

LA RÉSILIENCE DANS LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ: PRÉSENT ET AVENIR

Le concept de résilience jouit d'une popularité croissante dans les cercles sécuritaires. Il place au centre des réflexions sécuritaires la maîtrise et non la prévention des événements catastrophiques. Son application pratique varie cependant grandement d'un pays à l'autre. Il faudrait, lors de la rédaction du Rapport sur la politique de sécurité de 2014, se demander de manière critique si le concept doit aussi être ancré plus profondément et plus largement dans la politique de sécurité suisse.



Brandon Stanton / Humans of New York

Deux jeunes filles résilientes jouant dans les eaux de crue de New York.

La résilience connaît un succès impressionnant: ces dix dernières années, le concept a pris pied dans beaucoup de domaines différents de la politique en tant qu'idée centrale de la maîtrise des crises et des catastrophes. Le concept fait aussi tache d'huile à travers le monde: un nombre croissant d'Etats ont déclaré que la résilience des systèmes techniques et sociaux était l'objectif de leur politique nationale et internationale de gestion des crises et de sécurité.

Derrière ce développement se cache la réalisation que, étant donné la diversité, la complexité et l'imprévisibilité des risques modernes, aucune sécurité ne peut être garantie – et que des crises et des catas-

trophes ne peuvent pas être exclues malgré les meilleures mesures préventives possibles. C'est donc la maîtrise et non la prévention des catastrophes qui est au centre des réflexions sécuritaires. Comme la résilience désigne la capacité des systèmes techniques et sociaux à résister et à se régénérer en cas de catastrophe ou de crise soudaine (cf. analyse n° 60 du CSS [☞](#)), elle semble prédestinée à occuper une place centrale dans une époque marquée par des incertitudes.

Un coup d'œil aux pays différents, effectivement montre qu'une politique de sécurité moderne n'est guère concevable sans résilience. Mais il y a des grandes différences dans les spécificités des approches poli-

tiques et la réalisation concrète du concept présente toujours des difficultés. On peut en tirer des conclusions importantes qui s'appliquent à des pays comme la Suisse qui commencent seulement maintenant à inclure la résilience dans leur concept sécuritaire. Il faut, si l'on veut utiliser la résilience de manière ciblée et bénéfique, se pencher sur quatre thèmes: 1) Qu'entend-on par «résilience»? 2) A quelle fin et pour qui a-t-on besoin de la résilience? 3) Comment créer la résilience? 4) Comment mesurer et contrôler la résilience?

Différentes approches de la résilience

Trois Etats sont généralement considérés comme les pionniers dans l'application du concept de résilience: la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Singapour (cf. aperçu dans le tableau 1). Leurs programmes de résilience politique montrent de manière exemplaire comment la résilience est conçue et appliquée de nos jours. Le tableau fait ressortir tant les points communs que les différences (cf. encadré 1).

En **Grande-Bretagne**, la législation précédente, relative à la protection civile a été remplacée par le *Civil Contingencies Act* (2004). Les anciennes stratégies se sont avérées insuffisantes dans la gestion de catastrophes civiles de grande envergure comme les inondations de 2000 ou l'épidémie de fièvre aphteuse de 2001. Le *Civil Contingencies Act* se centre sur des mesures locales de prévention et de maîtrise des catastrophes ou des crises. Ces «forums de résilience locaux» doivent aussi

soutenir le «National Resilience Capabilities Program» du gouvernement britannique. Les décisions dans le domaine de la gestion des risques doivent être prises au niveau le plus local possible.

Aux **Etats-Unis**, la conviction prédominante est que la résilience en cas de catastrophe concerne tout un chacun et que la responsabilité doit en être assumée à parts égales par les citoyens, le secteur privé et le gouvernement. Par résilience on entend un mécanisme de transformation qui exige une réflexion à long terme et des approches à long terme dans l'aide d'urgence. Cet avis a été formulé récemment (2012) dans le rapport des National Academies sous le titre «Disaster Resilience: A National Imperative». On y discute comment développer des approches stratégiques pour augmenter la résilience aux catastrophes et comment dans la pratique la stratégie de résilience théorique peut entraîner le renforcement de la résilience nationale.

A **Singapour**, le renforcement de la résilience est un objectif fondamental lors des discussions de sécurité nationale. L'approche nationale de la sécurité par la résilience est exprimée par le concept «Be As One» (2009–11) et la page Facebook du gouvernement «Let's Stand Together». Ces slogans soulignent l'importance de l'action collective dans la maîtrise des menaces. En mettant en œuvre l'approche de résilience pour une «cohésion sociale» et «un peuple engagé», Singapour prévoit un rôle central pour le citoyen dans la gestion des menaces. Le programme national est certes supervisé au niveau ministériel, mais mis en œuvre pour la plus grande part au niveau communal avec un large éventail de ressources pour l'engagement et la communication des risques.

Le trait commun décisif de ces trois approches de résilience se situe dans l'accent mis sur le rôle des citoyens qui doivent s'impliquer en tant que membres «responsables» de la société. Cette implication croissante de la population a plusieurs origines: l'expérience d'événements destructeurs tels que des attentats terroristes et des catastrophes naturelles, liée à un plan d'intervention national insuffisant; l'impossibilité de connaître et de prédire les dangers ou d'empêcher leur survenance; les coûts croissants des catastrophes; la privatisation des infrastructures critiques; et finalement le souhait croissant au sein de la société civile de s'impliquer dans la gestion et la maîtrise des crises.

Mais les réalités politiques dans ces pays montrent aussi que le principe de résilience est appliqué de manière variée dans le contexte de la sécurité et de la protection contre les catastrophes. Cette diversité reflète les différences politiques, sociales et culturelles, les différentes contributions de la recherche et les exigences hétérogènes de la politique de sécurité nationale respective. Ou autrement dit: la résilience n'existe pas, mais *différentes* formes de résilience existent dans des contextes différents. Pour aborder de manière approfondie la résilience, il faut se pencher sur quatre questions centrales.

Quel type de résilience?

La résilience n'est observable, en tant que processus de maîtrise, que si un système technique ou social est perturbé par un incident. La *manière* dont une catastrophe ou crise soudaine est maîtrisée et la *manière* dont est rétablie la capacité de fonctionner et d'agir varie fortement d'un

incident et d'un système à l'autre. La littérature spécialisée fait la distinction entre deux extrêmes: premièrement, une récupération relativement rapide où la même fonctionnalité du système avant l'incident est retrouvée («retomber sur ses pieds», «bounce back»), et, deuxièmement, un processus dynamique, adaptatif et qui dure souvent plus longtemps où le système change lorsque la fonctionnalité même est retrouvée par des processus d'apprentissage et d'adaptation («adaptation»).

La maîtrise des catastrophes signifie différentes choses pour différents composants d'un système touché: pendant la même maîtrise, différents processus de résilience, c'est-à-dire «bounce back» ou «adaptation», peuvent se produire. Les opérations entre composants techniques et les personnes touchées varient très fortement. Alors que par exemple la résilience d'un réseau en fibre de verre dépend de la vitesse à laquelle il peut rétablir une connexion Internet sur base des redondances intégrées, la résilience dans le contexte des exploitants ou utilisateurs de ce réseau est mieux identifiée par la manière dont la panne est contournée. Donc, par exemple, par la manière dont les services en panne peuvent être compensés – et, plus loin, comment les expériences faites mènent à un comportement modifié.

Il ne faut donc pas, **premièrement**, concevoir seulement vaguement la résilience comme une propriété souhaitable. Il faut plutôt réfléchir au type de résilience nécessaire et dans quelles circonstances spécifiques elle est applicable. Il est important aussi de répondre aux questions suivantes: quel est l'état normal souhaité? Quelle

Actuellement, on accorde partout dans le monde à la résilience le statut de panacée pour les questions de sécurité modernes.

Tableau 1: comparaison entre pays: GB, Etats-Unis et Singapour.

Pays	Résilience pour quoi?	Quel type de résilience?	Quels objectifs?	Quels instruments?	Mesure de la résilience?
Grande-Bretagne	Protection contre les catastrophes; prévoyance communale; dialogue sur les risques au niveau communal	«Retomber sur ses pieds» («bounce back»)	Subsidiarité: les décisions concernant la prévoyance des risques doivent être prises au niveau le plus bas possible	«Forums de résilience locaux»: registres de risques communaux; communication des risques; implication du grand public	Non
Etats-Unis	Protection contre les catastrophes et prévention des catastrophes; infrastructure critique; sécurité nationale	«Adaptation»	Responsabilité partagée	Différents: conscience que «des facteurs indépendants répondent à des besoins stratégiques»	Oui: «Regional Resiliency Assessment Program» pour protéger les infrastructures critiques
Singapour	Sécurité nationale; terrorisme; protection contre les catastrophes	«Retomber sur ses pieds»	Sécurité nationale: manière de penser intersectorielle, intercommunale; implication responsable des citoyens	Participation des citoyens; médias populaires; partenariats pour l'intégration, l'action commune et la conscience commune	Non

Resilienzformen «Bounce back» vs. «Adaptation»		
	Retomber sur ses pieds	Adaptation
Applicable à	Structure ou composants du système dont la valeur (ou le service) consiste en une fonction déterminée	Structure ou composants du système dont la valeur se situe dans le manie- ment et le fonctionnement correct de systèmes ou composants de systèmes
Résultat	Résultat statique, vise un retour à la fonction existante	Processus dynamique, vise une réac- tion flexible à la perturbation
Cadre temporel	Il y a résilience si la fonction normale est rétablie rapidement	Plus longue; se distingue par un ap- prentissage et une réflexion communs

Source: Giroux/Prior: «Factsheet: Expressions of Resilience – From «Bounce Back» to Adaptation»

quantité de changement peut-on per- mettre dans un système politique?

Quels sont les objectifs et les acteurs de la résilience?

Deuxièmement, il faut clarifier l'objectif de la politique de résilience: qui et qu'est-ce qui doit devenir résilient? Il faut aussi se demander qui ou qu'est-ce qui est spécialement vulnérable et donc le plus en péril ou qui ou qu'est-ce qui doit être spécialement important et donc plus résilient. Ceci peuvent être des infrastructures (critiques), mais aussi des agglomérations urbaines ou par exemple des groupes professionnels (comme des médecins). Ces décisions doivent nécessairement être prises au plus haut niveau politique en raison de leur impact.

En outre, il faut préciser quels acteurs doivent être rendus responsables de la résilience. Si l'on fait de la résilience un objectif, est-ce que cela signifie toujours que la responsabilité de la maîtrise d'événements importants sur le plan sécuritaire est transférée en partie à la population ou aussi au secteur privé? Depuis longtemps il est évident, en particulier dans les infrastructures critiques où des exploitants d'infrastructures privées sont intégrés activement à la politique de sécurité par la réglementation et d'autres moyens comme le dialogue avec les pouvoirs publics. Mais l'implication d'acteurs non étatiques soulève aussi une série de questions concernant la relation entre l'Etat et les citoyens: à quoi sert un gouvernement s'il n'assume pas la responsabilité de ses citoyens? D'autre part: dans quelle mesure la société civile doit-elle prendre part aux décisions générales ayant trait aux risques qui la concernent directement? Certaines personnes doivent-elles assumer davantage de responsabilité que d'autres? Quelle quantité de responsabilité peut-on confier aux différents intervenants? L'expérience montre qu'il s'agit de trouver un bon équilibre entre le contrôle «top-down» par l'Etat et l'encouragement de forces «bottom-up».

Quels instruments pour la résilience?

Une fois que le type de résilience et les objectifs politiques sont définis, il faut, **troisièmement**, réfléchir à la manière de promouvoir le type de résilience souhaité. Différentes formes de résilience et la résilience des différents éléments sociaux (personnes, communes, infrastructure, sociétés, l'économie, etc.) nécessitent indubitablement différents outils pour renforcer la résilience. Une politique de sécurité générale visant la résilience ne peut donc avoir du succès que si les outils pour développer la résilience sont axés sur les différents éléments d'un système social, qu'ils soient de nature sociale, technique, économique ou environnementale.

De nombreuses exigences politiques concernant la garantie de la sécurité et de la protection contre les catastrophes, y compris les mesures citées en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et à Singapour, sont formulées de manière relativement vague quand il s'agit de la manière dont la résilience doit être établie dans les collectivités, l'infrastructure ou l'environnement. La communication des risques, la réglementation, l'engagement et la décision collective comptent parmi les mesures pratiques typiques souvent citées par les décideurs politiques lors de l'établissement de la résilience.

Ordinairement, on constate que la résilience peut être promue – et est déjà promue – par des instruments déjà établis. On peut donc souvent miser sur des solutions existantes.

Quelle mesure de résilience?

Dans une politique de sécurité efficace reposant sur la résilience, il faut **quatrièmement** vérifier la pertinence des mesures politiques pour mettre en œuvre les objec-

tifs. L'aptitude à mesurer la résilience dans différents éléments subordonnés d'un système social est la condition préalable pour pouvoir répondre à des questions centrales sur la résilience: quelle quantité de résilience un élément possède-t-il? Est-il important qu'il atteigne les exigences politiques en matière de résilience? Quelle est l'efficacité des instruments politiques pour établir ou influencer la résilience? Il est particulièrement utile d'avoir une idée de la «ligne de base» de la résilience intrinsèque à un élément avant d'appliquer les instruments à la mise en œuvre politique. Ce n'est qu'alors que l'on peut décider d'allouer des ressources là où elles sont nécessaires.

Des qualités comme la résilience et la vulnérabilité, la durabilité, la santé des êtres humains, etc., ne peuvent être mesurées directement que difficilement. C'est pourquoi elles sont normalement reproduites sous forme d'indice – une «indication» ressort de différents indicateurs mesurables. Par exemple, un indice de la résilience d'une infrastructure critique se compose typiquement de différents facteurs comme la «probabilité de panne», le «degré d'entretien» et l'«âge de l'infrastructure». La qualité d'un indice dépend donc de la qualité des indicateurs qu'il réunit en soi. Les données disponibles de ces indicateurs doivent en outre être de grande qualité et utiles. En impliquant les parties intéressées pertinentes, il est possible de limiter la sélection d'indicateurs; inversement, la qualité des données peut être améliorée si des procédés de collecte de données sont développés simultanément à la mise en œuvre de la politique de résilience.

En raison de ces défis, la mesure de la résilience dans le contexte de la sécurité et de la protection contre les catastrophes reste vague et faiblement développée dans la plupart des pays. Ce sont les Etats-Unis qui explorent le plus activement la mesure de la résilience. Avec le «Regional Resiliency Assessment Program», le ministère américain de la Sécurité intérieure a récemment lancé une initiative correspondante liée à la protection des infrastructures critiques. Cependant, il existe toujours des très grandes difficultés dans la mesure de la résilience aux Etats-Unis malgré les énormes quantités de temps et d'argent investies.

Il est tout à fait possible qu'il y ait déjà suffisamment de résilience sans qu'elle soit appelée par ce nom.

La résilience en Suisse: présent et avenir

En Suisse, il n'y a jusqu'à présent des approches de résilience que dans de rares domaines politiques, en particulier dans la protection civile, voire la protection des infrastructures critiques et dans le domaine des cyberrisques. La résilience est ancrée comme objectif depuis 2012 en particulier dans la «Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques» et dans la «Stratégie nationale pour la protection de la Suisse contre les cyberrisques». Il faudra cependant, dans la phase de préparation du nouveau Rapport sur la politique de sécurité (2014), se demander s'il faut aussi, suivant la tendance internationale, ancrer le concept plus profondément et plus largement dans la politique de sécurité suisse. Il faut tenir compte des points suivants pour prendre une décision en faveur ou contre:

Actuellement, on accorde partout dans le monde à la résilience le statut de panacée pour les questions de sécurité modernes parce qu'elle permet, malgré l'imprévisibilité des nouveaux dangers, un nouveau type de sensation de sécurité. Des expériences faites dans d'autres pays (Etats-Unis, GB, Singapour) montrent cependant que la résilience n'est guère efficace en tant que slogan et peut même, selon des voix critiques, avoir des conséquences négatives si elle suscite de faux espoirs. Une politique de résilience bénéfique doit donc être soigneusement conçue pour répondre aux exigences du contexte politique respectif – il n'y a pas de simples solutions de type «copier-coller». Si les ressources font défaut pour de telles réflexions, il n'est pas judicieux d'établir la résilience comme nouveau concept.

Plus loin, il faut examiner quels instruments, structures et dispositifs existants encouragent déjà la résilience. Il est tout à fait possible qu'il y ait déjà suffisamment de résilience sans qu'elle soit appelée par ce nom. Dans le cas spécifique de la Suisse, il est par exemple probable que le fédéralisme, le système de milice mais aussi les assurances généralisées contribuent à la résilience générale de la population et du système politique de la Suisse. Une reformulation spécifique de solutions existantes sous la notion de résilience pourrait être inutile.

Si l'on souhaite une politique de résilience supplémentaire, le plus grand défi consiste à ne pas concevoir la résilience seulement

comme un état vaguement souhaité mais comme un concept à mettre en œuvre concrètement. Il faut pour cela poser les questions suivantes et répondre à ces derniers: Qu'est-ce qui constitue l'«état normal» politico-social qui doit être retrouvé par le biais d'un processus de résilience? Qu'est-ce qui et qui a besoin de résilience - et doit être la cible d'interventions de résilience? Qui doit être responsable et dans quelle mesure de la résilience et peut en être rendu responsable? Et enfin: comment les efforts de résilience peuvent-ils changer la relation entre le citoyen et l'Etat? Ces questions sont hautement politiques et particulièrement sensibles. Mais un débat ouvert est incontournable pour que une politique de résilience puisse être

bénéfique pour la Suisse. Le Rapport sur la politique de sécurité 2014 donne une première occasion de lancer ce débat en Suisse.

- █ Editeur responsable: Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- █ Experts ayant contribué à cette analyse:
Myriam Dunn Cavelty
dunn@sipo.gess.ethz.ch
et Tim Prior
tim.prior@sipo.gess.ethz.ch
- █ Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen
- █ ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 141: L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme
- N° 140: Armement nucléaire de la Chine: causes et conséquences
- N° 139: La nouvelle stratégie de la France: Le Livre blanc de 2013
- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée