

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

n°14



Enjeux de la Sécurité et de la Défense

Également dans ce numéro :

Une revue scientifique pour penser la sécurité globale

Des mutations en cours, un débat embryonnaire

Culture policière et militaire

« Guerre économique »

Les réseaux critiques



octobre-décembre 2010

Sécurité globale et protection sanitaire

Le cas de la grippe AH1N1 : essai de lecture critique

Jacqueline DOMENACH



© dabobabo - fotolia.com

La notion de sécurité globale s'est imposée dans le champ stratégique comme mode de réponse privilégiée face aux mutations engendrées par la mondialisation. Elle désigne davantage un nouveau mode de pensée de l'action publique qu'elle ne dégage des catégories scientifiques propres à penser la réalité. L'analyse de la qualification du risque sanitaire montre, si l'on regarde l'exemple de la grippe A (H1N1) et la gestion de ce risque par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), un glissement vers une forme de catastrophisme basé sur l'utilisation de méthodes de la peur et de l'irrationalité. Face à l'expression d'un nouveau pouvoir dogmatique, il convient plus que jamais de recommander la constitution d'un pouvoir critique et l'instauration de lieux de débat au sein des autorités d'énonciation des risques.

Global security and health protection

The A H1N1 influenza case : a critical approach attempt

The concept of global security has imposed itself in the strategic domain as the best possible way to respond to the transformations generated by globalisation. It refers more to a new manner to reflect on public action than it reveals scientific categories designed to think about realities. The assessment of rating health risk shows, with reference to the A (H1N1) influenza and the relevant risk management by the World Health Organisation (WHO), a drift towards some sort of "catastrophism" based on using fear and irrationality methods. Confronted to the expression of a new unbending power, it is more than ever necessary to recommend the establishment of a critical power and of debating places within the risk-stating bodies.



Jacqueline Domenach

Professeur de droit public à l'université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, elle enseigne le droit administratif et le droit des libertés publiques. Elle est l'auteur d'ouvrages et d'articles sur le droit de la responsabilité, du droit des collectivités territoriales et du droit de la sécurité intérieure en Europe.

La peur des populations face aux épidémies est une des données essentielles de la compréhension des comportements humains. Jean Delumeau souligne dans son ouvrage sur *La peur en Occident* que « Dans l'Europe du début des Temps modernes, la peur, camouflée ou manifestée, est présente partout »¹, vision apocalyptique de la situation provoquée par la peste durant plusieurs siècles. Cette réalité cauchemardesque semble désormais révolue. La modernité est passée par là et les discours dominants sont ceux de la rupture avec les situations passées, rupture fondée notamment sur le pouvoir scientifique, sur la capacité à anticiper les menaces de pandémie, sur la maîtrise des risques sanitaires. Au-delà de l'opposition tranchée entre obscurantisme du passé et rationalité du monde contemporain, il est pourtant essentiel d'interroger les conditions de mise en œuvre de la prévention des risques sanitaires et du traitement des pandémies aujourd'hui pour ne pas rester « tête courbée » face à la vérité scientifique. Un tel questionnement a pour objet d'identifier les fondements et les conditions de l'action publique dans la lutte contre les risques sanitaires et en particulier l'enjeu des peurs et du « catastrophisme ». L'évolution de l'action publique, désormais pensée et encadrée en référence à la conception de « sécurité globale », est un élément essentiel à prendre en compte pour la compréhension des politiques sanitaires. Ce référentiel est, avec l'introduction du principe de précaution, lourd de conséquences sur l'énonciation des risques, leur formulation et perception et sur le traitement des pandémies. Il pourrait expliquer l'inversion qui conduit à passer désormais d'une phase d'optimisme caractérisée par la capacité des sociétés à vaincre la vulnérabilité à une phase de pessimisme dominée par « la religion du catastrophisme »². L'exemple de la grippe A (H1N1) et la gestion de ce risque par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) devraient permettre d'appréhender les stratégies mises en œuvre, tant du point de vue de l'identification des risques qu'au regard des politiques proposées.

Une lecture critique de l'identification des risques sanitaires

Il est nécessaire de s'interroger avant tout sur les changements récents de l'appréhension des risques sanitaires. La référence à la notion de sécurité globale contribue à

modifier le sens et la qualification des questions sanitaires. La globalisation introduit de nouvelles références et de nouvelles justifications de l'action publique et modifie également la nature des rapports entre science et politique. La sécurité globale est avant tout l'expression de la surdétermination d'un espace mondial sans frontières, de celle de notions comme la complexité des sociétés modernes et de l'interdépendance des problèmes relevant du champ de la sécurité, notion englobante tant du point de vue géographique que fonctionnel. Une telle approche ne peut que légitimer le rôle des organisations internationales et en particulier de l'OMS dans la détermination et la qualification des risques. Une telle référence discursive laisse peu de place à la contestation et aux critiques. La vérité est une et n'autorise guère le doute, surtout s'il est extérieur à l'organisation.

La sécurité globale, une nouvelle référence incontestable de la qualification des risques sanitaires

Il convient avant tout de relever que la notion de sécurité globale emprunte davantage au registre de la stratégie politique qu'à la formulation de catégories d'analyse des réalités. L'approche en terme de sécurité globale, dont l'origine se trouve dans la pensée américaine, est érigée en France en référence de pensée d'action publique. Cette émergence qui trouve son point d'orgue en France dans le rapport de M Alain Bauer remis en mars 2008³, pose une question intéressante quant à la superposition entre différentes catégories d'analyse scientifique et références utiles à la stratégie politique, ainsi qu'au regard des liens qui peuvent les unir ou les opposer. À la lecture du rapport, on ne peut qu'avoir l'impression que tout est dans tout et que les corrélations sont devenues totales et incontournables pour justifier une mise en réseau sans précédent.

Il est avant tout certain que la référence à la notion de globalité se veut à la fois une réponse aux mutations liées à la mondialisation, mais à cet égard il serait intéressant de s'interroger sur les liens entre mondialisation et globalisation, sauf à confondre les deux notions. Nous dirons que ces deux notions visent des réalités différentes pour considérer la globalisation comme étant le lieu de redéfinition de l'action publique ou encore le mode de légitimation d'un nouveau jeu d'acteurs publics et privés, tandis que la

....

(1) Jean Delumeau, *La peur en Occident*, Hachette, Coll. Pluriel, 1978, p. 49 et voir en particulier l'analyse concernant la peste, p 132 à 187

(2) Henri Atlan, « La religion du catastrophisme », *Le Monde* du 29 mars 2010

(3) Alain Bauer, « Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Déceler – Etudier – Former : un voie nouvelle pour la recherche stratégique – Rapprocher et mobiliser les institutions publiques chargées de penser la sécurité globale », rapport remis le 20 mars 2008, *Les cahiers de la sécurité*, avril - juin 2008, supplément au n° 4

mondialisation se situerait davantage dans le registre factuel de l'état des lieux des relations des acteurs notamment économiques. L'introduction de la notion de globalisation comme thématique scientifique, mais surtout comme mode de réflexion de l'action publique oblige à mettre en évidence les enjeux et les conséquences sur les modes d'intervention des États et des organisations internationales. Tout semble imposer, à travers cette notion, une recomposition des rapports entre États et organisations internationales, c'est-à-dire à introduire un nouveau jeu des acteurs publics, à préciser les relations entre acteurs publics et privés, à aussi penser les risques dans un champ essentiellement international et non plus national et de voir dans les risques une référence inévitablement sans frontières. Ce référentiel connaît peu de mise en cause des conséquences négatives qu'il serait susceptible d'induire. Les postulats s'imposent sans remise en cause et constituent une dogmatique qui marginalise totalement d'autres analyses de la détermination des risques. La banalisation des justifications telles que les notions de progrès, de complexité, de prolifération brouillent désormais toute capacité critique et rend quasiment impossible toute proposition différente ⁴.

Enfin, la notion de globalisation, dans son traitement renouvelé de l'action politique, vise un domaine de plus en plus large et dont les limites sont indéterminées, imposant des obligations indéterminées aux autorités publiques nationales et transformant la nature de la mise en jeu de la responsabilité publique. Avec l'introduction dans le champ normatif du principe de précaution, la tendance ne peut que pousser toujours plus avant la qualification anticipée de menaces sanitaires et des conséquences dramatiques sur le fonctionnement des sociétés. À cet égard, il est intéressant de noter que dans la présentation du plan de lutte contre la grippe A, la dimension économique occupe une place de choix ⁵. Quant à la frontière entre menace et risque, le langage est plus qu'incertain.

Parce que l'analyse en terme de globalité relève aussi d'une approche idéologique qui est, dans sa capacité à dire les risques sanitaires, l'expression d'un pouvoir dogmatique, ne faudrait-il pas recommander la constitution d'un pouvoir critique et l'instauration de lieux de débat au sein des autorités d'énonciation des risques ? Repenser les valeurs de référence ne met en rien en cause les réussites de l'OMS, mais oblige simplement à la diversification des référentiels de pensée, parce que la diversification de la pensée est une saine méthode d'action. La force des présupposés et des modèles incontestables ne peut que

....

(4) Pierre Victor Tournier, « Relevé de conclusions », in Rapport Bauer précité

(5) Voir en particulier le règlement sanitaire international de l'OMS de 2005, ISBN 978 924 258041 9

(6) Henri Atlan, « La religion de la catastrophe », op cité

(7) La référence à la grippe espagnole

constituer un danger dogmatique. Les prophéties du malheur ne permettent guère aux sociétés de penser leur avenir. Rompre avec certaines certitudes, telles que l'approche globalisante des problèmes, conduirait sans doute à mieux prendre en compte les particularismes des sociétés et loin d'opposer globalité et spécificité, ne faudrait-il pas interroger désormais autrement la survenance et la qualification des risques sanitaires ? Au lieu de penser risque global, de penser dans un même temps bio terrorisme et pandémies, ne faudrait-il pas réintroduire les spécificités des sociétés et des populations ? On ne peut, en ce moment de la réflexion, que rejoindre les propos d'Henri Atlan qui fait un rappel aux acteurs publics en insistant sur le fait « que plutôt que sauver la planète, [il vaudrait mieux] sauver les populations dénutries et sans eau potable ⁶. L'enjeu de la relativité de la dogmatique de la qualification des pandémies au niveau de l'OMS est devenu d'autant plus urgent que la contestation de la qualification du risque est quasiment impossible.

Une qualification du risque difficilement contestable

La certitude scientifique a remplacé la croyance et le fatalisme, tout en continuant de relever des mêmes repères de l'incontestabilité. Dès lors que le risque est annoncé par l'OMS comme probable, les contestations d'une telle approche sont quasiment impossibles. Telle est bien la situation dans le cas de la qualification du risque de la grippe A(H1N1). Les références historiques ⁷ deviennent alors un mode de légitimation qui introduit non seulement la peur des populations, mais aussi justifie l'acceptation des révélations scientifiques. La méthode de la comparaison historique des dangers sanitaires est terriblement efficace : et si la nouvelle grippe avait les mêmes conséquences que la grippe espagnole de 1918 ! Le quantitativisme a de lourdes conséquences dans l'imagination populaire.

Dans la méthode de qualification des risques, on relève beaucoup d'utilisation de méthodes de la peur et de l'irrationalité des réactions qui mériteraient des études plus fines. Mais surtout, une telle qualification s'avère d'autant plus difficilement contestable qu'elle met en présence les experts scientifiques qui sont auréolés de la doxa de la vérité scientifique quant à la qualification de risques éventuels. On assiste alors à une sorte de croyance aveugle dans la présentation du danger de pandémie. Toute contestation devient purement et simplement impossible, car elle exprime une négation de l'évidence

et se trouve confrontée à la mise en œuvre du principe de précaution. Les critiques sont érigées en « empêcheurs de tourner en rond » et en opposants dignes des hérétiques de l'Ancien Régime. La dogmatique de la sécurité globale joue à plein sa mission. Elle a introduit un nouveau référent démocratique, celui de « l'opinion mondiale », référence que nul ne connaît, mais qui est pourtant partout présente.

Dans le cas de la grippe A, la qualification du risque par l'OMS joue immédiatement sa fonction et cela sans contestation possible. Les quelques critiques adressées alors sont facilement marginalisées⁸ et ce d'autant que s'immiscent dans le registre de l'intervention publique les effets de l'application du principe de précaution. Le discours de dramatisation s'impose avec force, laissant les contestataires et la relativité quant à la qualification des risques et de leur dimension internationale à la porte de la relégation de l'ignorance.

Ce nouvel idéalisme de la sécurité a trouvé dans la sphère juridique du principe de précaution une réponse incontestée et difficilement contestable. Il est à cet égard intéressant de s'interroger sur le passage de la prévention à la précaution. Dès lors que le principe de précaution, à valeur constitutionnelle, est fondé sur les incertitudes scientifiques, il autorise et légitime toute forme d'action fondée sur de nouveaux postulats largement indiscutés, mais terriblement efficaces du point de vue juridique et notamment du point de vue de la mise en jeu de la responsabilité des personnes publiques⁹. Autrement dit le risque est grand de voir s'imposer, sur le fondement du principe de précaution, une nouvelle « quadrature du cercle » totalement prédictive, c'est-à-dire qui ne laisse plus de place à la clairvoyance quant à la présence de risques éventuels et incertains. Ainsi, le principe de précaution conduit-il les acteurs sur la voie de la décision obligée, même en présence de fortes incertitudes. Le dilemme est devenu un véritable enfermement pour les acteurs publics et privés, parce que les autorités n'ont plus le choix de décider l'existence réelle d'un risque. Peu importe les éléments de véracité du risque, l'essentiel est d'admettre, coûte que coûte, l'éventualité du risque potentiel. Cette approche apparaît, en outre, gagnante dans toutes les situations, puisque soit le risque ne survient pas et on pourra toujours arguer des efforts mis pour éviter sa survenance, soit il est réel et les acteurs bénéficieront de l'aura de l'anticipation et de la capacité à prévoir. Puisque le principe de précaution a été voulu et encensé, alors acceptons en les effets pervers, y compris les risques qu'il comporte en termes d'inaction et de censure de l'analyse des réalités.

....

(8) Gérard Bapt, « Grippe A : un « Timisoara » sanitaire, La responsabilité des experts est engagée », *Le Monde* du 7 avril 2010

(9) Jean-Pierre Dupuy, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Seuil 2002 - Coll. Points 2004, 2^e éd.

Mais une telle approche est aussi à l'origine d'une mutation profonde du processus décisionnel et du jeu des acteurs dans le domaine de la mise en œuvre des solutions pour combattre les risques, globalisation oblige.

Une lecture nécessaire des modalités de l'action publique

L'acceptation du référent à la sécurité globale par les États et les organisations internationales, ainsi que la mise en œuvre du principe de précaution ont modifié profondément les conditions de mise en œuvre de l'action publique. La nouveauté réside principalement dans l'influence croissante des organisations internationales et, pour ce qui concerne la prévention sanitaire, de l'OMS, tandis que se pose désormais la question de la démocratie au sein du processus décisionnel des instances internationales qui n'ont pas pour elles l'histoire souvent troublée de l'objet politique des États Nations.

Les mutations profondes du pouvoir décisionnel et l'impossible contestation

Dès lors que nous sommes dans le domaine de la santé, l'époque moderne n'a guère rompu avec le pouvoir des experts, imposant une différenciation quasi-totale entre le politique, le scientifique et le médical. La sécurité globale comme norme de référence a par contre modifié le positionnement des acteurs entre niveau d'action national et international. À l'expression dominante de ce pouvoir des acteurs que nous qualifierons de « technocratique » ou « d'expertise », s'immisce le pouvoir médiatique. Il ne s'agit pas de faire la critique des médias, mais plus simplement de mettre l'accent sur le fait que la peur « se vend mieux » auprès des lecteurs que les nouvelles rassurantes. Il ne relève pas de notre analyse de penser le rôle des médias dans la configuration des risques sanitaires, mais la question est posée et mérite une étude spécifique. Dans une telle configuration, la capacité du pouvoir de décision du pouvoir politique est largement posée. Tout se passe comme si l'expertise scientifique, notamment dans l'exemple de la gestion de la grippe A(H1N1), disposait d'une autorité prédictive fondée sur l'équivalence dogmatique entre affirmation scientifique et croyance dans la vérité du risque annoncé. Cette nouvelle donne est renforcée par l'introduction du principe de précaution. Nul n'est

désormais en mesure, du point de vue de la légitimité, d'apporter une quelconque contestation du pouvoir d'affirmation des menaces et risques énoncés par les acteurs/experts. Le modèle qui s'impose rend ainsi impossible toute sphère critique ou de débat, parce que les remises en question sont lues comme évidemment infondées et illégitimes. Le modèle actuel du processus décisionnel dans le domaine sanitaire se rapproche dangereusement de la figure du dogmatisme théologique de la peur qui dictait les sociétés passées, la certitude scientifique se substituant à la volonté transcendante et à la volonté maléfice.

L'exemple de la gestion de la grippe A est à cet égard tout à fait révélateur des changements que nous tentons d'analyser. C'est le 24 avril 2009 que l'OMS, par l'intermédiaire de son porte-parole Fadela Chaib, Directrice de l'OMS, lance la première alerte du risque de pandémie de la grippe A, en se référant à la situation du Mexique où 57 cas mortels ont été relevés. De cette situation, c'est bien l'OMS qui lance rapidement une prédiction de risque urgent de santé publique d'ampleur internationale. Cette alerte de l'OMS est alors reprise par les médias qui relayent, sans plus de recul, le risque de pandémie et la logique « catastrophiste ». La dramatisation joue à plein, sans aucune possibilité de relativisation. Le lien entre expertise et médias opère un véritable séisme et impose « la religion de la catastrophe »¹⁰ et de la dramatisation. Tout se passe comme si ceux qui émettent des analyses plus rassurantes ne peuvent être que dans la marginalité et sont reçus comme des contestataires dangereux¹¹. La dogmatique du risque énoncé au niveau international joue à plein et peu d'autorités publiques nationales sont en mesure de défier un tel pouvoir prédictif. Il serait à cet égard intéressant de faire l'analyse des capacités de résistance de certains Etats et notamment de celle de la Pologne. La dimension économique de l'acceptation des impératifs de l'OMS est en outre si importante, que l'objectivité du pouvoir décisionnel ne peut qu'être relativisé.

Le nécessaire renouveau de la pensée de l'action publique des risques sanitaires

La gestion de la grippe A est exemplaire à plusieurs titres et, en particulier, au regard de l'absence de toute acceptation de débats contradictoires, y compris scientifique, mais aussi à la relativité de la capacité de reconnaître le

pouvoir de décision politique face aux affirmations scientifiques. Il est clair que dans la gestion de la grippe A, les acteurs politiques, du moins en France, n'ont fait que se soumettre aux directives de précaution de l'OMS¹². De plus, alors que les médias avaient largement été porteurs du discours « catastrophiste », ils ont relayé de façon beaucoup plus timorée les critiques de la gestion de la grippe A par l'OMS et des conséquences quant au coût économique. Que la religion de la dramatisation soit plus médiatique que les conséquences financières d'une crise est tout à fait compréhensible et un tel constat ne peut qu'exiger une interrogation sur le mode de gouvernance des crises sanitaires. La gestion de la soi-disant catastrophe de la grippe A ne peut qu'interroger sur la nécessité de réviser le processus de qualification des menaces ou des risques et d'imposer l'introduction d'un processus de débat contradictoire. Il faut à tout prix imposer la transparence sur les conditions qui ont présidé aux décisions de l'OMS relatives à la pandémie de la grippe A. Alors que l'approche de sécurité globale induit la prise en compte des enjeux économiques, il ne faudrait pas que le rapport soit inversé et que les intérêts économiques commandent à travers les peurs, leurs intérêts immédiats. Il s'agit avant tout de savoir si les intérêts privés et en particulier ceux des laboratoires ont eu un rôle prépondérant dans l'affirmation d'un risque de pandémie ou si les experts scientifiques ont agi en toute indépendance. Cette expérience pose donc deux questions importantes : celles de l'indépendance de l'OMS vis-à-vis des intérêts privés et celle des responsables politiques nationaux vis-à-vis des enjeux économiques.

À cet égard, la mise en cause directe de la gestion de la crise de la grippe A par l'OMS et l'accusation de « conflit d'intérêts » par la *Revue British Medical Journal* (BMJ), en date du 3 juin 2010, sont révélatrices de la remise en question des conditions de l'action de l'organisation mondiale face à une éventuelle pandémie¹³. L'éditeur en appelle en quelque sorte à l'affirmation d'un contre pouvoir dans le cadre de l'Union européenne qui viendrait contrebalancer la surpuissance de l'OMS. Même si l'affaire reste relativement peu reprise par les médias nationaux, la critique est là pour autoriser plus largement une mise en cause non seulement des méthodes décisionnelles de l'OMS, mais aussi du point de vue des conséquences néfastes du pouvoir de quasi monopole de détermination des catastrophes et selon des référents discursifs largement contestables. La question principale est alors celle de l'autonomie

....

(10) Titre retenu par Henri Atlan dans l'article du *Monde* du 29 mars 2010

(11) Gérard Bapt, « Grippe A : un « Timisoara » sanitaire... », op. cité

(12) Il serait à cet égard intéressant de faire une comparaison des politiques mises en œuvre entre les différents états européens et notamment l'Allemagne et la Pologne

(13) *British Medical Journal* (BMJ) du 3 juin 2010 dans le titre de son éditorial titre sur « le conflit d'intérêt dans la gestion de la grippe Aé.

d'une telle organisation internationale au regard des intérêts privés, des groupes pharmaceutiques et des divers partenaires privés. C'est donc à la fois l'indépendance du pouvoir de décision politique vis-à-vis des intérêts économiques et plus largement de l'introduction de règles démocratiques et, en particulier, de la transparence décisionnelle qui se trouve posée.

Même si la contestation demeure relativement marginale, la crédibilité et la méthode « OMS » du pouvoir décisionnel sont mises en cause. Il est certain que dans cette configuration, la réponse apportée par la Direction de l'OMS est insuffisante ¹⁴. Il est intéressant de souligner que la directrice de l'Organisation reconnaît que « les conflits d'intérêts potentiels sont inhérents à toute relation entre une organisation normative et de développement sanitaire comme l'OMS et l'industrie axée sur le profit ». Puis, c'est davantage sous la forme d'affirmations que de preuves, que la réponse aux critiques est formulée.

Il est difficile de savoir si cette mise en cause de la gestion de la grippe A fera évoluer le processus décisionnel et les relations entre les acteurs au sein de l'OMS, mais la critique est intéressante en ce qu'elle met en évidence le manque de transparence et de débat sur le processus

décisionnel d'une telle organisation. Si la seule réponse est celle de la commitologie, il est alors urgent d'affirmer un contre-modèle et de refuser l'emprise de nature monopolistique d'un tel pouvoir. Sans doute, l'erreur doit être acceptée, mais elle suppose au minimum une évaluation des conséquences d'une telle action et au moins une réflexion sur les conditions d'une nouvelle gouvernance et sur la relativité des référents qui guident l'action de l'organisation.

Conclusion

Tandis que les discours sur la sécurité et la précaution sont fondés largement sur les éléments du changement et de la modernité, on ne peut que s'interroger sur la continuité de l'utilisation de la peur dans le champ du politique ¹⁵ et plus particulièrement dans celui des politiques sanitaires. Quant à la globalisation de l'approche des risques sanitaires, il apparaît urgent de relativiser les modes de pensée et d'action et de mettre en évidence les aspects négatifs et les conséquences induites par une telle conception. Penser une nouvelle forme de contre-pouvoir à l'intervention de l'OMS et au monopole de ses experts est devenu une urgente priorité.

Jacqueline DOMENACH

....

(14) Lettre du Dr Margaret Chan, Réponse de l'OMS au BMJ en date du 10 juin 2010, site de l'OMS

(15) Corey Robin, *La peur, Histoire d'une idée politique*, Armand Colin, 2006

Sécurité et défense globales

Des mutations en cours, un débat embryonnaire

Jean-Jacques ROCHE



© Jörg Vollmer - fotolia.com

Un nouveau discours sur la sécurité globale se met en place qui fait bouger les frontières traditionnelles. Alors que le monde est moins dangereux aujourd'hui qu'il ne l'était hier, les perceptions individuelles génèrent la croissance du sentiment d'insécurité et l'usage du concept de sécurité global s'avère faussement alarmiste. Néanmoins, des mutations sont à l'œuvre, les représentations changent et de nouveaux risques apparaissent qui impliquent des transformations des appareils administratifs et l'ouverture d'un débat mené de manière encore trop largement embryonnaire.

Ongoing transformation, an embryonic debate

A new approach on global security is being implemented, which is altering traditional borders. Although the world is less dangerous nowadays than it was before, individual perceptions trigger a broader sense of insecurity, and the global security concept brought into play proves to be mistakenly alarmist. However, transformations are taking place, representations change and fresh risks arise, which involve alterations to the administrative bodies and a new debate far too embryonic.



Jean-Jacques Roche

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), Directeur de l'Institut supérieur de l'armement et de la défense, il est également romancier et a publié cinq thrillers de politique-fiction : *Sukhoï*, 1987, Presses de la Renaissance et Livre de poche (traduit en sept langues), *Vol sur Moscou*, Albin Michel, 1991 et Livre de poche, *La Dernière Manche*, 1994, Lattès, *Les Vautours Blancs*, 2003, Stock – Le Livre de poche, *L'Agenda de Rome*, 2005, Stock.

Ni la sécurité globale ni la défense globale ne sont des concepts nouveaux. Par définition, la défense est nécessairement globale puisqu'il est difficile d'imaginer une défense qui serait partielle. Dans son acception classique qui remonte au début des années 1960, la défense a toujours eu pour ambition de protéger les intérêts vitaux des nations et leurs valeurs jugées fondamentales. Cette conception extensive était autant défensive qu'offensive, puisqu'il s'agissait aussi bien de défendre que de promouvoir des intérêts matériels et des principes immatériels dans une gamme de registres qui allait du politique à l'économie, en intégrant aussi bien les hommes que les institutions, l'honneur ou les représentations. La sécurité était alors classiquement définie par Arnold Wolfers « *en termes objectifs, (par) l'absence de menaces sur les valeurs fondamentales et définies en termes subjectifs (par) l'absence de crainte que ces valeurs puissent être attaquées* »¹. Plus près de nous, Charles-Philippe David l'analysait comme « *l'absence de menaces militaires et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir ou préserver une personne ou une communauté, et qui entraînent un risque d'utilisation de la force* »². Ces approches assez similaires se ressemblaient en isolant les dangers extérieurs des dangers intérieurs et en distinguant les menaces intentionnelles des risques plus généraux sans intention malveillante. Cependant, même à cette époque, un auteur comme Johan Galtung pouvait déjà parler de « violence structurelle » et de « paix positive » en considérant que la violence ne résidait pas uniquement dans l'emploi de la force et que les inégalités de développement, les multiples formes de domination économique, les atteintes aux modèles sociaux et culturels des nations participaient également à l'insécurité du monde.

Comme en matière de défense, il est tout aussi impensable que les pouvoirs publics aient pu, un temps, envisager la sécurité de manière restrictive. Leurs moyens pour faire face aux défis sont certes parfois inadaptés, leurs perspectives peuvent s'avérer trop étroites et leurs anticipations trop réductrices. Néanmoins, les volontés affichées ont toujours tenu à couvrir l'ensemble du spectre des menaces et des risques et il est inconcevable en démocratie qu'une autorité publique puisse annoncer par avance qu'elle n'interviendra pas face à tel ou tel type d'événements. Matériellement, la sécurité publique couvre aussi bien la sécurité civile que le maintien de l'ordre. Temporairement, elle combine à la fois prévention *ex ante* et répression *ex post*. Fonctionnellement, elle ne se limite pas aux seuls acteurs publics et fait aussi bien participer

les entreprises privées que les citoyens dans ce qu'il est convenu d'appeler la « coproduction de sécurité ». Bien plus, la distinction institutionnelle entre « armée » et « police » n'a jamais été intangible comme le confirme l'existence des forces de gendarmerie, de la Guardia Civil ou des carabinieri. De même, la marine nationale est en charge dans sa mission de « sauvegarde maritime » de la lutte contre les trafics comme des interventions en cas de catastrophes naturelles (tempêtes ou pollutions). Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le concept de « sécurité globale » trouve ses origines dans des travaux publiés il y a presque trente ans quand Richard Ulmann et Barry Buzan énoncèrent, en 1983, le concept en définissant les cinq registres de cette sécurité qui devait recouvrir, outre les domaines diplomatico-stratégique et économique, les trois dimensions supplémentaires des droits de l'homme, des valeurs et de l'environnement, cette dernière dimension intégrant aussi bien les questions écologiques que sanitaires.

Le nouveau discours sur la sécurité globale qui brouillerait les frontières traditionnelles est donc loin d'être inédit. Est-ce à dire pour autant que rien n'a changé et que l'on se contenterait d'adapter avec retard les instruments existants à une nouvelle donne sécuritaire ? La réponse à ces questions est, à l'évidence, négative. La représentation du danger et de la menace a changé. De nouveaux risques sont apparus (la cybercriminalité) et d'anciennes menaces se sont potentialisées du fait de l'accélération des moyens de communication (pandémies, épidémies et épizooties...). La transformation d'appareils administratifs complexes est bien évidemment laborieuse et suscite, du fait même de ces lenteurs, d'inévitables tensions, sources d'inquiétudes. Dans une large mesure, le nouveau discours sur la sécurité contient en lui-même une « perversion anxigène » pour reprendre les termes de Jean Dufourcq, alors que le monde n'est pas plus dangereux aujourd'hui qu'il ne l'était hier. Cependant, la croissance du sentiment d'insécurité est révélatrice de perceptions individuelles auxquelles la simple adaptation des structures ne permet pas de répondre si on occulte la nécessaire réflexion sur les finalités du Pacte social que suggère le concept de « sécurité globale ».

Le monde est moins dangereux aujourd'hui qu'il ne l'était hier et les citoyens occidentaux jouissent d'une sécurité individuelle plus grande que jamais du fait, en grande partie, de la disparition de toute menace existentielle aux frontières de leurs nations. Cette évidence mérite d'être rappelée, même si elle heurte le sens commun. Pour mémoire, il suffit de rappeler qu'il y a trente ans, un président américain pouvait envisager la possibilité

....

(1) Arnold Wolfers, *National Security as an Ambiguous Symbol*, in *Discord and Collaboration - Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, p. 150

(2) Charles-Philippe David, *La Guerre et la Paix*, p. 31

d'une « guerre nucléaire limitée » en Europe. Il est d'autant plus facile d'imaginer le nombre de victimes de cette guerre même « limitée » qu'une très impressionnante filmographie (de *Docteur Folamour* à *Mad Max* en passant par les différents épisodes de *Terminator*) s'est nourrie de cette peur de l'apocalypse nucléaire qui a disparu avec la fin de la guerre froide. Les trois milles morts, certes réels, du 11 septembre doivent ici être mis en parallèle avec les millions de morts virtuels, mais acceptés par le principe même de la dissuasion qui prenait en otage chaque citoyen pour rétablir les échelles de valeurs entre les époques. Concernant la menace terroriste, il n'est pas non plus inutile de rappeler que les années 70 ont vu fleurir les détournements d'avion alors même que le principe de non-ingérence nous interdisait de prêter attention aux trains qui sautaient au Cachemire ou aux massacres de populations entières planifiés par un terrorisme d'État que l'on se refusait à condamner. Comme le remarquaient deux auteurs belges, le nombre de victimes du terrorisme et surtout le nombre d'actes terroristes n'étaient guère supérieur dans les années 70 et dans les années 90 et au tout début des années 2000. Une première étude publiée en 2004 qui se basait sur les chiffres du département d'État américain et de la Rand Corporation établissait que le nombre d'actes terroristes en 2002-2003 était à son plus bas niveau depuis trente-deux ans et que la perception de la menace était donc très largement supérieure à la menace elle-même³. Fondées exclusivement sur le *MIPT Terrorism Knowledge Base* de la Rand Corporation, les études suivantes des mêmes auteurs ont permis de montrer qu'après un pic en 2004 (liée à la guerre en Irak) au cours duquel le nombre de victimes et d'actes terroristes avait augmenté respectivement de 55 % et de 45 % par rapport à 2002, les chiffres de 2006 étaient revenus à des niveaux sensiblement équivalents à ceux de 2002.⁴ De la même manière, les trafics en tout genre (hommes, armes, drogues...) ont certes prospéré à la faveur de la mondialisation puisqu'il n'y a désormais « plus de frontière aux menaces » selon l'expression consacrée. Cependant, la question de la perméabilité des frontières n'est pas récente et il suffit par exemple de rappeler qu'Interpol fut créé en 1923 dans le but de contrecarrer l'activité de mafias, transnationales par nature.

....

(3) <http://pswserv1.ugent.be/rc/English/Articles/IP/IPArt/IP08.htm>

(4) Rik Coolsaet et Teun Van Vorde, *L'évolution du terrorisme en 2005 – Une évaluation statistique*, Bruxelles, GRIP, Note d'Analyse, 9 mars 2006

(5) Le cas des Livres blancs français est particulièrement intéressant à ce sujet puisque le rédacteur Livre blanc de 1994 – qui devait par la suite présider la commission du Livre blanc de 2008 – se contentait de proposer une « conception globale de la défense » comme troisième et dernier objectif de la politique de défense de la France (Partie 1 - Chapitre 2) alors même que le concept de « sécurité globale » était apparu en 1983 et que l'ONU l'avait adopté en 1987 lors d'une conférence sur les liens entre désarmement et développement. Les relations entre défense et société étaient uniquement abordées dans le dernier chapitre dans une perspective très éloignée de la sécurité globale alors que le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de cette même année considérait que la sécurité globale était désormais menacée principalement par les disparités économiques, la croissance démographique, les migrations internationales, les atteintes à l'environnement, les trafics mafieux et le terrorisme international.

L'usage fait du concept de sécurité globale est donc faussement alarmiste. Cette sécurité appréhendée dans un cadre qui dépasse désormais très largement les seuls espaces diplomatique, stratégique, policier et pénal est au contraire un facteur d'amélioration de la sécurité de chaque citoyen. Tout d'abord, il est évident qu'en s'intéressant à des menaces considérées par le passé comme étant secondaires, on anticipe mieux des menaces délaissées, ce qui contribue à élever mécaniquement la protection apportée à chaque citoyen. En second lieu, la refonte des moyens et la coordination des institutions existantes (interministériel, interarmées, international...) va également dans le sens d'un renforcement de la sécurité. Il est clair que nous sommes au début d'un processus. Le délai de latence nécessaire à la prise en compte des nouvelles contraintes et la publicité entourant les inévitables conflits de compétences entre administrations rivales tend certes à souligner la distance restant à parcourir pour atteindre les résultats escomptés⁵. Néanmoins, la mise en évidence des carences existantes et les débats publics qui s'ensuivent sont certainement plus favorables à l'obtention de résultats concrets que l'omerta d'administrations vivant en vase clos. Paradoxalement, la publicité entourant les difficultés mises à jour est certainement plus créatrice de sécurité que la fausse impression de confiance qui résulterait d'une absence de débat.

Inversement, le discours sur la sécurité globale doit être considéré comme une source d'insécurité quand il se focalise exclusivement sur les objectifs et les territoires des institutions, sans réflexion préalable sur la philosophie de l'action publique. La récente épidémie provoquée par le virus H1N1 illustre parfaitement ce danger. Face au risque majeur de résurgence d'un virus comparable à celui de la grippe espagnole, la mobilisation des organisations internationales, des administrations nationales et des laboratoires privés n'était pas inutile, ne serait-ce qu'à titre d'exercice grandeur nature. L'achat de quatre-vingt-dix millions de doses de vaccins pouvait également se justifier par les critiques qui n'auraient pas manqué d'être adressées au gouvernement si celui-ci avait manqué à un principe de précaution à valeur désormais constitutionnelle. On peut cependant légitimement s'interroger sur le refus de

faire appel dans un premier temps au secteur libéral et les raisons pour lesquels les particuliers ne pouvaient se procurer le vaccin (alors même que l'intramusculaire est une pratique banale) quand, avec les méthodes utilisées, une proportion infime de la population aurait réussi à être vaccinée en février au faite de l'épidémie si celle-ci avait effectivement eu lieu. La raison de ces choix réside dans la conviction partagée par l'immense majorité des acteurs publics que l'initiative privée, surtout en matière de sécurité, est *a priori* suspecte quand elle n'est pas dangereuse ou contre-productive. Cette crise récente témoigne ainsi du mauvais usage du concept de « sécurité globale » quand celui-ci est utilisé pour élargir les domaines relevant de la sécurité, sans prise en compte préalable des finalités de l'action publique.

Matériellement, ce concept n'apporte en effet rien de particulièrement novateur, comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater. Il correspond seulement à une nouvelle phénoménologie du monde quand un événement majeur (la fin de la guerre froide et de la menace nucléaire) a mis en résonance et agrégé des phénomènes anciens, mais jugés secondaires. Inversement, cette nouvelle époque est marquée par une situation historique inédite, du moins pour les États occidentaux, qui ne sont plus menacés dans leur existence même (« *il n'y a plus de menaces aux frontières* »). Dans ce nouvel environnement, l'approche hobbesienne classique des problèmes de sécurité doit donc être abandonnée puisque la liberté des Romains cesse de se confondre avec la liberté de Rome⁶. Quand l'État n'est plus menacé de destruction, laquelle était synonyme de perte de liberté pour la nation, la sécurité redevient le premier des droits individuels. Le citoyen remplace alors l'État comme destinataire final des politiques de sécurité et les pouvoirs de souveraineté cessent d'être absolus, comme le suggéreraient les doctrines *absolutistes* qui ont tant inspiré le droit et les administrations françaises pour devenir conditionnels. Les prérogatives de la puissance publique sont dans ces conditions justifiées par les obligations pesant sur l'État et cessent de produire leurs effets

quand celui-ci ne remplit pas sa mission première d'assurer la sécurité de chaque citoyen. Ce changement de perspective induit par le concept de sécurité globale est l'équivalent pour l'administration d'une révolution copernicienne puisqu'il n'est plus possible de privilégier la sécurité du groupe sur la sécurité individuelle. En ce sens, la sécurité ne peut plus être considérée comme un bien public, ce que d'ailleurs les pratiques de l'État infirment puisqu'en décidant, par exemple, de ne pas appliquer une décision de justice en cas de trouble pour l'ordre public, l'État contredit les deux principes de non-rivalité et de non-exclusion qui caractérisent un bien public. En ayant pour corollaire la « sécurité humaine », la sécurité globale rappelle ainsi que la sécurité est le premier des droits individuels dont la mise en œuvre est assurée par un partage de responsabilités entre acteurs publics et acteurs privés, entre l'État et la société civile.

Les nouveaux enjeux de la sécurité globale impliquent bien sûr une redéfinition des périmètres d'action des différentes administrations concernées. Ce travail est en cours. Cependant, faute d'une relecture approfondie du Pacte social, cette approche matérielle et fonctionnelle demeure insuffisante. Seule une mobilisation de la puissance publique associée à l'implication de chaque citoyen permettra de relever la très large gamme de défis inhérents à la notion de sécurité globale. Dans cette perspective où l'État cesse d'être l'acteur central de la sécurité, la puissance tutélaire de l'autorité publique doit prioritairement viser à sensibiliser la société civile, modifier les pratiques, mobiliser les énergies et coordonner les initiatives. Les lois peuvent encadrer les comportements mais les mœurs ne se changent pas par décret. La sécurité globale a déjà commencé à améliorer notre sécurité individuelle ; elle ne sera pourtant vraiment efficace que le jour où elle se traduira par un nouveau Pacte républicain par lequel la sécurité de chaque citoyen sera prise en compte dans la sécurité du groupe et quand l'intérêt général sera perçu comme la somme des intérêts particuliers.

Jean-Jacques ROCHE

....

(6) « La liberté qui est si fréquemment mentionnée et avec tant d'honneur dans les livres d'histoire et de philosophie des anciens Grecs et Romains, et dans les écrits et paroles de ceux qui ont reçu d'eux tout ce qu'ils ont appris chez les auteurs politiques, n'est pas la liberté des particuliers, mais la liberté de la République, qui est la même que celle qu'aurait chacun s'il n'y avait pas du tout de lois civiles et de République.... Les *Athéniens* et les *Romains* étaient libres, c'est-à-dire que leurs Républiques étaient libres ; non que des particuliers avaient la liberté de résister à leur propre représentant, mais que leur représentant avait la liberté de résister à d'autres peuples, ou de les envahir. » Hobbes, *Le Leviathan*, Chapitre XXI