple) et discutable dans beaucoup d'autres car des moyens adaptés aux besoins, et parfois mieux adaptés, existent ailleurs (ministère des Transports, entreprises de travaux publics, etc.), mais il semble que l'urgence pousse souvent à choisir la solution qui paraît la plus simple à mettre en œuvre. Ceci m'amène à poser deux autres questions qui, je l'espère, seront débattues cet après-midi.

Celle d'abord de la bonne utilisation des forces armées, de leurs moyens et de leurs compétences, en gardant à

l'esprit qu'il s'agit de militaires professionnels. Il me semble que dans bien des cas, les militaires ne sont pas les plus compétents – donc les plus efficaces - pour assurer certaines missions de secours ou d'aide aux populations. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Celle ensuite des coûts, surtout lorsque l'intervention s'inscrit dans la durée. Le financement de la participation des forces armées aux missions d'aide et de secours pèse sur le budget des armées. Il me paraît donc légitime de s'interroger sur l'emploi de ces crédits qui sont détournés de leur vocation initiale. J'ajoute que la prise en compte des coûts amène également à s'interroger sur la bonne utilisation des moyens et leur adaptation aux besoins. On ne peut pas continuer à éviter cette question.

Le général Thierry Ollivier a rappelé ce que les armées étaient capables de faire en cas de catastrophe, ce que l'armée de terre fait depuis des années quand nos concitoyens ont besoin d'elle. Il me semble que le temps est maintenant venu de mieux fixer les règles d'engagement des forces dans ces circonstances exceptionnelles, en précisant notamment le cadre d'emploi, les conditions et les limites de l'utilisation des militaires et de leurs matériels, de sorte que leurs interventions soient encore plus efficaces au service de leurs concitoyens.

Je suis certain que les débats de cet après-midi vont permettre d'avancer dans ce sens.

## Actes du colloque

PAR LE LIEUTENANT-COLONEL MARIE-DOMINIQUE CHARLIER, CHARGÉ DE MISSION AU CDEF

# Les Forces armées : acteurs déterminants de la capacité de résilience<sup>1</sup> de la nation en cas de catastrophe majeure sur le territoire national

« L'action, ce sont des hommes au milieu des circonstances. »

Charles de Gaulle

Le monde de l'après-guerre froide cède très vite la place à un monde plus mobile, plus incertain et imprévisible, exposé à des vulnérabilités internationales et nationales nouvelles auxquelles les armées se doivent d'être toujours mieux préparées. Qu'il s'agisse d'une attaque terroriste majeure sur le territoire national, d'une pandémie à forte létalité, d'une catastrophe technologique ou naturelle de grande ampleur ou encore d'une attaque informatique d'importance, les armées et principalement l'armée de Terre<sup>2</sup>, doivent être préparées à répondre à des situations dépassant par leur ampleur la seule possibilité d'un recours à des moyens civils.

Le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'efface progressivement.

Qu'elles soient d'origine naturelle ou technologique, il faut désormais envisager la gestion et le traitement de crises, de plus grande ampleur que par le passé et susceptibles d'affecter l'équilibre national dans toutes ses dimensions : **l'urgence est donc bien aussi sur le territoire !**

En juin dernier, le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a constitué une innovation majeure par rapport au précédent, en appréhendant de façon globale nos intérêts de sécurité. Sans les limiter exclusivement aux questions de défense, il définit une stratégie de sécurité

nationale qui intègre la politique de défense, la politique de sécurité intérieure et la politique de sécurité civile. **Concrètement cela se traduit par une collaboration étroite entre ministères et une présence au quotidien de l'armée de Terre sur le territoire national.**

Fort de ce nouveau contexte, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale insiste sur la violence et le caractère foudroyant des risques naturels ou technologiques susceptibles de frapper le pays et dont les conséquences pourraient être sans commune mesure avec les expériences passées justifiant de fait l'engagement des armées, au premier rang duquel l'armée de Terre.

La protection de la population et du territoire français revient donc au cœur de la stratégie française.

Nouveauté importante, les objectifs opérationnels sont désormais assignés conjointement aux moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile, ainsi qu'aux forces armées pour les missions de protection. Comme le soulignent les différents participants du colloque, **la coordination entre les dispositifs civils et militaires est l'un des principes fondamentaux de la stratégie de sécurité.** L'émergence de menaces et de risques nouveaux<sup>3</sup> propres à déstabiliser l'équilibre du pays implique donc une maîtrise particulière des forces sur le territoire national.

Les enseignements tirés de l'ouragan Katrina aux États-Unis, les inondations et interventions survenues lors de la catastrophe qui s'est déroulée en Allemagne en 2002 et les témoignages des principaux acteurs militaires et civils en France, présentent un intérêt heuristique évident, de nature à faire progresser la capacité de réaction de nos armées.

La cinquième rencontre «RETEX et prospective», organisée par le CDEF en partenariat avec la Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique (CEIS), qui se déroulait dans l'amphithéâtre Foch de l'école militaire à Paris, a choisi d'inscrire dans son agenda doctrinal, **le thème du traitement de l'urgence sur le territoire par les acteurs civils et militaires** et d'en explorer l'ensemble du spectre en vue de développer une meilleure compréhension et interopérabilité sur le terrain.

Le thème générique de l'urgence a ainsi été exploré au cours d'une demi-journée de réflexion durant laquelle furent évoqués de manière comparative les retours d'expérience européens, américains et français afin de tracer les pistes de ce qu'il faut prévoir, étudier, préparer, et d'être capable de répondre, le moment venu : «nous sommes prêts».

La réflexion présentée ici s'attache à synthétiser les grandes lignes des interventions et des débats en mettant en exergue les marges de progrès envisageables. Certes, les catastrophes, de par leur nature et leurs conséquences, offrent des enseignements très différents, mais il apparaît de manière très nette que **l'armée de Terre est un élément incontournable de la capacité de résilience du pays en cas de crise majeure.**

Tout comme dans le cadre de la reconstruction d'un Etat sur un théâtre étranger, il apparaît très clairement que le succès impose de ne plus penser et agir de manière séquentielle et que **les efforts doivent être coordonnés dans le cadre d'une politique interministérielle.**

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale initié et arbitré par le Président de la République constitue désormais le socle de référence sur lequel la Défense s'appuie pour préparer l'avenir.

En ce qui concerne les catastrophes naturelles ou technologiques de très grande ampleur, il rappelle que la récurrence d'événements majeurs de gravité croissante s'est confirmée ces dernières années, en raison notamment de la densification de la population dans des zones à risques. L'occurrence de la conjonction d'un accident technologique majeur (tel AZF par exemple), joint à une catastrophe naturelle devient plus probable.

Les quatre scénarii décrits dans le Livre blanc, attaque terroriste majeure sur le territoire national, pandémie massive<sup>4</sup> à forte létalité, catastrophes technologiques ou naturelles de grande ampleur ou attaque terroriste majeure, ont en commun d'être susceptibles de justifier une intervention des armées (10 000 hommes) sur le territoire national, ce qui constitue une innovation au regard des



CCH CHATARD SIRPA TERRE

missions précédentes<sup>5</sup>. Les catastrophes de Toulouse (AZF), de l'Erika ou d'Hautmont, ont engagé essentiellement des moyens logistiques dans le cadre d'une aide sanitaire et matérielle d'urgence. La sauvegarde terrestre définie comme l'ensemble des actions pouvant être conduites sur le territoire national par l'armée de Terre<sup>6</sup> se trouve donc particulièrement impactée dans le nouvel environnement décrit par le Livre blanc.

Nous serons amenés à constater que les risques actuels sont de plus en plus complexes à gérer pour les armées (I), qu'ils s'inscrivent dans un cadre d'emploi en évolution (II), avec des moyens toujours perfectibles (III).

## 1. L'existence de risques plus complexes à gérer.

Les armées sont naturellement coutumières de l'aide apportée à leurs concitoyens en matière de catastrophe naturelle. **Porter secours, sauver des vies, reste au cœur des priorités pour les Forces armées.** À ce titre, la reconnaissance de la population à l'égard des militaires est emblématique d'une attente très forte en cas de détresse. Les cas classiques auxquels les armées ont eu à faire face ces dernières années (lutte contre la peste porcine, recherche d'enfants, inondations, etc.) sont riches d'enseignements mais doivent dorénavant être reconsidérés de manière amplifiée.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale insiste sur la violence des risques naturels et technologiques probables, sans commune mesure avec le passé, et susceptibles d'entraîner une déstabilisation massive pour la population et les pouvoirs publics.

Par ses effets envisagés, une catastrophe de très grande ampleur, tout en mettant en danger la vie des personnes, provoquerait la destruction des biens et des infrastructures, désorganiserait le service public, inciterait au pillage. Il en résulterait d'une part, des **conséquences sanitaires** - par des maladies liées à la pollution engendrée, par exemple, par un accident technologique -, d'autre part, **des conséquences économiques et sociales** qui génèreraient une désorganisation de la vie collective de millions de personnes en terme d'emplois, de transports, d'activités économiques et de cohésion sociale. Enfin **les conséquences environnementales** se traduiraient par la pollution de zones étendues -due à la dissémination de produits à la toxicité avérée- et par une insalubrité de longue durée rendant difficile la garantie, à terme, de l'innocuité des zones et bâtiments touchés. À titre d'exemple, la grippe aviaire pourrait provoquer en France plus de 20 millions de malades et entraîner un nombre de décès susceptible de paralyser plus d'un tiers de l'activité du pays. Il convient donc de repenser l'ordre des priorités (1) et de privilégier une meilleure coordination des moyens civilo-militaires (2), tout en inscrivant l'action dans une politique de communication soutenue (3).

### 1.1. Repenser l'ordre des priorités.

Un des impératifs essentiels dans la gestion des situations «post catastrophe» consiste à savoir maîtriser l'urgence, c'est-à-dire savoir conduire un travail d'état-major systématiquement joint à un travail d'information, tout cela dans la période sensible du choc initial.

L'exemple de l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans est à ce titre porteur d'enseignements sur les implications des nouveaux risques pour les armées<sup>7</sup>. Un des enseignements majeurs qui furent dégagés est qu'il a fallu **fonctionner avec des logiques d'accès aux zones touchées jusqu'alors inexplorées.** L'ouragan Katrina conjugue simultanément les effets de la tempête de 1999, de la catastrophe AZF, du naufrage du Prestige, du tsunami d'Asie du sud-est et des troubles sociaux en Argentine ! Ce cyclone d'un périmètre de 400 km correspond environ à la moitié de la superficie de la France. Il présente l'effet conjugué de la superposition de plusieurs catastrophes : inondations, catastrophes écologiques, anarchie, perte d'un *hub*<sup>8</sup> stratégique.

Dans ce contexte, les priorités ne sont plus les mêmes, les repères et les règles d'engagement paraissent dépassés, l'imbrication des différentes urgences, humaine, écologique, énergétique et autres crée un chaos difficile à démêler où les repères sont inexistantes.

La complexité de ce type de catastrophe implique donc de repenser les réponses avec modestie et humilité. **Ce sont les besoins primaires qui vont prendre le pas et les actes élémentaires qui seront décisifs.** Les États-Unis, contre toute attente, se sont rendu compte qu'ils avaient quasiment à traiter des scénarii de type Libéria à l'intérieur du territoire de la première puissance mondiale !

Il s'agira donc pour les armées et les services civils présents de recréer les conditions de vie, et de «savoir vivre ensemble». Il s'agira par exemple d'éviter un crash financier !

L'approche systémique, qui fait appel à une bonne capacité de coordination d'ensemble des différents acteurs concernés ainsi qu'à une bonne capacité d'anticipation de l'action de cet ensemble, est donc à privilégier. **L'idée maîtresse est de penser «en mode de destruction totale»** et de réadapter les procédures en mode dégradé car il faudra effectivement savoir fonctionner avec des centres de crise détruits ou neutralisés. La capacité d'adaptation sera forcément clé du succès. Les qualités humaines s'avèreront alors déterminantes souvent même au-delà des compétences techniques. Savoir gérer les traumatismes, insuffler la confiance et le moral, favoriser la créativité et développer l'ingéniosité propre à la survie, sont autant de ressorts qui deviennent fondamentaux dans ces circonstances. Bref il s'agira davantage de s'appuyer sur des «intuitions vitales» que sur des certitudes logiques !



## 1.2. Privilégier la coordination des moyens civilo-militaires.

Afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs déjà existants, le Livre blanc rappelle que la coopération entre les différents acteurs participant à la défense sur le territoire devra franchir un palier. Le contexte actuel montre l'étroite imbrication des opérations civiles et militaires et la nécessité de nouvelles modalités de planification et de mise en œuvre visant à renforcer l'efficacité des actions engagées et la capacité de résilience du pays.

À ce titre, le dialogue civilo-militaire devra être optimisé, notamment par une meilleure connaissance mutuelle et une meilleure interopérabilité des moyens de communication.

Si les états-majors des officiers généraux de zone de défense sont, en première analyse, les plus concernés, les forces terrestres y prennent une part majeure de par leur fonction de soutien des services de l'État. Là encore, les relations nourries dès le temps de paix entre militaires et autorités administratives, locales et régionales susceptibles d'être concernées, se révéleront être la clé du succès (les exercices d'entraînement communs constitueront en cela d'excellentes opportunités).

L'exemple de l'évacuation du dépôt de Vimy en avril 2001 témoigne d'une coopération civilo-militaire exemplaire<sup>9</sup> au plus haut niveau entre l'officier général de la zone de défense et le préfet de zone. Il s'agissait en effet de mettre sur pied un état-major de planification interarmées, de renforcer le centre opérationnel de défense, de participer à l'évacuation des populations en renfort des moyens civils réquisitionnés, de déplacer puis de pré-positionner des matériels NRBC... 12 000 personnes ont dû être évacuées ce qui constitue la plus importante évacuation de population sur le territoire métropolitain depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette opération, conduite sur un site du ministère de l'Intérieur, sous la responsabilité de la direction de la sécurité civile et avec le concours des forces armées, a constitué un véritable challenge, relevé avec succès.

En revanche, lors de la crise de la grippe aviaire en 2006, par manque d'anticipation suffisante, les moyens susceptibles d'être mis immédiatement à la disposition de la population auraient été insuffisants par

rapport aux besoins si la crise avait réellement touché le territoire (rétroviraux, vaccins, masques de protection...).

Pour faire face à ce problème, en particulier la gestion des stocks de vaccins, le budget de prévention des crises sanitaires s'élève dorénavant à plus de 800 millions d'euros par an !

Il importe donc d'assurer une bonne complémentarité des moyens, c'est-à-dire de disposer sur zone du plus grand nombre de moyens, afin de pouvoir faire face à des situations très évolutives, comme cela a notamment été mis en exergue dans la gestion de la crise due aux importantes crues du Rhône qui ont nécessité de disposer sur le terrain de moyens extrêmement diversifiés.

**Une bonne coordination des moyens civils et militaires implique aussi, en amont, l'existence d'une volonté politique claire** et réelle. Ce facteur, on ne le dira jamais assez, est déterminant dans le bon déroulement du processus et de la coordination sur le terrain. Sans réelle volonté politique, il sera difficile pour les acteurs de remplir efficacement leur mission.

La crise du Chikungunya à la Réunion illustre un autre type de problème de coordination : celui de la difficulté du politique de se prononcer sur la qualification de l'événement en tant «qu'incident» ou bien en tant que «crise». Certains analystes présentaient des diagnostics médicaux opposés, se prononçant pour certains en faveur d'une hypersensibilité de la population aux piqûres, et pour d'autres, en direction d'une véritable crise sanitaire «exportable»...



ADJ DRAHI SIRPA TERRE

### 1.3. Inscrire l'action dans une politique de communication soutenue.

La gestion d'une crise majeure impose de préserver le capital de confiance de la population envers les pouvoirs publics. La communication est donc partie intégrante de la stratégie de sécurité nationale. Elle laisse effectivement des traces profondes et durables dans la mémoire collective du fait du stress dans lequel sont vécus les événements.

Dans l'urgence, la population exige d'être informée et de comprendre tout et tout de suite. **Il est alors important de « saturer l'espace de crise »** par une présence physique, une écoute attentive et une communication constante. Toute défaillance est grave, aussi bien sur le court terme que sur le long terme. Le silence de la puissance publique, la rétention d'informations, l'image donnée de l'improvisation et de la dispersion, ou encore la fourniture d'argumentaires exclusivement défensifs, alimentent une anxiété qui est amplifiée par les médias.

Il importe de gérer sans délais l'aspect médiatique au travers de tous ces supports : internet, presse, télévision, radio. Il existe une véritable exigence d'informations, relayée par de nombreuses associations et une multitude d'acteurs. La nécessité d'une bonne coordination communicationnelle est une des conditions fondamentales du succès de la mission. La mise en place d'un centre d'information de crise s'impose.

A titre d'exemple, de très nombreuses rumeurs ont circulé dans les jours qui ont suivi le passage de l'ouragan Katrina. Les principaux acteurs concernés ne disposant pas eux-mêmes d'informations suffisantes, il s'est avéré impossible de répondre aux médias. Pour éviter cette situation, il est fondamental, d'une part que l'information soit centralisée, d'autre part, de disposer d'une coordination efficace afin de faire remonter les renseignements le plus rapidement possible et d'être en mesure de répondre aux médias pratiquement en temps réel.

Les axes d'efforts devront à terme porter sur la modernisation du dispositif d'alerte des populations, la planification et la professionnalisation de la communication de crise, le développement des outils permettant la diffusion de l'information (avant, pendant, et après la crise), et enfin en un partenariat privilégié avec les médias. Par ailleurs, il est important de valoriser l'action des forces armées sans néanmoins instrumentaliser une situation dramatique pour des populations déjà durement éprouvées.

## 2. Un cadre d'emploi en évolution.

La gestion de catastrophes d'ampleur sur le territoire national est depuis fort longtemps traitée par les forces armées, et notamment par l'armée de Terre, habituée au déploiement d'urgence en tous lieux et en tout temps dans un cadre juridique précis.

Néanmoins, l'importance accrue des risques implique que ces missions soient réaffirmées de manière plus formelle et pratique. C'est donc davantage dans une évolution dans la continuité que s'engagent les armées sur le territoire national. Rappelons qu'effectivement, la première finalité de la stratégie de sécurité nationale est de défendre la population et le territoire dans le cadre constant de l'engagement opérationnel au profit des citoyens.

**Il existe donc un *continuum* logique entre OPEX et opérations sur le territoire national**, *continuum* que souligne, développe, voire régularise le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, notamment en rappelant l'implication continue des forces terrestres dans les missions de sécurité intérieure.

À cet égard, les Forces armées s'engagent dans un cadre général d'action très précis (1), juridiquement très dimensionnant (2), auprès d'une population de plus en plus exigeante (3).

### 2.1. Un cadre général d'action très précis.

Les différentes catastrophes naturelles et technologiques d'ampleur, recouvrent une participation des forces terrestres à des **missions de sécurité civile**<sup>10</sup>, par le concours de moyens militaires<sup>11</sup> ou de **sécurité générale**.

**Dans le cadre de la sécurité civile**, il s'agira essentiellement de la prévention des risques de toute nature, ainsi que du secours et de la protection des personnes, des biens et de l'environnement lors d'accidents, de sinistres ou de catastrophes.

**Les missions de sécurité générale** concernent quant à elles, la défense et la protection des structures essentielles de l'État, la protection des organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations, l'aide au service public, la prévention et la riposte face aux menaces terroristes et exceptionnellement la participation au maintien de l'ordre.

Les différents exemples de catastrophes développés lors de la cinquième rencontre «Retour d'expérience et prospective» soulignent qu'à tout moment, avec ou sans préavis, l'État peut se trouver en difficulté de façon accidentelle ou intentionnelle. Dans ces situations, agissant de façon coordonnée par/ou aux ordres de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD), les forces terrestres, aux côtés des autres armées, peuvent devoir agir en complément des forces de police, de gendarmerie, de sécurité civile, ou de tout autre organisme public ou privé. Elles interviennent, comme le soulignent par exemple les inondations du Gard, ou encore la protection du dépôt de Vimy, **lorsque les moyens habituellement utilisés s'avèrent insuffisants, inadaptés, inexistantes, ou indisponibles**<sup>12</sup>, ou encore lorsqu'une décision politique l'exige.



Dans l'ensemble, la structure française de gestion des crises est centralisée ce qui permet une mobilisation assez rapide de tous les moyens disponibles.

La coopération avec des structures semblables - comme celles de la Belgique - ne soulève donc aucune difficulté. Néanmoins, il en va différemment lorsque la coopération doit se dérouler avec des systèmes configurés d'une autre façon, comme c'est par exemple le cas en Grande-Bretagne. Ce cas de figure met en exergue l'épineux problème de **l'absence de coordination européenne efficace**, (comme cela a notamment pu être démontré lors du retour d'expérience concernant la grippe aviaire).

## 2.2. Une «mission de droit» dimensionnante.

Rappel : «L'emploi des Forces armées sur le territoire national ne doit être envisagé qu'en temps de crise».

Le Livre blanc rappelle que l'intervention des forces armées sur le territoire national sera dans l'avenir probablement plus importante que par le passé. Il rappelle aussi qu'un cadre de droit existe, qu'il faudra encore l'améliorer avec pour objectif une gestion interministérielle des crises.

A ce jour, deux principes juridiques encadrent l'engagement des forces terrestres sur le territoire national.

D'une part, **l'état de nécessité** et d'autre part, **le respect de l'autorité légitime**. L'engagement des armées sur le territoire national constitue un signal politique fort. Il comprend les engagements effectués dans l'urgence lorsque les moyens civils sont insuffisants, inadaptés, indisponibles, ou inexistantes.

Par ailleurs, l'autorité civile est, en défense civile, l'autorité légitime. À ce titre, elle est la seule à pouvoir assumer la responsabilité totale de l'opération<sup>13</sup>.

Les missions intérieures ne s'exercent donc pas aussi librement que celles conduites en OPEX. Elles sont très encadrées par la loi et les dispositions pratiques qui en découlent. Les armées sont donc engagées :

- sur ordre de l'autorité civile<sup>14</sup>,
- en complément des moyens spécialisés<sup>15</sup>,
- aux ordres des chefs militaires,
- sans pouvoirs particuliers de police<sup>16</sup>,
- hormis le cas très particulier du maintien de l'ordre.

Tel que présenté, c'est un contrat opérationnel étroitement lié à la fonction «protection» qui a été fixé aux armées.

**Pour les forces terrestres, ce contrat peut monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours au bénéfice de l'autorité civile.** Il concernera en priorité la sécurité des points d'importance vitale, celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays ainsi que le contrôle et l'accès au territoire. Sans qu'il ne soit nécessaire de reformuler l'édifice juridique au sein duquel opèrent les armées sur le territoire national, il est donc néanmoins indispensable, dans le cadre d'une catastrophe majeure pouvant conduire à une désorganisation complète des services de l'État, de **définir une politique globale interministérielle s'inscrivant dans un cadre juridique, comprenant des règles d'engagement à approfondir**, notamment au regard des derniers retours d'expérience comme celui de l'ouragan Katrina de 2005.

De fait, il conviendra à terme de préciser la place que souhaite occuper l'armée de Terre dans la sauvegarde terrestre (concept élargi qui prend en compte la globalité de la menace).

Si les opérations strictement militaires sur le territoire national sont exclues, en dehors de l'appui à des opérations de gestion de crise consécutives à des attaques terroristes ou à une catastrophe naturelle ou biologique, le Livre blanc n'aborde cependant pas la notion de défense opérationnelle du territoire (DOT). Il convient néanmoins de rappeler que, dans le cadre de la participation des armées au maintien de l'ordre<sup>17</sup>, les forces terrestres peuvent être requises pour des opérations nécessitant des mesures de sécurité exceptionnelles. Bien sûr, une telle décision, rarement utilisée dans l'histoire française nécessite des modalités d'emploi particulières.

### 2.3. Une «mission de fait» toujours plus exigeante au regard des citoyens.

Les sociétés occidentales sont psychologiquement de plus en plus vulnérables, notamment en raison d'un fonctionnement en réseau qui les fragilise. Par ailleurs, les valeurs culturelles et de vie ne les préparent plus forcément à affronter les épreuves. De fait, les citoyens deviennent plus exigeants en matière de sécurité vis-à-vis des pouvoirs publics, contraints à la fois de satisfaire les besoins immédiats des populations et de préparer dans la durée les moyens nécessaires pour affronter des risques mal définis. Autant de raisons qui multiplient et accentuent l'attente à l'égard des armées, représentées, imaginées et attendues comme agissant toujours dans le registre de l'extrême.

Le citoyen, contribuable, attend de son armée qu'elle le protège tant à l'extérieur du territoire national que sur celui-ci. Il ne comprendrait pas que sa protection ne soit pas assurée à l'intérieur des frontières. Les Forces armées sont donc simultanément forces de projection et forces de protection.

Comme ont notamment pu le rappeler les événements de Vimy, ou encore d'Hautmont<sup>18</sup>, les Forces terrestres disposent d'un impact psychologique sur la population encore plus significatif que celui des policiers, ou gendarmes, car elles représentent *l'ultima ratio* de la nation.

La présence des militaires rassure les populations et les renforce dans la conviction que l'État a bien pris les choses en main avec l'ensemble des moyens nécessaires et adaptés à leur protection. **Ce rôle apaisant est crucial** comme cela a pu être constaté lors des inondations dans le Gard.

Les différents retours d'expérience des catastrophes, exposés lors du colloque, soulignent tous l'importance pour les armées de tenir compte de l'exigence accrue des citoyens.

Il est important de souligner que c'est aussi dans la durée, alors même que les vies ne seront plus en danger, mais que les citoyens meurtris, ayant le sentiment d'avoir tout perdu, auront encore besoin de la nation, que l'armée remplira aussi son rôle.

## 3. Des capacités perfectibles.

L'armée de Terre ne dispose pas de moyens spécifiquement dédiés à la défense civile. Cependant elle peut fournir des moyens dans des domaines particuliers.

Les catastrophes naturelles (tempêtes, inondations, crues importantes, pollution, feux de forêt, ...) qui s'abattent régulièrement sur le territoire national se traduisent par des coupures d'électricité, de chauffage, ainsi que par des destructions de l'infrastructure de transports routier ou ferroviaire, de logements, de bâtiments de production industrielle, de sites touristiques, avec des conséquences écologiques de plus en plus complexes.

Dans ces situations extrêmes, les forces armées détiennent la possibilité unique de mettre en œuvre, dans le cadre de l'urgence, une palette large et variée de compétences et de capacités.

Le caractère autonome, combatif, discipliné, hiérarchisé des unités militaires n'est effectivement pas remplaçable et trouve difficilement d'équivalent en secteur civil. Par ailleurs, les matériels, les technologies et les savoir-faire susceptibles d'être mis en œuvre -notamment tels que les transmissions, les moyens du génie, les hélicoptères, les embarcations ou encore les véhicules-, sont d'une utilité déterminante, bien qu'en nombre souvent insuffisant. S'il ne fait aucun doute que les Forces terrestres constituent un acteur majeur de la capacité de résilience de la nation, cette résilience pourra néanmoins être facilitée grâce à une optimisation des matériels, une plus grande coordination des moyens humains et par des compétences spécifiques préservées.

### 3.1. Des savoir-faire à entretenir.

Le Livre blanc fixe des orientations nouvelles pour lesquelles une partie non négligeable des moyens de l'armée de Terre s'avère adaptée. Dans ce cadre, la mission des militaires ne



ADJ DRAHI SIRPA TERRE

consiste pas à se substituer aux moyens humanitaires, mais à protéger les citoyens, en soutien des services compétents de l'État. Les armées et plus précisément l'armée de Terre, sont pratiquement les seules à pouvoir couvrir, notamment en matière d'appui, tous les volets de la crise grâce à des capacités et des savoir-faire particuliers. **Les forces terrestres peuvent ainsi intervenir dans l'urgence pour aider directement les populations ou fournir des prestations en complément des services publics.**

La logique de complémentarité à l'égard des autres corps se manifeste essentiellement par l'emploi de compétences et de capacités propres et duales (hélicoptères équipés, systèmes de vision nocturne, moyens de franchissement du génie type MLF<sup>29</sup> ...), ensemble de moyens dont les services civils éprouvent le besoin en raison des dommages causés, par exemple, aux infrastructures, ponts, réseaux de communication, d'alimentation en eau. Dans ces cas, la force des armées est de disposer de moyens matériels pouvant être coordonnés sur un très court préavis et dans des conditions difficiles.

Bien que les moyens militaires existent et que leur cadre d'emploi soit défini, **le Livre blanc impose néanmoins de procéder à quelques adaptations.** Dans cette optique, si le contrat opérationnel a bien défini un volume de personnel pouvant être mis à la disposition de l'autorité civile, **il convient désormais de mieux préciser le contenu c'est-à-dire «la boîte à outils» définissant les capacités à détenir,** capacités traduites en modules spécialisés, notamment dans les domaines du NRBC, du génie, de l'aéromobilité, ou des

missions communes de l'armée de Terre (surveillance d'une zone ou d'un point, sécurité des flux terrestres...).

De même, la planification dans l'urgence relève d'un savoir-faire militaire éprouvé et reconnu. Par ailleurs, dans un tout autre domaine, le concours de certains spécialistes en sécurisation peut s'avérer particulièrement utile (comme ce fut notamment le cas pour la construction d'un «*bastion wall*», à Vimy).

Pour les militaires, il s'agit, à partir d'un scénario de crise, de préciser l'effet à obtenir, de

définir les moyens nécessaires, de décliner un agenda d'engagement et d'en étudier le soutien.

### 3.2. Des moyens humains à coordonner.

Les forces armées détiennent une expérience éprouvée, des opérations extérieures ainsi que des systèmes d'organisation et de structures qui ont fait leurs preuves, en particulier dans le domaine du commandement. Les unités sont habituées à réagir dans l'urgence, avec l'esprit de discipline nécessaire, en sachant faire preuve d'autonomie et sans dépendre d'un réseau de communication extérieur (lui-même souvent victime de la crise).

Par ailleurs, les forces terrestres sont les seules à pouvoir mettre en œuvre immédiatement les capacités de commandement, de planification et de conduite des opérations sous la responsabilité des autorités préfectorales et en coordination avec les autres armées, la gendarmerie et les autres corps de l'État. Dans ce cadre, elles disposent en particulier des états-majors de forces (EMF) ou de brigades, capables de monter dans l'urgence des opérations de grande envergure. À titre d'exemple, en cas de crise majeure, comme une crue importante de la Seine (crue centennale), 10 000 soldats de l'armée de Terre pourraient être mobilisés en quelques jours. Par ailleurs, les autorités pourront toujours, en cas de crise majeure, s'appuyer sur la spécificité des Forces terrestres, à savoir la rigueur professionnelle, la disponibilité permanente et leur autonomie structurelle gage d'efficacité.

Dans le cadre du Livre blanc, 10 000 soldats sont prévus auxquels il faudra rajouter les réservistes qui pourront constituer une force d'appoint, supplémentaire mais encore à bien définir.

De nombreux exemples par le passé démontrent l'utilité de la complémentarité des moyens civils et militaires, comme ce fut notamment le cas lors des tempêtes de 1999 durant lesquelles plus de 8 000 militaires et une soixantaine d'hélicoptères ont dû intervenir dans le cadre de la fourniture d'eau et d'électricité, de l'évacuation des populations, ou encore par la mise en place de réseaux téléphoniques de secours.

### 3.3. Des compétences spécifiques à toujours réaffirmer.

Comme cela a été souligné à l'occasion des différentes catastrophes survenues aux Antilles, les phases essentielles de l'intervention nécessitent d'anticiper (ce qui s'applique particulièrement au stockage<sup>20</sup>), **d'alerter, de planifier, de renseigner, de s'engager, de commander et coordonner, de soutenir la logistique des forces, de sécuriser et enfin de se désengager**, ensemble de savoir-faire et de fonctions qui font partie intégrante de la culture des forces armées.

L'expérience des cyclones aux Antilles a notamment démontré qu'il était important de disposer, en matière d'acquisition et de transmission du renseignement, d'équipes d'opérateurs radio militaires pré-positionnés sur les différents points clés du territoire. Par ailleurs, le plan Vigipirate avec des unités «réquisitionnées», tout comme le plan Neptune dans le cadre d'une crue centennale de la Seine, mettent en évidence les compétences spécifiques des forces armées dans le cadre de la gestion des catastrophes de grande ampleur. Le contrôle, dès que possible, des zones touchées par les catastrophes est fondamental afin d'éviter le pillage (comme cela s'est produit au moment de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse où de nombreux magasins ont été pillés, ou encore lors de la catastrophe du terminal 2E de Roissy en mai 2004<sup>21</sup>). A ce titre, **il est fondamental pour les armées d'être aussi force de proposition, c'est-à-dire de savoir donner priorité à l'action sur la planification.**

Enfin, la phase finale de **désengagement** doit être préparée de façon minutieuse, avec une progressivité adaptée, car c'est au cours de cette phase délicate que les autorités préfectorales reprendront progressivement la main, en s'appuyant sur les moyens civils existants redevenus disponibles et capables d'agir.

## Conclusion

Les retours d'expérience de la gestion des catastrophes sur le territoire national mettent en lumière **un véritable savoir-faire français en la matière, détenu principalement par les forces armées.** Cependant, malgré un bilan relativement positif de l'action des forces armées, il ressort de l'ensemble des interventions que rien ne garantit à l'heure actuelle que la France soit parfaitement à même d'affronter une catastrophe majeure de l'ampleur de Katrina.

Jusqu'alors, les catastrophes qui ont affecté le territoire national ont été réduites dans leur ampleur géographique et dans leur impact.

Certes les capacités matérielles de traitement de ces phénomènes existent, mais pour l'instant, elles ne sont présentes qu'en quantité insuffisante pour répondre à une crise majeure, et ce, malgré **une vraie capacité française en matière de gestion et de réponse aux crises.**

A ce titre, s'il existe une coordination européenne en matière de gestion de crises, elle s'avère encore insuffisante dans le domaine sanitaire<sup>22</sup> et en matière de crise contre-terroriste malgré des échanges de plus en plus développés entre les différents Etats. Cette question constitue l'un des défis auquel l'Europe politique est confrontée. Le retour d'expérience des différentes catastrophes étudiées démontre, s'il en était besoin, que chaque crise impose de repenser le rôle de chacun et plus particulièrement celui des forces armées dans l'organisation administrative française.

Les conséquences des catastrophes naturelles ou technologiques pourront être atténuées par la définition de mesures appropriées, inscrites dans les plans de prévention des risques naturels ou technologiques et relayés par des acteurs militaires et civils sachant travailler ensemble. L'information de la population est fondamentale et a notamment pour objet de généraliser un comportement d'autoprotection dont il est prouvé qu'il limite considérablement les pertes humaines. **Parce que l'urgence est sur le territoire, il est donc fondamental que civils et militaires s'unissent afin de répondre à l'objectif majeur qui est de secourir les populations et d'atteindre une résilience suffisante de la nation.**



ADJ DRAHI SIRPA TERRE

- 1 Le Livre Blanc met en avant le concept de résilience qui se définit comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'événements graves puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal, à tout le moins dans des conditions socialement acceptables. Plus la résilience de la nation sera forte, plus celle-ci adhèrera aux objectifs de la défense et de la sécurité et plus la sécurité nationale sera assurée. La résilience est à la fois un objectif (pour les administrations de l'État) et un état (pour la société au sens large).
- 2 Car la Marine, et l'armée de l'air assurent leurs missions de sauvegarde maritime et de sécurité aérienne au quotidien.
- 3 Le risque découle d'une potentialité naturelle ou accidentelle, alors que la menace est liée à une volonté de nuire.
- 4 De nouveaux virus apparaissent, au rythme moyen d'un tous les deux ans et se transmettent avant que les moyens de prophylaxie et de traitement ne soient trouvés et diffusés. Sur les 15 années à venir l'apparition d'une pandémie venant d'un tel virus ou d'une bactérie est plausible, sans que l'on puisse se prononcer sur son risque de contagion ou de létalité.
- 5 Nous nous intéresserons dans cette étude essentiellement aux pandémies massives à forte létalité et aux catastrophes technologiques ou naturelles de grande ampleur.
- 6 Avec ou sans la participation des autres armées en soutien de la défense civile (c'est-à-dire de la sécurité civile et de la sécurité générale).
- 7 Le retour d'expérience de cet ouragan a fait l'objet d'un grand nombre d'études par des universités américaines, des collèges de spécialistes, et par de nombreuses institutions.
- 8 Le terme de Hub traduit le principe d'une plateforme de rupture de charge et d'échange. Ce terme est souvent utilisé pour les grands aéroports de Paris.
- 9 Le dépôt de stockage de Vimy montrait des signes de délabrement marqué. Des caisses de munitions classiques et d'autres de munitions chimiques datant de la Première Guerre mondiale, stockées les unes sur les autres, risquaient brutalement d'entrer en contact, présentant des risques d'explosion et de dégagement d'un nuage fortement toxique (gaz moutarde par exemple).
- 10 Dont les unités spécialisées dans l'armée de terre, que sont la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et les formations militaires de sécurité civile.
- 11 PIA 03-402 approuvée sous le numéro 1098/DEF/EMA/EMP.4/NP du 6 octobre 2005.
- 12 Règle dite des 4 i.
- 13 Que celle-ci relève du domaine de la sécurité civile ou de celui de la sécurité générale.
- 14 C'est bien l'autorité civile (préfet de zone ou préfet de département) qui fixe aux armées leurs missions. Concrètement, après un dialogue entre le préfet et l'officier général de la zone de défense, c'est le préfet qui établit une réquisition des forces armées, laquelle stipule la mission et les effets à obtenir de leur part.
- 15 De fait, les armées n'interviennent pas en premier ; il y a pour cela des moyens spécialisés civils dont c'est la mission.
- 16 Les militaires engagés en missions intérieures, bien qu'ayant l'usage de la force car engagés en situation opérationnelle, n'ont dans les faits, pas d'autres pouvoirs que ceux du simple citoyen, du moins tant que l'état de siège n'a pas été décrété... Les règles d'engagement des militaires en MISSINT sont donc uniquement fondées sur la légitime défense et sur le devoir d'appréhender un individu surpris en flagrant délit.
- 17 Instruction ministérielle 500.
- 18 En août 2008, une tornade de force quatre sème la désolation dans le nord de la France sur un couloir de 12 km de long et 500 mètres de large ravageant de nombreux quartiers de la ville d'Hautmont.
- 19 MLF (moyens légers de franchissement) : portières modulables pouvant être utilisées soit comme ponts légers pour piétons, soit comme embarcations autonomes.
- 20 Il existe désormais dans les armées des établissements de soutien opérationnel et logistique sur l'ensemble du territoire national, et disposant de tentes, de lits de campagne, ainsi que de différents matériels prêts à être projetés sur court préavis.
- 21 Dans lequel l'unité a pu contrôler et assurer un périmètre de sécurité interdisant l'accès aux personnes mal intentionnées.
- 22 À ce titre il faut rappeler, que certains pays européens ne sont toujours pas dotés de masques, d'antiviraux, ou de vaccins. Aucune réponse n'est donc apportée à la question du partage des moyens à disposition.

# PREMIERE TABLE RONDE

## TEMOIGNAGES

### « Savoir tirer les leçons des crises et catastrophes récentes »

**Les forces armées : une organisation structurée pour faire face à des crises ou à des catastrophes dans lesquelles le rôle et l'image de l'Etat sont puissamment engagés.**

- Encore faut-il d'abord savoir identifier et qualifier ces situations nouvelles d'intervention militaire constituant des crises majeures par leur nature ou par leur ampleur. A partir de quel point, de quel moment, l'intervention des forces armées sera-t-elle perçue comme légitime et pertinente ?

Catastrophes naturelles, accidents industriels, actions terroristes peuvent occasionner un désordre majeur, une désorganisation des services publics et de la vie civile, une insécurité, des violences ou des pillages. La protection, l'autorité et la continuité de l'Etat sont requises. Entraînement aux situations difficiles ou dangereuses, discipline, sens de l'Etat et de l'intérêt général, disponibilité des ressources humaines et matérielles financées par la collectivité nationale : autant de critères de légitime recours.

Ce recours aux forces armées est alors un complément attendu et efficace à des compétences civiles insuffisantes face à des événements qui, même locaux et ponctuels, affectent la société tout entière. Les forces armées offrent en effet une palette précieuse de compétences techniques spécifiques et une capacité à planifier, fédérer, coordonner, et éventuellement commander les différents acteurs appelés à intervenir.

Cinq témoignages français et étrangers font ici ressortir deux traits unanimement reconnus : légitimité du recours aux forces armées, et efficacité du travail conjoint avec les forces civiles d'autre part.

*Katrina (Août 2005)* - a mis en évidence l'impérieuse nécessité assumée d'évacuer 2 millions de personnes en 72 heures, de rétablir les réseaux de communication anéantis, d'empêcher pillages, anarchie, sentiment d'abandon et décomposition sociale.

*Inondation de l'Elbe (2006)* - face au chaos d'inondations dépassant toute attente, la nécessité de repenser la hiérarchie des priorités, la question des liens entre





autorités locales et forces armées nationales mais aussi l'importance de réservistes organisés sur place et connaissant le terrain et les populations.

*Vimy (avril 2001)* - une situation formellement du ressort des autorités civiles, mais où l'autorité politique et préfectorale tout comme la population, accueillent favorablement l'intervention déterminante des forces armées avec des outils et moyens d'organisation spécifiques.

*Hautmont (août 2008)* - un accompagnement des forces de sécurité civile et des pompiers pour secourir immédiatement les populations puis concourir au nettoyage et à la reconstruction des zones boisées et des rues.

Pour plusieurs types de crises prévisibles probables, des travaux de planification ont été entrepris pour préparer les forces armées en terme d'organisation, de savoir-faire et de moyens.

Cela prépare aussi à être réactifs et imaginatifs pour les crises non identifiées, en développant les capacités à travailler conjointement entre forces armées active - réserve, forces armées - sécurité civile, gendarmerie et une population mieux informée et formée.

# «OURAGAN KATRINA : ENSEIGNEMENTS POUR LA GESTION DES CONSÉQUENCES»

PAR MONSIEUR ALBERT MUSGROVE (USA), DU CENTRE INTERARMÉES POUR L'ANALYSE OPÉRATIONNELLE (JCOA),  
ADJOINT DU DÉPARTEMENT «ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS».

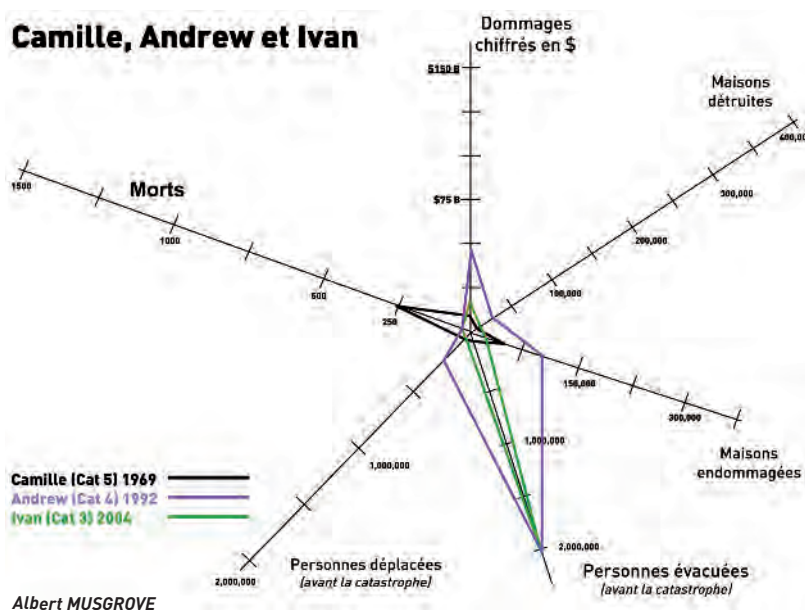
Le 29 août 2005, le cyclone Katrina frappait la côte du Golfe du Mexique. A ce jour, on estime qu'il a causé la mort de 1 500 personnes : c'est le cyclone le plus destructeur de vies humaines depuis 1928 (cyclone d'Okeechobee, 2 500 morts), le troisième de l'histoire américaine (Galveston, 1900, 8 000 morts). Katrina a détruit une superficie équivalente à celle de la moitié de la France.

Cet ouragan a pris de court tous les travaux de prospective des experts, en matière de gestion de crise, tant l'ampleur du phénomène avait échappé aux simulations antérieures. L'expérience désastreuse de Katrina a donné lieu à de multiples enseignements sur la façon de faire face aux catastrophes naturelles mais aussi à celles d'origine humaine, car le passé doit servir de préparation aux expériences futures, en particulier dans les domaines de la doctrine et de l'entraînement.

## 1<sup>ère</sup> partie : Katrina reste une référence dans l'histoire des USA

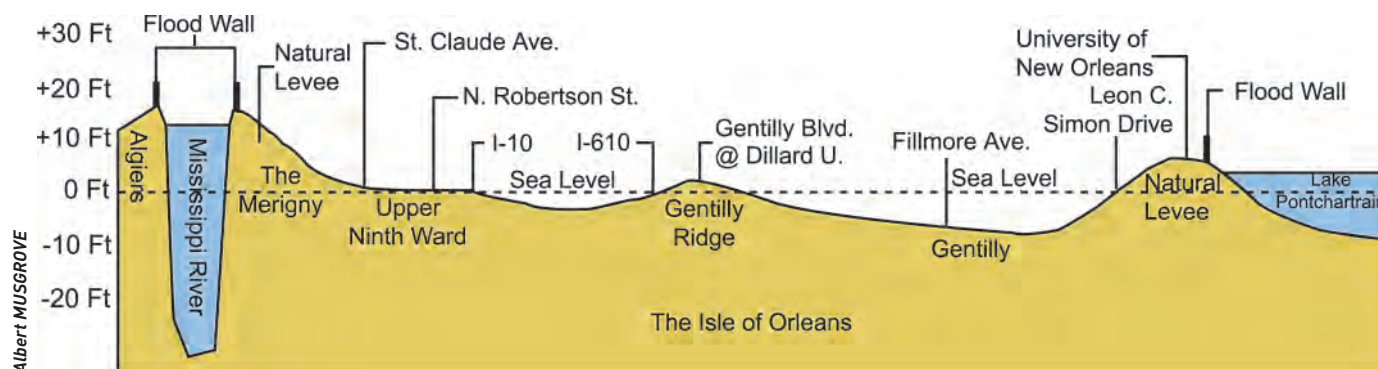
Katrina restera dans les mémoires, non seulement pour les ravages qu'il a commis mais également (corollaire presque évident) pour les très nombreux enseignements susceptibles d'améliorer la réaction en cas de désastre de grande ampleur, quelle que soit son origine.

Pour mesurer l'ampleur des désastres occasionnés par les ouragans qui frappent régulièrement le sud des Etats-Unis, les autorités américaines utilisent un diagramme en étoile à six entrées (dommages chiffrés en dollars, habitations détruites, habitations endommagées, nombre de personnes évacuées, nombre de personnes déplacées et nombre de morts).



Lorsque l'ouragan Camille frappe le sud des Etats-Unis en 1969, 250 morts sont à déplorer. Mais cette région était assez pauvre, et l'ouragan causa peu de dégâts financiers. Après cette catastrophe, les USA ont développé un système d'alerte afin d'améliorer l'évacuation de la population. En 1992, Andrew frappe un pays beaucoup plus riche disposant par conséquent de nombreuses propriétés privées : 2 millions de personnes sont évacuées, de nombreuses maisons sont détruites, mais peu de morts sont à déplorer, car le système d'évacuation s'est effectivement amélioré. Ce qui sera confirmé avec l'ouragan Ivan (2004) : quelques dégâts, sans plus.

Au bilan, les ouragans Camille, Andrew et Ivan se caractérisent par des pertes humaines restant relativement faibles.



Le mercredi 29 août 2005, vers 11h00 locales, Katrina sera d'une toute autre nature.

Sous la pression des vagues<sup>1</sup> soulevées par la violence des vents, sept digues lâchent et provoquent la submersion des deux tiers de la ville de la Nouvelle-Orléans. En l'espace de 18 heures, la ville est totalement hors du contrôle de toutes les autorités.

Une grande partie de la population vit en dessous du niveau de la mer. En outre le lac Pontchartrain et le Mississippi se situent au dessus du niveau de la mer.

Le constat est sans commune mesure avec les expériences précédentes (les différents points de chaque entrée de l'étoile se situent aux sommets du diagramme) : très grand nombre de personnes évacuées et déplacées ainsi que d'habitations détruites, pertes humaines considérables et dommages en dollars exorbitants.

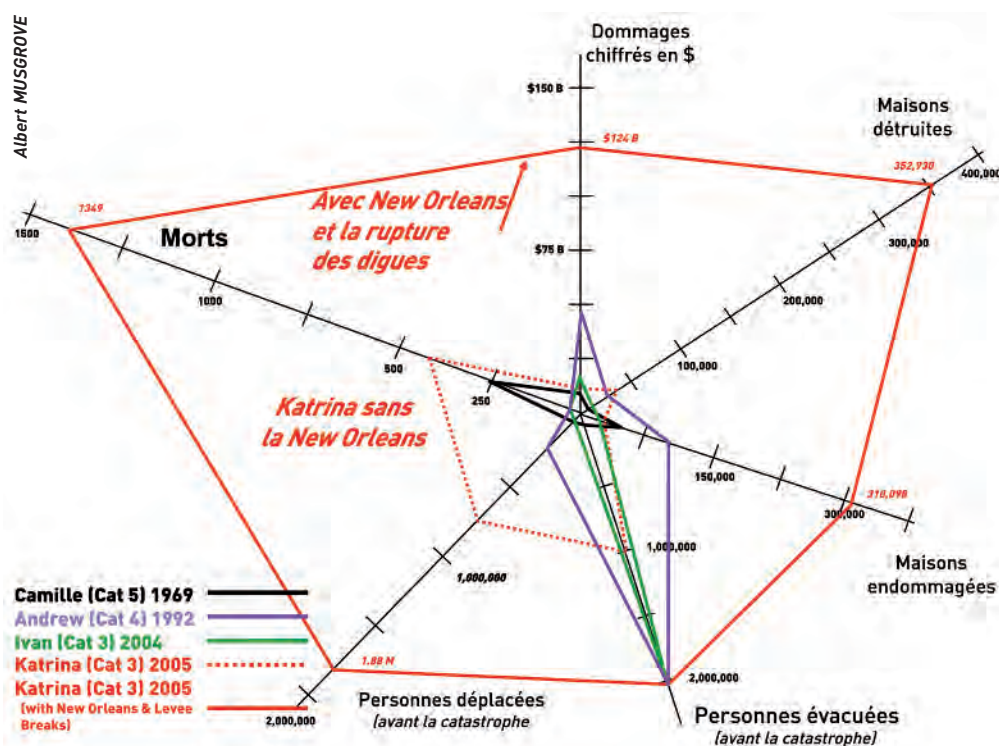
Un attentat à l'arme nucléaire pourrait avoir des conséquences très proches de ce qui s'est passé à la Nouvelle Orléans. Car dans cette ville, et ses abords immédiats, il s'agit d'une catastrophe d'ampleur inégalée jusqu'alors : coût, destructions, nombre de morts.

## 2<sup>ème</sup> Partie : les enseignements de la catastrophe Katrina

Depuis le 11 septembre 2001, les Etats-Unis se préparaient à faire face de nouveau à de telles catastrophes, en faisant effort naturellement sur les attaques terroristes de grande ampleur. Certes, les inondations faisaient partie des scénarii envisagés, mais ceux-ci laissaient peu de place aux catastrophes d'origine naturelle.

Une crise de grande ampleur, d'origine naturelle ou technologique, se caractérise par la conjonction de deux facteurs totalement opposés : d'une part, l'augmentation exponentielle des besoins de la population touchée, et d'autre part, la diminution des capacités de secours disponibles, eux-mêmes victimes de la catastrophe.

La communication avec la zone endommagée est souvent impossible du fait de la destruction des équipements de télécommunication et de voies de communication très dégradées. A titre d'exemple, le 29 août 2005 au soir, sur les 24 chaînes de télévision ou de radio, plus une seule n'était en état d'émettre.



L'effort doit absolument porter sur les communications militaires.

Les problèmes de communication et la difficulté de disposer de moyens de secours sur zone obèrent d'emblée l'évaluation correcte de l'ampleur du phénomène en cours et, le cas échéant, sa définition comme crise majeure. Or, de cette évaluation dépend la décision de faire intervenir des moyens extérieurs.



Dans le cas de Katrina, le processus d'évaluation de l'ampleur du désastre, puis les demandes d'assistance auprès de l'Etat de Louisiane, et enfin celles émises auprès du gouvernement fédéral (incluant la projection des moyens) se sont étalés sur trois jours. Or, dans ce laps de temps, un grand nombre de personnes sont mortes faute d'avoir été secourues.

Il convient donc de s'organiser en amont afin de réduire autant que possible le laps de temps nécessaire à l'organisation de l'intervention : ceci doit pouvoir être obtenu grâce à une bonne «*situational awareness*»<sup>2</sup>. Il faut pouvoir appréhender le plus rapidement possible les limites capacitaires locales et faire sans tarder des demandes précises auprès des échelons supérieurs.

S'agissant des équipements spécifiques, dès lors que des inondations sont à craindre, une attention particulière doit être portée aux matériels de franchissement.

Dans un même ordre d'idée, tout ce qui sera indispensable pour rouvrir les axes de communications (routes, ponts, etc.) ainsi que faciliter la remise en état des transports, des ports et aéroports mérite une réflexion spécifique.

Enfin, une attention toute particulière doit être portée à la maîtrise de l'information. De très nombreuses rumeurs ont circulé dans les jours qui ont suivi le passage de Katrina. A chaque incident, faute de connaître la vérité, il s'est avéré impossible de répondre aux médias, ce qui amplifiait d'autant les rumeurs. L'information doit être centralisée et disposer d'un maillage très complet, en mesure, à la fois, de faire remonter les renseignements le plus vite possible, et de pouvoir répondre aux médias pratiquement en temps réel.

Tous ces éléments ont été pris en compte lorsque le 1<sup>er</sup> septembre 2008, initialement annoncé comme ouragan de catégorie 3 (comme Katrina), puis rapidement rétrogradé en catégorie 1 puis enfin en tempête tropicale<sup>3</sup>, «Gustav» frappe les Etats-Unis. Le soir même, le président américain George W. Bush peut affirmer que la «coordination des secours pour se préparer aux conséquences de l'ouragan Gustav a été bien meilleure qu'il y a trois ans».

Depuis Katrina, l'arrivée de la saison des cyclones est l'occasion de conduire des exercices afin de faire face à ce type de situation. Cela dit, on ne peut jamais dire qu'on est complètement prêt à affronter de tels événements.

Mais il demeure encore des problèmes qui méritent d'être résolus en matière de délimitation des responsabilités au moment de l'intervention, de la garde nationale, des éléments territoriaux et des forces fédérales. Il en va de même pour les limites de l'autorité entre le gouvernement central et les gouverneurs des Etats.

Les enseignements de Katrina aident les Etats-Unis à progresser dans le domaine de la prévention des catastrophes, mais c'est un travail de longue haleine qui doit être poursuivi.

1 Des vagues de 11 mètres frappent les côtes.

2 Littéralement : «prise de conscience de la situation».

Expression particulièrement utilisée en aéronautique, indiquant la perception qu'un équipage a de son environnement (conditions de vol, menaces, paramètres personnels, etc) ainsi que l'incidence de cette perception sur le déroulement et l'exécution de la mission.

3 Le 1<sup>er</sup> au soir, deux digues auront laissé passer les eaux, faisant craindre des ruptures, mais elles tiendront bon.

## CYCLONE KATRINA

### Enseignements du retour d'expérience d'une crise «hors cadre»

PAR LE CAPITAINE DE VAISSEAU (R) XAVIER GUILHOU, ETAT-MAJOR DE LA MARINE/ETUDES OPERATIONNELLES

(CEO XAG CONSEIL, ET ANCIEN AUDITEUR DE L'IHEDN)

SCH Luc HINSBERGER/CDEF



#### 1 – Une situation «hors cadre»

Afin de faire face à la multiplicité des crises qui mettent à rude épreuve les grands réseaux vitaux<sup>4</sup>, la direction des risques d'EDF a chargé Xavier Guilhou<sup>2</sup> et Patrick Lagadec<sup>3</sup> d'une mission d'expertise sur les enseignements stratégiques et opérationnels à tirer du cyclone Katrina. Cette mission de retour d'expérience a été menée sur le terrain en mobilisant une véritable «task force» incluant, sous pilotage EDF, privés et publics, civils et militaires, entre février et avril 2006. Elle a permis de rencontrer la plupart des protagonistes concernés tant en Louisiane qu'à Washington. Elle a bénéficié de l'appui de l'amiral chef d'état-major de la marine<sup>4</sup>, du préfet de la zone de défense sud et préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bouches du Rhône<sup>5</sup>, ainsi qu'aux Etats-Unis, de l'assistance de l'ambassadeur de France<sup>6</sup> et du consul général de France à la Nouvelle-Orléans<sup>7</sup>.

Cette mission RETEX sur les lieux du désastre, suivie par d'autres plus institutionnelles aux USA, a fait aussi l'objet

d'un certain nombre de développements sur le plan académique avec des universités américaines, des chercheurs canadiens et anglais ainsi qu'au sein du collège royal belge. Elle a donné lieu à des développements spécifiques au Maroc pour réfléchir sur les organisations de crise auprès de la maison royale et des armées marocaines, et en France, au sein de la marine et de la gendarmerie. L'exploitation s'est poursuivie, en partenariat avec EDF, vers les grands réseaux vitaux, notamment les banques, qui s'inspirent aujourd'hui de Katrina, pour traiter la crise financière. Elle donne lieu aussi à des déclinaisons opérationnelles pour sensibiliser et entraîner les entreprises aux crises «hors cadres» au sein des réseaux d'entrepreneurs du Medef (réseau APM) et au sein des cycles de formation aux crises dispensés par l'IHEDN.

Pour bien comprendre l'importance de ce RETEX, il convient de revenir sur le dimensionnement de cette crise exceptionnelle par son amplitude et sa brutalité. Pour le commun des mortels la Nouvelle-Orléans évoque en premier lieu le jazz et les attraits touristiques du vieux quartier français. Pour autant cette région constitue d'abord un «Hub»<sup>8</sup> stratégique pour les Etats-Unis. Les ports de la Nouvelle-Orléans (1<sup>er</sup> port américain, 5<sup>ème</sup> port au monde) contribuent en effet à écouler vers le sud, via ce corridor stratégique que constitue le Mississippi, toutes les productions agricoles du Grain Belt<sup>9</sup> ainsi que les productions manufacturières des grands lacs. Ils permettent aussi de faire remonter vers le nord le pétrole et les dérivés de la pétrochimie du Golfe du Mexique. Il s'agit d'un véritable axe stratégique, comme le sont pour les approvisionnements de l'Europe : le Rhône, le Rhin avec des ports comme Marseille ou Rotterdam.

La zone de la Nouvelle-Orléans se caractérise par un immense delta et un front de littoral assez dense en terme d'habitat. Elle est donc équipée pour lutter contre les contraintes de l'eau (stations de pompages, digues...) à l'instar de ce qui est pratiqué pour protéger des environnements similaires comme le sont par exemple les polders Hollandais ou la lagune de Venise. Elle connaît également les contraintes dues aux ouragans, et la population, qui a en a déjà subi de nombreux, est régulièrement informée et y est préparée. De tels événements ne sont donc pas de nature à surprendre à priori les autorités locales, régionales et fédérales qui bénéficient par ailleurs d'un réseau d'alerte parmi les plus performants du monde<sup>10</sup>. De plus, la zone est remarquablement équipée en matière de logistique. S'agissant du simple réseau routier, notons à titre d'exemple que les Américains ont réussi à évacuer presque 2 millions de personnes<sup>11</sup>, en l'espace de 72 heures, sur des milliers de kilomètres, compte tenu de l'amplitude de la menace cyclonique, et sans le moindre incident. Opération qu'ils durent réitérer avec l'arrivée de Rita sur Houston trois semaines après le passage de Katrina...

Le cyclone qui a frappé le delta du Mississippi le 29 août 2005 présentait un rayon de plus de 650 km (dont 190 de vents de force cyclonique et 340 de tempête tropicale), ce qui correspond peu ou prou à la moitié de la France<sup>12</sup>. Les zones touchées correspondent à l'intégralité du territoire du Royaume-Uni. Si nous essayons de transposer cet événement à l'Europe, il faudrait imaginer des scénarii, comme un tremblement de terre en Méditerranée avec une ou plusieurs vagues de Tsunami, sur Marseille et Gênes ; ou encore les conséquences de tempêtes d'hiver très violentes

sur le nord ouest de l'Europe, avec rupture des digues sur la Hollande et neutralisation, voire destructions des ports sur l'atlantique et la mer du nord. Des situations du même ordre pourraient être imaginées sur nos îles des DOM-TOM (*Caraïbes, Ile de la Réunion*). Ces scénarii, à priori inconcevables, ne sont pas invraisemblables pour les météorologues ! Pour leur part, les Hollandais les ont intégrés et s'y entraînent en permanence<sup>13</sup>.

Comme déjà mentionné, la population était préparée aux conséquences d'un ouragan classique, avec ses pluies et ses vents cycloniques. Mais l'élément dimensionnant dans ce cas de figure, avec une classification 5 à 4 par les météorologues<sup>14</sup>, ne fut ni le vent, ni la pluie, mais la mer. En effet, poussée par la force du vent (*225 km/h*), la mer ne s'est pas contentée de provoquer un simple «*overflowing*»<sup>15</sup> elle a rompu des digues insuffisamment entretenues à de multiples endroits. Les défenses, bien au-delà le débat sur le niveau de maintenance assuré par le corps des ingénieurs<sup>16</sup>, étaient de toute façon beaucoup trop faibles pour résister à la pression de l'eau et à la brutalité de la vague qui a déferlé sur le littoral (équivalente à celle d'un tsunami). La mer et les eaux du lac Pontchartrain ont dévasté le paysage et noyé immédiatement tous les premiers moyens d'intervention (*first response*) qui avaient été déployés sur le terrain comme pour un ouragan de classe 1... Ce fut notamment le cas pour la Garde Nationale qui fut confrontée après le passage de Katrina à un nouvel espace temps qui n'avait plus rien à voir avec les cartes habituelles. Les accès classiques à la ville leur étaient interdits et ils furent instantanément neutralisés.

Katrina, ce sont les effets ajoutés et simultanés de la tempête de 99, de la catastrophe d'AZF, du naufrage du Prestige, du Tsunami d'Asie du Sud-est et des troubles sociaux en Argentine<sup>17</sup>. Aux conséquences prévisibles d'un cyclone, il faut ajouter la rupture des digues, les inondations persistantes, les accidents industriels, la pollution des eaux, les désordres urbains majeurs, un parc de 350 000 maisons détruites, 2 millions de personnes déplacés en 72 heures, la perte totale de toutes les communications et réseaux de vie (80 à 90% des moyens vitaux détruits en moins de trois heures) et officiellement



Xavier GUILHOU

1 836 morts et 705 disparus. Comme l'a précisé l'amiral Thad Allen<sup>18</sup> : «*Compte tenu de notre modèle mental et de nos habitudes, nous nous sommes préparés pour traiter un ouragan de niveau 1 alors que nous devons faire face à l'équivalent d'une arme de destruction massive sans intention criminelle...*»<sup>19</sup>. De fait toute la capacité de pilotage de la crise fut piégée par cette erreur initiale de qualification de l'évènement.

Le coût global de Katrina a été estimé à 200 milliards de dollars US, soit plus de six fois le coût du cyclone Hugo (1989) ou cinq fois le coût des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Ce cyclone reste pour les compagnies d'assurance le plus gros sinistre enregistré en termes de destruction de patrimoines et de réseaux vitaux pour une collectivité nationale.

## 2 – Les enseignements de Katrina

Bien au-delà l'analyse que nous pouvons faire sur les fondements de ce désastre<sup>20</sup>, sur les difficultés de pilotage au niveau politique<sup>21</sup> et sur les défis managériaux pour tous les réseaux vitaux<sup>22</sup>, il ressort de ce RETEX un certain nombre de principes d'action ainsi que des enseignements stratégiques, tactiques, et opérationnels qui peuvent servir pour toute réflexion sur les «crises hors cadres». Ils sont évoqués ci-après sous la forme d'un résumé des principales leçons à retenir :

### 21 - Les principes d'action

Ces principes sont simples et élémentaires :

#### **N°1 - Rechercher et sauver les populations**

C'est la priorité dans une telle situation. Les gardes-côtes américains, qui ont été les premiers acteurs sur zone, et sans doute les plus performants, ont mené en trois semaines l'équivalent de 30 ans de mission avec une gamme de responsabilités et des capacités de gestion de crise assez similaires à celles que nous avons en France avec les PREMAR<sup>23</sup> et l'action de l'état en mer. Leur méthode de recherche et d'évacuation des populations sinistrées est très proche de notre concept de RESEVAC. De plus, ils ont bénéficié d'une force de réserve bien entraînée et compétente sur le traitement des interfaces mer/littoral/fleuve/milieu portuaire. Dans ce type de situation l'élément dimensionnant est la maîtrise du milieu nautique avec une interface aéronautique non négligeable (rôle crucial des hélicoptères).



#### **N°2 - Hiérarchiser les priorités**

La hiérarchisation des priorités est essentielle pour ne pas consommer tous les moyens uniquement sur la recherche des populations (qui représente par contre 95% du focus de la pression médiatique). Elle a permis dans le cas présent de ne pas passer à côté d'une catastrophe écologique majeure, de ne pas négliger l'axe stratégique que constitue le Mississippi en terme de navigation fluviale, de ne pas oublier la question de la sécurisation des centrales nucléaires en amont de la Nouvelle Orléans et d'intégrer le traitement des plates-formes pétrolières du Golfe du Mexique qui alimentaient le nord-est des Etats-Unis (évitant ainsi de mettre New York en rupture d'approvisionnement de carburant).

#### **N°3 - Rétablir les télécommunications et la communication**

Très rapidement, les télécommunications ont été rendues inopérantes. La marine américaine qui s'est mobilisée en liaison avec les Coast Guard, sans attendre les ordres du niveau fédéral, a mis en œuvre un poste de commandement à partir de l'Iwo Jima (équivalent d'un BPC)<sup>24</sup> et a réquisitionné plusieurs bateaux de croisières (Groupe Carnival) qui ont été positionnés sur les quais du port de commerce. C'est à partir de cette opération de la «mer vers la terre», concept cher à la Marine française, qu'il a été possible de rétablir très rapidement des réseaux télécoms et de monter en puissance un centre de coordination civilo-militaire des opérations (il faut être conscient que tous les moyens conventionnels à terre et leurs «back up» étaient détruits ou inutilisables). Elle a permis aussi de traiter l'hébergement de milliers de sinistrés pendant la crise et surtout la post-crise.

En outre et en parallèle, il est indispensable de gérer sans délais l'aspect communication médiatique des évènements

dans toutes ses dimensions : chaînes de télévision, radios, presse écrite, Internet. Dans ce domaine il importe d'évaluer correctement et en flux tendu la situation sur le terrain (dont les risques sécuritaires qui ont un impact psychologique considérable sur les populations) afin de ne jamais perdre la confiance et le lien avec la population. La radio et les SMS ont constitué les vecteurs les plus performants pour faire circuler l'information.

#### N°4 - Maîtriser une plate-forme aérienne et/ou portuaire

La préservation des plates-formes de débarquement aériennes et/ou maritimes en matière de gestion de crise est indispensable. Les méthodes utilisées lors de Katrina se rapprochent des concepts SPOD et APOD<sup>25</sup> bien connus sur le plan militaire. Dans le cas présent deux personnalités se sont immédiatement imposées : le directeur de l'aéroport de la Nouvelle Orléans, Roy Williams et le commandant des Coast Guards du district de la Louisiane, le Captain Frank Paskewitch. Ils furent considérés au niveau national, ainsi que leurs équipes, comme les véritables héros du sauvetage de la population et de la ville.

#### N°5 - Quantifier, coordonner, contrôler

A côté des équipes d'intervention, qui sont très vite épuisées et saturées, il faut avoir une équipe qui travaille en anticipation pour imaginer les conséquences du désastre et les stratégies de sortie de crise. Il est impératif de se doter de compétences atypiques afin de ne pas manquer d'imagination, de capacités d'initiatives et surtout de leadership.

### 22 – Les enseignements stratégiques :

Face à des situations «hors cadres» de cette amplitude il faut :

N°1 - Etre capable de travailler pendant au moins 72 heures (voire une semaine ou davantage) en autosuffisance, sans attendre ni espérer une aide immédiate et massive d'un échelon supérieur. L'absence ou la destruction des moyens de communication (télécommunications, réseaux de transport, hubs aéroportuaires...) est l'élément dimensionnant de la gestion d'une crise de ce type. Par ailleurs les niveaux de sidération et de saturation sont tels sur le plan politico médiatique qu'il ne faut rien attendre des échelons administratifs en termes de réactivité. C'est la grande leçon de ce RETEX : il faut être capable de s'organiser avec les ressources et moyens disponibles le plus vite possible, au plus prêt des évènements et des populations.

N°2 - Etre capable de mailler des réseaux transversaux afin de recréer très rapidement un minimum de texture sur laquelle il sera possible de caler des organisations spécifiques.

N°3 - Travailler la granularité du terrain et avoir au plus vite une vision de la complexité de la situation, ce qui permet de qualifier très vite l'évènement, d'asseoir une conduite à la fois très opérationnelle et stratégique au plus près des populations, et surtout d'affirmer un leadership protégeant la collectivité concernée du chaos.



N°4 - Comprendre au plus vite sur quel niveau se situe la crise en termes de franchissement de seuil, d'échelle, de vitesse et de brutalité.

### 23 – Les enseignements tactiques :

Ils sont dans la continuité des points évoqués précédemment :

N°1 - La vraie réponse est locale ; les gros opérateurs (liés aux réseaux vitaux et aux questions de sécurité) savent ce qu'ils ont à faire et il faut leur faire confiance ! Les hiérarchies n'ont qu'une vision déformée de la réalité et le piège politique et institutionnel est le plus redoutable. Lors des Retex la plupart de ceux qui ont tenu le terrain étaient dans l'état d'esprit du slogan incarné par Fedex<sup>26</sup> lors des évènements : *«my family, my company, the friends of my company, the volunteers of my parish... more than the government !»*.

N°2 - «L'empowerment»<sup>27</sup> des populations est la clé de la réussite : que ce soit pour l'évacuation comme pour la mobilisation des ressources en post-crise. C'est le seul système de management qui permet de travailler un effet de levier opérationnel significatif face à du «hors cadre».



N°3 - L'utilisation de la réserve constitue un effet de levier stratégique afin de démultiplier les capacités de «*first response*», les liens avec la population et une bonne tenue du terrain. Les méthodes qui ont été utilisées lors de Katrina sont proches des concepts CIMIC.

N°4 - La question médiatique est cruciale (déformation, désinformation, saturation de l'information). Les médias sont au courant avant les opérateurs et sont consommateurs de beaucoup de moyens. Sur ce point particulier, lors des premières opérations, le commandement des Coast Guards s'est trouvé confronté à des problèmes délicats d'arbitrage entre les demandes de couverture des événements pour les médias et les populations à secourir.

N°5 - Le rôle des responsables est de connaître les besoins, de faire remonter les informations et de rendre fluide les opérations. Compte tenu de la complexité de ce type de situation «hors cadres» il n'est plus question de diriger mais de faciliter les opérations.

N°6 - Face à la sur-complexité il faut avoir des FRR<sup>28</sup> (Forces de Réflexion Rapide) entraînées au «hors cadre» au contact des QG et des C4i.

N°7 - Il faut prendre en considération pendant la crise la problématique du post crise et commencer à appréhender le repositionnement des investissements, des coûts (quand le consommateur/citoyen n'a plus les moyens de payer, ou quand il ne revient pas...).

N°8 - Le point le plus crucial du post-crise est le passage en dessous du point mort pour les activités économiques, l'absence de liquidités pour les populations et de pouvoir

avoir recours à la protection contre tout crash financier (cf. le cas argentin avec le blocage des comptes et celui des entreprises américaines qui lors de Katrina ont du se placer sous la protection de la loi sur la faillite<sup>29</sup>).

N°9 - Avoir toujours en situation normale deux organisations en parallèle : une pour le fonctionnement normal et une pour les crises hors cadres. Les organismes publics et privés qui ont tenu lors de Katrina furent ceux qui avaient ce type de management et qui s'entraînaient régulièrement avec des scénarios «impitoyables».

## 24 – Les enseignements opérationnels :

Bien au-delà les questions d'organisation, le RETEX a fait ressortir de nombreux points liés à l'état d'esprit et aux questions comportementales propres au management des crises. Ce type de contexte exige de :

N°1 - Se préparer personnellement et familialement aux situations «hors cadres». Il faut être clair dans sa tête, accepter la réalité et se préparer au pire.

N°2 - Etre très «pro» en amont (entraînement, préparation des réseaux utiles) et préparer ses équipes sur le fait qu'elles doivent penser au pire.

N°3 - Faire un listing du «minimum vital» pour soi, son équipe de premier niveau et pour le premier cercle d'opérationnels voire prévoir des niveaux de mutualisation de moyens à un niveau supérieur au sien.

N°4 - Travailler sur la «nature humaine» (stress, fatigue, besoins vitaux...).

N°5 - Etre clair sur ce que chacun a à faire : «*You have to do it ! and We do the same thing !*» «*they know they have to do ! They are proud to do it<sup>30</sup>*». Ne jamais laisser les personnels et les équipes d'appui sans orientations et sans informations.

N°6 - Ne pas sous-estimer les questions de communication (effondrement des réseaux conventionnels) et d'information (saturation médiatique).

N°7 - Avoir des intuitions vitales plus que des certitudes logiques (dans ce type de contexte il n'y a plus rien de rationnel).



Xavier-GUILHOU

N°8 - Les plans sont pulvérisés en quelques heures et la capacité d'adaptation est la clé de la réussite (ce qui n'est pas contradictoire avec une certaine rigueur d'exécution). Il ne faut pas confondre processus et professionnalisme. Il faut faire plus confiance à ses réflexes métiers qu'au suivi à la lettre d'une check list de crise.

N°9 - Savoir fonctionner avec des centres de crise détruits ou neutralisés.

N°10 - Tenir compte du rôle crucial des communautés professionnelles (cf. l'expérience de l'aéroport, du port, d'Entergy et de Mississippi River, de Cox). En France un réseau comme le «cluster maritime» pourrait jouer un rôle majeur dans ce type de situation.

## Conclusion

En guise de conclusion, cinq points clés sont à privilégier. Ils concernent les domaines suivants :

**Ressources humaines** : ne pas perdre ses hommes, ses compétences et savoir gérer les traumatismes. Dans ce type de contexte savoir innover, insuffler de la confiance, lancer des organisations de soutien à ses personnels (ainsi qu'à leur famille) devient vital.

**Télécommunications et mode de communication** : penser en mode de destruction totale et réadapter en permanence ses procédures en mode dégradé.

**Logistique** : être en mesure de recréer une «supply-chain» et avoir des sites de repli opérationnel (importance particulière du fuel, de l'eau et de la chaîne santé). Se préparer à une inventivité exceptionnelle (perte des communications, des moyens de paiement, des moyens de transport, des hôpitaux...).

**Communication** : rythmer la progression des actions de secours par des événements visibles afin de recréer de la confiance.

**Sécurité** : réapprendre les règles de la survivance et de l'insécurité. Les Etats-Unis se sont rendus compte qu'ils avaient quasiment à traiter des scénarios de type Liberia à l'intérieur de la première puissance mondiale.

Cette crise a permis de faire ressortir des enseignements à priori évidents, voire élémentaires mais pas forcément

intégrés dans les plans. Beaucoup de choses avaient été négligées, voire sous dimensionnées dans les procédures de crise du fait des mauvaises habitudes (un ouragan en chasse un autre...) et de la perte de mémoire ou du manque de compétences des institutions en charge de ces questions (pas de prise en compte d'une perte des télécoms, de la destruction des sites de gestion de crise, de la faible résistance au stress des équipes d'urgence, des problèmes de sécurité...). Une confiance trop exagérée et absolue avait été accordée aux plans avec une incapacité pour la plupart des équipes (insuffisamment entraînées) de les réécrire à la suite du passage du cyclone.

Beaucoup de questions se posent sur les capacités de pilotage et sur le management de ce type de «crise hors cadre». Il est toujours plus facile de critiquer à posteriori que de faire face à la brutalité des événements. Néanmoins les équipes américaines qui ont eu à assumer ce désastre s'en sont plutôt bien sorties, même si les médias et les politiciens ont estimé que le résultat global était inacceptable pour un pays comme les Etats-Unis. Beaucoup pensent en France que nous sommes prêts parce que nous avons une multitude de plans pour faire face à tous types de situation (plan ORSEC, Blanc, Rouge, Ouragan, Polmar...). L'exemple de Katrina montre que tous les meilleurs plans ont été anéantis en moins de trois heures, mettant la plus grande puissance du monde en défaut sur bien des points. La vraie question à se poser concerne l'aptitude des équipes en charge de ce type de crise : sont-elles en mesure de réécrire instantanément les plans, de ne pas confondre urgences et priorités, et de bien savoir gérer l'énergie et l'intelligence des moyens



Xavier GUILLOU

mobilisés et engagés sur le terrain, avec en toile de fond des espaces temps totalement détruits et des victimes en nombre, le tout sous une pression médiatique mondiale ?

Par ailleurs la question de la coordination entre tous les opérateurs est cruciale. Pour les Etats-Unis, compte tenu de la taille du pays, elle s'est révélée complexe mais relativement bien maîtrisée à posteriori au regard de l'amplitude de la catastrophe. Ceci a été rendu possible grâce à un très grand pragmatisme sur le terrain, un sens de l'initiative des «citizens» et une réactivité très forte des populations (cf. le rôle crucial des «volunteers»). Si un tel évènement devait frapper la France, que ce soit en métropole ou Outre mer, il faudrait se poser la question de la coordination avec la société civile (qui a été au cœur du management de cette crise aux Etats-Unis). Il faudrait aussi inclure la question de la coordination avec les autres pays (une crise «hors cadre» de cette intensité ne pouvant pas se gérer seul).

Enfin ce type de crise a montré qu'il fallait réfléchir à une doctrine sur les «crises littorales». Le déploiement de stratégies de la «mer vers la terre» a prouvé de nouveau toute son efficacité. Il ne faut pas oublier que 50% de la population mondiale habite à moins de 200 km de la mer et que 90% du commerce mondial transite par les ports. La marine américaine lors de Katrina, à l'instar des opérations menées par la Marine française au profit des populations lors du Tsunami en Asie du sud-est en janvier 2005 ou dans un autre contexte lors de l'opération Baliste au Liban en juillet 2006, a démontré aussi tout l'intérêt d'outils comme les BPC et les TCD pour amener les premiers éléments de réponse quand plus rien n'est possible à partir de la terre. Par ailleurs, ce RETEX montre combien les concepts interarmées du type Resevac, Apod, Seapod, Címic, logistique et santé sont d'actualité et duplicables face à des crises civiles de cette nature. Il a démontré aussi tout l'intérêt d'avoir une réserve issue de la société civile et bien entraînée pour compléter aussi bien les moyens militaires (Garde nationale, 82<sup>ème</sup> Airborne...) que ceux de la sécurité civile (FEMA).

Pour conclure, parmi tous les enseignements majeurs, il faut retenir les très grandes difficultés rencontrées par l'Amiral Thad Allen, le directeur des opérations, à son arrivée à la Nouvelle Orléans pour, selon son expression, «classifier» la crise. Ce point est essentiel en terme de RETEX car la vraie crise peut être plus dans son mode de pilotage que dans le traitement effectif de la situation. Dans le cas



Xavier GUILHOU

présent, il est apparu nettement que les doctrines peuvent parfois nuire à l'analyse de situation si elles sont trop restrictives, surtout quand les directives nationales de sécurité ne s'intéressent qu'aux menaces et pas aux risques<sup>31</sup>. Or, certains événements naturels peuvent avoir des conséquences aussi lourdes, si ce n'est plus, que des actes malveillants. C'est un des enseignements essentiels de Katrina perçu à priori comme un simple ouragan et classé à posteriori comme une arme de destruction massive sans intention de nuire. Comme de chaque doctrine découle une organisation, il faut bien savoir dans ce genre de crise hors cadre, sortir du cadre doctrinal et conceptuel, faire preuve d'adaptabilité et traiter la crise, non pas par l'origine des effets produits, mais par les effets eux mêmes et leurs conséquences. Fort de cette grande leçon et dans la perspective de scénarii de ce type, nous pourrions réfléchir à l'intérêt du positionnement des missions des préfets maritimes qui, pour la sécurité de nos littoraux, ont sous leur contrôle opérationnel les moyens civils et militaires en liaison directe avec le Premier Ministre. Il y a là un type d'organisation et de flexibilité d'emploi pour la gestion des questions de sécurité nationale et des crises «hors cadres» que les américains interviewés sur le terrain auraient bien aimé avoir pour faciliter les opérations, tant en mer que sur terre.

1 Depuis longtemps EDF a systématisé les RETEX sur de nombreuses situations «hors cadres» afin de pouvoir durcir son organisation et ses équipes en charge de la gestion des crises. Voir articles de Xavier Guilhou et Patrick Lagadec dans la revue Préventique sécurité : Cf. N° 88, «Katrina : Quand les crises ne suivent plus le script» P31 à 33 et n°101 «Quand les fondamentaux sont touchés, la gestion de crise en mutation» P33 à 37.

2 Xavier Guilhou outre son statut d'officier de réserve de la Marine est Président de XAG Conseil, auditeur de l'IHEDN et Conseiller du Commerce Extérieur de la France [www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com)

3 Patrick Lagadec est directeur de recherche à l'Ecole Polytechnique et membre de l'Académie des technologies de France [www.patriclagadec.net](http://www.patriclagadec.net)

- 4 L'Amiral Alain Oudot de Dainville, actuellement Président de ODAS.
- 5 Le préfet Christian Frémont, actuellement directeur de cabinet du Président de la République.
- 6 L'Ambassadeur Jean David Levitte, actuellement conseiller diplomatique du Président de la République.
- 7 Le consul de France Pierre Lebovics.
- 8 Le terme de «Hub» traduit le principe d'une plate-forme de ruptures de charge et d'échanges. Ce terme est souvent utilisé pour les grands aéroports et ports.
- 9 Grain Belt : terminologie qui définit les régions céréalières du Midwest américain. Le port de la Nouvelle-Orléans, voit habituellement transiter près de 55% des exportations américaines de céréales.
- 10 Cf. le National Hurricane Center de Miami : [www.nhc.noaa.gov](http://www.nhc.noaa.gov)
- 11 Ce chiffre de 2 millions de personnes correspond au volume moyen de la plupart des catastrophes civilo-militaires de la dernière décennie en termes de mouvements de population (réfugiés, déplacés, etc. cf. les RETEX de l'ex-Yougoslavie, des grands lacs, du Soudan, du Tsunami en Asie du sud-est...).
- 12 A titre de comparaison le passage des deux tempêtes de 1999 a touché en terme de territoire pour la France l'équivalent de Katrina, mais de façon beaucoup moins destructrice.
- 13 Les hollandais, ainsi que les japonais, sont les seuls à s'être intéressés aux enseignements de ce désastre afin de réviser leurs concepts de sécurité nationale. Ils ont par ailleurs apporté leurs expertises aux américains pour renforcer les défenses de la zone de la Nouvelle-Orléans dans la phase de post-crise et de reconstruction.
- 14 Tableau des échelles d'intensité des cyclones :

| Catégorie de cyclone | Pression au centre (mbar) | Vitesse des vents (km/h) | Dégâts          |
|----------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------|
| 1                    | >980                      | 119-153                  | minimum         |
| 2                    | 965-979                   | 154-177                  | modérés         |
| 3                    | 945-964                   | 178-209                  | étendus         |
| 4                    | 920-944                   | 210-250                  | extrêmes        |
| 5                    | <920                      | >250                     | catastrophiques |

- 15 Débordement des digues par la mer poussée par le vent.
- 16 A de nombreuses occasions, les autorités locales et le Corps d'Ingénieurs de l'armée américaine ont en effet réclamé des fonds pour renforcer les digues. Or, non seulement ces requêtes ont été rejetées, mais l'administration Bush avait réduit le budget annuel du Corps des Ingénieurs de la Nouvelle Orléans de 71,2 millions de dollars - soit une baisse de 44,2% depuis 2001.
- 17 Cf. les évènements en décembre 2001. Lire de Laura Bertone, Patrick Lagadec et avec la participation de Xavier Guilhou «Voyage au cœur d'une implosion, ce que l'Argentine nous apprend» Eyrolles 2003.
- 18 Commandant les garde-côtes américains, puis responsable du pilotage de la crise auprès du président Bush et à la tête de la FEMA, l'Agence Fédérale des Gestions de Crises.
- 19 Extrait d'un entretien mené à Washington par le Lieutenant Colonel de Smets, du Collège Royal Belge dans le cadre de sa thèse de Doctorat sur «Développement d'une architecture robuste d'organisations de gestion de crise». Ce travail de recherche est mené par le pôle de recherche «Risk, Crisis and Disaster Management (RCDM)» de la faculté des Sciences Sociales et Militaires belge en cotutelle avec Patrick Lagadec de l'Ecole Polytechnique française. Elle se situe dans le domaine de la gestion de crises hors cadre appelées aussi par les anglosaxons «disruptive crises» ou «crises out of the box».
- 20 Voir le n° spécial de la Revue de la Gendarmerie Nationale - n°226 Mars 2008 : «Crises non conventionnelles : nouveaux impératifs, nouvelles postures».
- 21 Patrick Lagadec : «Katrina : Examen des rapports d'enquête», Tome 1 : «A Failure of Initiative», US House of Representative, 2005, Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 07, Ecole Polytechnique, Mai 2007. Tome 2 : «The Federal Response to Hurricane Katrina «Lessons Learned», The White House, 2006», Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 11, Ecole Polytechnique, Juin 2007. Tome 3 : «A Nation Still Unprepared», The US Senate, 2006», Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 25, Ecole Polytechnique, Octobre 2007. Cf. [www.patricklagadec.net](http://www.patricklagadec.net)
- 22 «Les crises hors cadres et les grands réseaux vitaux : Katrina - Faits marquants, pistes de réflexion» Mission de retour d'expérience. La Nouvelle Orléans (Louisiana), Gulfport (Mississippi), 19-25 février 2006 ; Washington, DC, 13-15 mars 2006 ; EDF, Direction des Risques Groupe, avril 2006. Cf. [www.xavierguilhou.com](http://www.xavierguilhou.com) rubrique publications/rapports.
- 23 La seule différence tient au mode de pilotage des crises qui est plus centralisé en France (liens directs des préfets maritimes avec le Premier Ministre), alors que le commandement des Coast Guards est beaucoup plus décentralisé, le niveau fédéral n'étant mobilisé qu'à la demande expresse des Etats.
- 24 Pour faire face à la plus grosse catastrophe naturelle jamais enregistrée dans le Golfe du Mexique, les Etats-Unis ont mobilisé l'ensemble de leurs ressources disponibles sur la zone. Trois bâtiments amphibies et un navire de secours et de levage de la base d'Hampton Road ont rapidement rejoint l'USS Bataan, déjà en opération. La Navy a déployé deux porte-hélicoptères d'assaut, les LHD 5 Bataan et LHD 7 Iwo Jima (40.000 tonnes et 40 hélicoptères chacun), les transports de chalands de débarquement LSD 46 Tortuga (15.700 tonnes, 10 chalands et une plate-forme pour hélicoptères) et LPD 12 Shreveport (17.500 tonnes, quatre chalands et une plate-forme pour quatre hélicoptères) et le bâtiment de renflouement ARS 50 Grapple (3 200 tonnes, traction au point fixe : 54 tonnes. Une bigue de 40 tonnes à l'arrière et une bigue de 7,5 tonnes à l'avant).
- 25 L' Aerial Port of Debarkation – APOD et le Sea Port of Debarkation – SPOD sont deux concepts bien connus dans les doctrines NATO. Un APOD est le point d'arrivée du transport aérien stratégique puis tactique, qui inclut les mouvements de personnel et le transit ou stockage de matériels. Mais l'APOD peut également et simultanément servir de base aérienne pour des missions de contrôle de l'espace aérien et de frappes aériennes, ce qui sous-entend la possibilité d'accueillir des avions de chasse et de stocker les munitions. Un SPOD peut être un port maritime, mais également un port fluvial. Il est le lieu des opérations de déchargement par moyens militaires tels que ponts flottants, hovercrafts, ou barges, ou par navires marchands tels les Roll-on/Roll-off, puis du transit des équipements et matériels ainsi débarqués vers la zone de regroupement.
- 26 Fedex a joué un rôle considérable dans la crise pour assurer le continuum de la distribution des courriers à la population mais aussi aux entreprises malgré le niveau de désastre.
- 27 L'empowerment, terme anglais traduit par *autonomisation* ou *capacitation*, est la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale.
- 28 FRR : Force de réflexion rapide ou cellule d'anticipation. Cf. Articles de Xavier Guilhou et Patrick Lagadec dans Crisis Response : «Implementing Reflexion Forces» Volume 3 Issue 2 - mars 2007 et «Rapid Reflexion Forces put to the reality test» Volume 4 Issue 2 - mars 2008.
- 29 Le «Chapter 11» de la loi sur les faillites aux Etats-Unis est une procédure judiciaire de protection de l'entreprise à l'égard des créanciers. Elle peut être déclenchée à l'initiative de l'entreprise, sans qu'aucune condition soit posée, ou sur demande des créanciers. Par le «Chapter 11», l'entreprise se met sous la protection d'un tribunal spécialisé, (Bankruptcy Court), à l'égard de ses créanciers.
- 30 Extrait d'entretien avec le Directeur de l'aéroport de la Nouvelle Orléans, Roy Williams.
- 31 Ce fut le cas pour les Etats-Unis avec un focus trop orienté terrorisme après les attentats du 11 septembre. De fait les modes d'organisation retenus dans le cadre du Homeland Security furent totalement inadaptés pour répondre au désastre généré par le cyclone Katrina. Cf. «A Failure of Initiative», US House of Representative, 2005. Voir aussi les RETEX du JCOA [Joint Center for Operational Analysis] juin 2006.

## L'intervention des forces militaires allemandes dans le cas d'une catastrophe de grande ampleur : le cas des inondations de l'Elbe (août 2002)

PAR LE COLONEL MANFRED MOLITOR (ALLEMAGNE), CHEF DU COMMANDEMENT DE DÉFENSE DU LAND DE SAXE  
(TRADUIT PAR LE COLONEL WILL)



SCH Luc HINSBERGER/CDEF

### 1<sup>ère</sup> partie : Les inondations de l'Elbe

Lorsque surviennent les inondations en 2002, le pays n'est pas vraiment préparé à une catastrophe d'une telle ampleur, et en particulier à des inondations dans la zone frontalière avec la République tchèque. Depuis, une coopération internationale avec la Pologne et avec la République tchèque rend possible une meilleure gestion de ce type de catastrophe naturelle et d'y faire face.

Deux jours après leur arrivée sur le terrain, les troupes allemandes engagées ont réalisé un très bon travail. Il faut y voir là la capacité remarquable de commandement des forces armées, qui se traduit par une obéissance et une exécution des ordres reçus, ce qui n'est pas d'emblée la caractéristique des unités civiles.

A l'issue de la catastrophe de l'Elbe, l'ancien inspecteur de la Bundeswehr, le Général d'armée Kirchbach, a rédigé un rapport pour recommander un certain nombre de mesures

concernant les actions civilo-militaires.

Celles-ci avaient essentiellement pour but :

- de transmettre des tâches concrètes à la Bundeswehr ;
- d'optimiser les mesures préparatoires anti-catastrophes naturelles par l'intermédiaire des administrations civiles ;
- d'améliorer les réglementations en matière d'évacuation des populations ;
- de créer un réseau commun de communication radio ; il s'agit là d'un point particulièrement important pour le commandement confronté à de telles situations ;
- l'emploi ciblé des compétences des forces armées ;
- d'améliorer le système d'information aux niveaux horizontal et transversal.

Les inondations de 2002, bien qu'il ne s'agisse pas d'un ouragan, furent tout aussi destructrices, comme le rappellent les quelques photos jointes.

### 2<sup>ème</sup> partie : L'organisation de la lutte anti-catastrophe en Allemagne

La structure administrative comporte trois niveaux :

- Niveau central : République fédérale d'Allemagne.
- Niveau régional : les Länder : l'article 30 de la loi fondamentale stipule que la prise en charge des conséquences immédiates d'une catastrophe naturelle est du ressort des Länder<sup>1</sup>. Chaque Land comprend sa propre législation incluant la lutte contre les catastrophes naturelles. Le niveau régional est donc responsable de l'organisation de la lutte contre les catastrophes naturelles (ainsi que l'incendie et le sauvetage).



Col Manfred MOLLITOR - Inondations Elbe

- Niveau local : les Landkreis (circonscriptions) : l'exécution et la conduite de toutes les mesures de lutte sont à la charge des Landkreis et des villes autonomes.

L'alerte est déclenchée par l'autorité locale, au niveau du Landkreis. Le préfet de la circonscription déclare «*l'état de catastrophe*» et définit la zone concernée. L'alerte concerne également les forces de l'armée allemande déployées dans cette zone.

Ensuite, l'administration locale prend toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la catastrophe, définit les compétences et garantit l'efficacité opérationnelle du commandement.

Le Landrat (préfet de la circonscription) peut mobiliser toutes les ressources et organismes situés sur son territoire pour appuyer les composantes administratives et opérationnelles. Il peut ainsi utiliser toutes les organisations qui existent, gouvernementales ou non-gouvernementales, comme par exemple, la Croix-Rouge ou toute autre association caritative. De plus, toute personne âgée de plus de 16 ans peut être engagée dans l'aide à la lutte contre la catastrophe naturelle.

L'article 35 de la loi fondamentale nous dit qu'en cas de catastrophe naturelle, les autorités du Land peuvent si elles n'arrivent pas à maîtriser la situation, demander l'aide des

autorités fédérale ou d'autres Länder. Cette demande de soutien est formulée par le gouvernement du Land et adressée aux forces militaires. La seule condition est d'avoir épuisé au préalable les capacités civiles disponibles dans le Land.

### 3<sup>ème</sup> Partie - Les fondements de l'intervention des forces armées

Les conditions de l'intervention des forces armées ont été formulées par le ministère de la Défense en 2008. L'aide de la Bundeswehr n'est que complémentaire, c'est-à-dire qu'elle ne tient pas à disposition des capacités spécifiques ou des compétences supplémentaires mais demeure bien une aide auxiliaire ou subsidiaire. En outre, elle n'est attribuée que dans le cadre des capacités disponibles. Il importe d'établir un ordre de priorité en cas de catastrophe, car les forces armées ne peuvent avoir en permanence des forces disponibles prêtes à intervenir. De plus, une fois l'intervention décidée, elles restent maître des modes d'action.

La structure territoriale (voir ci-contre) se compose d'un commandement des forces de soutien situé à Cologne auquel sont subordonnés quatre commandements territoriaux régionaux (Wehrbereichskommando).

Chacun des commandements régionaux couvre le territoire de plusieurs Länder.

Chaque Land dispose à son tour d'un commandement territorial du Land (Landeskommando).

C'est l'interlocuteur privilégié pour le gouvernement du Land. Puis, au niveau des circonscriptions (niveau local), se situent des détachements de liaison, armés par des réservistes : en effet, ceux-ci connaissent bien les aspects locaux et leur région, sont disponibles et prêts à intervenir immédiatement. En outre, ils ont été formés lors des exercices communs, avec les pompiers en particulier.

La coordination des opérations militaires se situe au niveau régional, c'est à dire du Wehrbereichskommando.

Lors de l'intervention, le commandement territorial régional prend à sa charge les aspects militaires. En particulier, il évalue la situation, la possibilité d'emploi des forces, l'aide logistique nécessaire. Il organise la préparation des forces, si nécessaire les relève, et coordonne l'engagement des



Col Manfred MOLLITOR - Inondations Elbe

forces armées avec toutes les autres unités non militaires de lutte contre la catastrophe.

Le principe de subsidiarité reste à la base de l'intervention. Le général commandant la région territoriale a néanmoins le pouvoir de faire appel à toutes les unités militaires stationnées sur sa zone. Dans la lutte contre la catastrophe, il assure l'intégralité du commandement de toutes les unités engagées. Les forces sont subordonnées mais cela n'affecte en rien les responsabilités au sein de la troupe.

S'agissant des matériels et équipements indispensables aux forces armées pour qu'elles puissent intervenir efficacement, il faut partir du principe qu'elles pourront toujours se les procurer auprès des entreprises. En revanche, le véritable problème réside dans les moyens de communication : en effet, il sera alors indispensable de disposer de moyens interopérables avec les unités civiles (le mobile, même s'il peut fonctionner sans énergie électrique ne sera pas suffisant). C'est la raison pour laquelle



Col Manfred MOLLITOR - Inondations Elbe

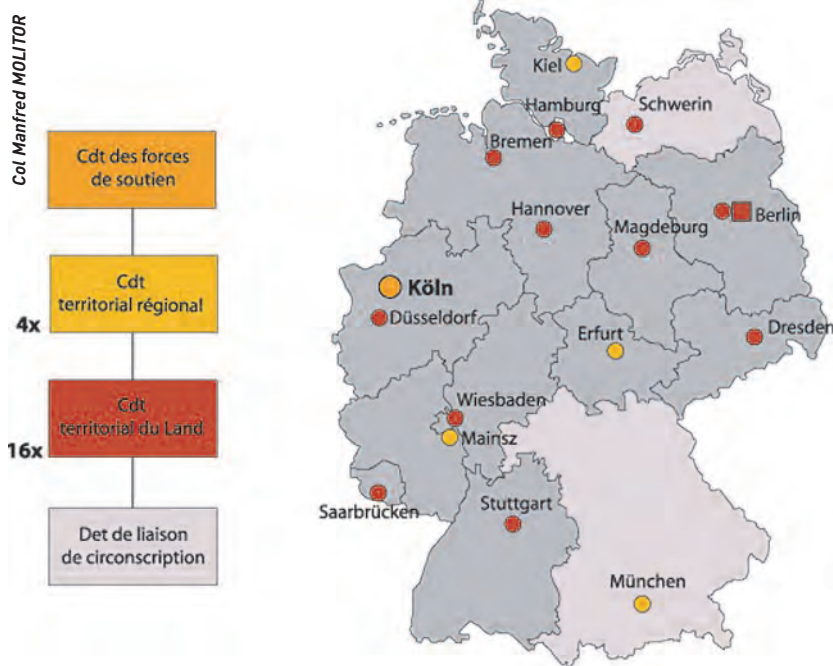
la lutte contre les catastrophes naturelles est devenu la règle.

L'entraînement à la réaction coordonnée en cas de catastrophe concerne d'ailleurs l'ensemble des Länder de la R.F.A.

Enfin, il convient de rappeler que l'intervention des forces armées a un prix. Cela dit, au cours des dernières années, aucun Land n'a eu à payer quoi que ce soit au ministère de la Défense car les actions effectuées ont pu être assimilées à de la formation (comme par exemple, le survol d'un avion au dessus des digues pour détecter d'éventuelles fissures). Le ministère n'a pas jugé nécessaire le remboursement de la participation des forces armées lors de catastrophes naturelles.

Aujourd'hui, les forces armées allemandes sont-elles prêtes à faire face aux catastrophes futures ? Il faut rester prudent, et on peut toujours faire mieux. On peut simplement affirmer qu'avec les moyens dont elles disposent à l'heure actuelle, elles sont bien préparées. La vraie question est de

savoir ce qu'une nation est prête à dépenser pour la prévention des catastrophes naturelles ?



un système de communication commun est en cours de développement en Allemagne.

En ce qui concerne le Wehrbereichskommando de Erfurt, la coopération avec nos voisins, et en particulier entre les Länder concernés et les Etats tchèque et polonais, se poursuit et se traduit par la conduite d'exercices communs en zone frontalière et l'échange d'informations concernant

1 Le Land (Länder au pluriel) est une entité fédérée de la République fédérale d'Allemagne (depuis la réunification de 1990, la RFA est constituée de 16 Länder). L'Allemagne étant un État fédéral, les Länder ont un rôle beaucoup plus étendu que les régions françaises, comparable à celui des cantons suisses. Leurs domaines de compétence sont surtout la police et l'éducation mais également l'environnement, la construction, l'aide sociale, le commerce de détail. Source : Internet/Wikipédia

# L'ÉVACUATION DU DÉPÔT DE VIMY, DU 12 AU 20 AVRIL 2001,

## UNE COOPÉRATION CIVILO-MILITAIRE EXEMPLAIRE

PAR LE PRÉFET RÉMY PAUTRAT, PRÉSIDENT DE L'IERSE, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE FRANCE INTELLIGENCE INNOVATION



### 1 – Le cadre de l'intervention

Alors en fonction à Lille, préfet de la zone de défense et préfet de la région Nord Pas-de-Calais, je suis convoqué d'urgence le 10 avril 2001 par le Premier ministre, monsieur Lionel Jospin. Il venait d'apprendre très récemment, que sur le dépôt de stockage de Vimy, des caisses de munitions classiques et d'autres de munitions chimiques datant de la Première Guerre mondiale, stockées les unes sur les autres, montraient des signes de délabrement. Il était fort probable, selon les experts, que les munitions classiques finiraient par entrer brutalement en contact avec les munitions chimiques, avec des risques d'explosion et de dégagement de nuages fortement toxiques (gaz moutarde par exemple).

S'il convient d'abord de relever les défauts de contrôle qui ont pu aboutir à une telle situation, cette opération fut exemplaire par le caractère exceptionnel de la coopération civilo-militaire existant au plus haut niveau à savoir, le général de division Gaubert, officier général de la zone de défense (OGZD) et le préfet de zone.

Il faut également noter l'importance et la qualité des moyens humains et matériels mis en œuvre par le ministère de la Défense (1085 militaires sur place), et par le ministère de l'Intérieur.

Si d'emblée, il semble évident que l'on s'achemine vers l'évacuation d'une partie de la population, il s'agit de se mettre d'accord sur l'ampleur de cette évacuation : les experts militent pour une zone d'un rayon de 20 kilomètres et plus autour du site. Cela se traduirait par l'évacuation de 150 000 personnes ! C'est impossible en si peu de temps dans de bonnes conditions. Le Nord-Pas-de-Calais est une région très urbanisée, très dense. J'ai pris parti pour une solution plus facilement réalisable : en définitive sera retenue une zone d'un rayon de 3 kilomètres et demi autour du dépôt, ce qui représente l'évacuation en quelques heures de 12 000 personnes, soit, en avril 2001, l'opération la plus importante d'évacuation de population sur le territoire métropolitain depuis la 2<sup>nde</sup> Guerre Mondiale.

L'opération doit être conduite sur un site du ministère de l'Intérieur, sous la responsabilité de la direction de la Sécurité Civile, et il n'est pas spontanément prévu que les forces armées soient mises à contribution. Or leur concours m'apparaît, à moi aussi, de suite comme une nécessité incontournable, voire comme une condition *sine qua non* pour réussir un tel challenge. Après un franc débat au niveau ministériel, leur participation est assurée.

Certes, au début, mes collaborateurs vivent assez difficilement l'annonce de cette participation, y compris le plus proche, le préfet délégué pour la sécurité. On y voit une forme de défiance de ma part à leur égard, ce qui n'est évidemment pas le cas. J'insiste donc une fois de plus sur l'appui sans réserve que l'OGZD, le général Gaubert, est prêt



à nous accorder et sur le fait que sans le concours des forces armées, il est évident que cette opération ne pourra aboutir. Ces arguments finissent par convaincre, et par la suite la coopération civilo-militaire sera en tous points remarquable, en particulier à l'échelon zonal.

## 2 – Missions et moyens engagés des forces armées

### Avant l'opération

- Mise sur pied d'un état-major de planification interarmées à la préfecture de zone de défense : chacun a pu noter le professionnalisme de ces personnels habitués à planifier en milieu pluridisciplinaire.
- Renforcement du Centre opérationnel de défense (COD) de la préfecture du Pas-de-Calais.
- Aide à l'évacuation des populations, en renfort des bus civils réquisitionnés.
- Aide au soutien des déplacés, avec la livraison de matériels.
- Pré-positionnement de matériels NBC.

### Pendant l'opération

- Aménagement à Suippes du site destiné à recevoir les conteneurs réfrigérés d'obus à ypérite.
- Aide au chargement du convoi pour Suippes.
- Participation à la sécurisation du convoi Vimy - Suippes avec moyens NBC et hélicoptères.
- Aménagement du site de stockage de Vimy (*bastion wall*).
- Soutien de la communication préfectorale.



### Après l'opération

- Aide au retour des populations.
- Agrandissement du site de stockage de Vimy.

Je voudrais insister sur l'aspect psychologique de l'emploi des forces armées. L'emploi des seules forces de l'ordre (Policiers, CRS, Gendarmes mobiles) que la population avait l'habitude de voir, ne me semblait pas assez significatif, à la fois par le nombre de troupes déployées, et surtout par leur nature : la présence des militaires rassurerait les populations en les renforçant dans la conviction que l'Etat avait bien pris les choses en mains avec tous les moyens nécessaires à leur protection.

### Les moyens :

#### Santé :

- 2 postes médicaux avancés ; 3 postes de secours ; 205 brancards.

#### NBC :

- 2750 tenues S3P ; 1000 ANP ; 700 TLD ; 2000 cartouches filtrantes ; 40 réserves hydrogène AP2C ; 36 ASATOX.
- 3 véhicules blindés de détection NBC ; 2 véhicules de décontamination NBC ; 1 chaîne de décontamination sur roues (4 PL, 2 cars ; 2 VL ; 1 citerne).

#### Soutien de l'homme :

- 6240 lits picots ; 9600 couvertures ; 9000 rations alimentaires.

#### 3ème dimension :

- 6 avions de transport ; 3 hélicoptères de transport ; 2 hélicoptères légers.

#### Véhicules et engins :

- 4 véhicules blindés ; 32 bus ; 39 poids lourds TT ; 61 véhicules légers TT.
- véhicules de transport logistique ; 3 engins de manutention.

#### Génie :

- 1 Pelle chenillée ; 2 pelles hydrauliques ; 2 bulldozers chenillés ; 1 compacteur ; 11 camions bennes hydrauliques ; 1 remorque 15 tonnes ; 6 mats d'éclairage.

Le déploiement de tels moyens contribuera à tranquilliser puissamment la population. C'est sans doute ce qui manquera quelques jours plus tard dans la Somme lors des dramatiques inondations<sup>2</sup> où le choix du préfet du département de ne pas faire immédiatement appel aux forces armées le privera de cet avantage important dans la gestion de la crise.

### 3 – Les enseignements de la mission

S'agissant du retour d'expérience, il n'eut pas lieu. En tout cas il n'impliqua pas l'échelon Zonal qui ne fut jamais sollicité, ce qui me semblait représenter pour le moins une singularité administrative.

Il est toutefois possible de dégager quelques enseignements de cette coopération civilo-militaire qui, pour moi, reste un exemple.

#### 1 – Planification dans l'urgence

La planification de l'opération a été assurée par les militaires dont les savoir-faire en ce domaine sont éprouvés et reconnus.

#### 2 – Le concours de spécialistes

La sécurisation du dépôt, qui était une priorité, était également une affaire de professionnels. Les unités de la Sécurité civile, quant à elles, séparèrent d'abord les munitions chimiques et classiques (mise en caisses, puis recouvertes d'un lit de terre). Les militaires entourèrent le dépôt d'un mur en *bastion wall*.

#### 3 – Une volonté politique

J'insiste sur la réelle volonté politique de mener à bien la mission<sup>3</sup>. Le Premier ministre donne ainsi carte blanche en matière financière afin de régler les frais engagés (*bastion wall* par exemple) au fur et à mesure qu'ils sont engagés. La participation rapide et sans réserve des forces armées illustre bien cette volonté politique.



#### 4 – L'avantage d'un soutien de proximité

Il faut également faire ressortir le rôle extrêmement apaisant de la présence militaire sur le terrain auprès de la population, qui voyait ainsi concrètement la priorité que le gouvernement lui accordait. C'est sans doute, je le redis, ce qui manquera un peu plus tard pour assister la population victime des inondations de la Somme, où la présence des forces armées ne sera effective qu'après quelques jours, générant un sentiment d'exaspération et de révolte chez les habitants qui l'exprimeront vivement.

1 Casier en armature métallique rigide, de taille variable, rempli de pierres. Une fois entassés en quinconce, ces casiers forment des murs modulables, utilisés pour protéger les bases militaires en opérations extérieures.

2 Ces inondations touchent ce département depuis le début 2001, et plus particulièrement entre le 23 mars et début mai.

3 Il ne faut pas oublier que les élections municipales françaises viennent de se dérouler le mois précédent. En outre, le Premier ministre vient de recevoir un accueil très rude de la part de la population lorsqu'il s'est rendu le 9 avril dans la Somme au moment des inondations.

## «Les forces armées en intervention lors d'une catastrophe sur le territoire national»

PAR LE GÉNÉRAL DE DIVISION JEAN-PAUL MONFORT, GOUVERNEUR MILITAIRE DE LILLE ET OFFICIER GÉNÉRAL DE LA ZONE DE DÉFENSE NORD

Confronter, au sein d'un colloque consacré à «l'urgence sur le territoire», des expériences aussi différentes de par la nature même des catastrophes comme de leurs conséquences, c'est assumer le risque de voir certains décalages dans les enseignements tirés. C'est aussi vouloir comprendre et accepter que la perception et l'approche de ces questions puissent être parfois sensiblement différentes entre les états-majors centraux et le niveau local.



SCH. Luc HINSBERGER/CDEF

entiers comme pilonnés. Aucune réparation n'est alors possible, seule la destruction complète des maisons s'impose, afin de les rebâtir entièrement, ce qui est très choquant pour les habitants.

Le premier temps de l'intervention a vu les militaires aider les forces de sécurité civile, les pompiers, lors des secours immédiats aux populations, notamment pour l'équipement de zone d'accueil d'urgence et l'aménagement de dortoirs.

La police a mis en place un cordon de sécurité, car bien que les familles touchées soient modestes, le quartier a tout de suite attiré quelques délinquants prêts aux pillages.

### 1 – Le cadre de l'intervention des forces armées

La catastrophe d'Hautmont<sup>4</sup> n'est bien sûr pas comparable à celle de la Nouvelle-Orléans, de même les enseignements seront tout autres que ceux issus du transfert des munitions de Vimy ou des inondations de l'Elbe. Les conséquences de la tornade furent particulièrement traumatisantes pour les populations : elles virent en quelques instants s'effondrer les murs, leurs demeures, puis vécurent ce qu'elles racontent comme un véritable bombardement de leurs maisons. Car si un cyclone aux Antilles couche les arbres, souffle les toits, la tornade du 3 août au soir laissa des quartiers

Ensuite, quelques jours après la catastrophe, alors que les familles étaient confrontées aux problèmes de contentieux avec les assurances, les forces armées ont été sollicitées pour nettoyer les zones boisées et les rues, grâce notamment aux engins du génie qui resteront finalement près d'un mois sur zone.

La participation des forces armées s'est alors faite dans un cadre connu et réglementé. Le général chef d'état major des Armées aime d'ailleurs à rappeler, dans ses allocutions, les trois grandes directions stratégiques dans lesquelles, historiquement, nos armées sont engagées. «*La première de ces directions...*» soulignait-il le 22 septembre dernier lors d'une allocution prononcée à

*l'école normale d'administration «...vise à assurer la protection de nos concitoyens et de nos intérêts contre les menaces et les risques effectifs et immédiats. Je pense... à l'éventualité de catastrophes naturelles ou écologiques. Ce domaine est par excellence celui où l'action de nos armées ne peut-être envisagé indépendamment d'un cadre interministériel. Naturellement, pour éviter toute confusion, je considère que cette recherche de synergie nécessite une claire définition du rôle et des limites dans l'emploi des outils dont dispose chaque ministère».*

S'agissant du ministère de la Défense, le cadre juridique a été défini et les missions ont été écrites il y a maintenant presque neuf ans. En effet, à la suite des tempêtes de 1999<sup>2</sup>, les autorités avaient pris conscience de la nécessité de pouvoir engager des moyens sur une grande surface, et sur plusieurs fronts en même temps, tout en sachant les coordonner. Cela se traduit par la création de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) telle qu'on la connaît aujourd'hui, avec son niveau central, son niveau zonal et son niveau départemental, comportant chacun une structure d'état-major, miroir de celle de son correspondant civil de la chaîne préfectorale.

Cette structure est simple, claire et réactive. En effet, dès qu'un événement survient dans un département, le délégué militaire départemental est immédiatement alerté par les services de la préfecture. Il rend compte sans délais à l'officier général de zone de défense qui à son tour prévient le centre opérationnel des armées. Chacun, à son niveau de la chaîne militaire, réfléchit à l'implication possible des armées et se met en mesure de faire intervenir les moyens nécessaires.

Dans ce schéma, très centralisé sur l'échelon parisien, la rapidité et la qualité des communications permettent d'ailleurs à ce dernier de décider sans tarder puisqu'il est informé pratiquement en même temps que l'autorité locale de ce qui se passe.

Pour autant, il importe, pour que ces chaînes d'informations et de décisions restent performantes, que chacun des acteurs, en interarmées comme en interministériel, les connaissent bien et en respecte le mode de fonctionnement. Le concept de sauvegarde générale exige en effet, pour être pertinent, d'afficher une organisation visible et claire des armées afin que les points d'entrée, cycles de décision et suivis des affaires en cours ne souffrent d'aucune ambiguïté au moment de

la crise et afin que l'organisation mise en place reste pratique et intelligente dans son utilisation.

Chargé de coordonner éventuellement nos actions avec nos voisins belges et britanniques, j'ai été amené à effectuer quelques comparaisons.

Les Belges ont un circuit presque identique au nôtre : les gouverneurs de province disposent d'une autorité militaire à leur côté, celle-ci déclenche l'intervention des armées directement auprès de l'EMA à Bruxelles.

En revanche, les Britanniques n'ont pas de structures similaires et ont opté pour la mise en place de structures ad hoc, en fonction de la crise, mais sans chaîne préétablie ni permanente. Cela ne nuit sans doute pas à leur efficacité, mais c'est une autre approche, qui mérite d'être signalée.

## 2 – Les phases essentielles de l'intervention

L'expérience de ces quatre années de responsabilité<sup>3</sup> dans ce domaine m'a convaincu de l'importance première de bien connaître les savoir faire communs et les moyens susceptibles d'intervenir ensemble. Il faut cependant encore améliorer et faire partager cette conviction. Observons en certains aspects à partir des verbes forts qui caractérisent les phases de l'action.

### Anticiper

La fonction anticipation fait partie de la culture des forces armées. Elle s'applique particulièrement au regroupement et au stockage de moyens. Le cas des Antilles est exemplaire puisque le stock humanitaire pré positionné a été utilisé à de nombreuses reprises dans la zone, y compris pour Katrina, mais surtout pour la Grenade, pour Haïti. Il existe désormais sur le territoire national des établissements de soutien opérationnel et logistique (Sécurité Civile) disposant de tentes, lits de camps, et de différents matériels qui sont stockés, palettisés, etc., prêts à être projetés sur court préavis.

### Alerter

Les trois armées disposent de nombreux moyens techniques et humains pour participer aux recherches, transmettre et diffuser l'alerte.



BCH Bruno KENKLE/CNP1

## S'engager

L'engagement des forces armées suppose d'abord de reconnaître la zone concernée. Puis vient le temps de la projection des unités qui doivent être accueillies et guidées par des personnes connaissant bien le territoire ou le pays, surtout s'il s'agit d'unités extérieures, car il ne faut pas oublier que le principe de l'intervention des forces armées repose sur le réservoir de capacités et de moyens de niveau national. Il est donc assez rare que les formations engagées soient du cru. Le rôle des DMD, renforcés par leurs cadres

de réserve locaux, est alors prépondérant.

## Planifier

La signification du mot «planification» n'est pas la même en fonction des milieux concernés. Pour beaucoup, il s'agit essentiellement de compiler monographies, annuaires disponibles, etc. Pour les militaires, il s'agit, à partir d'un scénario de crise, de préciser l'effet à obtenir, de définir les moyens nécessaires, de décliner un agenda de leur engagement sans oublier leur soutien. Voilà un domaine dans lequel civils et militaires doivent progresser, ainsi que nous y invite le Livre blanc, en conduisant des travaux d'état major communs, sur des thèmes abordant des crises de grande ampleur.

## Renseigner

La phase de renseignement est bien évidemment essentielle. L'expérience des cyclones vécus aux Antilles montre combien l'autorité préfectorale a besoin de comprendre ce qui se passe sur le terrain, afin d'établir des priorités dans les actions à ordonner. C'est pourquoi, lors de la diffusion de l'alerte cyclonique, des équipes de transmetteurs militaires vont se mettre en poste sur certains points hauts du territoire de la Martinique ou de la Guadeloupe, et elles y restent pendant le passage du cyclone. Puis, aussitôt après son passage, elles déploient les antennes et sont en mesure de transmettre sans délais des renseignements de terrain, avec un réseau de communication fiable sur lequel peuvent s'appuyer les préfets comme les forces de sécurité, alors que les autres réseaux de communication sont soit inopérants soit saturés (cas des réseaux cellulaires).

## Commander, coordonner

Le commandement et la coordination des opérations ne sont pas aisés, surtout s'il s'agit d'un état-major créé pour la circonstance. Dans les cinq départements du nord, les préfetures disposent d'une salle opérations, équipée, prête à être utilisée en permanence. Mais il s'agit essentiellement de salles de conduite des opérations. En revanche, il n'existe pas de cellule «manœuvre future» comme nous les nommons dans les Armées, susceptible de planifier l'action du lendemain ou du surlendemain.

## Soutenir les forces

Habituées à soutenir des opérations lointaines, les Armées possèdent indéniablement, dans ce domaine particulier, une expérience à partager auprès d'acteurs plutôt rompus aux interventions à proximité de leurs bases et, de ce fait, moins initiés aux problèmes de logistique lourde.

## Sécuriser

La mission essentielle de sécurisation (de la population, des biens, etc.), suppose une définition très précise du cadre légal sur lequel il convient désormais de réfléchir en amont de la crise, car l'emploi des forces armées dans les circonstances de catastrophes peut rapidement évoluer (cf. Nouvelle-Orléans).

## Se désengager

Le déploiement des forces armées est généralement apprécié par la population. Au-delà de leur efficacité, leur simple présence est une représentation concrète de l'engagement de l'Etat. Les autorités auront dès lors de fortes réticences à les désengager, quand bien même la mission initiale est remplie. Ce désengagement exige souvent une préparation pédagogique progressive et adaptée aux circonstances, menée avec la complicité des autorités civiles.

## 3 - Sommes-nous prêts ?

Il est indéniable que les Armées sont mieux préparées à une intervention significative sur le territoire national qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. De nombreux progrès ont été réalisés, à la fois dans les organisations et les équipements, sans toutefois atteindre, pour ces derniers, le niveau détenu par d'autres structures (cas des matériels NBC par exemple pour la Sécurité civile).

S'agissant des matériels, lorsqu'une crise limitée survient, les forces armées disposent des équipements organiques à leurs unités ou fournis par des entreprises civiles voire des structures spécialisées (hôpitaux par exemple). Le problème serait tout autre lors d'une catastrophe de grande ampleur, pour laquelle il faudrait une quantité non négligeable de moyens, adaptés à la lutte contre les conséquences de l'événement considéré.

Nous sommes sans doute bien préparés pour les crises limitées, pour lesquelles on assiste d'ailleurs très souvent à une sur-réactivité, due sans doute aux phénomènes médiatiques et politiques actuels. En effet, dès le déclenchement de la crise, les autorités prennent rapidement conscience de l'importance de leur engagement personnel, de leur présence sur le terrain auprès de leurs concitoyens. Je note d'ailleurs qu'une partie non négligeable de l'énergie dépensée lors de la conduite des crises l'est dans l'accompagnement de telles autorités.

Quant à savoir si nous sommes mieux préparés pour des crises beaucoup plus vastes, on peut légitimement en douter car les échelles ne seront plus les mêmes. Les enjeux seront également différents et je crains que notre capacité à gérer plutôt bien les crises limitées nous conduise à des conclusions erronées pour une affaire de grande ampleur.

Il conviendrait sans doute de faire effort sur la capacité à planifier dans l'urgence, à mettre sur pied des postes de commandement régionaux qui puissent fonctionner ensemble, avec la même culture, qui parlent le même langage, afin de conduire des engagements conjoints (interministériels) efficaces.

La structure zonale (préfecture de zone de défense, OGZD) paraît la mieux adaptée à cette préparation, encore faudrait il que le préfet de zone de défense ait vraiment les attributions lui permettant de prendre le pas sur ceux des départements.

L'EMA, et sa division Emploi, s'attachent en permanence, grâce aux retours d'expériences (Retex) et en s'appuyant sur un dialogue de commandement très transparent, à améliorer l'OTIAD. La culture du véritable Retex, et ce type d'échanges très francs, ne sont pas partagés par tous nos partenaires. Or, nous ne pouvons pas aller beaucoup plus avant sans eux, et nos performances de demain ne pourront naître que d'une culture plus largement partagée, bien plus que de structures artificiellement mises en commun !

Ainsi, après 1 mois d'intervention sur la région d'Hautmont, l'OGZD Nord a établi un compte rendu d'expérience, très détaillé et critique, adressé à l'EMA et à tous les OGZD. Dans le même temps, la préfecture du Nord a, quant à elle, réuni l'ensemble des acteurs, pour dresser un bilan et se féliciter des actions conduites, mais surtout voir les difficultés qui restaient à résoudre dans la durée (assurances, aides au relogés, etc.) et qui ne sont plus du domaine de la crise elle-même.

1 Le dimanche 3 août 2008, vers 22h30, une tornade de force 4 (vents de 270 à 320 km/h) sème la désolation dans le Val de Sambre (Nord de la France), sur un couloir de 12 km de long et de 500 mètres de large, ravageant durant une dizaine de minutes de nombreux quartiers de la ville d'Hautmont, ainsi que des quartiers situés à Boussières-sur-Sambre et Maubeuge. 3 morts et 18 blessés, dont 4 graves, seront à déplorer. 1000 habitations seront détruites, dont deux maisons en dur totalement rasées jusqu'aux fondations.

2 La tempête du 26 décembre 1999 a dévasté les forêts de France, de Suisse, d'Allemagne et du Danemark, causant des dommages sans précédent avec des vents jusqu'à 259 km/h (enregistrés à la frontière germano-suisse). La tempête s'est déplacée à 100 km/h sur un axe Bretagne, Lorraine et Alsace et sur un front de 150 mètres. Elle a été suivie le lendemain d'une seconde tempête passant plus au sud (Espagne, Corse, Sud-est de la France, Italie). Le bilan humain de ces tempêtes en France fut de 24 morts.

3 Commandant supérieur des forces armées des Antilles (2004-2006), puis OGZD Nord depuis été 2006.

## SECONDE TABLE RONDE - PROSPECTIVES

### «Etre prêts : les forces armées françaises et les crises majeures du futur»

Face à une catastrophe ou à une crise, qu'elle soit naturelle, terroriste, technologique ou sanitaire, la protection de la population française et du territoire national représente un défi majeur, dans un contexte de forte incertitude marqué par la multiplication des risques inédits, de portée nationale, mais aussi européenne voire mondiale.

Cet enjeu appelle une réponse massive, quasi immédiate des pouvoirs publics et une capacité à prendre des mesures adaptées et proportionnées à l'événement. A ce jour, en France, les systèmes de surveillance et d'alerte, qu'ils soient civils ou militaires, se révèlent largement satisfaisants et soutiennent la comparaison avec les autres grandes nations.

L'armée de Terre intervient de plus en plus dans les opérations de secours, signe de reconnaissance et d'une demande forte de la population et des autorités civiles sous l'égide du préfet qui a vocation à assurer la maîtrise des moyens mis en œuvre pour ramener à la normale la vie civile et l'ordre public.

L'armée de Terre possède en outre des aptitudes particulièrement utiles en cas de crise : une aptitude aux déploiements d'urgence dans des contextes où la réactivité est aussi importante que la planification, des moyens adaptés pour rétablir les infrastructures ou les réseaux de communication, des savoir-faire, le savoir-être des soldats, le sens de l'intérêt général, des capacités de planification, de commandement et de conduite. Certaines unités sont plus aptes à répondre à des besoins spécifiques : le Génie, l'ALAT et les moyens de lutte NRBC.

Mais au-delà, l'armée de Terre est un élément incontournable de la capacité de résilience du pays.

Il reste à engager une réflexion pour préparer le futur, en particulier sur les modalités d'emploi des moyens rares (drones, tout-terrains, moyens de vision nocturne, moyens de franchissement et hélicoptères), mais aussi sur le cadre juridique et opérationnel, sur une politique globale interministérielle, et sur les conditions de l'appel aux réservistes permettant d'augmenter notablement les effectifs disponibles.

Les intervenants ont souligné l'importance de préparer de véritables procédures d'information, d'assurer un flux informationnel permanent pour l'efficacité coordonnée des forces d'intervention mais aussi au profit des populations désemparées, vulnérables à toutes les rumeurs, aux attentes parfois irréalistes et qui ont un besoin fort de savoir et de comprendre en temps réel la gestion de l'événement.

Le dialogue entre les forces de sécurité civile et générale et les forces armées doit être amélioré en favorisant la connaissance mutuelle et l'interopérabilité de tous les moyens, en particulier de communication. Les règles d'engagement et de comportement doivent également être actualisées en s'inspirant des ROE qui ont fait leurs preuves.

Enfin, la coordination européenne devra être développée en faveur d'un renforcement des aides à apporter aux pays victimes de crise et des méthodes de gestion permettant de faire face à des crises transfrontalières, sanitaires par exemple.

Face à ces nouveaux défis majeurs, l'engagement opérationnel des forces armées terrestres répondra ainsi pleinement aux attentes légitimement exigeantes de protection des populations et de pérennité de l'autorité de l'Etat et des institutions.

# «Des unités militaires au service des citoyens»

PAR LE GÉNÉRAL (2S) FRANÇOIS VERNOUX, ANCIEN COMMANDANT MILITAIRE DES FORMATIONS MILITAIRES DE SÉCURITÉ CIVILE

Je tiens à vous préciser, d'emblée, que je ne traiterai pas des deux unités de l'armée de Terre, spécialisées en sécurité civile que sont la BSPP<sup>1</sup> et les FORMISC<sup>2</sup>. Et, pour éclairer mon propos, permettez-moi un retour dans le temps : lorsque le service militaire fut suspendu, alors que l'on s'inquiétait pourtant du lien armée nation, force est de reconnaître que le message d'alors de l'armée de Terre fut : « nous sommes tous projetables » en occultant le deuxième volet « nous sommes tous aussi des forces de protection ». Et on encadra de façon trop rigoureuse la participation de l'armée de terre à la protection des populations. Je dis de l'armée de Terre car la Marine et l'armée de l'air assurent leurs missions de sauvegarde maritime et de sûreté aérienne au quotidien.

Je ne m'étendrai pas plus sur ce qui fut, à mon avis, une erreur d'appréciation stratégique favorisant le court terme. L'armée de Terre aurait dû assumer seule les missions militaires de la protection du territoire et s'y engager sans réticence.

M'exprimant dans le cadre d'une table ronde prospective, je vais donc suggérer quelques pistes pour répondre aux orientations du « Livre blanc ».

En sécurité civile, le tempo est particulier à chaque crise. Et ces crises s'inscrivent dans un éventail très ouvert, allant des inondations aux risques NRBC.

La délégation, enfin consentie aux OGZD<sup>3</sup>, qui connaissent, à proximité de l'événement, le contexte local, va permettre de mettre en valeur la réactivité de nos unités, le savoir faire et surtout le savoir être de nos soldats.

## PARTICIPER, certes mais comment ?

Je voudrais, fort de mon expérience de la Sécurité civile, rendre hommage aux Sapeurs-Pompiers et à l'ensemble des agents de la sécurité civile pour leur disponibilité, leur dévouement et leur professionnalisme. Je tiens aussi à souligner que l'organisation du commandement et de la logistique y est tout à fait performante pour ce type d'opérations.



J'ai dit cela, car en sécurité civile, les soldats de l'armée de Terre sont engagés sous le commandement du C.O.S. (commandant des opérations de secours) – généralement un pompier - lui-même placé sous la direction du D.O.S. (directeur des opérations de secours), c'est à dire le Préfet. Et comme le soldat est habitué à la règle « la fonction prime le grade » quelque soit le grade du C.O.S., il n'y a pas de problème. L'OGZD assure, quant à lui, sans intervenir dans les opérations, le contrôle opérationnel des troupes mises à disposition. Il peut naturellement être force de propositions pour des renforts en particulier.

## Alors, nombre de soldats engagés comme le demandent les préfets ou missions à remplir comme le réclament les OGZD ?

Je vous en prie, arrêtons cette rigueur qui nous dessert. Bien évidemment si on engage des troupes c'est pour une mission ! Mais sachons reconnaître que l'affichage médiatique reste le nombre ! Sachons donc accepter le nombre et proposer des missions qui permettront de secourir nos concitoyens tout en valorisant nos soldats. Valoriser ne veut pas dire qu'il faille remplir uniquement des missions de haute technicité. Porter secours avec cœur et attention à un homme, une femme, un enfant en détresse, ce n'est pas rien. Ceux, qui ont eu la chance de le faire, le savent bien.



Le choix des missions ne peut se faire, en fait, que sur le terrain en liaison directe avec le COS, au regard de la catastrophe et des moyens humains et matériels disponibles.

Il serait donc préjudiciable de croire que la planification des EMIAZD<sup>4</sup>, même rapprochée de celle des EMZ<sup>5</sup>, permette de se sentir prêt. Il faut préparer les chefs de détachement potentiels à être ainsi engagés et à savoir être force de propositions ; à savoir donner priorité à la réaction sur la planification.

Cela n'est pas inné. Cela, demande formation, expérience et surtout ETAT D'ESPRIT. Ce comportement positif reste de la responsabilité de toute la hiérarchie. Pour marquer cette volonté, il y a plusieurs pistes comme :

- Mettre des équipements spéciaux dans le paquetage commun.
- Rétablir l'instruction « pionnier ».
- Participer aux grands exercices de la sécurité civile, comme l'exercice européen VAR 2008 qui vient de se dérouler à CANJUERS.

Et d'autres, qui seraient des signes forts à destination de l'encadrement.

Pour la formation et l'expérience, je pense que la gestion des officiers et sous-officiers de la filière SEC (sécurité) peut répondre partiellement avec la création d'un poste dédié dans chaque unité ou base Terre. Il peut aussi être fait appel à la réserve, si on accepte d'assouplir les contraintes actuelles pour engager des professionnels du NRBC, des inondations, du secours à personnes, etc... sans leur demander d'être des soldats à part entière. J'irais même jusqu'à proposer d'utiliser la réserve citoyenne.

## Quel type de missions ?

Le secours d'urgence ? Je réponds non ! C'est un métier, celui du pompier, qui impose des astreintes incompatibles avec le rythme actuel des unités. Néanmoins, les unités de proximité s'engageront sans délais et même sans ordre pour porter secours à personne en danger, et d'autres, rapidement, seront engagées en missions d'appui ou de soutien, logistique, transport, sécurisation, repérage,... avec des moyens très attendus comme l'hélicoptère ou des véhicules tout-terrain.

Mais c'est dans le temps que l'armée trouvera toute sa place. Lorsque les vies ne sont plus en danger, mais que les citoyens meurtris ont encore besoin de la nation.

Prenons l'exemple d'un attentat à la bombe sale. Les moyens de proximité seront engagés en appui pour sécuriser la zone ou porter appui aux populations. Les moyens spécialisés de l'armée de Terre, sauf en cas de pré-positionnement, ne pourront être sur les lieux rapidement. Ils participeront aux relèves des chaînes de décontamination puis prendront en charge le retour à la normale et en particulier la décontamination du site.

Pour les catastrophes naturelles, le danger passé, nos concitoyens se retrouvent souvent seuls, ayant, comme on le voit régulièrement à la télévision, le sentiment d'avoir tout perdu. *Quel symbole plus fort que le soldat pour représenter la nation, dans ces moments là.* Le soldat, chacun le sait, ne fait pas alors son métier, *mais il est solidaire.*

Ce rôle nouveau, facilement réalisable, serait un pilier notable de la « résilience » chère au Livre blanc. Toutefois, malgré les apparences, il ne s'improvise pas, tant du côté du soldat que de celui de la population et des autorités civiles. Je ne citerai qu'une des nombreuses pistes, à l'adresse des correspondants « défense », qui pourraient œuvrer pour que l'action du soldat soit prise en compte dans les plans communaux de sauvegarde (P.C.S.) que doivent instruire les communes soumises à un risque.

Je souligne à nouveau que ces propositions ne réclament pas de mettre en œuvre un système d'alerte, comme les plus anciens de ma génération, ont connu. Un simple système d'alerte utilisant par exemple le SMS suffit. Il faudra néanmoins admettre que le détachement partira avec les seuls effectifs et moyens disponibles, même si les effectifs requis ne sont pas atteints. *J'insiste car ce n'est guère dans les habitudes militaires.* Le détachement gonflera au fil du temps en fonction des effectifs ayant rejoint.

L'essentiel à mes yeux étant de *répondre vite, puis dans le temps, de répondre bien.*

Voilà rapidement brossées quelques pistes, permettant à l'armée de Terre de tenir, sans trop de contraintes une nouvelle place remarquable sur le territoire national, répondant aux objectifs du Livre blanc, en particulier en redevenant pilier de la résilience, redevenant, car, à bien y réfléchir, ne l'était-elle pas déjà, du temps de la conscription.

1 Brigade des sapeurs pompiers de Paris.

2 Formations militaires de sécurité civile.

3 Officier général de zone de défense.

4 Etat-major interarmées de zone de défense.

5 Etat-major de zone, situé au niveau du préfet de zone de défense.

# «L'intervention des forces militaires vue par la population»

PAR MONSIEUR FRÉDÉRIC PONS, RÉDACTEUR EN CHEF DE *VALEURS ACTUELLES*,  
PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES JOURNALISTES DE DÉFENSE, AUDITEUR DE L'IHEDN

SCH Luc HINSBERGER/CDEF



## 1 – Le contexte

**E**n situation de catastrophe ou de crise importante (du niveau Katrina), la population civile ne réagit pas comme l'institution militaire, car l'opinion publique veut en général tout et tout de suite.

Il s'agit d'une succession de besoins particuliers, extrêmement pressants qui, s'ils ne sont pas gérés dans les meilleurs délais, avec l'efficacité et les volumes souhaitables, sont autant de situations explosives pour les structures ou les institutions qui auront à gérer la crise.

Il faut aussi bien comprendre que les civils ne font pas toujours la différence entre les corps militaires, qu'ils soient en kaki (armée de Terre) ou en bleu marine (aviateurs, marins), et qu'ils ne distinguent pas vraiment les armées de la gendarmerie, des pompiers, des unités de la sécurité civile voire de la police. Cette absence de différence signifie que les militaires ne doivent pas s'attendre de la part des civils à un traitement particulier, à une sympathie ou à une indulgence particulière. Ce qui n'exclue pas cette question qui intervient très souvent dès que la crise dépasse un certain seuil : «où est l'armée ?», «que fait l'armée ?».

Le «bon sens» de la population reste vrai, mais jusqu'à un certain point. La population peut faire preuve de patience, mais à dose limitée. C'est d'autant plus vrai si la crise dure et s'aggrave. La confiance à l'égard de l'institution qui intervient, qu'elle soit en uniforme ou en civil, sera fatalement limitée. C'est précisément dans ces situations extraordinaires, surtout pendant les premiers moments extrêmement sensibles durant lesquels la population est sous le choc, qu'il faut s'interroger sur ce qu'il faut faire, avec les priorités et la mise en place des structures étatiques adéquates. Pendant cette phase, la population pourra passer par toutes sortes de sentiments et adopter toutes sortes d'attitudes. C'est dans cette période qu'il

faut réussir à s'imposer, à la fois par les structures mises en place, les hommes déployés et les modes opératoires adoptés, et à susciter ou restaurer un climat de confiance.

## 2 – Satisfaire les besoins de la population (information, assistance, sécurité des biens et des personnes, aide à la reconstruction)

Le besoin en informations, dès les premières heures de la crise, est primordial, comme toutes les crises récentes le prouvent, que ce soient des catastrophes naturelles, des accidents majeurs ou des grèves de grande ampleur dans le service public. La population peut démontrer une vraie capacité à encaisser les désagréments d'une crise, mais à condition d'être suffisamment informée. C'est ce qui a souvent manqué dans la gestion de certaines crises : des dernières grandes grèves de la RATP ou de la SNCF, à la catastrophe majeure de type AZF (2001) ou les tornades de l'hiver 1999. La tempête de janvier 2008 dans le sud-ouest semble, à cet égard, avoir été mieux gérée, avec une mobilisation évidente des moyens d'information privés et étatiques.

Il convient ensuite d'accorder une priorité à l'assistance dans l'urgence. Quelle que soit la cause initiale - inondations, catastrophe chimique, bug électrique, etc. - c'est une exigence pour réussir la gestion de la crise. Cela implique une mobilisation des moyens pour intervenir d'emblée sur l'ensemble de la zone concernée ainsi qu'une préparation de cette mobilisation qui ne s'improvise pas. Il faut presque «saturer» la zone de la crise avec des moyens, des personnels en uniforme. Le but est d'abord de rassurer, de faire patienter et de commencer à restaurer les premiers services pour reprendre en main la situation. Ce qui compte, c'est cette présence, même si elle ne conduit pas à des actions immédiatement efficaces.

Le besoin de sécurité des biens et des personnes est pressant et permanent. Notre pays n'est pas à l'abri de scènes dignes du Congo ou du Kosovo des pires années, comme l'ont montré des scènes de pillages sur le territoire national, lors de grandes catastrophes. Cela indique que les services compétents

peuvent ne pas être assez nombreux, ou pas assez bien organisés, ou qu'ils n'ont pas pris la mesure des risques. Dans nos sociétés, notamment dans les villes et les zones périurbaines, le danger du pillage, des violences et de l'insécurité totale en situation de crise est une réalité qu'il faut sans doute mieux prendre en compte qu'autrefois.

Après la crise, la population attend aussi de vraies marques de sollicitude dans la phase de reconstruction. En règle générale, la fin de la crise conduit à un démontage général du dispositif, laissant les populations souvent démunies, avec les seuls pompiers ou gendarmes locaux pour faire face à la reconstruction. C'est aussi dans cette phase de post-crise que les forces armées peuvent beaucoup gagner en image et en sympathie, par leur accompagnement moral et matériel.

### 3 – L'expression des besoins pour les victimes

Dès que la crise survient, les élus locaux sont les premiers concernés. Ils veulent tout et tout de suite. Ils ne considèrent naturellement que leur problème local, sans toujours prendre en compte la totalité de la zone ou la limitation des moyens disponibles. Un travail d'information me semble indispensable à l'égard des élus locaux pour mieux leur expliquer le fonctionnement de la défense civile et les modalités de secours en cas de catastrophe.

Les réseaux associatifs peuvent aussi se mobiliser très vite, souvent de façon très efficace, comme on l'a vu par exemple à la Nouvelle-Orléans. La coordination des efforts est alors une nécessité absolue, pour éviter la déperdition d'énergie et le gaspillage des moyens.

Les médias sont d'emblée au cœur de la crise, par leur travail d'information, par leur réactivité et leur ubiquité. Les portables et Internet permettent – quand ils fonctionnent encore – des transmissions instantanées partout sur la zone affectée, pour le meilleur mais aussi pour le pire. Car l'hyper réactivité des médias, travaillant parfois dans le seul registre émotionnel, peut amplifier l'angoisse et le sentiment d'abandon de la population civile.

Les responsables de la gestion de la crise doivent donc être formés à gérer la pression médiatique. Ils doivent savoir qu'à tout moment une mauvaise information peut alimenter le phénomène de rumeur, saturer le public en émotion ou en indignation, et exagérer la réaction du responsable politique qui mettra à son tour une trop forte pression sur les principaux acteurs engagés sur le terrain.

La transparence et le flux informationnel doivent être permanents. La mise en place d'un véritable centre d'information de crise est impérative.

La population ne cessera pas d'être exigeante vis-à-vis des militaires déployés. Elle attend de voir entrer en action des gens entraînés, non pas à faire la guerre, car cela n'est pas leur problème, mais capables de se déployer sur le territoire national dans des conditions dégradées et d'être efficaces pour affronter une situation de catastrophe. Toute rivalité entre services ou responsables civils et militaires, comme cela s'est vu dans le passé serait alors très mal perçue.

### 4 – Les conditions à remplir pour l'intervention des forces armées

Les militaires doivent être convaincus de l'importance de leur présence et de leur action lors d'une catastrophe sur le territoire national. Ils doivent aussi faire en sorte que la population sache très vite que les armées sont prêtes à faire face à ce type de situation. Les militaires remplissent des missions similaires en opération extérieure. Ils doivent pouvoir le faire aussi en métropole ou dans les DOM-COM, avec les moyens et les hommes en nombre suffisant et bien entraînés. Tant chez les militaires que chez les civils, le doute persiste encore sur cette réciprocité.

La maîtrise du flux d'informations pendant toute la durée de la crise est une nécessité absolue. Les besoins les plus urgents doivent être identifiés dès que possible, notamment à partir des premières informations qui parviennent de la population.

La complémentarité des moyens est impérative, afin d'en disposer d'un maximum sur le terrain. Face aux situations les plus fluctuantes. Une crue sur le Rhône avec une pollution chimique exige des moyens très diversifiés. Il faut pouvoir en disposer sur le terrain car la population comprendrait mal que ces moyens ne soient pas disponibles instantanément. La coordination des forces disponibles est évidemment une nécessité absolue. L'expérience montre qu'elle n'est pas toujours réalisée dans les meilleurs délais.

La maîtrise de l'urgence dans ce genre de situation est enfin, et sans doute, l'une des tâches les plus difficiles à réaliser. Elle est remarquablement imagée par les mots du préfet Christian Blanc, ancien président d'Air France : *«Quand il y a urgence, il faut savoir parfois ne pas se presser.»* La responsabilité du chef est alors de savoir déterminer les points prioritaires et de s'y tenir. En somme, c'est de savoir commander.

# «La coordination des opérations au niveau national»

**Bruno Le Maire, ancien directeur de cabinet du Premier ministre Dominique de Villepin et député de l'Eure<sup>1</sup>, a présenté le fruit de son expérience et son analyse sur le rôle de l'Etat et les mécanismes de décision pour répondre à la crise, notamment celle de la grippe aviaire en 2005 et 2006<sup>2</sup>.**

## **1 - Trois constats s'imposent d'emblée : la multiplication des menaces, l'attente forte de la population vis-à-vis de l'Etat et la réaction face à la crise, dès lors qu'elle est identifiée, au plus haut niveau.**

Il faut d'abord prendre en compte la multiplication de nouvelles menaces clairement identifiées par le Livre blanc : terrorisme, catastrophes naturelles, plus fréquentes et plus violentes ; risque épidémiologique. etc...

Ensuite, il faut tenir compte des exigences de nos compatriotes en matière de protection face à une catastrophe, quelles que soient son ampleur et sa nature (terroriste, épidémiologique, sanitaire ou naturelle). En effet ils attendent des pouvoirs publics à la fois l'assurance d'un risque minimal voire nul, mais aussi une protection immédiate et totale en cas de crise.

Tous les retours d'expérience le confirment. Bruno Le Maire évoque à cet égard la cas de la catastrophe de Charm el-Cheikh au cours de laquelle 110 ressortissants français avaient péri. Face à des situations tragiques ou dans la crise, nos compatriotes fixent aux pouvoirs publics des obligations de moyens et de résultats qu'il est très souvent impossible raisonnablement de relever. Seul un système performant de réponse à la crise permet d'y faire face.

Enfin, les nouvelles menaces sont moins visibles, tangibles qu'auparavant. Il est évident que le virus de la grippe aviaire est moins facile à détecter que la menace nucléaire venue du bloc de l'Est. Il est donc difficile de saisir la réalité de la menace et d'évaluer ses conséquences dans un contexte où l'incertitude prédomine. La crise du chikungunya à la Réunion en est l'une des illustrations : s'agissait-il d'un simple incident à l'égard duquel les personnes concernées «sur réagissaient» ? ou s'agissait-il plutôt d'une «vraie» crise

nécessitant la mise en place de moyens immédiats et très importants. La question majeure qui se pose aux responsables politiques, dans un univers incertain et souvent dépendant de considérations techniques ou d'expertises divergentes, est d'évaluer s'il y a crise ou pas et de déterminer la réponse appropriée.

## 2 - La gestion de la crise de la grippe aviaire : un cas d'école pour l'alerte, la réaction immédiate et le retour d'expérience.

SCH Luc HINSBERGER/CDEF



### L'alerte :

Une fois la crise identifiée, il s'agit de prendre les premières dispositions. Pour cela, il faut que les autorités politiques soient alertées, grâce à un système d'alerte efficace, comme celui dont dispose notre pays. Car un bon système d'alerte est un système dans lequel l'autorité politique, qui a seule légitimité pour prendre les décisions qui s'imposent, au niveau local ou au niveau national, est avertie dans les minutes qui suivent le déclenchement d'une crise ou la réalisation d'une menace. Dans le cas de la grippe aviaire, les autorités politiques ont été alertées au bon moment, au bon niveau et la gravité de la menace a pu être très clairement établie.

### La capacité de réaction immédiate :

Il faut d'abord identifier l'autorité qui a légitimité pour agir (le préfet ?, le commandant de la zone militaire ?, les services du ministère de la Santé ou ceux du ministère de l'Intérieur ?) et celle qui doit coordonner la gestion de la crise.

Il s'agit ensuite de définir la réponse à la crise en fonction des moyens disponibles ou mobilisables. Dans le cas de la grippe aviaire, à défaut d'anticipation suffisante, les moyens immédiats mis à disposition de la population auraient été insuffisants (rétroviraux,

vaccins, masques de protection, etc.) si la crise avait touché l'ensemble du territoire national<sup>3</sup>. L'éventualité d'une crise de grippe aviaire de grande ampleur en France n'avait pas été sérieusement envisagée.

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte la durée envisageable de la réaction. Une fois mises en place les mesures spécifiques (passages avec pédiluves, doses de vaccin aux endroits contaminés), combien de temps faut-il maintenir le dispositif en place ? Car il faudra bien porter la responsabilité politique de mettre un terme au dispositif de protection dès lors que la menace est réduite, sans être assuré que le risque a complètement disparu.

### Le retour d'expérience :

L'expérience tirée du premier épisode de grippe aviaire en France fut menée de façon pragmatique et riche en enseignements.

La première leçon est sans doute que la menace de grippe aviaire reste aussi forte en 2008 qu'elle pouvait l'être en 2006 ou en 2007. Le risque de transmission du virus de l'homme à l'homme demeure. On note d'ailleurs que le nombre de décès en Asie notamment,

est aussi élevé, voire légèrement plus élevé pour 2008 qu'il ne l'était en 2006 ou en 2007.

La deuxième leçon concerne le domaine financier : le budget de prévention des crises sanitaires, pour le seul domaine de la grippe aviaire s'élève à plus de 800 millions d'euros par an. La France accorde donc une somme conséquente pour la seule gestion du renouvellement des stocks de vaccins ou de la mise à disposition des stocks nécessaires de masse pour faire face à l'éventualité d'une grippe aviaire.

Le troisième enseignement de la crise de la grippe aviaire touche l'organisation générale de la lutte contre la menace, désormais clarifiée. Il restera sans doute à lever quelques ambiguïtés et préciser la répartition des responsabilités entre civils et militaires.

### 3 - Les grands enseignements des crises en France

La gestion des crises sur le territoire national, au niveau gouvernemental, fait ressortir un réel savoir-faire français en la matière. Les militaires y jouent un rôle crucial. La coordination européenne devra pour sa part être développée.

Il existe une vraie expertise française en matière de gestion des crises. Le territoire n'a pas été épargné par les épreuves (d'origine terroriste, sanitaire, etc.), et les enseignements ont été suivis de mesures. Certes, le système n'est pas encore parfait, mais il est probablement en Europe un de ceux qui est le mieux à même à faire face aux crises.

Chaque crise impose de repenser le rôle de chacun, et en particulier celui des forces armées dans l'organisation administrative française puisque elles sont amenées à jouer un rôle très visible et très attendu par les Français. Plus la crise est grave, plus les Français attendent qu'on emploie les moyens de dernier recours, c'est-à-dire les armées.

Enfin, s'il existe une coordination européenne en matière de gestion des crises, elle doit être sans cesse améliorée. Gestion des crises internes à l'Union, grâce à des mécanismes d'alerte pilotés par la Commission européenne. Gestion des risques partout dans le monde, grâce à une réponse civilo-militaire dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense. La présidence française de l'Union est l'occasion d'avancer concrètement, pour répondre aux préoccupations de nos concitoyens<sup>4</sup>.

1 Bruno Le Maire a été nommé en décembre 2008 Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes.

2 Maladie virale, hautement contagieuse, touchant principalement les volailles et oiseaux domestiques ou sauvages. Selon les estimations de l'Institut de veille sanitaire (octobre 2004) une telle pandémie, en l'absence d'intervention, serait susceptible de toucher 9 à 21 millions de personnes et de provoquer de 91 000 à 212 000 décès.

3 Il faut toutefois noter qu'à la date du 13 janvier 2006, les mesures de confinement des volailles concernent 58 départements.

4 la présidence française a obtenu toute une série de décisions qui permettront de renforcer la solidarité entre les Etats membres, l'efficacité et la coordination des moyens nationaux et la préparation de toutes les personnes concernées, par le biais de formations communes dans le cadre d'un réseau des écoles et des instituts en charge de protection civile et de l'action humanitaire. Un concept d'assistance mutuelle européenne a été adopté pour assurer une meilleure couverture des différentes catégories de risques par la mise à disposition rapide par les Etats membres, sur une base volontaire, de modules pré-identifiés, interopérables et mobilisables en cas d'urgence, dans le cadre du mécanisme communautaire de protection civile. Toutes ces initiatives feront l'objet d'un suivi, grâce à une feuille de route qui fixe, dans la plupart des domaines, des objectifs précis et un calendrier pour les atteindre.

## LES CONSÉQUENCES POUR LES FORCES TERRESTRES

### « Le Bon Dieu pardonne toujours, l'homme parfois, la nature jamais »

PAR LE GÉNÉRAL DE CORPS D'ARMÉE BRUNO DARY

**L**e général de corps d'armée Bruno Dary, Gouverneur militaire de Paris, commandant la région terre Ile de France, fait part de son expérience, lors de postes de haute responsabilité et plus particulièrement en 2000 en tant que chef de la section Doctrine à l'état-major des armées, puis en 2002 comme commandant de la 6<sup>ème</sup> Brigade légère blindée, stationnée à Nîmes, et délégué militaire départemental du Gard, puis depuis 2007 comme actuel Officier général de la zone de défense (OGZD) de Paris.

SCH Luc HINSBERGER/CDEF



**L**orsque sont évoqués les enseignements que retirent les militaires lors de leur participation dans une crise sur le territoire national, il est important de rappeler qu'ils concernent l'ensemble des forces armées, tant il est vrai que lorsqu'il y a crise, la population ne regarde pas la couleur des uniformes, le principal étant de venir à son secours.

En septembre 2002, le Gard a vécu des inondations importantes<sup>1</sup>, puis un an plus tard c'était au tour du Rhône<sup>2</sup> de mettre en péril les secteurs endigués, en particulier la Camargue, exposant ainsi les populations à de graves inondations.

Les images des hélicoptères (la base aéronavale de Nîmes permettant d'accueillir les appareils des trois armées) et des militaires avec leurs moyens spécifiques, au secours des populations, restent présentes dans la mémoire et ont eu un fort impact médiatique, sans oublier celles de l'évacuation de quelques animaux (taureaux et chevaux) une fois que la situation était devenue moins dramatique.

Mon expérience actuelle, en tant qu'OGZD de Paris, s'appuie essentiellement sur trois opérations bien connues des Franciliens.

Il s'agit tout d'abord de Vigipirate, avec des unités «réquisitionnées» dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En permanence, l'équivalent d'un groupement tactique interarmées fort de 600 hommes est déployé dans Paris ainsi que dans les points sensibles comme les aéroports d'Orly et de Roissy.

Le plan Neptune intervient ensuite. Il concerne la participation des forces armées à la lutte contre la fameuse crue centennale de la Seine, sous la coordination du préfet de police qui serait leader dans de telles circonstances. Ce plan inclut une planification préparatoire et des exercices d'entraînement.

Enfin, je n'oublie pas l'aide que fournit la Région terre pour l'hébergement, en cas de grand froid, des sans domicile fixe (SDF), bien qu'il s'agisse d'une mission s'inscrivant en dehors du cadre normal d'emploi des forces armées.

## Sept enseignements des crises pour les forces armées

### 1 - Les forces armées dont l'emploi ne doit être envisagé qu'en temps de crise

Lorsque la situation est calme, en « temps de paix », il existe des organismes, des administrations dont l'aide à la population constitue la mission principale. Le recours aux militaires n'est ni souhaitable, ni souhaité par les armées ; l'accueil des SDF en est un exemple caractéristique. Bien sûr, dès lors que dès que les grands froids arrivent, la pression (surtout médiatique) est forte pour les héberger et les nourrir, mais ce n'est pas la mission des armées. Il est évident que si un froid glaciaire et durable s'abattait sur Paris, la situation serait tout autre.

Il s'agit bien de mettre en exergue les plus-values apportées par les armées, en d'autres termes de mettre à disposition, momentanément et la plupart du temps sous le sceau de l'urgence, des moyens qui s'avèrent insuffisants, inexistantes, indisponibles ou inadaptés, dans le secteur civil. La force des armées est de disposer de certains matériels, comme par exemple des hélicoptères équipés de systèmes de vision nocturne, des moyens de franchissement du génie (type MLF), qu'elles savent, en outre, utiliser de façon coordonnée, sur très court préavis et dans des conditions difficiles.

### 2 - Des forces disponibles pour une seule priorité : sauver des vies

Porter secours reste au cœur des priorités pour les forces armées. Lors des inondations de septembre 2001 à Nîmes, des unités militaires s'engagent d'elles-mêmes vers les villes sinistrées, un dimanche soir, avec leurs moyens organiques alors que les eaux envahissent déjà de nombreux axes, des hélicoptères décollent de Nîmes-Garons pour aller chercher des gens dans les endroits plus périlleux les uns que les autres. Les unités déployées se portent de leur propre initiative au secours des populations, dès lors que des vies humaines sont menacées, avec les moyens dont elles disposent à ce moment-là, mettant souvent en danger leurs propres vies.

C'est d'ailleurs là que se situent les limites du système : il n'est pas exclu qu'un jour, motivé par le seul but de sauver des vies, un responsable militaire, quel que soit son niveau, engage des forces, sans trop de discernement, et sans vraiment avoir reçu d'ordres précis. Si la mission échoue ou entraîne des conséquences désastreuses, il aura peut-être des comptes à rendre à la hiérarchie ou à la justice... Mais il est essentiel d'affirmer que la réaction d'initiative est essentielle et doit primer sur l'éventuelle demande de concours.

Crédit photo : 6<sup>ème</sup> BLB





### 3 - Le contrôle du terrain : capacité essentielle dès le déclenchement de la crise

Le contrôle, le plus tôt possible, des zones touchées par la catastrophe est essentiel et peut être illustré par deux exemples. D'abord, l'explosion du hangar 221 de l'usine chimique d'AZF<sup>3</sup> : il a concerné non seulement la zone proprement dite mais également des nombreux quartiers alentours, dont des grands magasins partiellement ou totalement détruits, mais qui ont été pillés en l'espace de quelques heures, faute de contrôle efficace du terrain. En revanche, lors de la catastrophe du terminal 2E à Roissy<sup>4</sup>, l'unité Vigipirate, en permanence engagé sur Roissy, a pu contrôler la zone en moins d'une heure, assurant un périmètre de sécurité, facilitant ainsi l'accès aux secours, tout en l'interdisant à d'éventuelles personnes plus ou moins mal intentionnées (voyeurisme, pillage, etc.).

### 4 – Force doit rester à l'autorité de l'Etat (préfet)

Quelles que soient les circonstances ayant justifié le recours aux forces armées, il importe de rétablir au plus tôt la primauté de l'Etat : le préfet est l'autorité d'emploi des forces armées sur une zone de catastrophe, et fixe leurs missions aux responsables militaires. Ceux-ci, à leur tour, commandent les unités sous leurs ordres. Le système en place privilégie donc l'autorité de l'Etat.

### 5 – Savoir se désengager

Le retrait des forces doit être clairement annoncé et conduit. Lors des inondations à Nîmes, il avait été précisé d'emblée que "les renforts militaires arrivaient avec l'eau et se retireraient avec elle". Cette image, à l'attention des autorités, traduisait le souci des militaires de se désengager dès lors que la situation d'urgence ne requerrait plus l'emploi réel de leurs moyens. La situation est ainsi comparable à celle des armées en opérations extérieures, lorsqu'il s'agit de quitter le territoire car la phase de normalisation est en vue, mais elle signifie des prises de décision politique qui, généralement, tardent. Pour revenir à septembre 2001 dans le Gard, si les interventions dans l'urgence au profit des populations ne souffrent d'aucune discussion, d'autres missions confiées par la suite prêtèrent à débat (transport au profit de caves viticoles). L'exemple de l'hébergement des SDF montre là

encore qu'il est parfois moins facile de se désengager d'une mission, dont la gestion est sensible, essentiellement d'ailleurs, sur la plan médiatique. On peut aussi faire référence à la lutte contre le "Chikungunya" à la Réunion, où les armées ont eu beaucoup de mal à se désengager, alors que les services de l'Etat l'étaient depuis longtemps....

### 6 - Les relations nouées dès le temps de paix facilitent la gestion du temps de crise

Si des relations suivies, amicales et constantes avec le préfet, n'ont pas été tissées dans la vie de tous les jours, il est sûr que lorsque la crise survient les relations ne peuvent que se tendre, car chacun, bien naturellement, suit sa propre logique. Il y aura inévitablement des incidents. Pour les responsables militaires, cela signifie l'établissement de relations suivies avec les autorités administratives locales et régionales, la presse, les médias, etc. Les exercices d'entraînement commun sont une excellente opportunité pour expliquer que les moyens des forces armées sont comptés et que les scénarii envisagés doivent en tenir compte.

Car au final, c'est effectivement le chef d'état-major des armées qui décide de l'engagement ou non des forces armées, en cas d'urgence : il est le seul à disposer d'une vision globale, en fonction de l'engagement des unités sur le territoire national et en opérations extérieures. Le DMD, au niveau du préfet de département, puis l'officier général de la zone de défense, au niveau du préfet de zone de défense, sont les relais de cette décision du CEMA. Il faut souvent l'expliquer aux préfets.

### 7 – L'importance d'une communication, mesurée

Il faut mettre en valeur l'action des forces armées. D'autant plus que l'aide humanitaire est une mission très valorisante pour les unités militaires déployées. Mais cette communication ne doit pas s'appuyer sur la situation dramatique dans laquelle se trouvent les populations déjà durement éprouvées ; une telle communication, au bilan, serait d'ailleurs contre-productive. Les spécialistes en charge de la communication doivent avoir à l'esprit cette juste mesure et œuvrer avec discernement.

Crédit photo : 6<sup>ème</sup> BLB



## Conclusion

Aujourd'hui, les forces armées sont-elles prêtes pour aider leurs concitoyens en cas de crise de grande ampleur ? Il serait prétentieux de l'affirmer sans réserve, mais elles font tout pour cela. Dans le cas de la crue centennale, nous disposerons de délais (trois à quatre jours de préavis). La crise s'avère plus difficile à gérer dès lors qu'elle survient sans aucun préavis, et surtout là où on ne l'attend pas. Mais ce qui compte, c'est la capacité de réaction, de contrôle du terrain, de prise en compte des besoins, et de capacité de décision.

Les forces armées ont une expérience éprouvée lors des opérations extérieures, d'où elles tirent de nombreux savoir-faire et des structures qui ont fait leurs preuves, en particulier dans le domaine du commandement. Les unités sont habituées à réagir, toujours dans l'urgence, avec esprit de discipline mais avec autonomie, sans dépendre du réseau de communication qui serait une des premières victimes de la crise, avec des moyens qu'elles seront les seules à détenir à ce moment-là.

Et puis vient le temps où le relais peut être passé aux entreprises civiles, disposant de moyens plus performants. La phase de désengagement doit être mise en place progressivement. Le préfet reprend alors totalement la main avec les nombreux moyens civils existants et adaptés, disponibles et redevenus capables d'agir.

1 Dans la nuit du 8 au 9 septembre 2002, des pluies diluviennes s'abattent sur la région nîmoise. Au lendemain du drame, on dénombre 13 morts et 6 disparus, les dégâts se chiffrent en millions d'euros. Plusieurs communes sont sinistrées. Tous les secteurs ont été touchés par les destructions : réseaux électriques, d'approvisionnement en eau potable, routiers, ferroviaires, de nombreux équipements publics. Quelques semaines plus tard, le nord du département allait de nouveau être touché par des pluies diluviennes.

2 Entre le 2 et le 5 décembre 2003, le Rhône en aval de Lyon a connu une crue exceptionnelle : des Bouches du Rhône à l'Hérault, des crues se sont propagées.

3 Le 21 septembre 2001, à 10h17, à 5 km au sud du centre ville de Toulouse, au niveau du périphérique, un important stock (300 à 400 tonnes) de nitrate d'ammonium déclassé, destiné à la production d'engrais, explose, ravageant l'usine d'AZF (AZote Fertilisants) et les alentours, causant d'importants dégâts humains (30 morts, 2500 blessés dont 30 dans un état grave) et matériels. La détonation a été entendue à 80 kilomètres de Toulouse, un séisme de magnitude 3,4 a été enregistré.

4 Le 23 mai 2004, à 7h00, l'effondrement d'une partie de la voûte d'une passerelle d'embarquement du terminal 2E (le plus récent) de Roissy - Charles de Gaulle piège une vingtaine de personnes. 4 morts seront à déplorer. Le Plan Rouge sera immédiatement mis en œuvre, mobilisant des unités de la Sécurité civile, de la gendarmerie, des pompiers et des militaires.



SCH Luc HINSBERGER/CDEF

## **Allocution de clôture par le général d'armée Elrick IRASTORZA chef d'état-major de l'armée de Terre**

**C'**est avec grand plaisir que je viens conclure ce colloque, interministériel et international dont la qualité de l'assistance est précisément à la hauteur des enjeux. Permettez-moi de remercier les initiateurs de ce projet, le général Ollivier, commandant le CDEF mais également la Compagnie européenne d'intelligence stratégique et son directeur, monsieur Darrason, co-organisateur de cet événement.

Je voudrais aussi féliciter les intervenants militaires et civils, français et étrangers, pour la qualité de leurs exposés mais surtout pour avoir participé à la réflexion prospective que conduit le CDEF. Ce type de rencontre contribue également à renforcer la compréhension mutuelle entre civils et militaires et partant la coopération et l'interopérabilité sur le terrain.

**P**our débiter mon intervention, je voudrais faire trois constats initiaux, tirés de mon expérience personnelle :

- en cas de catastrophe ou de détresse, il y a une demande et une attente forte des victimes pour que les militaires les aident ou les protègent ;
- les armées sont naturellement coutumières de cette aide apportée à nos concitoyens. Nos régiments interviennent régulièrement au profit des populations, en soutien des services de l'Etat ;
- mais je pense qu'aujourd'hui, il faut envisager des crises plus importantes et plus complexes à gérer.

Comme le souligne le Président de la République en introduction du Livre Blanc *«le monde de l'après-guerre froide cède très vite la place à un monde plus mobile, plus incertain et imprévisible, exposé à des vulnérabilités*

*nouvelles»*, vulnérabilités sur lesquelles je ne reviendrai pas. Mais le Livre blanc insiste également sur la violence et le caractère foudroyant des menaces terroristes et des risques naturels ou technologiques susceptibles de frapper le pays, dont les conséquences pourraient être sans commune mesure avec ce que nous avons déjà connu, allant même jusqu'à évoquer des *«chocs de grande ampleur, inattendus et susceptibles d'être meurtriers ou paralyser les réseaux ou infrastructures essentiels pour la vie du pays»*, pouvant entraîner *«des risques de déstabilisation massive pour la population et les pouvoirs publics»*. Pour illustrer cette démesure, le plan de pandémie grippale souligne qu'en l'absence d'une intervention sanitaire de grande ampleur, la grippe aviaire pourrait provoquer en France de 9 à 21 millions de malades, de 100 000 à 200 000 décès, paralysant plus d'un tiers de l'activité.

En 2007, l'armée de Terre a défini ses missions en 5 verbes : «gagner, stabiliser, normaliser, protéger, aider», qui ne sont finalement que la traduction de ce que nous faisons depuis des années y compris sur le territoire national et dont la formalisation ne doit souffrir d'aucune ambiguïté.

Face à des phénomènes de grande ampleur, je ne peux donc que réaffirmer qu'en cas de coup dur, nous serons naturellement présents en nombre pour aider et protéger nos concitoyens parce qu'ils savent ce qui fait notre spécificité : la disponibilité, la discipline, mais aussi le sens de l'intérêt commun. Ils peuvent donc compter sur notre engagement massif car face à la crise, les armées, et surtout l'armée de terre, par son habitude et son aptitude au déploiement d'urgence en tout lieu et en tout temps, restent un élément-clé, en appui de tous les services de l'Etat.

En effet, les forces terrestres sont un outil bien adapté pour soutenir les autorités civiles dans leur lutte contre un choc de grande ampleur, moyennant toutefois quelques adaptations prônées par le Livre blanc. C'est ce que je vais à présent vous démontrer.



## 1. Le Livre Blanc fixe le cadre de l'action et les grandes orientations.

Le Livre Blanc resitue d'emblée le cadre de l'action des forces armées : *«la première finalité de la stratégie de sécurité nationale est de défendre la population et le territoire»* (p 62), renouant ainsi avec l'esprit de l'ordonnance de 1959. Il faut donc rappeler à tous ceux qui pourraient en douter que l'action sur le territoire national ne s'oppose pas aux capacités d'intervention à l'extérieur des frontières où nos hommes défendent et protègent aussi, au loin, les intérêts de la France, notamment en contribuant à la maîtrise des foyers d'instabilité propices au développement du terrorisme international. Le président de la République le souligne d'ailleurs dans la préface du Livre blanc : *«le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore d'avantage effacé»*.

Ceci posé, le Livre Blanc nous éclaire également sur la forme que pourrait prendre notre engagement notamment

en termes de sécurité générale puisque le même document précise que *«des opérations strictement militaires sur le territoire national sont exclues à horizon prévisible, en dehors de l'appui à des opérations de gestion de crise consécutives, par exemple, à des attaques terroristes ou à une catastrophe naturelle ou biologique.»* (p 129). En première analyse, la notion de défense opérationnelle du territoire (DOT) n'est pas abordée.

Pour parer aux agressions et catastrophes de grande ampleur pouvant survenir sur le territoire national, un contrat opérationnel étroitement lié à la fonction Protection est fixé aux armées : s'agissant des forces terrestres, *«il peut monter si nécessaire jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire»* (p 196). A ce volet sécurité générale qui fonde l'existence même de ce contrat opérationnel, il convient naturellement d'ajouter le volet sécurité civile, par l'aide et l'assistance aux populations.

Ce contrat vient donc reconnaître, je dirais presque régulariser l'implication continue des forces terrestres dans les missions de sécurité intérieure car il faut rappeler que l'armée de Terre fournit quotidiennement près de 1000 hommes pour protéger le sol métropolitain dans le cadre des missions intérieures (VIGIPIRATE, Hephæistos...). Je ne veux pas oublier non plus les 5 700 personnels de l'alerte GUEPARD, qui sont en mesure d'intervenir sur le territoire national, ou les 5 100 personnels permanents et tournants déployés dans nos DOM-COM qui sont régulièrement engagés au profit de nos compatriotes ultramarins (Chikungunya à la Réunion, cyclones et autres tremblements de terre ou éruptions volcaniques).

Enfin, pour améliorer l'efficacité du dispositif, le Livre Blanc stipule que la coopération entre les différents acteurs participant à la défense sur le territoire, qu'ils soient publics ou privés, devra *«franchir un pallier»*. Pour cela, le dialogue civilo-militaire devra être amélioré en favorisant la connaissance mutuelle et l'interopérabilité des moyens de communication. Si les états-majors des officiers généraux de zone de défense (OGZD), sous l'autorité du CEMA, sont en première ligne pour franchir ce cap, les forces terrestres sont aussi partie prenante car elles seront les premières engagées, en soutien des services de l'Etat pour parer à toute crise majeure. Je veux à titre d'exemple souligner notre implication permanente dans l'élaboration et la validation des plans de sauvegarde

du territoire – plans PIRATE contre des menaces terroristes spécifiques (PIRATOX, PIRATOME...), plan Neptune – , l'engagement continu de nos forces NRBC qui entraînent régulièrement leurs équipes de reconnaissance sur des sites industriels, ou l'initiative heureuse de l'Ecole des Transmissions de Rennes qui a réuni au début du mois d'octobre des représentants du ministère de l'intérieur (pompiers, police, gendarmerie) et des opérateurs civils dont France Telecom pour développer cette interopérabilité qui sera l'une des conditions du succès en cas de désorganisation de grande ampleur.

Le Livre Blanc nous fixe donc des orientations pour lesquelles une partie non négligeable des moyens de l'armée de Terre sont bien adaptés.



## 2. Les forces terrestres peuvent apporter un soutien décisif dans le cadre d'un bouleversement majeur...

Dans le cadre d'un choc de grande ampleur, les armées et l'armée de Terre en particulier sont pratiquement les seules à pouvoir fournir un appui couvrant toutes les volets de la crise grâce à des capacités et des savoir-faire spécifiques. Cet engagement s'inscrit bien évidemment dans une logique de complémentarité vis-à-vis des autres corps par l'emploi de capacités et de compétences propres et duales dont ceux-ci sont dépourvus ou disposent en quantité insuffisante. Les forces terrestres peuvent donc intervenir dans l'urgence pour aider directement les populations, fournir des prestations en complément des services publics notamment en cas de dommages sur les infrastructures (ponts, réseaux, ...), évaluer dans l'urgence les dégâts, ou mettre sur pied des moyens d'expertise très spécialisés toujours selon des principes de subsidiarité et de juste suffisance. Il est utile de se souvenir des tempêtes de 1999, où en l'espace de trois semaines, plus de 8500 militaires et 56 hélicoptères sont intervenus dans une soixantaine de départements, concentrant leurs efforts sur l'évacuation des populations, sur la fourniture d'électricité et d'eau aux villages isolés ainsi que sur la mise en place d'un réseau téléphonique de secours.

Dans tous les cas, il faut clairement rappeler que la mission des militaires n'est pas de «faire de l'humanitaire»

mais de protéger leurs concitoyens, en soutien des services compétents de l'Etat contre toute forme de menaces et/ou de risques.

Simultanément, la désorganisation du pays provoquée par une catastrophe majeure, pourrait créer des désordres ou des troubles. Les forces terrestres en particulier, peuvent être requises par l'autorité gouvernementale en tant que forces armées de troisième catégorie pour compléter l'action des forces de sécurité, police et gendarmerie, de manière à leur permettre de consacrer leurs efforts aux missions de maintien de l'ordre. Elles peuvent agir seules ou dans des dispositifs mixtes, où elles montrent leurs aptitudes à dissuader et rassurer par une présence active. Pour s'en convaincre, il suffit de se remémorer les grandes inondations de décembre 2003 qui ont touché 5 départements du Sud-est de la France. Les forces terrestres ont effectué de véritables missions de contrôle de zone pour dissuader quiconque de toute tentative de pillage dans les zones évacuées.

En dernier ressort, elles peuvent être, selon les termes de l'IM 500 relative à la participation des armées au maintien de l'ordre, *«requis pour des opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelles»*. Cette décision, lourde de sens et de conséquences dans un pays largement doté en forces de sécurité, place les forces terrestres en position *«d'ultima ratio»* pour le pouvoir politique. Faut-il rappeler qu'il faut remonter à la guerre d'Algérie pour retrouver un tel emploi des unités de l'armée ? Là aussi, l'Histoire nous apprend qu'une fois une telle décision prise, les modalités d'emploi doivent être étudiées avec soin pour utiliser les bonnes unités au bon moment, avec des ordres clairs et sous la pleine responsabilité des autorités civiles concernées mais qu'il faudra ensuite en gérer les conséquences dans la durée. Souvenons-nous également qu'en 2007, certains ont commémoré le centième anniversaire de la mutinerie des soldats du 17<sup>ème</sup> R.I. de Sète engagés dans la région de Béziers pour mater les désordres provoqués par des vignerons en colère. Un siècle plus tard, on s'est souvenu que l'emploi de la force militaire en maintien de l'ordre, n'est pas un acte banal dans notre pays.

Enfin, comme en OPEX, les forces terrestres sont les seules à pouvoir mettre en œuvre instantanément des capacités de commandement, de planification, et de conduite des opérations, sous la responsabilité des autorités préfectorales et en se coordonnant avec les autres armées,

la Gendarmerie et les autres corps de l'Etat. Pour ce faire, elle dispose en particulier des états-majors de force (EMF) ou de brigades capables de monter dans l'urgence une opération de grande ampleur. Ainsi, dans le cadre de la crise majeure que pourrait provoquer une crue importante de la Seine (dite «crue centennale»), 6000 soldats de l'armée de Terre pourraient être mobilisés en quelques jours, l'EMIAZD entretiendrait le dialogue civilo-militaire avec la zone de défense, l'EMF déployé commanderait les forces terrestres projetées pour l'occasion. L'exercice ALMA 2007 a permis de valider le processus décisionnel avec l'état-major de forces n°1 de Besançon.

Ainsi l'armée de Terre peut faire face avec ses capacités et ses savoir-faire à la résolution d'une crise majeure sur le territoire mais le Livre Blanc nous impose de procéder à quelques adaptations.

capacités à détenir, traduites en un certain nombre de modules spécialisés (NRBC, génie, aéromobilité...) et en modules pouvant remplir des missions génériques, dites missions communes de l'armée de Terre (surveillance d'une zone ou d'un point, sécurité des flux terrestres...). On ne part pas de rien, bien évidemment, car les EMIAZD détiennent l'inventaire des moyens disponibles localement mais ce travail essentiel doit être affiné sous l'égide de l'EMA. Dans ce cadre, il conviendra de redéfinir l'emploi de certains de nos moyens en fonction des orientations du Livre Blanc comme le NRBC, dont le recours massif n'est pas à exclure mais dont les moyens sont comptés, ou de réfléchir sur l'emploi plus systématique de certaines capacités, qui pourraient s'avérer fort utiles dans un contexte fortement dégradé, comme les drones par exemple dont les aptitudes permettraient de renseigner sur certaines zones sinistrées en préservant l'emploi contraint des hélicoptères ou les gros moyens de franchissement du génie (pont flottant...).

Toutefois, je ne doute pas qu'en fonction de l'ampleur de la catastrophe, les forces terrestres soient sollicitées pour mettre à disposition un volume de forces nettement supérieur au contrat opérationnel défini. A ce titre, toutes les énergies devront être mobilisées (arrêt des activités d'instruction et d'entraînement) et les réservistes constituent une force d'appoint qui devra être encore valorisée pour peu qu'ils ne soient pas déjà absorbés par les autres services de l'Etat, voire par leurs propres préoccupations personnelles (inondations).

Il conviendra également de réfléchir sur la place que souhaite occuper l'armée de Terre dans la «sauvegarde terrestre», concept élargi qui prend en compte la globalité de la menace, de son origine souvent hors de nos frontières jusqu'à sa zone d'action potentielle sur notre territoire national, la protection de la population contre toute forme de menaces et de risques, la défense du pays et de ses intérêts vitaux, en passant par l'esprit de défense dans la société française et sa capacité de résilience. Cette sauvegarde qui demeure sous la responsabilité des autorités civiles, ne laisse aucune responsabilité permanente aux armées, à l'exception de la protection de leurs installations. L'armée de Terre, au regard de ses aptitudes et de ses capacités, semble la mieux placée pour y exercer une vraie expertise, en s'appuyant davantage sur la chaîne OTIAD (sous l'autorité du CEMA), garante d'une coopération civilo-militaire de qualité.



### 3. ... Mais qui nécessite quelques aménagements et réflexions.

Tout d'abord, alors que contrat opérationnel définit un volume de personnels pouvant être mis à la disposition de l'autorité civile, il s'agit à présent de mieux cerner le contenu, c'est-à-dire «une boîte à outil» décrivant les

**«Les deux forces doivent être réunies quand leur combinaison peut plus efficacement apaiser le trouble»**



Enfin, dans le cadre d'une catastrophe majeure pouvant conduire à une désorganisation complète des services de l'Etat, la participation de l'armée de Terre aux missions de sécurité générale doit s'inscrire dans un cadre juridique et opérationnel précis, relevant d'une politique globale interministérielle. Sans déroger au droit commun, il doit garantir la liberté d'action des chefs militaires sur le terrain dans le cadre des directives données par l'autorité civile d'emploi et traduites en un corpus de règles d'engagement adaptées, à l'identique de celles existant pour les opérations extérieures. Ces ROE et les règles de comportement afférentes, formalisées il y a une dizaine d'années, peuvent être encore approfondies à l'aune des retours d'expérience de catastrophes où l'aspect sécuritaire a tenu un grand rôle, comme l'ouragan Katrina en 2005 à la Nouvelle-Orléans. Je suis convaincu que sur notre sol national, l'engagement de nos hommes doit s'appuyer sur des ROE très précises et actualisées en permanence, n'autorisant aucun droit à l'erreur, car il s'agit de la vie de nos concitoyens. Mais pour que cela puisse fonctionner le jour J, il faut y avoir réfléchi avant, en fonction de scénarii crédibles s'appuyant sur nos propres RETEX et ceux d'autres pays.

En conclusion, l'armée de Terre est un élément incontournable de la capacité de résilience du pays en cas de crise majeure. Il est bien évident que quelles que soient les circonstances, nos soldats n'hésiteront jamais à s'engager massivement pour protéger voire sauver leurs compatriotes, en soutien des services compétents de l'Etat. Les autorités pourront toujours, en cas de crise majeure, s'appuyer sur la spécificité des forces terrestres à savoir la rigueur professionnelle, la disponibilité permanente et leur autonomie structurelle qui leur permet d'être efficaces sur un très large spectre de missions quand bien même plus rien d'autre ne fonctionnerait.

Cette nécessaire coopération entre forces de sécurité (civile et générale) et forces armées en cas de crise grave n'est pas nouvelle puisque le Comte de Guibert dans son Traité de la Force Publique, publié en 1790, année de sa mort, évoquait déjà la complémentarité des «forces du dehors», destinées à être projetées aux frontières et «des forces du dedans» (la Garde Nationale), chargée du maintien de l'ordre public : *«les deux forces doivent être réunies quand leur combinaison peut plus efficacement apaiser le trouble»*. Je rajouterais aujourd'hui quels qu'en soient la nature et l'ampleur.

# DOCTRINE

