

La gestion des fréquences en temps de crise

Par **Claire LANDAIS**

Secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité nationale

La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter⁽¹⁾.

Les retours d'expérience des crises majeures les plus emblématiques de ces vingt dernières années ont montré que la désorganisation des télécommunications constituait un élément majeur d'aggravation de la crise. En effet, les moyens de communication utilisés aujourd'hui, dans toute leur diversité, permettent la coordination de la gestion de la crise et une plus grande rapidité de réaction. Par ailleurs, il est important que les populations touchées puissent communiquer avec les services de secours, la sécurité publique et leurs proches, en disposant d'un moyen permettant de poser des questions.

Lors de l'attentat contre le *World Trade Center* à Manhattan le 11 septembre 2001, 200 000 lignes téléphoniques et 100 000 lignes informatiques ont été totalement interrompues, les téléphones mobiles saturés, et les communications radio désorganisées ; en ont résulté de lourdes conséquences sur l'organisation des secours avec un impact important en vies humaines. Lors de l'accident industriel de l'usine AZF, toutes les lignes de communication filaires ou mobiles ont été très rapidement saturées, hors réseau résilient (réseau RIMBAUD) et moyens radio des services de secours. L'attaque du Bataclan a occasionné une saturation de la téléphonie mobile et des problèmes de synchronisation des moyens radio entre primo-intervenants. Après le passage de l'ouragan Irma, un *black-out* complet a été constaté instantanément (6 septembre 2017), qui n'a été résorbé qu'au bout de sept jours par réinstallation progressive – réparation câble sous-marin, Radio-Guadeloupe et TNT (9 septembre), puis reprise progressive de la couverture des réseaux mobiles (13-14 septembre). Plus récemment, en marge des manifestations des « gilets jaunes », des éléments se sont attachés à détruire des moyens de diffusion (TDF) et certains moyens de communication, sans doute afin d'isoler les populations et d'empêcher les autorités de communiquer.

La question de la gestion des fréquences en cas de crise se révèle donc primordiale.

Les responsabilités du Premier ministre dans la gestion des crises

La direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures est assurée par le Premier ministre en liaison avec le Président de la République. Ensemble, ils fixent les objectifs de sortie de crise et les stratégies de relations internationales et de communication.

Le Premier ministre « dirige l'action du Gouvernement (article 20 de la Constitution) ». A ce titre, il « prépare et coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure⁽²⁾ ». Pour exercer ses responsabilités dans ce domaine, il s'appuie sur l'un de ses services, le SGDSN.

(1) Article L. 1111-1 du Code de la défense.

(2) Article L. 1131 1 du Code de la défense.

Le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale

Dans le domaine de la gestion de crise, le SGDSN élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, veille à son application et conduit des exercices la mettant en œuvre. La mission de planification de défense et de sécurité nationale vise :

- à préparer la Nation, dans toutes ses composantes, étatiques ou non, à des crises majeures ;
- à assurer la continuité de l'Etat et des fonctions essentielles de la Nation.

Les plans comportent un volet communication important, qui indique quels flux d'information doivent circuler, entre les acteurs de la gestion de crise d'une part, et avec la société civile d'autre part.

Moyens de communication en situation de crise

Plusieurs moyens de communication doivent transmettre la voix, des données, des images. Ils doivent être résilients dans le sens où ils doivent fonctionner malgré les menaces qui pèsent sur les télécommunications (saturation, pannes graves et défaillances des réseaux, catastrophes naturelles et industrielles, malveillances et attaques physiques ou numériques, indisponibilité des ressources humaines).

La voix reste le moyen privilégié pour transmettre rapidement des ordres, des directives ou des informations. Ainsi, la téléphonie et la radio sont deux services de communication qui permettent l'interaction entre les deux correspondants, avec une mise en œuvre facile. En outre, la voix, quand elle est de bonne qualité, peut permettre d'identifier un interlocuteur.

Les autres services de transmission de données (sms et mms, messagerie, accès à des portails, visiophonie) sont utilisés en gestion de crise, avec un besoin de mobilité de plus en plus prononcé. Ils permettent de partager les informations avec un grand nombre d'acteurs.

Dans un contexte de multiplication des crises, désormais régulières et à l'ampleur croissante, il est avant tout fondamental de considérer les moyens de communication, **et en particulier les moyens de communication hertziens**, comme **des outils majeurs** de la gestion de crise. Ils permettent en effet aux autorités d'assurer leurs fonctions dans la gestion de crise.

Ainsi la gestion de crise est à la fois horizontale (au niveau local du département et des départements limitrophes) et verticale (vers la zone de défense et de sécurité, vers le niveau ministériel central – cabinets, centre de crise, service du haut fonctionnaire de défense, directions centrales d'administration, CIC).

Au niveau local, le préfet de département, en tant que représentant de l'Etat dans le département, a un rôle prédominant dans la gestion d'une situation de crise (cf. décret 2004-734 du 29 avril 2004). Il est le seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publics.

Il peut s'appuyer sur le soutien de la zone de défense et de sécurité lorsque l'événement dépasse les capacités disponibles au sein de son département.

Avant la crise, le préfet doit anticiper les risques et préparer la réponse de l'Etat en crise. Il doit identifier les risques et préparer la population. Pour remplir sa mission, le préfet de département peut armer sa cellule de crise, le centre opérationnel départemental (COD), qui regroupe l'ensemble des acteurs de la crise qui sont les relais des acteurs de terrain. Le COD est un outil interministériel de gestion de crise, dont l'objectif est de faire remonter toutes les informations du terrain, de les analyser et de les transmettre au préfet pour faciliter la conduite stratégique de la crise et la prise de décision.

Il s'appuie sur les services de l'Etat du département, les directions interdépartementales interministérielles, le commandant de groupement de gendarmerie départementale, le directeur départemental de la sécurité publique, le délégué militaire départemental.

Les moyens de communication hertziens (radio)

Concernant les moyens de communication hertziens, le spectre radioélectrique qu'ils utilisent est une ressource économique rare et convoitée, que l'Etat soumet donc à régulation selon les modalités précisées aux articles L. 41 et suivants du Code des postes et communications électroniques.

En pratique, sa gestion quotidienne est répartie entre un petit nombre d'affectataires, que sont les principales administrations de l'Etat utilisatrices de fréquences⁽³⁾, l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes (ARCEP) et le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), ainsi que, outre-mer, les gouvernements locaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Ces affectataires répartissent ensuite les bandes dont ils disposent entre utilisateurs publics ou privés, selon des procédures qui leur sont propres, constituant ainsi le tableau national de répartition de bandes de fréquences (TNRBF), qui est tenu par l'Agence nationale des Fréquences (ANFR) et validé par le Premier ministre.

Or, les nécessités de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat commandent que, dans les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 « en cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population » et L. 2141-3 du Code de la défense⁽⁴⁾, « le droit de soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, les sujétions indispensables », seules soient autorisées les émissions indispensables, et cela sous le contrôle de l'Etat.

En effet, les situations « de crise » impliquent une intensification de l'activité des organismes chargés de la sécurité intérieure et de l'ordre public et entraînent, par voie de conséquence, un accroissement plus ou moins important des besoins en fréquences, notamment pour le fonctionnement des transmissions ou des outils de détection de ces organismes de défense militaire ou civile. Ces besoins accrus ne peuvent être satisfaits que par prélèvement sur les fréquences mises à la disposition d'autres utilisateurs moins prioritaires.

Aussi est-il nécessaire, dès le temps de paix, de recenser et d'identifier précisément les bandes de fréquences susceptibles d'être réaffectées en temps de crise au profit des forces de défense et de sécurité, ainsi que la liste des stations radioélectriques prioritaires pour ces mêmes besoins de défense et de sécurité, dont la permanence de fonctionnement et la protection doivent être assurées (y compris en matière de communication gouvernementale), et de prévoir à l'inverse les mesures de restriction s'appliquant à toutes les autres stations.

L'allocation de fréquences

L'Agence nationale des Fréquences établit et actualise pour le compte du Secrétaire général de la Défense nationale, et selon ses directives, en liaison avec les administrations et autorités concernées, le tableau national de répartition des bandes de fréquences spécifique au temps de crise, et le mémento de temps de crise.

(3) Intérieur, Défense, Equipement (Aviation civile, Météo, Ports et Navigation Maritime), Recherche et Espace.

(4) Issus des articles 2 et 6 de l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense.

Le Code des postes et communications électroniques (art. R20-44-11) confie à l'ANFR l'allocation des bandes de fréquence entre les affectataires⁽⁵⁾. Elle prend la forme du tableau national de répartition des bandes de fréquence – TNRBF, qui est ensuite soumis à l'approbation du Premier ministre par arrêté⁽⁶⁾. La révision du TNRBF est faite au rythme des conférences mondiales avec les affectataires. En complément, l'ANFR assure la gestion et le contrôle de l'utilisation des fréquences⁽⁷⁾.

Lorsqu'un affectataire (ministère de la Défense) souhaite utiliser en priorité, même temporairement, une bande de fréquence qui ne lui est pas allouée, il faut qu'il en fasse la demande à l'ANFR, qui mène alors les travaux de concertation entre les affectataires en vue d'une proposition de modification du TNRBF.

Cette procédure n'est pas adaptée à une situation d'urgence du fait des délais pour la mettre en œuvre. C'est ce qui a été démontré encore récemment : le ministère des Armées, lors des attentats du 13 novembre 2015, a eu besoin de pouvoir utiliser ses moyens de communications radio opérationnels en milieu urbain, pour l'opération SENTINELLE, ce qui nécessitait de pouvoir utiliser les fréquences d'un autre affectataire. Il s'est tourné directement vers l'ARCEP qui a affecté temporairement au ministère des Armées des fréquences dont l'utilisation ne devait pas porter à conséquence, sans toutefois que cela soit inscrit dans le TNRBF, afin de répondre aux circonstances exceptionnelles.

Le besoin de pouvoir réallouer plus rapidement des bandes de fréquences est avéré pour les moyens de communications actuels, en cas de maintien du niveau élevé de menace d'attentat terroriste sur le sol français.

C'est pourquoi un arrêté du Premier ministre, élaboré en concertation étroite avec les ministères affectataires des fréquences et les autorités de contrôle, permet à l'Agence nationale des Fréquences d'organiser les modalités procédurales permettant l'adoption d'un tableau national des bandes de fréquences (TNRBF) comportant l'affectation des ressources spectrales additionnelles au profit des ministères de l'Intérieur et des Armées, en cas de menace, au sens de l'article L. 1111-2 du Code de la défense.

Le texte de l'arrêté rappelle les missions de l'Agence nationale des Fréquences dans son premier article puis, dans ses articles 2 et 3, précise les tâches à effectuer pour la préparation et la validation de modifications du tableau national de répartition des bandes de fréquences qui prévoient une réserve de fréquences utilisables pour assurer l'ordre public et la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. Les modifications apportées au tableau national de répartition des bandes de fréquences n'entrent en vigueur qu'à compter de la constatation par le pouvoir exécutif d'une des situations mentionnées à l'article L. 1111-2 du Code de la défense.

Cet arrêté a été pris le 30 août 2018 en application de l'article L. 43 du Code des postes et des communications électroniques relatif aux objectifs de l'Agence nationale des Fréquences dans les circonstances prévues à l'article L. 1111-2 du Code de la défense.

Si ses dispositions ont un caractère technique, cet arrêté apporte utilement sa pierre au dispositif global de la réponse de l'Etat aux crises majeures.

(5) Ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, haut commissaire de la République dans les collectivités d'outre-mer, administration de l'aviation civile, administration de la météorologie, autorités administratives indépendantes CSA et ARCEP, Centre national d'Etudes spatiales, télécommunications dans les collectivités d'outre-mer.

(6) Art. L. 41 du Code des postes et télécommunications électroniques - CPCE. « Le Premier ministre définit, ..., les fréquences ou bandes de fréquence radioélectriques qui sont attribuées aux administrations de l'Etat... »

(7) En particulier, en application du R20-44-11 alinéa 11 du CPCE, elle gère les fréquences pour réseaux mobiles professionnels, et les fréquences utilisées à titre temporaire.