

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Cardot

Prénom : Patrice

Institution ou entreprise : ministère de la Défense

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Intitulé de votre contribution : Repenser certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat en matière de sécurité nationale

Résumé de votre contribution :

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens. Or, l'organisation de l'Etat telle qu'elle résulte de la Constitution, des codes ou des décrets et ordonnances qui s'y rapportent, ne permet de toute évidence pas à l'appareil public d'assurer de manière efficace sa mission de sécurité sanitaire, et plus généralement, ses missions relevant de la sécurité nationale qui ne relèveraient ni de la défense nationale, ni de la sécurité intérieure. Se référer au principe de précaution pour justifier les mesures adoptées lors de la gestion de la crise pandémique, selon des processus qui ont régulièrement conduit le Conseil constitutionnel à établir à leur égard des réserves et/ou la non-conformité à la Constitution, en ignorant les objectifs de valeur constitutionnelle assignés à l'Etat dans le cadre de sa stratégie de sécurité nationale, n'exonère en rien ce dernier des obligations de moyens et de résultats qui lui incombent pour exercer ses responsabilités pour chacune des fonctions stratégiques d'anticipation/connaissance, de prévention, de protection, d'intervention (et de dissuasion). Les choix politiques opérés depuis les années 2010 qui ont conduit à privilégier la défense nationale et la sécurité intérieure en leur accordant le bénéfice de Codes, de Livres blancs et de Lois de programmation pluriannuelle qui leurs soient spécifiques ont conduit à mettre entre parenthèses la nécessité d'honorer les obligations régaliennes de doter la sécurité sanitaire

des moyens capacitaires attachés à ses objectifs, et dont le code de la santé publique liste les différentes dimensions. Après avoir défini sa stratégie en matière de sécurité nationale, la France s'est dotée, par décret, d'un Conseil de défense et de sécurité nationale. Si ce décret est présenté comme étant davantage porteur d'une réorganisation que d'un bouleversement dans le fonctionnement des institutions, dès lors qu'existaient déjà un Conseil de défense ainsi qu'un Conseil de sécurité intérieure, il confirme simultanément l'absence du ministre en charge de la santé dans ses différentes configurations, tout en illustrant les lacunes du dispositif étatique du plus haut niveau quant à la gouvernance publique de la totalité des dimensions de la sécurité nationale. Or, si l'organisation de la Défense nationale est parfaitement définie et codifiée en France sur la base des dispositions idoines de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que du Code de la défense nationale, si celle de la sécurité intérieure est clairement précisée dans le Code de la sécurité intérieure, il n'en est toujours rien s'agissant de l'organisation de la Sécurité nationale d'un point de vue global, cette notion n'étant apparue dans le corpus du droit national qu'à l'occasion de l'adoption, conformément aux orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, de la loi du 29 juillet 2009 de programmation militaire pour les années 2009 à 2014. En effet, la dernière version consolidée de la Constitution de la Vème République ne contient toujours aucune disposition spécifique relative à l'organisation de l'Etat et à la répartition des compétences et responsabilités publiques en matière de Sécurité nationale, dans toutes ses dimensions. A l'instar du décret instituant le Conseil de défense et de sécurité nationale, elle prive l'Etat, comme la Nation, d'une organisation qui aurait pu être renforcée pour permettre à la France de mieux appréhender les défis globaux posés à la Sécurité nationale dans son acception la plus extensive. Le vide constitutionnel créé par cette situation est d'autant plus incompréhensible que l'ensemble des Etats membres de l'UE, au premier rang desquels la France, ont pris résolument le parti d'inscrire des dispositions relatives à la Sécurité nationale dans le titre "espace de liberté, de sécurité et de justice" du traité sur le fonctionnement de l'UE (composante clé du traité de Lisbonne), décidant ainsi, en vertu du principe d'attribution des compétences à l'Union européenne, de partager avec l'Union certaines de leurs compétences en la matière. Dans un tel contexte, le Président de la République, bien que disposant de sa capacité à mobiliser le Conseil de défense et de sécurité nationale et tous les autres conseils compétents pour intervenir dans ce domaine, comme le Premier ministre, bien que disposant fonctionnellement du soutien du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, n'ont pas une visibilité suffisante sur les initiatives prises par les ministères en charge des différents volets de la sécurité nationale, pour pouvoir en moduler, et plus globalement lorsque la situation l'exige, pour en diriger la mise en application, tels des chefs de guerre.

Repenser certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat en matière de sécurité nationale

La présente contribution se positionne au croisement des deux thèmes suivants :

1. Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques
- et 4. Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Exposé des motifs :

1. Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques

I - Extraits du document introductif relatifs au chapitre intitulé '**Au niveau des politiques publiques : anticipation et précaution**'

« Après le renversement de priorités qui s'impose pendant la période critique, comment s'organisera, dans la durée, la difficile mise en cohérence des objectifs sanitaires, des objectifs économiques, des considérations budgétaires, ... et des autres objectifs de politique publique ?

Au-delà de ses implications scientifiques et technologiques, le principe de précaution a vocation à organiser notre rapport collectif aux risques, notre manière d'anticiper dans l'incertitude. Ce qui le rend difficile à intégrer dans le fonctionnement ordinaire des politiques publiques c'est qu'il ne peut se modéliser selon un simple calcul coût/bénéfice, compte tenu précisément de l'incertitude du risque qu'il ambitionne de prendre en charge. A fortiori dans le cas du risque extrême, donc le coût pour la France peut représenter plusieurs centaines de milliards d'euros, mais avec une probabilité d'occurrence très faible.

Cependant, si « gouverner, c'est prévoir », alors l'identification de risques systémiques majeurs, même très peu probables, doit impérativement se traduire dans les choix politiques, y compris au prix de dépenses qui se seront, si tout se passe bien, avérées inutiles. Et comme gouverner c'est aussi « choisir », selon l'expression de Pierre Mendès-France, il revient aux responsables politiques d'assumer les choix qui sont faits au nom de ce principe de précaution et qui ne peuvent être évalués à l'aune des mêmes standards que d'autres aspects de l'action publique. Inévitablement, quand le temps s'écoule après une catastrophe et plus encore après une catastrophe évitée, la tentation de négliger ce principe gagne du terrain, et crée de nouvelles vulnérabilités. L'exemple de la grippe H1N1 montre toutefois qu'une polémique sur le coût de la prévention peut apparaître dès le lendemain de la crise évitée.

C'est donc de façon transversale et dans la durée, et non pas uniquement au sujet de risques auxquels nous sommes actuellement exposés, qu'il faut envisager la place de la précaution dans les politiques publiques. Cela suppose de faire évoluer les indicateurs d'évaluation de différents dispositifs, afin d'accorder une place plus importante aux enjeux de robustesse ou de résilience, aux dépens des objectifs d'efficience, notamment.

Sur le plan de la méthode, cela pourrait se traduire par une généralisation de « stress tests » pour les politiques publiques, qui auraient pour vocation de mesurer la capacité de différents services à résister à un choc majeur (pas nécessairement une épidémie, car la prochaine crise ne ressemblera pas forcément à celle-ci, mais pourrait être une crise financière, une panne électrique ou informatique de grande ampleur, une attaque chimique, une guerre, l'éclatement de la zone euro ou de l'Union européenne, etc.).

Une réévaluation de la notion de précaution entraînerait une refonte significative du référentiel de nos politiques publiques, de leurs grands objectifs et de certains de leurs outils ; elle semble particulièrement adaptée à une époque caractérisée à la fois par l'identification de bouleversements majeurs et inéluctables à court et à moyen terme (liés notamment au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité) mais dont les conséquences concrètes et territorialisées ne sont pour l'instant que mal connues. Et c'est précisément quand l'État ne sait pas tout qu'il doit déployer des politiques de précaution (voir aussi l'axe « savoirs/pouvoirs/opinions »).

Pour autant, cette incertitude ne doit pas nécessairement aboutir à une forme de passivité à l'égard de l'avenir : l'anticipation ne se réduit pas à la précaution, en particulier lorsque s'impose à la puissance publique un défi de redémarrage économique, après la mise à l'arrêt que constitue le confinement généralisé. Sans singer ce qui a été accompli au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'idée de « planification » peut être remise au goût du jour, compte tenu notamment de plusieurs impératifs : renforcer l'indépendance (nationale ou européenne) dans la production de certains biens et services stratégiques, conduire nos sociétés vers la neutralité carbone, favoriser une gestion sobre des ressources, ce qu'il est impossible d'obtenir en laissant les acteurs privés en disposer comme ils le souhaitent.

Pour atteindre de tels objectifs, le niveau européen semble incontournable, à la fois au niveau de la conduite de politiques publiques orientées vers le long terme et au niveau de l'effort de recherche nécessaire pour inventer et déployer les outils adéquats. En matière de solidarité, l'ampleur des actions nécessaire plaide pour une coordination européenne des politiques publiques.

D'un autre côté, la construction de politiques résilientes, adaptées aux ressources et aux vulnérabilités des différents territoires, ne peut sans doute pas être pilotée au seul niveau national, mais doit reposer également sur l'échelon local, plus apte à identifier les multiples dimensions des difficultés rencontrées par les acteurs (individus, entreprises, associations...) et les réponses disponibles immédiatement pour faire face à telle ou telle catastrophe. »

II - Extraits du document introductif relatifs au chapitre intitulé '**Au niveau de l'État : cohésion et orientation**'

« Dans la crise, le rôle de l'État va au-delà de ce que représentent les services publics et les politiques publiques ; il est sollicité en tant qu'entité globale, représenté par son chef quel qu'il soit, et fait figure de centre névralgique de la riposte face au risque. Dans l'après-crise, son rôle n'est pas moins essentiel, à plus d'un titre.

Le rôle proprement politique de l'État est alors d'organiser de façon cohérente, juste et démocratique (conditions de leur acceptabilité et de leur efficacité) les mesures de déconfinement techniquement envisageables, et de veiller à l'équilibre entre des principes aussi fondamentaux les uns que les autres mais qui peuvent, dans une situation donnée, entrer en conflit (la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, par exemple). Et c'est précisément parce que l'État dispose seul des moyens, y compris contraignants, pour mettre en œuvre ce type de compromis, qu'il est essentiel qu'ils se construisent sur des bases aussi démocratiques que possibles.

Certains débats qui s'ouvrent mettront à rude épreuve nos conceptions de la liberté et de l'égalité : quels usages des données personnelles de santé pour lutter contre l'épidémie ? peut-on prendre des mesures différenciées de restriction de la liberté de circuler selon l'âge des personnes ? selon les régions de résidence, dans une République pourtant indivisible ? On ne sait dire encore dans quel cadre et dans quelles conditions se conduiront ces débats éminemment sensibles.

La question se pose aussi pour les décisions qui vont modeler « l'après ». C'est le chef de l'État qui a ouvert ce champ de réflexion dans son adresse aux Français le 12 mars, en nous invitant à « **interroger notre modèle de développement** », à partir de ses vulnérabilités et de ses failles, et à **définir collectivement ce qui relève d'enjeux stratégiques et doit à ce titre être, au moins en partie, soustrait à la logique du marché.**

Parce qu'il ne se résume pas à une collection de dispositifs d'action publique mais joue un rôle-clé dans la construction et la consolidation de la communauté nationale, la responsabilité de l'État est d'assurer les conditions de l'expression des préférences collectives et des besoins communs, qui sont susceptibles d'entraîner une réorientation de notre modèle de développement et de nouvelles articulations entre l'action individuelle et l'action collective (transition écologique, principes de la protection sociale, libertés publiques, Emmanuel Macron, président de la République, Adresse aux Français, le 12 mars 2020. 8 nouveaux espaces démocratiques...) et de mettre en œuvre les orientations qui résultent de l'expression de ces préférences.

La perspective de la sortie de la crise sanitaire du Covid-19, si elle doit effectivement s'accompagner d'une réflexion collective sur le « monde d'après », peut-elle faire l'économie d'un **nouvel exercice de délibération démocratique, dont la forme reste à inventer ?**

Et doit-elle aboutir à une **rénovation de nos institutions, visant à les rendre plus adaptées aux impératifs qu'elles rencontrent (plus réactives, plus prévoyantes, plus démocratiques) ?** »

4. Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

III - Extraits du document introductif relatifs au chapitre intitulé '**Au niveau de l'État : cohésion et orientation**'

« Dans la phase d'anticipation, sur la scène publique française, on a plutôt « minimisé » le risque d'épidémie. Comment l'expliquer ? on peut invoquer le souvenir de la grippe H1N1, qui joue le rôle de « référentiel négatif » : les pouvoirs publics auraient, à l'époque, « sur-réagi », au point que la montée de barrières préventives apparaît, début 2020, comme déraisonnable. Est-ce le résultat d'un savoir insuffisant ou insuffisamment consolidé, d'un biais cognitif nous rendant davantage attentifs aux messages les plus rassurants, tant que l'incertitude demeure, ou plus profondément d'une incapacité collective à imaginer une situation qui exigerait des mesures économiques et sociales radicales ?

Les différents pays n'ont d'abord pas semblé apprendre beaucoup les uns des autres. Le fait que l'épidémie ait touché les pays les uns après les autres n'a pas suffi pour construire, au cours de l'émergence de la crise une expérience cumulative, susceptible de permettre à ceux plus tardivement atteints de tirer les leçons des premiers pays contaminés : de fait, les différentes courbes d'évolution du nombre de personnes hospitalisées ou décédées ne sont pas tellement à l'avantage des derniers pays touchés... Comme si chaque pays avait eu la certitude qu'il s'en sortirait mieux que les autres, c'est finalement toujours au pied du mur, au moment où elles apparaissent inévitables, que les décisions extrêmes (type confinement) ont été prises – elles n'ont en définitive véritablement été mises en débat ni avant d'être prises, ni au moment d'être adoptées, en France comme ailleurs.

En France, c'est au moment de l'entrée dans la crise que le Conseil scientifique, dispositif d'expertise ad hoc, est mis en place. La création d'une instance spécifiquement vouée à synthétiser la connaissance

scientifique au service de la lutte contre le Covid-19 est un choix que seuls certains pays ont fait, d'autres ayant préféré s'appuyer directement sur les structures institutionnelles préexistantes (agences...).

Le choix français peut être questionné : visait-il à unifier la parole scientifique adressée au décideur public, à partir d'une pluralité de disciplines pertinentes pour aborder les différents aspects de la crise (infectiologie, épidémiologie, réanimation, médecine de ville mais aussi sociologie et anthropologie) ? à éviter la cacophonie, sur la place publique, entre diverses institutions savantes (agences, académies...) ? à permettre l'exécutif de maîtriser les questions adressées aux scientifiques et de bénéficier ainsi d'un accès spécifique aux avis sur lesquels il pourrait prendre appui dans ses décisions et sa communication ?

IV - Extraits du document introductif relatifs au chapitre intitulé '**À moyen terme : les défis de soutenabilité**'

« Chaque crise constitue une situation spécifique dans laquelle les savoirs nécessaires sont de natures différentes, et les prochaines ne se ressembleront sans doute pas.

Si l'on se projette sur des enjeux de long terme, il faut aller au-delà des questions soulevées par une crise singulière, et tirer différents fils de questionnements ; en particulier les trois suivants : l'articulation entre les formes de mobilisation de connaissances en temps de crise et leur consolidation en temps « normal » ; l'élargissement des savoirs scientifiques utilisés par l'action publique, notamment à ceux qui pourront revêtir une dimension stratégique pour l'avenir ; l'animation d'un dialogue sciences-société qui facilite, dans la durée, l'appropriation démocratique des controverses sociotechniques. Ce sont ces questions que nous proposons d'explorer en priorité ici, et sur lesquelles nous sollicitons des contributions.

Questions de temporalités : expertise de crise et expertise de temps ordinaire

S'il est classiquement reconnu que le temps de la recherche scientifique est toujours décalé par rapport à celui de l'action politique, à celui des médias et du débat public, les situations de crise exacerbent ces tensions et rappellent deux impératifs : d'une part la nécessité d'engager, en temps « normal », des efforts de recherche et d'assemblage de connaissances sur des sujets qui, en l'absence de crise, ne semblent pas revêtir de caractère immédiatement crucial (et d'utiliser effectivement ces connaissances disponibles pour anticiper les crises possibles) ; d'autre part la nécessité de pouvoir mobiliser très rapidement, au moment où la crise surgit, des outils et des personnels de recherche pour mettre à disposition des décideurs publics la connaissance la plus précise « en temps réel ».

Or l'épidémie que nous connaissons est caractérisée, comme de nombreux autres phénomènes contemporains, par un processus d'accélération générale, lié notamment à l'urbanisation et à la mondialisation. Cette accélération rend d'autant plus nécessaires la précaution et la préparation, faute de quoi c'est le régime de l'urgence qui s'impose (dans le champ de la connaissance comme dans celui de l'action) et avec lui toutes les tentations de s'affranchir des règles qui avaient été instaurées au préalable, parfois pour le meilleur et souvent pour le pire.

Face au risque d'un pilotage de la recherche à courte vue, excessivement dicté par des enjeux de court terme, au rythme de la succession des « appels à projet » inspirés par les dernières crises, il faut sans doute réaffirmer la nécessité d'un financement pérenne de la recherche sur un nombre significatif de domaines dont il est hautement probable qu'ils seront déterminants dans les décennies à venir. De tels travaux étant, en revanche, sans garantie de retour sur investissement, il semble inévitable qu'ils bénéficient d'un soutien prioritairement public, au nom de l'intérêt général. Les États et les opinions publiques sont-ils prêts à cet effort ? (voir l'axe « Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ? ») Que faut-il mettre en commun au niveau d'une « Europe de la

recherche » ? Et comment mobiliser, au-delà de la recherche publique et de la R&D privée, l'ensemble des acteurs sociaux susceptibles d'y contribuer ?

Du côté des décideurs publics, leur réactivité en temps de crise suppose une forme de familiarité avec les outils scientifiques et techniques permettant d'appréhender des phénomènes dits « extrêmes » (mais dont il est probable qu'ils voient leur fréquence augmenter, dans la mesure où ils sont en partie causés par nos propres activités). Plus généralement, il importe d'œuvrer à une meilleure compréhension du monde anthropocène, autrement dit d'un monde caractérisé par la puissance des interactions réciproques des humains avec leur « environnement » naturel – avec le système-Terre dans son ensemble, composé de réalités qui relèvent du social, du biologique et du physique, sans qu'on puisse les appréhender dans des catégories extérieures les unes aux autres. Pour y parvenir, au-delà des efforts de recherche, c'est sur la **formation des responsables administratifs, de celles et ceux qui élaborent et conduisent les politiques publiques, qu'il faudra agir, afin de les outiller pour utiliser au mieux, quel que soit leur rôle, les connaissances disponibles sur les sujets-clés.**

Enfin, face aux crises comme face aux enjeux de long terme, les mêmes défis s'imposent aux acteurs publics locaux comme nationaux, aux acteurs privés et aux citoyens en général, si bien que c'est toute une culture commune qu'il s'agit de développer et de partager, fondée sur les connaissances relatives à nos manières d'habiter la Terre, comme nous avons jusqu'à présent considéré que la formation du citoyen supposait une « instruction civique ».

Questions de disciplines : quelles connaissances stratégiques aujourd'hui et demain ?

Face à la complexité des enjeux de l'époque, rien ne serait plus illusoire que d'espérer une science englobante qui nous permettrait d'appréhender ce que l'on a besoin de savoir – et plus encore de croire que ce genre de connaissance pourrait nous dispenser de débats et de controverses sur ce qu'il convient d'en faire. Pour autant, les crises sanitaires aiguës comme les transformations durables qui accompagnent le changement climatique, l'effondrement de la biodiversité et la destruction des écosystèmes imposent l'idée qu'il faut notamment développer davantage notre connaissance du monde vivant, auquel nous appartenons, et de nos interactions avec lui (voir l'axe « Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? »).

Si ces connaissances existent, et doivent être approfondies, il est essentiel de réfléchir aux façons de les faire entrer dans les processus de décision publique, alors qu'elles en sont aujourd'hui trop largement absentes (en tous cas en dehors des moments perçus comme exceptionnellement critiques). Cela suppose (en sus des enjeux de formation évoqués plus haut) un travail de transformation des outils de pilotage de l'action publique ; au-delà des batteries d'indicateurs de suivi et d'évaluation, des outils de modélisation et de simulation qui permettent aux décideurs de mobiliser les acquis de la science économique et qui montrent leurs limites dans les situations comme celles que nous vivons aujourd'hui, il importe que les décideurs publics, mais aussi les médias et les citoyens se familiarisent avec les spécificités des modalités de connaissances propres au monde vivant, qui modélisent des phénomènes souvent non-linéaires (développements exponentiels, comme dans certaines épidémies ; boucles de rétroaction, comme avec la destruction de la biodiversité ; effets de seuil, comme avec le réchauffement climatique...). Faute de quoi nous nous exposons notamment à une insuffisante compréhension des risques que nous courons, et nous aurons tendance à concentrer notre attention, au moment de décider, sur les données qui entrent dans les indicateurs et dans les modèles dont nous disposons – souvent des données trop étroitement « économiques ».

De ce point de vue, la crise sanitaire actuelle peut jouer un rôle dans la prise de conscience du caractère impératif de cet élargissement du spectre des disciplines mobilisées dans la décision publique : non seulement du côté des sciences du vivant mais aussi du côté des sciences sociales et

des sciences comportementales. Qu'il s'agisse de comprendre les interactions humaines qui favorisent ou ralentissent la propagation d'un virus, de concevoir les messages diffusés pour améliorer la pratique du lavage des mains, ou encore de discuter de la pertinence d'une application mobile de suivi des malades, on perçoit la nécessité d'une approche globale, étayée par le concours de disciplines hétérogènes (anthropologie, sociologie, histoire, géographie, droit, humanités numériques...), qui doivent pourtant être mises en dialogue pour éclairer la décision.

Cependant, la prochaine crise majeure ne sera pas nécessairement une épidémie – et le changement climatique, lui, ne constitue pas une crise (aiguë) mais une transformation durable du monde que nous habitons. Se pose alors la double question de la façon dont l'action publique peut s'outiller scientifiquement face à ces défis et dont les opinions publiques peuvent s'emparer des connaissances disponibles. Si certains des savoirs mis en avant dans le contexte de la crise sanitaire (sur le lien entre déforestation et risque d'épidémie, par exemple) peuvent servir à la lutte contre la perte de biodiversité, leur capacité à mobiliser acteurs publics et citoyens n'est pas la même dès lors que la perception du risque est moins proche, ou moins intime.

*Lorsque le danger semble imminent et proche, l'action s'impose, dans l'urgence ; mais un péril comme le changement climatique, s'il apparaît faussement comme lointain, exige tout autant une action immédiate, y compris dans l'incertitude de ce que seront, à moyen terme, ses traductions concrètes dans nos vies. C'est sans doute aussi à partir de cet enjeu que devra être conduit un **travail de réinterprétation et de revalorisation du « principe de précaution »**, qui porte précisément sur la manière d'articuler connaissance et action en situation d'incertitude et d'articuler les enjeux de long terme et les décisions à court terme. Revaloriser le principe de précaution, c'est à la fois reconnaître que l'on n'est pas capables de mesurer l'ensemble des risques auxquels on est exposés et néanmoins agir dans l'incertitude, faire en sorte de s'y préparer au mieux, en ayant conscience de ces vulnérabilités, même si la survenue des dommages est incertaine. »*

Observations

1° L'organisation de l'Etat et la répartition des compétences et responsabilités sont inadaptées pour une gestion efficace de crises systémiques en regard des objectifs constitutionnels

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Or, l'organisation de l'Etat telle qu'elle résulte de la Constitution, des codes ou des décrets et ordonnances qui s'y rapportent, ne permet de toute évidence pas à l'appareil public d'assurer de manière efficace sa mission de sécurité sanitaire, et plus généralement, ses missions relevant de la sécurité nationale qui ne relèveraient ni de la défense nationale, ni de la sécurité intérieure.

Qu'est-ce que la stratégie de sécurité nationale ? Quelles sont ses missions ?

« La stratégie de sécurité nationale a pour objectif de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation.

Sa première finalité est de défendre la population et le territoire, car il s'agit du devoir et de la responsabilité de premier rang de l'État.

La deuxième est d'assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale : elle correspond à la fois aux nécessités de sa sécurité propre, qui se joue aussi à l'extérieur de ses frontières, et aux responsabilités que la France assume, dans le cadre des Nations unies et des alliances et traités auxquels elle a souscrit.

La troisième finalité est de défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État : les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives, le respect de la dignité humaine, la solidarité et la justice.

À ces objectifs concourent :

– *la politique de défense, en totalité. Il lui revient d'assurer la sécurité de la nation face aux risques d'agression armée, le respect de nos engagements internationaux en matière de défense, la contribution de la France au maintien de la paix et de la sécurité internationales, la participation à la protection de la population sur le territoire en appui des dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, et à l'étranger ;*

– *la politique de sécurité intérieure, pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité quotidienne et individuelle des personnes et des biens, et la politique de sécurité civile. Au titre de la sécurité nationale, la politique de sécurité intérieure et **la politique de sécurité civile** doivent assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale du pays en cas de crise, et défendre les intérêts de sécurité de la nation contre toute menace non militaire susceptible d'y porter atteinte ;*

– *d'autres politiques publiques, en premier lieu la politique étrangère et la politique économique, qui contribuent directement à la sécurité nationale.*

La sécurité de la France peut être mise en péril par l'action d'États ou de groupes qui se jouent des frontières et utilisent toutes les ressources de la mondialisation. Elle peut être touchée par des catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale.

La sécurité de la France, comme celle de l'Europe, doit donc être pensée de façon plus globale. La stratégie de sécurité nationale embrasse aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques.

Elle doit prendre en compte tous les phénomènes, risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation.

Une différence de nature demeure entre les atteintes à la sécurité résultant d'initiatives hostiles, et celles que ne sous-tend aucune intention malveillante, comme les catastrophes naturelles. Mais l'exigence d'anticipation, de préparation et de rapidité dans la réaction est la même pour nos concitoyens dans les deux cas.

Plusieurs principes devront dès lors guider la stratégie de sécurité nationale.

ANTICIPATION-RÉACTIVITÉ

*Les incertitudes qui pèsent sur l'évolution de notre environnement international et son haut degré d'imprévisibilité obligent à prendre en compte le risque de surprises ou de ruptures stratégiques. Les surprises stratégiques sont des évolutions ou des événements inattendus par leur nature ou leur ampleur, qui modifient ou infléchissent les données de la sécurité internationale. Certains événements peuvent constituer de véritables ruptures, entraînant, lorsqu'elles surviennent, une transformation radicale des fondements de la sécurité des États qui y sont exposés. **La prise en compte de ce risque impose de développer d'une part des capacités d'anticipation et de connaissance, d'autre part des capacités d'adaptation et de réaction rapides. Les unes comme les autres doivent être à la base de notre stratégie et recevoir une très haute priorité dans l'effort que la nation consent pour sa défense et sa sécurité.***

Les mêmes impératifs impliquent de développer la polyvalence des forces armées comme celle des dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile. Les moyens militaires ou de sécurité doivent en effet pouvoir être employés dans des contextes très différents et être capables de faire face, à bref délai, à des changements dans l'intensité des risques auxquels ils peuvent être exposés à l'occasion de leurs engagements.

RÉSILIENCE

La résilience se définit comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière.

La nature des crises possibles dans les prochaines années appelle la prise en compte, dans la stratégie de sécurité nationale, de l'objectif de résilience. C'est en effet un devoir pour l'État de se préparer à répondre aux situations dans lesquelles pourraient être mis en cause la vie de la population ou le fonctionnement régulier de la vie économique, sociale ou institutionnelle du pays.

Cela suppose une organisation des pouvoirs publics conçue dès le temps de paix pour prendre en compte les hypothèses du temps de crise, et l'établissement de priorités dans les capacités de renseignement, d'analyse et de décision. La résilience suppose aussi d'organiser la coopération entre l'État et les collectivités territoriales, pour la complémentarité des moyens, et entre l'État et les entreprises privées dans les secteurs stratégiques (énergie, communication, santé, alimentation).

Accroître la résilience des institutions démocratiques, de la société et de la vie économique constituera donc un objectif fondamental de la stratégie de sécurité nationale, mise en oeuvre par l'État et l'ensemble des collectivités publiques.

CAPACITÉ DE MONTÉE EN PUISSANCE

La perspective de conflits majeurs de haute intensité, donc de guerres, impliquant la France, si elle n'est pas la plus probable, reste plausible.

Une dégradation des relations internationales, conjuguée à des ruptures politiques ou stratégiques, peut faire réémerger une menace globale, notamment militaire, sur l'Europe et la France.

Nos choix stratégiques doivent donc préserver la capacité du pays à faire monter en puissance et adapter ses forces militaires et civiles, ses capacités industrielles et ses moyens de formation, en fonction de ce type d'évolution. »

Source : **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale** (Tome 1 - Première partie)

Se référer au principe de précaution pour justifier les mesures adoptées lors de la gestion de la crise pandémique, selon des processus qui ont régulièrement conduit le Conseil constitutionnel à établir à leur égard des réserves et/ou la non-conformité à la Constitution, en ignorant les objectifs de valeur constitutionnelle assignés à l'Etat dans le cadre de sa stratégie de sécurité nationale¹, n'exonère en rien ce dernier des obligations de moyens et de résultats qui lui incombent pour exercer ses responsabilités pour chacune des fonctions stratégiques d'anticipation/connaissance, de prévention, de protection, d'intervention (et de dissuasion).

Les choix politiques opérés depuis les années 2010 qui ont conduit à privilégier la défense nationale et la sécurité intérieure en leur accordant le bénéfice de Codes, de Livres blancs et de Lois de programmation pluriannuelle qui leurs soient spécifiques ont conduit à mettre entre parenthèses la nécessité d'honorer les obligations régaliennes de doter la sécurité sanitaire des moyens capacitaires attachés à ses objectifs, et dont le code de la santé publique² liste les différentes dimensions.

Après avoir défini sa stratégie en matière de sécurité nationale, la France s'est dotée, par décret, d'un Conseil de défense et de sécurité nationale³.

Si ce décret est présenté comme étant davantage porteur d'une réorganisation que d'un bouleversement dans le fonctionnement des institutions, dès lors qu'existaient déjà un Conseil de défense ainsi qu'un Conseil de sécurité intérieure, il confirme simultanément l'absence du ministre en charge de la santé dans ses différentes configurations, tout en illustrant les lacunes du dispositif étatique du plus haut niveau quant à la gouvernance publique de la totalité des dimensions de la sécurité nationale.

Or, si l'organisation de la Défense nationale est parfaitement définie et codifiée en France sur la base des dispositions idoines de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que du Code de la défense nationale⁴, si celle de la sécurité intérieure est clairement précisée dans le Code de la sécurité intérieure⁵,

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

<https://www.vie-publique.fr/rapport/33131-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013>

² Code de la santé publique

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665>

³ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale - Version consolidée au 15 mai

2020 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021533568&dateTexte=20200515>

⁴ Code de la défense nationale

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307>

⁵ Code de la sécurité intérieure

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20120618>

il n'en est toujours rien s'agissant de l'organisation de la Sécurité nationale d'un point de vue global, cette notion n'étant apparue dans le corpus du droit national qu'à l'occasion de l'adoption, conformément aux orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, de la loi du 29 juillet 2009 de programmation militaire pour les années 2009 à 2014.

En effet, la dernière version consolidée de la Constitution de la Vème République ne contient toujours aucune disposition spécifique relative à l'organisation de l'Etat et à la répartition des compétences et responsabilités publiques en matière de Sécurité nationale, dans toutes ses dimensions.

A l'instar du décret instituant le Conseil de défense et de sécurité nationale, elle prive l'Etat, comme la Nation, d'une organisation qui aurait pu être renforcée pour permettre à la France de mieux appréhender les défis globaux posés à la Sécurité nationale dans son acception la plus extensive.

Le vide constitutionnel créé par cette situation est d'autant plus incompréhensible que l'ensemble des Etats membres de l'UE, au premier rang desquels la France, ont pris résolument le parti d'inscrire des dispositions relatives à la Sécurité nationale dans le titre "espace de liberté, de sécurité et de justice " du traité sur le fonctionnement de l'UE (composante clé du traité de Lisbonne), décidant ainsi, en vertu du principe d'attribution des compétences à l'Union européenne, de partager avec l'Union certaines de leurs compétences en la matière⁶.

Dans un tel contexte, le Président de la République, bien que disposant de sa capacité à mobiliser le Conseil de défense et de sécurité nationale et tous les autres conseils compétents pour intervenir dans ce domaine, comme le Premier ministre, bien que disposant fonctionnellement du soutien du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, n'ont pas une visibilité suffisante sur les initiatives prises par les ministères en charge des différents volets de la sécurité nationale, pour pouvoir en moduler, et plus globalement lorsque la situation l'exige, pour en diriger la mise en application, tels des chefs de guerre.

⁶ Ratifié par les 27 Etats membres de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009. L'Etat français l'a ratifié en 2008 après un vote largement majoritaire en faveur de sa ratification par le Congrès.

Alors que certains Etats ont préalablement consulté leur Cour constitutionnelle pour apprécier la compatibilité du Traité de Lisbonne avec leur propre Constitution ou Loi fondamentale, il n'en a pas été de même en France, le Conseil constitutionnel n'ayant pas le statut de Cour constitutionnelle. Les questions soumises au Conseil constitutionnel à son égard n'ont pas véritablement porté sur le fond du Traité.

Etait-on alors vraiment certain que ce nouveau traité était totalement compatible avec la Constitution française dans sa version d'alors lorsqu'il a été ratifié par le Congrès réuni à Versailles en février 2008 ?

Quand bien même je me félicite que cette ratification ait pu intervenir en France, je considère avec Michel Rocard fort d'un avis informel qu'il avait alors sollicité du Conseil constitutionnel, que ce n'était pas le cas. Le document

ci-joint présente les principaux arguments de cette thèse :  [Traité-de-Lisbonne-et-Révision-de-la-Constitution-française.pdf](#) !

L'analyse critique est conduite en vertu du principe de sécurité juridique ; elle porte sur les dispositions relevant des blocs de constitutionnalité des deux textes qui ont trait - ou devraient avoir trait - à la 'sécurité nationale'.

2° L'Etat a perdu la 'boite à outils' collective lui permettant d'identifier, d'anticiper et de répondre aux risques susceptibles de porter atteinte à la sécurité sanitaire.

Nb : D'autres contributions développent plus substantiellement d'autres aspects de ce point précis⁷.

Les dysfonctionnements déplorés lors de la gestion de la crise pandémique, qui dépassent largement les erreurs de communication, que ce soit au niveau gouvernemental ou au niveau territorial, ou dans les médias mainstream sur lesquels le gouvernement a pris l'habitude de s'appuyer pour communiquer ses messages et/ou tester les opinions, est d'abord la conséquence d'un très sensible affaiblissement du niveau d'intelligence collective de l'Etat.

Le sentiment d'impréparation générale à la gestion d'une crise pandémique, bien au-delà de la question capacitaire, tant au niveau de l'Etat central qu'au niveau territorial (préfectures, sous-préfectures, agences régionales de santé, ...) est d'autant plus inacceptable que l'Etat n'est pas censé se trouver démuné au regard des dispositions inscrites dans le Plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale »⁸ (Octobre 2011)

Comment a-t-il pu prendre des mesures qui vont à l'encontre des dispositions d'un plan national en activité qui stipule, dans sa présentation :

« Le Gouvernement, tirant les enseignements de la gestion de l'épisode pandémique de 2009 et des différents retours d'expériences et évaluations qui ont été conduits, a procédé à une réforme en profondeur du plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale ».

Ce plan décrit la stratégie de réponse de l'Etat, en privilégiant la flexibilité et l'adaptation aux caractéristiques de la pandémie. Il intègre une phase de préparation afin que chacun, dans son secteur de responsabilité, puisse être prêt, le jour venu, à faire face à la crise.

Au-delà de l'Etat, le plan « Pandémie grippale » concerne l'ensemble des collectivités publiques, des professionnels de santé et des acteurs socio-économiques, qui participe de la réponse à la situation de pandémie. Les élus de l'ensemble des collectivités locales sont fortement impliqués, notamment les maires qui, s'appuyant sur leurs services et mobilisant le cas échéant le monde associatif, veillent à la situation des personnes vulnérables, aux règles générales d'hygiène et garantissent le bon fonctionnement des services de proximité indispensables à leurs concitoyens.

Mais une pandémie est d'abord une crise sanitaire dont la réponse s'appuie sur les professionnels de santé, qu'ils exercent à l'hôpital, en cabinet, en établissement d'accueil ou d'enseignement, en entreprise, en officine...

⁷ 1° Laure Vagner-Shaw : « Dispositif de maîtrise des risques : tout est en place mais les secrétaires généraux des ministères s'en sont-ils réellement saisis ? »

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dispositif_de_maitrise_des_risques.pdf

2° Patrice Salini : « On a perdu la boîte à outils collective ... »

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/on_a_perdu_la_boite_a_outils_collective.pdf

⁸ Document d'aide à la préparation et à la décision n°850/SGDSN/PSE/PSN Octobre 2011 (Ce plan abroge et remplace le plan national n° 150/SGDN/PSE/PPS du 20 février 2009)
https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/plan_pandemie_grippale_2011.pdf

La médecine de proximité revêt à ce titre une importance majeure pour la prise en charge des malades. Les professionnels sont naturellement associés aux principales décisions qui doivent être prises en cas de déclenchement du plan. Les responsables d'entreprises, y compris petites ou moyennes, peuvent aussi voir la pandémie contrarier leur activité et ils doivent donc en assurer la continuité.

Enfin, chaque citoyen a un rôle à jouer. Il peut contribuer à atténuer les effets de la pandémie par le respect des règles d'hygiène, par son action solidaire auprès des personnes isolées ou par son action pour la poursuite de la vie sociale.

Face à un risque toujours présent de pandémie grippale, le plan national et les documents qui l'accompagnent ont vocation à constituer un guide d'aide à la prise de décision pour l'ensemble des acteurs et à les aider dans leurs missions respectives. »

Comment les institutions ont-elles pu faire la démonstration d'une telle impréparation alors même que la France s'est dotée dès 2010 d'un vaste réseau national dédié à la résilience nationale.

Résilience France⁹ assure l'animation du réseau des professionnels de la prévention et de la gestion des crises face aux risques et aux menaces majeurs. Qu'ils soient issus des secteurs privés ou publics, qu'ils soient fournisseurs ou utilisateurs de systèmes et/ou de services, Résilience France leur assure une connaissance du domaine et de son actualité et leur offre un lieu unique d'échanges, d'informations et de débats. Au sein de Résilience France, opérateurs d'infrastructures, entreprises, collectivités locales, administrations centrales dialoguent et partagent l'information sur les questions touchant à la prévention, la préparation, la gestion de crise, la continuité d'activité, la résilience structurelle et la résilience des organisations et du pays face aux grands risques.

Grâce à la participation à de nombreux projets de recherche, notamment européens, Résilience France a tissé un réseau international d'excellence dans les domaines de la résilience et de la gestion des situations d'exception et entretient des rapports avec les meilleurs spécialistes mondiaux. Elle participe à la filière de sécurité nationale.

Comment dès lors expliquer le sentiment d'impréparation des services concernés de l'Etat, confirmé en de multiples circonstances, alors que certains d'entre eux ont eu l'occasion de prendre part aux exercices de stress tests réalisés dans le cadre d'un vaste projet européen financé par le 7^{ème} programme-cadre de RDT de l'UE (au titre de la recherche pour la sécurité) : le projet EDEN¹⁰

Aucun retour d'expérience en n'aurait donc été tiré ? Il est permis d'en douter sauf à considérer que les secrétaires généraux des différents ministères et collectivités concernées ont fait passer par pertes et profits les acquis comme les dispositions inscrites dans les instructions interministérielles idoines.

Que s'est-il passé ?

Que ce soit en raison des modalités des différentes phases de la réforme de l'Etat ou en raison de la pyramide des âges, le départ en nombre de l'appareil d'Etat central d'une quantité importante de seniors détenant des savoirs et savoirs faire particulièrement critiques, et l'arrivée, dans les plus hautes fonctions du gouvernement (ministres, conseillers ministériels, haute administration) comme au sein de l'Assemblée nationale, de jeunes cadres ou parlementaires sans expérience ni méthode pour piloter ou contrôler les politiques publiques, notamment en situation de crise, a favorisé une perte de la mémoire collective des savoirs, des savoirs faire dans de nombreux registres de l'intervention publique.

⁹ Voir le site : <https://www.hcfdc.org/>

¹⁰ <https://eden-security-fp7.eu/eden,id,11,about.html>

La très grande variété des dimensions intervenant dans la gestion d'une crise de nature systémique requiert des approches globales nourries par des grilles de lecture et des expertises multiples qui procèdent d'une analyse de systèmes complexes auxquels seuls des ingénieurs d'un certain profil sont préparés.

Alors qu'il n'existe pas de Conseil général de la santé, force est de relever que les différents conseils généraux attachés aux grands corps techniques de l'Etat ont vocation et participent à analyser les grandes problématiques relatives aux secteurs d'activités placés sous la responsabilité de leur ministre de tutelle, à identifier les opportunités, à anticiper les risques, à émettre des recommandations de portée opérationnelle et ainsi à offrir aux membres du gouvernement comme aux organismes compétents en charge des instruments objectifs indispensables à leur processus décisionnel.

Les choix politiques qui ont présidé à la relative mise en sommeil de ces grands corps techniques au profit de profils soit plus spécialisés, soit plus administratifs et/ou politiques, ont amputé l'Etat de ses compétences d'exception qui ont permis à la France de rejoindre le club des grandes puissances militaires, technologiques et industrielles dans les années d'après guerre.

Mais une interrogation cruciale demeure !

Comment expliquer l'extrême dépendance de la France à des pays tiers non européens (Chine, Etats-Unis) dans des secteurs stratégiques particulièrement critiques alors que le ministère en charge de l'économie dispose d'une direction générale des entreprises, au sein de laquelle se trouve un service à compétence nationale à l'information stratégique et à la sécurité économiques¹¹ ?

¹¹ Décret n° 2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques »

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000031943420&dateTexte=20190321&fbclid=IwAR2pw-NGi6AjgKcjqbJVEDzxKr35nakNzbiEHAuSNu6XP8akPNWo4rQ2NWO>

Recommandations

Recommandation 1 : intégrer enfin la sécurité nationale dans le bloc constitutionnel du droit fondamental national

Recommandation 2 : Redéfinir le socle conceptuel et fonctionnel de l'écosystème national de sécurité

La sécurité est une affaire trop importante pour n'être laissée qu'à l'appréciation des ministères de la défense et de l'intérieure.

Une réflexion collective doit être engagée, peut-être sous la forme d'Etats-généraux de la sécurité, par France Stratégie, en partenariat notamment avec le SGDSN, pour que soit redéfini - selon une approche pluridisciplinaire - l'écosystème national de sécurité autour des fondamentaux qui caractérise tout système de sécurité¹².

Recommandation 3 : Elaborer un livre blanc de la sécurité sanitaire, préalablement à l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle pour la sécurité sanitaire

La stratégie de sécurité nationale définit des objectifs dont la réalisation n'est possible qu'à la condition du respect le plus scrupuleux d'une stratégie de moyens/capacités.

Encore faut-il que cette dernière trouve une traduction dans des lois de programmation pluriannuelle dont l'exécution doit être garantie par des dispositions d'ordre constitutionnel appropriées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

¹² Essai de caractérisation conceptuelle et fonctionnelle de tout système de sécurité
<http://regards-citoyens.over-blog.com/article-essai-de-caracterisation-conceptuelle-et-fonctionnelle-de-tout-systeme-de-securite-50780231.html>