

ALAIN BIZARD

La Défense opérationnelle du Territoire (DOT)

Les enseignements de la seconde guerre mondiale, notamment l'emploi des troupes aéroportées, la résistance, les maquis puis une certaine agitation intérieure dans les années 47-48 ont amené le gouvernement français à créer en 1950 une *défense en surface* pour mettre le dispositif de l'OTAN à l'abri d'actions menées sur ses arrières.

En 1956, ayant acquis une meilleure connaissance de la guerre subversive, de la menace qu'elle représente, de la vanité d'un dispositif purement militaire pour y faire face, il est créé une nouvelle organisation, la *Défense intérieure du Territoire*, dans laquelle la participation civile est accrue. Le maintien de l'ordre est traité sensiblement sur le même pied que la défense contre les éléments ennemis implantés, parachutés, débarqués ou infiltrés.

Le partage des responsabilités est simple : avant déclaration de l'état de siège, c'est l'autorité civile qui prévaut. Après déclaration de l'état de siège, c'est l'autorité militaire.

C'est clair mais cela manque de souplesse. Les autorités civiles puis militaires sont placées successivement devant des missions auxquelles elles ne sont pas préparées et la création d'états-majors mixtes ne résout qu'une partie du problème.

L'ordonnance de 1959 sur l'organisation générale de la défense, sans modifier le contenu de la défense, intérieure a donné un sens plus large à cette notion de défense notamment avec son article 15 qui précise que « chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense incombant au département dont il a la charge ».

Rien d'étonnant par conséquent à ce que par un décret du

24 février 1962 apparaisse une conception nouvelle : la Défense opérationnelle du Territoire.

Ce décret prévoyait que les mesures de la DOT complétaient celles d'ordre public et il exprimait en termes très généraux les missions. Les priorités étaient mal définies.

Une adaptation importante lui sera apportée par le décret du 1^{er} mars 1973 pour tenir compte du caractère opérationnel de notre FNS (1) et de notre retrait de l'OTAN. C'est ce décret du 1^{er} mars 1973, abrogeant celui de 1962, qui constitue la charte de la DOT actuelle.

Le décret du 1^{er} mars 1973 précise bien dans son 1^{er} article ce qu'est cette DOT. C'est *une des formes de la défense militaire* destinée en liaison avec les autres forces de défense militaire et avec la défense civile à assurer la liberté et la continuité d'action du Gouvernement ainsi que la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation.

En clair, cela veut dire qu'étant donné que la politique de défense de la France est fondée sur la dissuasion nucléaire, il s'agit en priorité de garantir l'intégrité des organes de décision, de transmissions et de mise en œuvre des forces nucléaires. Mais il s'agit aussi de préserver le fonctionnement des organismes essentiels à l'action gouvernementale et à la vie de la nation, en particulier dans les secteurs des télécommunications, de l'information, des transports, de la production énergétique.

Les autres formes de défense militaire dont il est fait mention dans cet article 1^{er} sont la défense aérienne et la défense maritime du territoire, qui assurent respectivement et *en permanence* la sécurité de notre espace aérien et celle de nos approches maritimes.

La DOT, elle, n'est mise en œuvre que sur décision du Gouvernement.

Elle agit aussi, nous dit l'article 1^{er}, en liaison avec la défense civile ; il n'y a plus une phase de défense civile à laquelle se substituerait une phase de DOT. La défense civile est continue. La mise en œuvre de la DOT ne confère à l'autorité militaire aucun pouvoir en matière de défense civile qui demeure la responsabilité du commissaire de la République.

Il n'y a pas substitution de la DOT à la défense civile mais superposition.

Toutefois, dans certains cas prévus dans l'ordonnance du

(1) FNS : Force nucléaire stratégique.

7 janvier 1959, le Gouvernement peut conférer par décret au commandement militaire la responsabilité de l'ordre public et la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense. Ce cas est prévu notamment dans les zones où se développent des actions militaires ou dans des secteurs de sécurité d'installations prioritaires de défense qui seraient particulièrement menacées.

Le transfert à l'autorité militaire de la responsabilité de l'ordre public prévu à l'article 17 de l'ordonnance de 1959 pourrait paraître faire double emploi avec l'état de siège défini par la loi du 9 août 1849. Le but est cependant différent. Le transfert au titre de l'article 17 a pour but de donner au commandement militaire toute facilité de remplir sa mission opérationnelle tandis que l'état de siège est destiné à faire face soit à une invasion étrangère, soit à une insurrection à main armée. Les pouvoirs accordés à l'autorité militaire sont également différents ; l'article 17 ne permet que l'exercice des pouvoirs normaux de police tandis que l'état de siège confère en outre à l'autorité militaire des pouvoirs spéciaux : perquisition, éloignement des repris de justice, ramassage des armes, restrictions aux droits d'expression et de réunion.

La DOT n'est donc pas un *état d'exception* puisque les pouvoirs dont elle peut entraîner le transfert ne sont que des pouvoirs de droit commun.

Pour achever de définir la DOT, il reste à préciser ses missions générales. Nous les trouvons dans la fin de l'article 1^{er} :

- assurer la protection des installations militaires (priorité à la FNS) ;
- s'opposer aux actions ennemies à l'intérieur du territoire ;
- mener des opérations de résistance militaire en cas d'invasion (2).

La DOT n'est activée que sur décision du Gouvernement en présence d'une agression ou d'une menace extérieure reconnue par le comité de défense. Elle peut s'appliquer sur tout ou partie d'une ou plusieurs zones de défense.

Sa mise en œuvre entraîne trois conséquences :

- les commandants désignés des zones de défense prennent leur commandement, c'est-à-dire qu'ils deviennent commandants supérieurs interarmées ;

(2) Cette troisième mission n'est plus planifiée dans le concept actuel de DOT, à juste titre, car cela pouvait entamer le crédit de la dissuasion.

- ils mettent en œuvre les plans de défense ;
- ils expriment les besoins opérationnels primordiaux dont les commissaires de la République de zone assurent en priorité la satisfaction.

Ces trois seules dispositions ont un caractère d'automatisme, mais elles risquent d'être insuffisantes. En effet, à ce stade de la crise il n'y a vraisemblablement pas état de guerre et la mise en œuvre des plans de défense se limiterait donc pour les militaires à la réalisation d'un dispositif, à la recherche du renseignement et à la défense interne des points sensibles.

S'ils peuvent déployer leurs forces hors du domaine militaire, l'initiative de l'ouverture du feu ne leur appartient pas. Elle ne leur est conférée par le Gouvernement que lorsque la situation l'exige. Cela s'appelle l'ordre d'engagement offensif des forces.

Avant cet ordre d'engagement offensif des forces, le commandement militaire peut tout au plus offrir aux commissaires de la République de participer sous réquisition à des opérations de police déclenchées par ceux-ci.

Si la menace reste ponctuelle, quelques commandos menaçant quelques ps, le champ d'application de ces délégations pourra être aussi limité que possible de manière à ne pas troubler toute la vie du pays. En particulier, si la menace est nettement orientée vers les installations de la FNS, le Gouvernement peut par décret transférer au commandement militaire la responsabilité de l'ordre public et la charge de coordonner les mesures de défense civile avec les opérations militaires dans des secteurs de sécurité définis en comité de défense, dès le temps de paix, autour de ces points sensibles prioritaires.

Par contre, si la menace ou l'agression sont d'une ampleur telle que de véritables opérations militaires deviennent nécessaires, le Gouvernement donne l'ordre d'engagement offensif des forces, qui permet de faire usage des armes d'initiative.

A la prise du dispositif de défense opérationnelle du territoire est donc associée la mise en place d'une couverture de base, tandis que la défense d'ensemble est liée à l'ordre d'engagement offensif.

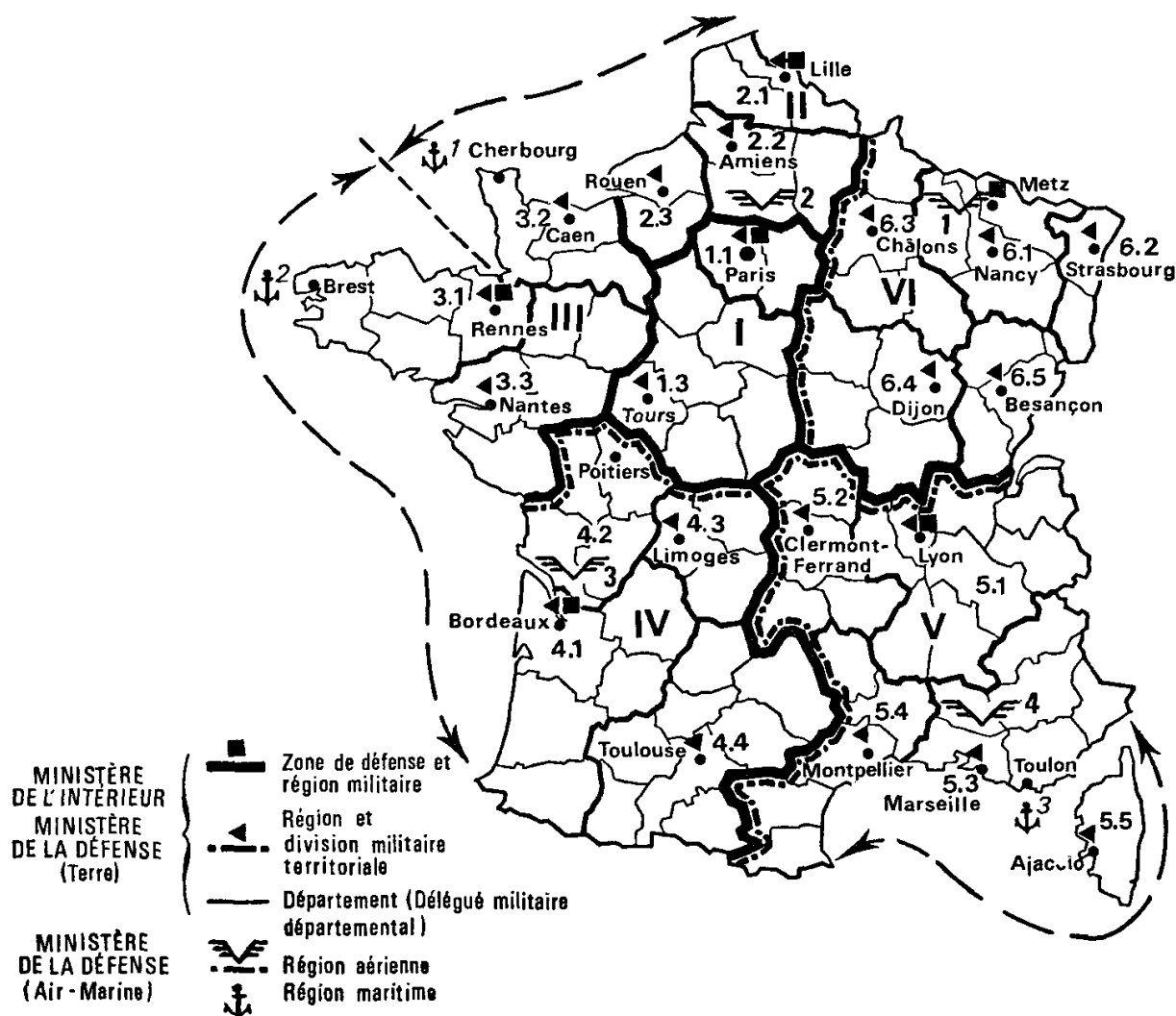
Le système « le Gouvernement peut... » est loin, on le voit, de la simplicité du « tout ou rien », état de siège ou rien, de la DIT de 1956. Ce qui a été perdu en simplicité a été gagné en souplesse.

Enfin, une instruction interministérielle du 7 novembre 1981 a donné des directives pour une rédaction cohérente des plans : plan général de protection pour le commissaire de la République de zone de défense, plan de défense pour le général commandant de région.

Elle insiste sur le concours mutuel que les deux autorités civile et militaire doivent s'apporter. Précisant le rôle de chacun d'eux, elle délimite leurs responsabilités : commissaire de la République et général parlent donc aujourd'hui le même langage.

Le commandement des opérations militaires est assuré par le chef d'Etat-Major des Armées (CEMA), devenu chef d'Etat-Major général des Armées (CEMGA) sur décision du Gouvernement. Il exerce son commandement sur les six zones de défense, au même titre que sur le corps de bataille, les commandements des forces aériennes ou des forces maritimes.

L'organisation est satisfaisante à l'échelon de la zone de défense, où la collaboration entre le secrétaire général et l'état-major de région est active et fructueuse, par contre, aux échelons inférieurs, la cons-



truction est moins harmonieuse. L'autorité civile réelle se tient au département, tandis que l'autorité militaire s'exerce au niveau de la division militaire. Il est vrai que le commandant de division militaire a dans chaque département un représentant : le délégué militaire départemental. Il n'en reste pas moins que, dans le domaine de la planification, le commandant de division militaire doit traiter directement avec chacun des commissaires de la République de ses départements.

La coïncidence des limites des circonscriptions militaires et des circonscriptions administratives ayant une responsabilité de défense est en principe posé par l'ordonnance de 59. Il y a donc coïncidence entre

- région militaire et zone de défense ;
- division militaire territoriale et région civile ;
- délégation militaire départementale et département.

En temps de paix, chaque département dispose d'un bureau de défense qui est chargé de préparer les mesures de défense civile en liaison avec les mesures de défense militaire. Au niveau de la zone de défense le secrétariat général, dirigé par un membre du corps préfectoral, est un organisme permanent qui assure la préparation des plans civils en liaison étroite avec les plans de défense ; il fournit également le secrétariat du comité de défense de zone.

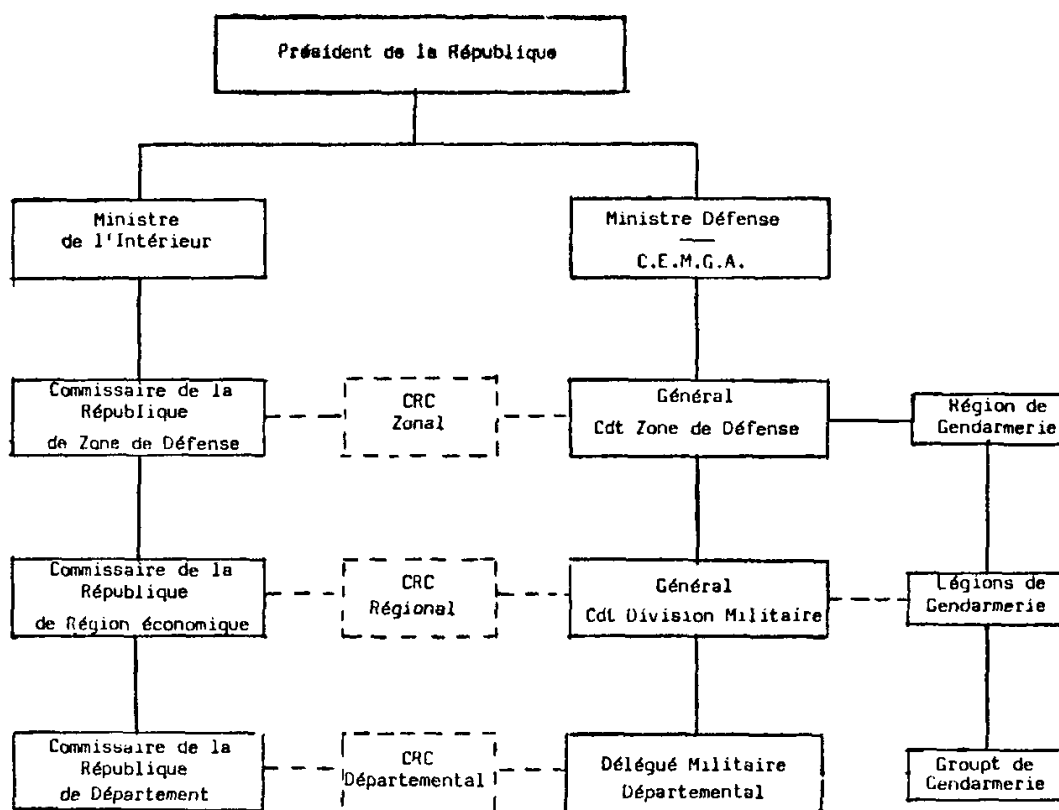
Ce comité, sous la présidence du commissaire de la République de zone, réunit les généraux commandant les régions militaire, aérienne et maritime, la gendarmerie, les divisions militaires. Y participent bien sûr les commissaires de la République des régions et départements, ainsi qu'un inspecteur général des Finances. C'est au cours des réunions de ce comité que sont élaborées de façon concrète les mesures de défense intéressant la zone.

En temps de crise, ces organismes sont complétés par la mise sur pied de centres de renseignements et de coordination, les CRC, au niveau de la zone de défense, de la région civile ou du département.

Dirigés par un fonctionnaire désigné par l'autorité responsable de la défense civile, ils comprennent comme membres permanents des représentants de la défense et de l'intérieur auxquels se joignent des représentants des autres administrations.

Ils sont chargés de :

- tenir la situation des moyens disponibles ;
- coordonner la recherche et l'exploitation des renseignements pour permettre aux autorités — civile et militaire — de définir la conception de leur action et d'arrêter les mesures à prendre.



Structures territoriales

Ils ne se substituent pas aux états-majors et ne prennent pas de décisions.

Le concept de défense opérationnelle du territoire actuellement en vigueur est celui qui a été actualisé par le Conseil supérieur de Défense de juillet 1977.

Il s'agit de faire face essentiellement à des agressions de commandos, infiltrés, parachutés ou débarqués qui, à l'intérieur du territoire national, menaceraient nos installations militaires et plus particulièrement celles des forces nucléaires, compromettraient la liberté d'action gouvernementale et la vie de la nation.

Une menace d'un volume supérieur n'est pas à exclure, mais pour s'y opposer il serait fait appel à de grandes unités du Corps de Bataille ou de la Force d'Action rapide.

La planification, entraînée par ce concept, concerne la couverture générale du territoire, c'est-à-dire :

- la couverture de base qui englobe la défense des points sensibles et les interventions à leur profit et
- la défense d'ensemble qui consiste à créer pour l'ennemi un climat d'insécurité par un contrôle du territoire.

Le recensement des points dont l'activité a été jugée nécessaire à la vie du pays dépasse le chiffre de 8 000. Comme il est exclu de les garder tous, il a fallu les classer dans des répertoires de points sensibles en fonction de leur importance.

Ceux qui sont considérés comme indispensables et dont le fonctionnement doit être garanti en toutes circonstances ont été placés dans un répertoire national, les autres figurent dans des répertoires zonaux ou départementaux suivant leur importance décroissante.

Le CEMA tenant compte des moyens disponibles dans les armées avait fixé à un maximum de 400 le nombre des points pouvant être systématiquement gardés.

Dans ce volume il s'agissait d'équilibrer entre points militaires et points civils et parmi ces derniers de choisir entre les ministères.

Pour y parvenir, il a été procédé à une approche par « système » mettant en évidence les installations constituant les nœuds, dont le maintien en état garantit le fonctionnement de l'ensemble.

Pour expliquer cette analyse, je prendrai comme exemples l'industrie et l'information.

Pour l'industrie, tenant compte de la vulnérabilité des réseaux de distribution d'énergie et de la sensibilité de tout ce qui touche au nucléaire, ont été placés dans le répertoire national tous les établissements du CEA (3) détenant des produits radioactifs, les centrales nucléaires de l'EDF ainsi que les points d'interconnexion garantissant le réseau de 400 kV.

Pour l'information, une formule minimale a été retenue garantissant l'usage depuis Paris de la radio sur l'ensemble du territoire métropolitain, cela représente une dizaine de points qui figurent au répertoire national. Par contre, l'utilisation régionale de la radio (40 points sensibles) ou la couverture de tout le territoire par la télévision (100 points sensibles) n'ont pu être retenus au niveau national et ont donc été classés sur les répertoires zonaux.

Une défense statique étant grosse consommatrice de moyens pour une efficacité réduite, la priorité a été accordée dans le concept à la défense d'ensemble agissant sur renseignement.

Le renseignement est recherché auprès de la population par tous les organismes spécialisés et notamment la gendarmerie. Il suppose que la population ait été sensibilisée à ce rôle par une information préparée de longue date. En ce domaine, l'action de la presse est essentielle dès le temps de paix.

(3) Commissariat à l'Énergie atomique.

Les armées participent de façon inégale à la DOT. Il convient de souligner la part importante qui revient à la gendarmerie, part qui s'est encore accrue en 1985 après la décision du ministre de la défense de confier à cette arme la recherche du renseignement, la défense des points sensibles civils ainsi que les interventions contre les petits commandos adverses. A l'armée de terre de s'engager contre les éléments plus importants. Les 3 800 brigades de la gendarmerie, dont les effectifs doublent en mobilisation, ont un rôle essentiel dans la recherche du renseignement ; leur action serait complétée par celle des 500 pelotons de renseignement mis sur pied en mobilisation à raison d'un par compagnie de gendarmerie (4), éventuellement par les escadrons dérivés de la gendarmerie mobile créés par dédoublement des escadrons d'active.

Avec près de 207 000 hommes venant pour plus de la moitié de la mobilisation, la gendarmerie est la composante majeure de la DOT.

Si la gendarmerie a depuis le 31 décembre 1985 la responsabilité de la protection des points sensibles civils nationaux, les armées ont toujours la charge d'assurer la défense interne des installations sensibles militaires.

Pour cela elles font appel à des réservistes :

- 10 000 pour la marine ;
- 26 000 pour l'armée de l'air ;
- 15 000 pour l'armée de terre.

Les interventions se situent maintenant à deux niveaux :

Au premier niveau par la gendarmerie avec ses pelotons de surveillance et d'intervention et ses pelotons de renseignement. Ces petites unités, travaillant au sein de la compagnie de gendarmerie territoriale en liaison étroite avec les brigades, sont bien adaptées pour exploiter rapidement un renseignement. Elles seules seront susceptibles d'intercepter des saboteurs ou des commandos légers avant qu'ils n'accomplissent leur mission ou s'évanouissent dans le flot des réfugiés, voire dans un refuge préparé par des sympathisants.

Au deuxième niveau par les forces de l'armée de terre qui ont été totalement réorganisées et réarticulées en 1985. Les dix divisions dérivées créées tardivement en mobilisation et placées en réserve générale ont été dissoutes car elles étaient inadaptées à la chasse de petits commandos. Leur 45 000 réservistes ont été affectés dans de nouvelles unités créées aux différents échelons de la hiérarchie terri-

(4) La compagnie de gendarmerie couvre le territoire d'un arrondissement.

toriale, redonnant à ces échelons les moyens d'action dont ils étaient privés depuis le transfert des régiments d'active de DOT au corps de bataille.

Chaque commandant de division militaire dispose maintenant après mobilisation d'un RIAD (régiment interarmes divisionnaire), qui comprend un escadron blindé et un nombre de compagnies motorisées qui varie en fonction de l'importance et de la sensibilité de la division militaire.

Ce régiment, constitué avec des réservistes locaux sélectionnés et instruits par la division militaire connaissant bien leur zone d'action éventuelle, doit devenir un excellent moyen d'action pour le commandant de division pour conduire la défense d'ensemble.

Au niveau de la zone de défense, il existe dorénavant après mobilisation une, voire deux brigades pour les zones les plus vastes. Ces unités sont destinées soit à renforcer la défense d'ensemble dans les secteurs les plus sensibles, soit à s'engager rapidement contre des éléments aéroportés et à les marquer jusqu'à l'intervention d'unités de la Force d'Action rapide. On trouve aussi dans certaines zones des régiments frontières chargés d'interdire tout franchissement des frontières en dehors des points de passage autorisés.

Des progrès peuvent et doivent toutefois encore être accomplis pour que cette défense qui repose en grande partie sur des formations de réserve ait l'efficacité souhaitée.

La qualité et la motivation des réservistes ne sont pas en cause, bien au contraire, mais leur matériel et leur équipement ne sont pas à la mesure de leur mission et de l'adversaire éventuel; leur entraînement insuffisant est inquiétant.

A titre d'exemple, les pelotons de renseignement de la gendarmerie, pions essentiels de l'intervention, ne disposent pas encore des véhicules légers tout terrain, de l'armement automatique, des postes radios et des réservistes parachutistes qui en feraient de réels commandos de chasse.

Il faut encore plus de souplesse dans la mobilisation des unités de façon à répondre plus rapidement aux besoins de la DOT : par exemple convocation hors stade des réservistes sur les points sensibles eux-mêmes, utilisation de réservistes riverains pour créer dès le temps de paix une aire de sécurité autour de ces PS.

Il faut continuer à rechercher toutes les solutions qui permettront d'adapter notre défense aux nouvelles menaces qui apparaissent, dont le terrorisme ; toute la nation doit se sentir concernée et les compé-

tences de chacun doivent être utilisées avec le double souci d'accroître l'efficacité de la défense et d'en alléger le coût.

Ainsi il y a tout intérêt à poursuivre la création des corps spéciaux, tels ceux du Trésor aux armées ou des douanes, qui permettent de mobiliser jusqu'à cinquante ans au lieu de trente-cinq ans des personnels dans des emplois qu'ils occupent dès le temps de paix.

Il serait par exemple éminemment souhaitable que les détachements de vigiles civils chargés d'assurer la protection des centrales nucléaires de l'EDF continuent à assumer cette mission en DOT après avoir été utilisés et armés sur place par la gendarmerie ; cela éviterait de créer des unités de réservistes moins au fait de la mission et de la topographie des lieux et allégerait le coût de cette protection.

La DOT dispose maintenant d'une assez bonne organisation ; les structures sont suffisamment souples pour s'adapter aux cas particuliers, quant aux résultats, ils dépendront de la valeur des hommes qui y sont affectés, de l'intérêt qu'ils attachent aux problèmes de défense, et de la coopération qui aura pu être établie dès le temps de paix entre services civils et militaires.

RÉSUMÉ. — *La Défense opérationnelle du Territoire, en liaison avec les autres formes de défense militaire et avec la défense civile et économique, concourt au maintien de la liberté d'action du Gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation (décret du 1^{er} mars 1973).*

Sa mise en œuvre est décrétée par le Gouvernement en présence d'une menace extérieure reconnue par le Conseil de Défense. Les moyens à la disposition de la DOT ont été récemment restructurés ; le rôle de la gendarmerie a été accru et chaque échelon territorial dispose maintenant de forces leur permettant des interventions plus rapides.

Néanmoins, composée essentiellement d'unités créées en mobilisation, la DOT aura besoin, pour être à même de remplir efficacement sa mission, d'un matériel moins obsolète et d'un entraînement plus soutenu mené en liaison toujours plus étroite avec la défense civile.