

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen, ouvert à la presse, des conclusions de la mission « flash » relative aux relations entre autorités civiles et militaires : les leçons de la crise du Covid-19 (*MM. Joaquim Pueyo et Pierre Venteau, co-rapporteurs*)..... 2

— Information relative à la commission. ....19

Mercredi

29 juillet 2020

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 73

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de  
Mme Françoise Dumas,  
présidente**



*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Mes chers collègues, avant toute chose, je voudrais en votre nom à tous rendre hommage au soldat du 1<sup>er</sup> régiment de hussards parachutistes de Tarbes Tojohasina Razafintsalama, tué au Mali lors de combats contre des groupes armés terroristes lors du déclenchement d'un engin explosif improvisé. Nous exprimons nos sincères condoléances à sa famille et ses proches. Nous assurons ses frères d'armes de notre totale solidarité dans ces moments qui sont toujours très douloureux.

J'en viens maintenant à notre ordre du jour. Pour cette dernière réunion de la commission avant la pause estivale, nous allons examiner les conclusions d'une mission d'information « flash » sur les relations civilo-militaires à la lumière de la pandémie de Covid-19, mission confiée à nos collègues Joaquim Pueyo et Pierre Venteau. Je vous rappelle que la création de cette mission « flash » – la troisième du genre – a été décidée par notre commission le 10 juin dernier, juste après la parution du rapport faisant la synthèse de nos travaux sur l'engagement des forces armées dans la lutte contre la pandémie de Covid-19, travaux que nous avons réalisés alors que nous étions séparés mais réunis par l'envie, le besoin et la force de travailler ensemble.

Cette synthèse avait pointé l'importance, surtout en période de crise, des bonnes relations entre civils et militaires. C'est donc tout naturellement qu'il a été décidé d'approfondir ce sujet. Avant de passer la parole à nos deux rapporteurs, je voudrais signaler une particularité du duo qu'ils constituent.

Notre collègue Pierre Venteau présente aujourd'hui son premier rapport parlementaire, dix mois seulement après avoir pris ses fonctions de député, tandis que pour Joaquim Pueyo, réélu maire d'Alençon et porté triomphalement – si je puis dire – à la tête de la communauté urbaine, il s'agit de son dernier rapport. En effet, l'interdiction du cumul des mandats l'oblige à quitter ses fonctions de député dans les jours qui viennent. Notre collègue Joaquim fut un pilier de la commission de la Défense depuis son élection comme député de la 1<sup>ère</sup> circonscription de l'Orne en 2012. J'ai eu la chance de partager un premier mandat avec lui, dans le même groupe. Nous avons les mêmes valeurs. Membre titulaire de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, membre de la commission des Affaires européennes, vous étiez devenu vice-président de notre commission en 2017.

Vous nous quittez après quelques rapports marquants, sur des sujets qui vous tenaient à cœur et qui sont d'une grande importance pour nous tous. D'abord le lien armées-nations – avec un rapport de 2015 sur le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense, qui vous avait conduit notamment à préconiser la généralisation du dispositif des « cadets de la Défense », avec Marianne Dubois, qui en garde aussi un souvenir très ému. Les travaux que vous avez menés ensemble vous ont amenés à développer une amitié et une solidarité sans faille. C'est aussi la richesse de notre commission. Un autre rapport portait sur l'exécution de la programmation militaire 2014-2019, présenté en 2017. Enfin, vous vous êtes penchés sur l'Europe de la défense dans deux rapports de la commission des Affaires européennes, l'un en 2013, l'autre en 2018. C'est dire si nous perdons, en plus d'un ami, un brillant expert des questions de défense ! Je tenais à saluer votre engagement parmi nous et à vous remercier pour la qualité de nos relations. Je vais donc, cher Joaquim, vous passer la parole pour cette ultime présentation. Je ne veux pas sombrer dans l'émotion. Beaucoup de nos collègues la partagent autour de ces tables. Tu as toujours été un grand serviteur. Tu continueras à servir. Nous aurons l'occasion de venir te voir à Alençon.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Merci Madame la présidente, je suis très sensible aux propos tenus à mon endroit. J'ai beaucoup apprécié le travail que nous avons pu faire collectivement, avec vous, avec l'ancien président et l'ancienne présidente, Patricia Adam. C'est un choix que j'ai fait de venir à la commission de la Défense parce que j'en mesurais l'intérêt. Je crois que cette commission permet de travailler en dehors de toute posture politicienne. Elle défend avant tout l'intérêt général, notre nation et les principes républicains. Je m'y suis impliqué avec beaucoup de plaisir, comme je me suis impliqué à la commission des Affaires européennes sur l'Europe de la défense, parce qu'on peut être très épris de la nation et militant pour l'Europe. Ce que j'ai fait, je l'ai fait grâce à vous tous et je tiens à remercier les collègues avec lesquels j'ai tissé des liens personnels, dans tous les groupes d'ailleurs. C'est avec plaisir que je vous recevrai à Alençon si vous y venez, par exemple pour voir comment les départements qui n'ont plus d'emprises militaires se positionnent à l'avenir.

À titre préliminaire, j'aimerais remercier mon collègue pour le travail de qualité que nous avons mené ensemble pendant plus d'un mois. Avant de vous restituer les conclusions de nos travaux, j'aimerais apporter quelques précisions d'ordre méthodologique. La mission d'information « flash » se proposait d'évaluer la qualité des relations entre les autorités civiles et les autorités militaires à la lumière de la crise de la Covid-19. À cette fin, nous avons entendu seize personnes, appartenant tant au secteur civil qu'au secteur militaire, sur une période allant du 25 juin au 21 juillet, soit environ un mois. Eu égard aux délais contraints auxquels nous étions soumis et à l'étendue du sujet qui était le nôtre, nous avons évidemment procédé à des choix ; que ce soit au niveau des personnes que nous avons choisi d'entendre ou des zones géographiques sur lesquelles nous avons porté notre attention. Par exemple, nous n'avons pas entendu les protagonistes de la région Grand Est, déjà entendus par la commission le 7 mai dernier. Nous avons entendu des commandants supérieurs des forces armées outre-mer différents de ceux entendus par notre commission le 10 juin.

Par ailleurs, nous avons délibérément circonscrit le périmètre de notre champ d'étude. Schématiquement, en effet, les relations civilo-militaires sont constituées de deux volets : un volet opérationnel, qui a trait à la planification, aux entraînements et à la gestion de crise ; nous y reviendrons ; et le lien armées-nation.

Comme nous l'a indiqué l'état-major des armées lors de son audition, le lien armées-nation fait partie intégrante des relations civilo-militaires. Sans nier le caractère central de cette dimension, nous ne l'avons abordé que superficiellement, la réserve militaire ou encore la politique de mémoire pouvant, à eux seuls, justifier des rapports d'information. Il nous a paru logique de nous concentrer sur la dimension opérationnelle compte tenu du sujet de cette mission.

Les relations civilo-militaires, prises au sens large, désignent en effet un vaste ensemble d'échanges entre, d'une part, le ministère des Armées et, d'autre part, toute une série d'acteurs tels que les autres ministères, les milieux économiques et les médias, les acteurs du monde de l'éducation et de la formation ou encore les élus. Elles peuvent prendre des formes variées : réunions, échanges d'information, envoi d'officiers détachés dans les administrations civiles, exercices de planification ou de gestion de crise, réquisitions ou demandes de concours des forces armées par les préfets, ouverture des cursus de l'enseignement militaire supérieur à des auditeurs civils, recrutements de réservistes issus du

secteur civil ou encore, pour la dimension ayant trait au lien armées-nation, les cérémonies mémorielles et les actions d'information dans les établissements scolaires.

Au plan institutionnel, les relations entre les autorités civiles et les autorités militaires, c'est-à-dire principalement entre les services du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère des Armées, reposent sur une organisation territoriale interarmées de défense (Otiad), comme vous pouvez le voir sur la diapositive qui s'affiche sur les écrans. Dans le cadre de notre mission « flash », c'est bien entendu sur ce fonctionnement institutionnel que s'est concentré notre analyse puisqu'il s'agissait d'évaluer la réponse à la crise sanitaire.

La chaîne Otiad comprend trois niveaux :

– le niveau national, lieu d'élaboration de la stratégie pour l'ensemble du territoire national avec la présidence de la République, sous l'égide de laquelle sont organisés les conseils de défense, les services du Premier ministre, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et l'état-major des armées. Deux instances réunissent plus particulièrement le ministère de l'Intérieur et le ministère des Armées : la cellule interministérielle de crise, créée en 2012, ainsi qu'une cellule de coordination intérieur-défense, créée en 2015 ;

– le niveau zonal, où les directives nationales sont déclinées sous l'égide d'un préfet de zone et d'un officier général de zone de défense et de sécurité en métropole ou d'un commandant supérieur des forces armées dans les outre-mer répartis entre les différentes zones de défense qui figurent sur la diapositive. Les préfets de zone de défense et de sécurité peuvent adresser des réquisitions aux officiers généraux des zones de défense et de sécurité et des commandants supérieurs, tandis que ces derniers ont pour rôle de conseiller les autorités civiles et de se coordonner avec elles dans le cadre de leurs actions communes ;

– et, enfin, le niveau tactique, qui correspond à l'échelon le plus local, avec des délégués militaires départementaux chargés de conseiller les préfets de département et de décliner les opérations décidées au niveau supérieur. Ceux-ci peuvent même se voir confier le contrôle local du dispositif des forces armées au profit de l'autorité civile.

Cette organisation a montré toute son efficacité lors de l'opération Résilience, comme l'a indiqué le général Christian Bailly, officier général de la zone de défense et de sécurité Est, lors de la table-ronde du 7 mai 2020 sur le bilan de ladite opération dans la région Grand Est, ainsi que le général François Lecointre, chef d'état-major des armées lors de son audition du 22 avril dernier.

Par ailleurs, chaque ministère dispose d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité, relevant directement du ministre et qui est en liaison permanente avec le SGDSN. Il a pour rôle de veiller à la diffusion des plans, des doctrines d'emploi et des directives gouvernementales en matière de défense et de sécurité et coordonne l'élaboration des plans ministériels et des instructions d'application.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Les relations entre les autorités civiles et militaires obéissent à certains principes fixés par la loi ou par le pouvoir réglementaire.

En vertu de l'article L. 1142-2 du code de la défense, c'est au ministère de l'Intérieur de garantir la sécurité et la protection des populations sur le territoire national. La mission

prioritaire des armées est en effet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées.

C'est pourquoi les forces armées ne peuvent être amenées à s'engager sur le territoire national que lorsqu'elles ont été réquisitionnées à cette fin par l'autorité civile.

Dans ce cas, conformément aux termes de l'article L. 1321-1 du code de la défense, elles doivent recevoir une réquisition écrite précisant leur champ d'intervention.

Cette intervention doit respecter la règle fixée par l'instruction ministérielle 10100, dite des « 4i », présentée dans la diapositive suivante. Aux termes de cette règle, les forces armées n'interviennent que lorsque les moyens civils sont « inexistant, insuffisant, inadapté ou indisponible ». Il s'agit de s'assurer que les armées constituent l'*ultima ratio* de l'État. Cette règle joue un rôle central pour éviter les excès, comme nous le verrons.

Voici quatre exemples pour illustrer la règle des « 4i ». Le premier exemple est celui de l'indisponibilité des moyens civils. À la suite du passage de l'ouragan *Irma* aux Antilles en 2017, les stations d'épuration d'eau étant hors d'usage, les forces armées ont mis à disposition des stations de traitement des eaux mobiles capables de fournir de l'eau potable.

Deuxième exemple : lors des inondations dans le Loiret en juin 2016, des camions Renault GBC 180 ont été mobilisés par les forces armées pour évacuer des personnes en danger grâce à leur garde au sol élevée – c'est-à-dire le caractère élevé de la distance entre le sol, sur lequel reposent les pneus, et le point le plus bas du châssis du véhicule. Dans ce cas, les moyens militaires étaient plus adaptés que les moyens civils.

Troisième exemple : lors de la crise de la Covid-19, le transport des malades d'un emplacement du territoire national à un autre a pu s'effectuer grâce à la mobilisation de moyens dont seules les forces armées disposent. Ce fut le cas avec les porte-hélicoptères amphibie *Dixmude* et *Tonnerre*, mais également, comme vous le voyez sur la diapositive, avec l'Airbus A330 MRTT *Phénix*, équipé du module *Morphée* du service de santé des armées, grâce auquel des patients de la région de Mulhouse ont pu être transportés vers des hôpitaux du Sud-Est afin d'alléger la pression sur les établissements de santé. Dans ce cas, les moyens civils étaient tout simplement inexistant.

Enfin, dernier exemple : face au nombre exponentiel de patients atteints par la Covid-19 dans la région Grand Est, et en particulier à Mulhouse, les forces armées ont été amenées à intervenir afin de compléter les moyens de prise en charge desdits patients. C'est pour cette raison que l'élément militaire de réanimation, qui comprenait trente lits de réanimation mis en place par le 1<sup>er</sup> régiment médical de La Valbonne, a été construit afin de compléter le dispositif hospitalier civil. Dans ce cas, les moyens civils étaient insuffisants.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Je rappelle que l'engagement des forces armées sur le territoire national n'est pas nouveau : chaque été, les forces armées participent à la campagne de lutte contre les feux de forêts dans le cadre de l'opération Héphaïstos. Elles sont mobilisées en permanence outre-mer, notamment dans la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane dans le cadre de l'opération Harpie.

Mais la coopération opérationnelle entre les autorités civiles et militaires s'est considérablement accrue à partir de 2015. En effet, à la suite des attentats, les forces armées

se sont massivement engagées sur le territoire national à travers l'opération Sentinelle, jusqu'à un niveau jamais atteint auparavant. Comme nous l'a indiqué l'officier général de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, « *le territoire national est aujourd'hui pleinement considéré comme un théâtre d'opérations pour les armées* ».

La coordination civilo-militaire entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Armées s'est ainsi fluidifiée.

La cellule de coordination intérieur-défense, créée en 2015, offre le cadre de discussion qui permet de définir dans le détail l'appui des forces armées aux missions du ministère de l'Intérieur et de l'ajuster au besoin.

Deux directives de coopération civilo-militaire ont été établies entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Armées, pour les périodes 2016-2019 puis 2020-2022, qui encadrent la coopération civilo-militaire en prenant en compte la menace terroriste et, de manière plus générale, le contexte de crise dans lequel l'État se trouve. Elles prévoient :

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

- la préparation théorique des dispositifs de réponse (pour le volet planification) ;

- et l'accomplissement d'exercices d'entraînement afin d'améliorer la pertinence des dispositifs de réponse (pour le volet conduite).

Voici, brossé à grands traits, l'état de la coopération civilo-militaire.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** J'en viens maintenant à nos constats. À l'occasion de la crise sanitaire, nous avons pu constater que la coordination interministérielle dans le cadre de la coopération civilo-militaire était encore perfectible. En clair, la coopération n'est véritablement opérationnelle qu'entre le ministère de l'Intérieur et celui des Armées.

L'opération Résilience a été l'occasion pour le ministère des Armées et le ministère des Solidarités et de la Santé d'apprendre à se connaître davantage et à la chaîne Otiad d'échanger avec les agences régionales de santé pour décliner les réponses de l'État au niveau régional.

Le service du haut fonctionnaire de défense du ministère de l'Intérieur a reconnu lors de son audition qu'il pourrait être envisagé un élargissement de la cellule de coordination intérieur – défense à d'autres acteurs pour faciliter le dialogue et les échanges en fonction des thèmes traités ou la nature de la crise.

Il faut en tout cas trouver une manière de dynamiser ce réseau des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité dont la coopération semble assez formelle aujourd'hui. Les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité pourraient travailler ensemble au recensement des besoins de capacités critiques en cas de crise. Au ministère des Solidarités et la Santé, par exemple, on admet volontiers qu'il manque des moyens de transport de personnes contagieuses, des solutions pour la logistique « du dernier kilomètre », c'est-à-dire la distribution de masques ou de pastilles d'iode en porte-à-porte, ou encore la surveillance

des sites de stockage de produits sensibles (masques et gel hydro-alcoolique en l'occurrence). Ces besoins doivent être mieux recensés et il faut s'assurer qu'il existe des réponses, civiles ou militaires.

Finalement, c'est dans les régions ultra-marines que la coordination interministérielle est la plus aboutie. La faiblesse des moyens étatiques dans ces territoires encourage les autorités locales à coopérer. Ainsi, le commandant supérieur des forces armées aux Antilles a institué une cellule « troisième dimension » avec le préfet pour recenser tous les moyens de transport aérien, civils et militaires, dans les Antilles. Chaque année, à l'ouverture de la saison des ouragans, le préfet réunit tous les services de l'État pour faire le point sur les risques. Autre exemple : en Nouvelle-Calédonie, seules les forces armées ont la capacité de faire des évacuations sanitaires la nuit. Ces collectivités sont des modèles dont il faut s'inspirer.

Entre le ministère des Armées et celui chargé de la santé, les échanges sont à la fois peu fréquents et assez formels. Un comité santé-défense se réunit en effet une fois par an au niveau des secrétaires généraux des deux ministères, notamment pour coordonner l'offre de soins du service de santé des armées avec l'offre de soins nationale. Après les attentats, ce comité a organisé des formations de médecins civils à la médecine de guerre pour faire face à des attentats de grande ampleur. Ce type de coopération devrait être encouragé dans d'autres domaines.

Par ailleurs, la coopération gagnerait à être renforcée avec d'autres ministères. Les opérations Harpie contre l'orpaillage illégal en Guyane et Shikandra contre l'immigration illégale à Mayotte en sont un exemple. Elles consistent certes en un appui opérationnel aux autorités locales mais les armées ont pour consigne de ne pas faire de maintien de l'ordre public et de rester en appui des forces de sécurité intérieure, et ce en particulier pour l'opération Shikandra. Or, si les relations entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Armées sont excellentes et les résultats conformes aux objectifs recherchés, chacun semble avoir atteint ses limites dans l'action coercitive. Dès lors, il serait opportun de renforcer les dimensions judiciaire et consulaire en Guyane et à Mayotte par l'association du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que du ministère de la Justice, ce qui suppose notamment de renforcer les discussions avec le Brésil et les Comores afin qu'une réponse globale, objectif initial des opérations Harpie et Shikandra, soit apportée aux difficultés dans ces territoires.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Nous avons acquis la conviction que la gestion de la crise de la Covid-19 a, dans une certaine mesure, pu pâtir d'un manque de culture commune entre les différents services de l'État et, plus particulièrement, d'une méconnaissance du fonctionnement militaire.

Avant la crise de la Covid-19, les agences régionales de santé avaient l'habitude de gérer les crises seules et de s'organiser avec leurs propres moyens pour remplir leurs missions. Les forces armées étaient perçues comme un monde à part et le seul point de rencontre entre le monde de la sécurité civile et celui des forces armées était l'opération Sentinelle.

Cette méconnaissance des forces armées et de leur mode de fonctionnement – les fameuses réquisitions – a porté atteinte à la réactivité des administrations civiles, trop peu habituées à travailler avec des militaires.

Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, au plus fort de la crise, l'état-major de zone de défense a indiqué à la préfecture du Rhône que des renforts militaires pouvaient être mobilisés rapidement en cas de besoin du fait de la disponibilité des militaires engagés dans l'opération Sentinelle. Cette initiative spontanée des forces armées, inédite dans le cadre d'une crise à dimension civile et antérieure au lancement de l'opération Résilience, a suscité des réticences de la part des services de la préfecture, à tel point qu'un délai de 48 heures s'est écoulé entre le moment où l'état-major de zone de défense a fait cette proposition et celui où lesdits services de la préfecture ont accepté cette aide, le temps de solliciter le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur et d'identifier des missions pouvant être aisément déléguées aux forces armées.

Dans les « déserts militaires », c'est-à-dire dans les départements sans base aérienne, navale et sans régiments, les délégués militaires départementaux semblent avoir été impliqués plus tardivement dans les réunions organisées par les autorités préfectorales. Tant sur la forme que sur le fond, les demandes formulées par les autorités civiles aux militaires étaient généralement moins recevables dans ces départements.

Élu dans l'Orne et membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, je dois dire que c'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur.

Dans un contexte où une part croissante des décideurs civils n'aura pas fait de service militaire, il me semble qu'encourager une meilleure connaissance des forces armées, *a fortiori* dans ces départements, est une nécessité.

Les armées peuvent rayonner de nombreuses manières dans ces départements. Le Pôle de rayonnement de l'armée de Terre organise régulièrement des journées de réflexion avec des fonctionnaires civils. Des auditeurs civils sont intégrés dans les cursus militaires supérieurs comme l'École de guerre ou l'Institut des hautes études de défense nationale.

Nous pensons qu'il faut davantage formaliser cette politique de rayonnement et l'adosser à une liste de publics prioritaires, parmi lesquels les élus et les préfets des « déserts militaires ».

J'ajoute une proposition qui me tient très à cœur : celle de favoriser le jumelage de villes de « déserts militaires » avec des régiments ou des compagnies de réserve de régiments présents dans des départements voisins. Par exemple, Alençon, ma ville, pourrait parrainer un régiment de la légion étrangère. Des unités militaires – de réserve ou d'active – pourraient s'entraîner dans l'Orne. Cela contribuerait à une meilleure connaissance des forces armées dans ces territoires. C'est un exemple, bien sûr !

**M. Jean Lassalle.** Moi j'avais tout de suite pensé à Alençon !

*(Sourires.)*

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Je souscris entièrement à ce que vient de dire mon collègue sur les « déserts militaires », étant moi-même élu d'un département où plus aucune unité militaire n'est stationnée depuis 1998.

Au-delà de ces aspects, nous avons pu observer à l'occasion de cette mission que l'outil privilégié pour se préparer et anticiper les crises demeure la pratique d'exercices d'entraînement.

Des exercices nationaux ont lieu tous les ans, à raison de deux exercices par an en moyenne. Depuis 2010, 22 exercices ont ainsi été organisés, dont une majorité consacrée à la menace terroriste depuis 2015.

Il se trouve que le dernier exercice en date était l'exercice Variole, conduit en décembre 2019 sous l'égide du SGDSN et en coopération avec la Direction générale de la santé (DGS) du ministère des Solidarités et de la Santé. L'exercice Variole avait pour but de tester le plan national de lutte contre la variole, tout juste révisé. Plus précisément, il avait pour but de tester la mise en œuvre de deux objectifs :

- le freinage de l'introduction de l'épidémie sur le territoire national (première journée de l'exercice) ;
- l'atténuation de ses effets (deuxième journée de l'exercice).

Outre l'ensemble des ministères à l'échelon central, cet exercice a impliqué la préfecture de La Réunion le premier jour et les préfectures des zones de défense et de sécurité des régions Grand Est et Ile-de-France le second jour. Cet exercice a permis de tester l'efficacité de l'organisation de la gestion interministérielle de crise et ses résultats ont été exploités dans le cadre de la crise de la Covid-19.

Le fait de connaître en amont ses interlocuteurs permet de gagner un temps précieux.

Lors de son audition, l'officier général de zone de défense et de sécurité Sud-Est a indiqué qu'un « *global game* » (« jeu global », en anglais), a été proposé au préfet de zone dès septembre 2019, sur la base d'un scénario « catastrophe » dont la résolution nécessiterait une étroite coordination de tous les services de l'État. Le scénario envisagé repose sur l'idée d'une crise majeure qui, en 38 heures, priverait toute la zone de défense de ressources énergétiques et alimentaires. L'exercice impliquerait des entreprises du secteur des télécommunications, de l'énergie, ainsi que l'agence régionale de santé et les médias locaux. Jugé non indispensable avant la crise sanitaire, cet exercice est désormais programmé pour l'automne 2020.

La crise de la Covid-19 a finalement provoqué une prise de conscience salutaire sur la nécessité d'organiser régulièrement des exercices joués au niveau zonal.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Nous nous sommes demandé si la règle des « 4i » était trop restrictive. Force est de constater qu'elle a été interprétée avec souplesse par l'état-major des armées tout au long de la crise sanitaire.

Le chef de corps du 68<sup>e</sup> régiment d'artillerie d'Afrique, dans l'Ain, assume d'avoir envoyé une section à l'hôpital de Bourg-en-Bresse pour contribuer à la gestion courante, au plus fort de la crise, et ainsi « *mettre du baume au cœur des soignants* ». Mais il faut savoir partir.

Du point de vue des militaires, la règle des 4i reste un garde-fou utile pour éviter ce que certains de nos interlocuteurs ont qualifié de « *risque d'accoutumance* » à l'intervention des militaires – gratuite pour ses usagers, disponible en tout temps et en tous lieux...

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Nous abordons aussi dans notre rapport la question de l'emploi des réservistes. Sur les 3 000 militaires engagés dans l'opération Résilience, 500 étaient des réservistes. Toutefois, le grand public s'est étonné que la réserve ne soit pas mobilisée pour faire face à la crise sanitaire. À cet égard, l'état-major des armées a fait remarquer trois choses.

D'une part, les réservistes sont des militaires à part entière, intégrés au sein des unités d'active. Il n'est pas prévu aujourd'hui de leur confier des missions différentes. Le seul régiment uniquement composé de réservistes est le 24<sup>e</sup> régiment d'infanterie, stationné à Vincennes.

Ensuite, il n'a pas été nécessaire d'employer particulièrement les réservistes, l'active étant disponible et la crise n'étant pas une crise militaire.

Enfin, l'état-major des armées a plutôt cherché à limiter les déplacements qui auraient pu propager l'épidémie.

Nous considérons toutefois que ce type de crise pose une nouvelle fois la question de l'emploi des réserves dans notre pays.

Il nous semble qu'ils devraient participer aux entraînements de type « *global game* » pour être formés si une crise majeure advenait sur le territoire national.

Il nous semble aussi, comme je l'ai dit plus tôt, qu'ils pourraient contribuer au rayonnement des forces armées dans les « déserts militaires ».

En conclusion, nous préconisons de réinvestir ce champ des relations civilo-militaires. Dans un contexte marqué par une multiplication des menaces susceptibles d'affecter directement le territoire national, une parfaite coordination civilo-militaire revêt un caractère impératif. La rationalisation du plan de stationnement des forces armées, la professionnalisation depuis 1996 et l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus, de hauts fonctionnaires, mais aussi de chefs d'entreprises, qui n'ont pas fait leur service militaire, sont autant de raisons qui expliquent la nécessité de cet investissement.

Je vous remercie.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Messieurs les rapporteurs, je vous remercie pour cette mission certes « flash » mais intense qui vous a permis de bien identifier les difficultés et les marges de progrès à accomplir.

**M. Christophe Blanchet.** Je félicite et remercie les deux co-rapporteurs pour la qualité de leur travail et de leur présentation : c'est là un très beau passage de témoin entre eux. Vous nous avez parlé des officiers généraux de zone de défense et de sécurité comme maillons essentiels de la chaîne Otiad. Je voudrais donc évoquer le rôle des préfets maritimes : ce sont à la fois des officiers généraux assumant des fonctions militaires et des délégués du Gouvernement investis d'un pouvoir de police générale dans les domaines où

s'exerce l'action de l'État en mer, c'est-à-dire en matière de protection de l'environnement, de lutte contre les activités illégales en mer, de secours et de sécurité maritimes, de maintien de l'ordre public et d'autorisations de navigation et d'accès à la mer, entre autres. Comment cette chaîne intègre-t-elle les trois préfets maritimes de Toulon, Brest et Cherbourg ?

Enfin, le Calvados est aussi un désert militaire aujourd'hui alors qu'il possède, dans son ADN, l'histoire de la Seconde guerre mondiale avec les plages du Débarquement et la bataille de Normandie.

**M. Thibault Bazin.** Je remercie nos deux collègues rapporteurs pour ce travail – d'autant plus intéressant que leur mission s'est inscrite en complémentarité avec les précédents travaux de notre commission.

Je voudrais revenir sur trois points.

Le premier concerne la communication. Localement, on a eu l'impression que les préfets géraient la situation avec leurs moyens de préfecture et que le grand public avait très peu conscience de l'action menée par nos militaires. La sollicitation de l'armée, conformément à la règle des « 4 i », a révélé la faiblesse de nos préfectures qui, pour certaines, sont passées de 200 à 30 agents – incapables d'assurer la logistique nécessaire pendant cette crise sanitaire. Il serait important de reconnaître les missions exercées par nos militaires : ce sont quand même eux qui ont assuré la livraison de masques dans certains établissements et auprès de certains opérateurs au quotidien – à l'insu du grand public, ce qui me paraît injuste.

Deuxième point, je suis surpris qu'alors que vous venez d'évoquer une crise sanitaire, vous n'avez pas – ou peu – parlé du ministère des Solidarités et de la Santé. Ce ministère et les agences régionales de santé (ARS) ont été centraux dans la gestion de cette crise. Je m'interroge donc quant à l'organigramme habituel – théorique – de gestion de crise : le ministère de l'Intérieur n'est-il pas devenu une interface supplémentaire risquant de nous faire perdre en agilité et en réactivité entre, d'une part, le ministère des Solidarités et de la Santé et l'ARS qui coordonnaient les besoins en masques et l'évolution de la doctrine de port du masque et, d'autre part, les responsables de l'acheminement de ces moyens ?

Enfin, dernier point, il y a peut-être des déserts militaires dans les départements mais il y a toujours des délégués militaires départementaux (DMD) et des centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA). Il serait intéressant de réfléchir à la manière de renforcer la visibilité de l'armée, présente dans chaque département.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Il vaudrait effectivement la peine de vérifier si la localisation des CIRFA recoupe celle des déserts militaires ou pas.

**M. Thibault Bazin.** Il y a, par exemple, un CIRFA dans l'Hérault, à Montpellier, et un DMD en Lozère. Il y a donc une présence militaire, même si elle est ténue, de sorte qu'on ne peut pas vraiment parler de « déserts ».

**Mme Josy Poueyto.** Je voudrais m'associer à vos propos, Madame la présidente, concernant notre collègue Joaquim Pueyo. J'occupe son ancien bureau, on a souvent confondu mon nom avec le sien et l'amitié que je lui porte n'est pas d'hier.

J'associe Stéphane Baudu à ma question : avec l'opération Résilience, qui a pu donner un aperçu de l'emploi exceptionnel des armées sur le territoire national, quand les opérations Sentinelle et Harpie nous donnent un aperçu de l'emploi de celles-ci sur le temps long, le principe du *continuum* de sécurité fait son chemin, confronté à la réalité du terrain autant qu'à celle de nos moyens. Pourtant, vous nous le rappelez, l'engagement des forces armées sur le territoire national doit, en principe, suivre la règle des « 4i » et se limiter à un rôle de forces concourantes afin que nous préservions leur statut formel d'ultime recours. Si votre rapport avait pour ambition de nous focaliser sur la coordination pendant la crise sanitaire et que vous pointez des manquements systémiques dans cette coordination interministérielle, le principe même de double chaîne de commandement et de coordination *a minima* vous paraît-elle aujourd'hui toujours pertinente dans d'autres crises plus intenses ?

De manière plus précise, je souhaiterais décliner cette interrogation dans deux domaines. Si le principe est l'*ultima ratio*, je m'interroge sur sa mise en application pratique face à des opérations comme Harpie, Titan ou Héphaïstos, ou encore face à l'action traditionnelle en mer ou dans les airs. Plus encore, qu'en serait-il, selon vous, d'une crise telle qu'une attaque nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC), où, vu notre état de préparation civile à des crises, l'*ultima ratio* militaire deviendrait également le principal sinon primo-intervenant ?

Par ailleurs, que penser d'une telle dualité de principe face à une attaque hybride dont l'essence même est la synergie civilo-militaire ? La séparation stricte entre le civil et le militaire, qui est déclinée dans les doctrines et équipements, ne grève-t-elle pas trop, au niveau tactique, notre synergie des moyens ? Au fond, vous l'avez dit, la mission première des armées doit rester la défense. Dès lors, comment procéder en interministériel quand la défense doit être multi-domaines sur le territoire national ?

**M. Jean Lassalle.** Je savais notre collègue Joaquim Pueyo à un très haut niveau de compétence mais aujourd'hui, il m'a donné à voir toute la plénitude de cette dernière ! Je le félicite de son élection à Alençon mais je nous en veux terriblement d'avoir voté cette loi qui interdit le cumul des mandats de député et de maire. C'est très grave car les *leaders* sont à Paris et les seconds sont restés en province. Nous manquons d'hommes et de femmes qui sachent faire, comme vous le faites, le lien intime entre l'État, la commune et les collectivités territoriales.

Cette crise nous a quand même permis de renouer beaucoup de relations qui étaient habituelles et que nous avons laissé dépérir, faute de s'en servir. C'est une forme de centralisme – bien connu dans notre pays – qui avait un peu pris le dessus. Je partage ce que vous avez dit, chers collègues, à propos des ARS. Non pas que je leur en veuille : elles sont insignifiantes, les pauvres, par manque de moyens ! Le préfet, qui nous réunissait toutes les semaines, a fait un travail remarquable : tous les parlementaires et le président du conseil départemental étaient là et j'avais l'impression d'une très grande fluidité. Mais il manquait quelque chose.

Enfin, sans malice, je veux rappeler ici le rapport récemment remis par les sapeurs-pompier qui pointe les insatisfactions qu'ils ont ressenties. Pourtant, il m'a semblé qu'ils étaient eux aussi en toute première ligne.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Si nos expertises nationale et locale ne peuvent se cumuler, elles peuvent s'agréger au fil du temps et se transmettre. Nous pouvons alors, comme notre collègue Joaquim Pueyo, continuer à servir dans d'autres cadres et quand nous le faisons, représenter, en tant qu'anciens membres de la commission de la Défense, cette communauté militaire qui nous sert tellement.

**Mme Sabine Thillaye.** Je salue notre collègue Joaquim Pueyo, qui était également un membre actif de la commission des Affaires européennes.

Je souhaiterais évoquer le service de santé des armées. Ce service a été fortement sollicité à l'occasion de l'opération Résilience, en métropole et dans les outre-mer. Mais ce service est aujourd'hui en sous-effectifs. Ne faudrait-il pas tirer les conséquences de la crise de la Covid-19 en le renforçant dans la prochaine loi de programmation militaire, en particulier eu égard au risque d'une deuxième vague ?

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Christophe Blanchet a évoqué à juste titre l'existence des préfets maritimes, qui sont également commandants de zone maritime et commandants d'arrondissement maritime. Ce sont des officiers de la Marine nationale qui ont autorité sur toutes les unités de la Marine nationale dans leur arrondissement. Ils ont aussi la charge des opérations interarmées dans leur zone et sont dotés d'un pouvoir de police générale dans de nombreux domaines, qui vont de la protection du littoral à la lutte contre les trafics en mer. À ce titre, ils sont en lien constant avec les élus locaux et les autorités préfectorales. Nous avons entendu le préfet maritime de Toulon qui dispose de moyens considérables et à la hauteur de ses prérogatives. C'est un acteur majeur sur le territoire, y compris sur le plan économique, et a des liens particuliers au quotidien avec les acteurs économiques et politiques locaux. Lors de nos travaux, nous nous sommes demandés comment s'articulait sa fonction avec celle de l'officier général de zone de défense et de sécurité, et comment le préfet maritime s'intègre à la chaîne Otiad. Lors de la crise sanitaire, le préfet maritime a dû rendre compte de toutes ses actions à l'officier général de zone de défense et de sécurité, ce qui a créé un niveau de validation supplémentaire qui était souvent un facteur de ralentissement. À cet égard, il y a sans doute matière à réflexion pour l'état-major des armées. Il serait sans doute souhaitable de mieux intégrer ces préfets maritimes dans la chaîne Otiad. Par contre, nous ne sommes pas en mesure de dire s'il serait préférable de leur confier le rôle d'officier général de zone de défense et de sécurité en plus de leurs fonctions, ou s'il faut leur conférer des pouvoirs équivalents localement, avec à la clé une remise en cause de la carte actuelle des zones de défense. Ces choix ne sont pas de mon ressort mais nous soumettrons ces questions à l'état-major des armées.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Pour répondre à Thibault Bazin sur la communication, il est vrai que le grand public n'a pas bien mesuré l'effort fait par les militaires à l'occasion de l'opération Résilience. Certaines actions des armées étaient visibles, telles que l'usage des hélicoptères ou la mise en place de l'élément militaire de réanimation à Mulhouse. Mais, en effet, le grand public a ignoré l'implication des armées, en particulier dans les départements où elles n'étaient pas visibles.

Les militaires ont assuré la logistique du dernier kilomètre. Dans certains départements, il a été compliqué de faire l'inventaire des masques, puis de les distribuer. Dans les zones où il n'y avait pas de délégués militaires départementaux, ce sont parfois les gendarmes ou les pompiers qui ont été sollicités. Les pompiers ont parfois eu le sentiment

d'avoir été oubliés dans cette crise. J'ai entendu ces critiques dans mon département de l'Orne, même si, après coup, ils ont pu être mobilisés rapidement. Nous avons entendu 4 délégués militaires départementaux, dont un issu d'un désert militaire qui a été sollicité pour désinfecter un commissariat de police. Nous connaissons leur importance à l'échelle locale.

Aussi, la culture militaire tend à disparaître de nos esprits si nous n'y prenons pas garde. La crise de la Covid-19 nous fait prendre conscience qu'il faut réarmer tous les dispositifs qui permettent de renforcer le lien armées-nation. Cette crise a été déterminante dans la prise de conscience à cet égard. Peut-être qu'il faudrait avoir recours à la contrainte pour ce faire, et par ailleurs, le service national universel permettra sûrement de répondre en partie à ces problématiques.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Pour répondre à Josy Poueyto, le risque d'une attaque de type NRBC requiert en effet une étroite collaboration civilo-militaire. C'est ce que nous avons pointé dans notre rapport. La coopération intérieur-défense est très efficace. Les autres pans de l'action ministérielle doivent être mieux impliqués. Au-delà de la coopération, se pose également la question de l'anticipation et de la capacité à travailler ensemble. L'intensification des relations entre les autorités civiles et les autorités militaires est un des moyens de renforcer la résilience face à une crise future.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Pour répondre à Jean Lassalle concernant le rapport des sapeurs-pompiers, il y a eu en effet le sentiment de ne pas avoir été suffisamment sollicités. Cependant, quand on regarde de près dans les départements, les sapeurs-pompiers, les militaires et les médecins ont vraiment travaillé ensemble. Nous devons en effet saluer l'engagement des sapeurs-pompiers, car sans eux, on aurait eu plus de difficultés pour transporter les malades dans les hôpitaux, accompagner les familles ou distribuer les masques auprès des personnes fragiles.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** La question des effectifs du service de santé des armées que Sabine Thillaye a évoquée n'a pas été traitée dans le cadre de ce rapport. Mais il est vrai que la question des moyens tant civils que militaires reste centrale. Pour notre part, et c'est une des conclusions de notre rapport, nous pensons que les administrations doivent veiller à mieux recenser leurs besoins en amont. Il faudrait faire en sorte que les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité se parlent en amont pour déterminer les moyens nécessaires que les armées peuvent fournir au secteur civil.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Je remercie Sabine Thillaye pour ces propos. Nous partageons son analyse sur le service de santé des armées, qui a joué un rôle important pendant cette crise mais avec les moyens dont il disposait. Nous l'avons également vu lors des attentats. Il faut que les postes vacants au sein du service de santé des armées soient rapidement occupés et que les problèmes de recrutement auxquels il est confronté trouvent rapidement des solutions, et ce dans l'intérêt à la fois des militaires et des civils.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Il faut souligner le fait qu'en plus de l'opération Résilience, les armées ont continué à assurer leurs missions, que ce soit dans le cadre de l'opération Sentinelle ou des opérations extérieures. Nous ne devons pas l'oublier.

**M. Christophe Lejeune.** J'associe notre collègue Fabien Gouttefarde à ma question. J'aimerais vous interroger sur les prestataires civils de nos armées. Peut-on considérer les

relations entre les armées et les prestataires civils comme des relations civilo-militaires ? Ces prestataires ont-ils été au rendez-vous lors de la crise ? Considérez-vous qu'en cas de crise majeure, ces prestataires civils pourront toujours répondre présents ? Si ces prestataires n'étaient pas en mesure de fournir leurs services, est-ce que cela pourrait mettre en danger nos armées ?

**M. Jacques Marilossian.** Tous mes vœux de réussite à Joaquim Pueyo pour son futur mandat municipal.

Cette mission sur les relations civilo-militaires est bienvenue car ce sujet a été très peu étudié par le Parlement, si ce n'est à travers la question de la mobilisation de la réserve. À ma connaissance, le Sénat n'a pas produit de rapport sur ce thème en 2020.

Le dialogue civilo-militaire passe par la chaîne Otiad. Au niveau zonal, le préfet de zone de défense applique les directives nationales. Mais le découpage en zones de défense ne correspond pas toujours à celui des régions administratives. Certaines zones de défense sont plus vastes et englobent plusieurs régions, comme la zone Est ou la zone Sud. Les relations civilo-militaires dans ces zones de défense qui englobent plusieurs régions ont-elles été altérées de ce fait lors de la crise sanitaire ?

**Mme Patricia Mirallès.** La coordination entre les autorités civiles et militaires pour l'emploi des réservistes a parfois été périlleuse. Pourrions-nous envisager à l'avenir une participation des collectivités territoriales au financement des interventions des réservistes afin d'approfondir et d'améliorer cette coordination, comme le font les ministères qui contribuent tous au financement des opérations extérieures ?

**M. Jean-Louis Thiériot.** Je tiens à dire à Joaquim Pueyo que les échanges que nous avons eus étaient de grande qualité et que son départ est une grande perte pour notre commission.

Dans mon département de Seine-et-Marne, nous avons une ARS inadaptée à la gestion de crise. Heureusement que nous avons eu des moyens extérieurs pour nous venir en aide car le recensement des pharmacies n'ayant plus de masques relevait de l'exploit ! Les pompiers de Seine-et-Marne étaient disponibles et on ne les a malheureusement pas fait intervenir.

Sur l'aspect militaire, vous avez distingué les déserts militaires. Dans mon département, nous n'avons quasiment plus de formation militaire mais nous avons les officiers de la gendarmerie nationale. Le problème est donc plus grave que celui des déserts militaires. Ne pensez-vous pas qu'en cas de crise majeure, notamment en cas de crise NRBC, nous devrions disposer de plusieurs régiments de réservistes dans les zones de défense, qui pourraient être rapidement mobilisés ?

**M. Jean-Philippe Ardouin.** Merci pour votre travail riche d'enseignements. La question des relations entre les armées et la nation est vaste et recouvre des enjeux très différents, qui vont d'exigences opérationnelles en temps de crise au devoir de mémoire, en passant par le recrutement et les réserves opérationnelles et citoyennes, qui pourraient être plus mobilisées, comme vous l'avez évoqué. Dans la regrettable perspective d'un nouvel épisode épidémique avant la fin de l'année, quelles sont vos préconisations à très court terme pour améliorer les relations et les moyens entre les autorités civiles et militaires ?

**Mme Séverine Gipson.** Merci à nos collègues pour ce rapport très instructif. Je souhaite à Joaquim Pueyo une pleine réussite dans ses nouvelles fonctions.

La crise de la Covid-19 a montré la capacité de nos armées à mener des missions que les autorités civiles n'étaient pas en mesure de mettre en œuvre. Est-il nécessaire d'envisager que certaines missions soient confiées aux armées de façon pérenne ?

**M. Didier Le Gac.** Je souhaite à mon tour à Joaquim Pueyo tous mes vœux de réussite dans son nouveau mandat.

J'ai été très régulièrement en lien avec le préfet maritime de ma circonscription. Les relations entre le préfet maritime et le préfet de département n'ont pas toujours été fluides, ce qui montre que les relations entre les autorités civiles et les autorités militaires ne sont donc pas toujours très simples. Que pensez-vous donc du rôle du préfet de département ? Mme la ministre Jacqueline Gourault a indiqué dans un entretien aux *Échos* que le préfet de département est le seul capable de réunifier la parole de l'État. Le préfet de département ne pourrait-il pas également contribuer au renforcement des liens entre les autorités civiles et militaires ?

Par ailleurs, vous n'avez que très peu parlé des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les pompiers ont une vraie expertise en matière de gestion de crise et, pourtant, ils n'ont pas été suffisamment sollicités. Est-ce que les pompiers pourraient renforcer le lien entre les autorités civiles et les autorités militaires ?

En outre, dans mon département, j'ai la chance d'avoir un hôpital civil et un hôpital militaire. Qui a coordonné les offres de soins entre ces deux types d'hôpitaux pendant la crise ?

**M. Jean-Marie Fiévet.** Merci aux rapporteurs pour leur rapport.

En France, l'assistance aux citoyens en cas de catastrophe naturelle est confiée à la sécurité civile, spécialisée dans la gestion de crise. Elle dispose, pour ce faire, de 35 hélicoptères, de 4 avions de transport polyvalents, d'unités militaires spécialisées mais elle peut surtout compter sur les 250 000 sapeurs-pompiers. Nos armées ne viennent qu'en complément. Pensez-vous que la complémentarité et l'organisation entre nos armées et la sécurité civile a été optimale et devrait-elle être améliorée en vue d'une éventuelle prochaine crise ?

J'invite par ailleurs mes collègues parlementaires à lire la note de synthèse émise par la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

**M. Philippe Chalumeau.** Je félicite Joaquim Pueyo pour son élection. Je voudrais aborder le sujet des délégués militaires départementaux. Cette crise a montré qu'il faut probablement réinventer notre modèle pour qu'il se rapproche davantage des citoyens et imaginer de nouvelles collaborations entre la préfecture, les soignants libéraux, les soignants hospitaliers mais aussi les collectivités. Nous devons repenser la démocratie sanitaire, et à cet égard, je m'interroge sur le rôle du délégué militaire départemental, qui a joué un rôle central dans cette crise, et en particulier pour l'acheminement du matériel dans le dernier kilomètre. Il serait intéressant qu'il participe à ce type de réflexions. Par exemple, le délégué militaire départemental pourrait être associé aux travaux des groupements hospitaliers de territoire.

L'étage départemental des agences régionales de santé n'a pas forcément démontré toute sa pertinence, et il faudrait sans doute le recentraliser au niveau des préfetures en associant les collectivités, les hôpitaux et le délégué militaire départemental qui a toute sa place.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Monsieur Lejeune, dans notre rapport, nous n'abordons que de façon très subsidiaire la question de la dépendance des armées envers les prestataires civils. Cela étant, cette question fait partie des points d'alerte qui nous ont été signalés par plusieurs interlocuteurs, notamment aux Antilles et dans la zone Sud-Est. Elle s'est notamment posée s'agissant de prestataires de nettoyage des locaux qui ont manqué à l'appel à un moment donné, leurs salariés ayant fait valoir leur droit de retrait. Il a donc fallu que des ressources propres aux unités interviennent. Cette situation a amené le ministère des Armées à revoir certains de ses contrats pour les fiabiliser en vue de futures crises. Cette question nous renvoie aussi à la réflexion qu'a exposée le chef d'état-major de l'armée de Terre devant notre commission, selon qui les unités devaient retrouver de l'autonomie pour pouvoir être projetées plus facilement et être plus résilientes en cas de crise. Le sujet ayant été clairement identifié, la balle est maintenant dans le camp de l'état-major pour faire évoluer les choses.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Monsieur Marilossian, nous avons constaté lors de nos travaux que la coïncidence entre la zone de défense et de sécurité Sud-Est et la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, avait été unanimement reconnue comme ayant facilité la coopération entre tous les acteurs pendant la crise – on peut comprendre que les choses soient plus simples entre un seul officier général de zone de défense et de sécurité, un seul préfet de région et une seule ARS. *A contrario*, la question de la coopération peut se poser quand la zone de défense ne correspond pas à la région.

Quant aux préfets de département, ils ont effectivement joué un rôle non négligeable. Ce sont eux qui étaient en relation avec les pompiers, les gendarmes et les policiers mais aussi avec les élus – parlementaires ou maires. Il était rassurant pour tous les acteurs de voir leur préfet se mobiliser – et certains préfets l'ont fait. Je suis donc d'accord avec la ministre des Armées pour dire qu'il faut renforcer leur rôle. Le préfet de département, c'est l'État dans son objectivité et sa neutralité et le département étant à échelle plus humaine que les grandes régions, le préfet est lui aussi « à hauteur d'homme ». Il faudra réfléchir au rôle des préfets de département en situation de crise.

Madame Mirallès, à l'avenir, il faudra que les réservistes soient engagés dans les exercices d'entraînement à la gestion de crise. J'ai effectivement proposé de renforcer les réserves et qu'elles soient mobilisées dans tous les départements, y compris là où il y a des régiments. La question de savoir s'il faudrait créer une nouvelle unité de réservistes est pertinente. D'ailleurs, je disais en aparté à Mme la présidente qu'il serait bon de communiquer une synthèse de nos travaux au Premier ministre et à la ministre des Armées : certaines de nos propositions, pragmatiques, pourraient contribuer à l'intérêt général.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Mme Gipson et M. Thiériot l'ont rappelé, les forces armées ont souvent été engagées, comme le prévoit la règle des « 4i », pour assurer la logistique du dernier kilomètre dans la mesure où les moyens civils étaient insuffisants, voire indisponibles. Au ministère des Solidarités et de la Santé, le haut-fonctionnaire de défense nous a confirmé que ce besoin logistique n'était pas pleinement couvert par un autre service de l'État et que le secteur privé « ne savait pas faire ». En cas de crise, le dernier kilomètre

revient donc systématiquement aux armées, qu'il s'agisse de distribution de masques ou d'iode, en cas de risque NRBC, de la surveillance de sites de stockage stratégiques, *etc.* S'il faut prévoir et anticiper cette fonction, il n'est pas nécessaire de l'inscrire au chapitre des missions des armées telles qu'elles figurent dans le Livre blanc. Il s'agit plutôt d'une question de coopération, d'anticipation et de gestion de crise à traiter au niveau interministériel. Cette question rejoint d'ailleurs celle des SDIS.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Pour revenir sur la question de la réserve, nous avons proposé de créer de nouvelles compagnies de réservistes, ce qui serait très utile pour renforcer le lien armées-nation. S'il y avait une mission à faire sur les réserves, allez voir un pays comme le Canada – la réserve y est très bien organisée. Ce pays a des réservistes partout qui se mobilisent, qui encadrent les cadets de la défense et qui sont présents lors des fêtes patriotiques, en tenue et avec les fanfares militaires.

Concernant les DMD, certains sont à portion congrue de trois ou quatre militaires. Or, ils contribuent au lien armées-nation. J'ai entendu dire qu'il n'y aurait plus de DMD dans certains départements : je ne sais pas si cela est vrai mais il faudrait que la commission de la Défense soit attentive à cela. De même que l'on considère que le préfet joue un rôle important auprès de l'armée – même s'il n'a pas de pouvoir sur elle –, il faut absolument garder les DMD dans les départements car ils peuvent assurer un lien, inciter à la création de classes défense dans les collèges, recruter, *etc.*

S'agissant des SDIS, on n'a peut-être pas suffisamment communiqué sur le rôle très important qu'ils ont joué dans le cadre de la pandémie. La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France a vivement réagi car elle ne s'est pas sentie assez mise en valeur en dépit des compétences professionnelles des sapeurs-pompiers. Ces derniers étant très impliqués sur les territoires, que ce soit lors de gros incendies, de grandes inondations ou de cette pandémie, il faudrait les associer à des exercices déclinés dans les départements sous l'égide du préfet de zone.

**M. Pierre Venteau, co-rapporteur.** Monsieur Le Gac, le comité santé-défense se réunit à l'échelle stratégique pour discuter de l'offre de soins. On n'a pas trouvé de déclinaison opérationnelle de ce comité à l'échelle zonale ou des ARS, qui permette de faire dialoguer un hôpital militaire et un hôpital civil. On a plutôt ressenti un défaut de coopération et une étanchéité entre eux. Il faudrait faire vivre ce dialogue.

Monsieur Chalumeau, la question se pose de savoir comment, à l'échelle d'un territoire, faire fonctionner la santé au quotidien en cas de crise. Vous avez évoqué la démocratie en santé au niveau territorial. Se pose aussi la question de l'anticipation et de la gestion des crises. Le DMD a sa place dans une instance départementale chargée de la santé, dans une logique de gestion de crise, dans un format qui reste à déterminer. L'échelon départemental des ARS ayant globalement été inefficace, on a intérêt à se doter d'une unité de santé au niveau du territoire qui fédère tous les acteurs – la médecine libérale, la santé publique, les politiques et le DMD – afin de faire fonctionner demain la démocratie en santé sur les territoires.

Monsieur Ardouin, voici deux préconisations à court terme : d'une part, le recensement, sous l'égide des préfets, de l'ensemble des équipements de protection individuelle ainsi que des risques et les moyens à l'échelle départementale – afin de concevoir

un plan de continuité en cas de deuxième vague. D'autre part, nous préconisons d'impliquer d'emblée les militaires dans les réunions préfectorales. Cela a été fait à certains endroits, pas à d'autres. Or, c'est la seule solution pour anticiper et mobiliser les moyens nécessaires.

**M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur.** Je vous remercie de vos questions. Ce rapport me semble très utile – de même que tous les rapports « flash ». Je voudrais remercier et féliciter notre présidente d'avoir eu l'idée géniale de créer des missions « flash ». Cela fait de nombreuses années que je suis dans cette commission : jamais nous n'avions jusqu'ici mobilisé en aussi peu de temps de nombreux acteurs pour publier un rapport assorti de propositions concrètes. Il serait bon que le Gouvernement soit au courant de ces travaux pour pouvoir s'en inspirer. Je remercie également, avec mon co-rapporteur, les deux membres de l'administration qui nous ont accompagnés dans nos travaux. Enfin, chers collègues, j'ai presque envie de diffuser en mairie tous les propos que vous m'avez adressés ce matin. (*Sourires.*)

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Je remercie nos co-rapporteurs. L'intérêt de ces missions « flash » est de nous permettre de rester agiles, comme on le demande à nos forces militaires. Nous devons nous adapter à cette crise qui vient secouer nos modes d'intervention et nous interroger sur la manière de répondre au mieux aux besoins de nos concitoyens.

*La commission autorise à l'unanimité la publication du rapport.*

La commission a ensuite procédé à la désignation de Mme Carole Bureau-Bonnard, rapporteure pour avis sur le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération bilatérale en matière d'instruction militaire (n°3245).

\*

\* \*

*La séance est levée à onze heures cinq.*

\*

\* \*

#### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Jean-Philippe Ardouin, M. Thibault Bazin, M. Christophe Blanchet, M. Jean-Jacques Bridey, M. Philippe Chalumeau, Mme Françoise Dumas, M. Jean-Marie Fiévet, Mme Séverine Gipson, M. Fabien Gouttefarde, Mme Anissa Khedher, M. Jean Lassalle, M. Didier Le Gac, M. Christophe Lejeune, M. Jacques Marilossian, M. Nicolas Meizonnet, M. Philippe Michel-Kleisbauer, Mme Patricia Mirallès, Mme Josy Poueyto, Mme Natalia Pouzyreff, M. Joaquim Pueyo, Mme Nathalie Serre, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Sabine Thillaye, M. Stéphane Trompille, M. Pierre Venteau

*Excusés.* - M. Florian Bachelier, M. Xavier Batut, M. Stéphane Baudu, M. Olivier Becht, M. Sylvain Brial, M. André Chassaingne, M. Alexis Corbière, M. Olivier Faure, M. Yannick Favennec Becot, M. Richard Ferrand, M. Stanislas Guerini, M. Christian Jacob,

Mme Manuëla Kéclard-Mondésir, M. Gilles Le Gendre, M. Franck Marlin, M. Philippe Meyer, Mme Monica Michel, M. Gwendal Rouillard, M. Joachim Son-Forget, M. Aurélien Taché, Mme Laurence Trastour-Isnart, Mme Alexandra Valetta Ardisson