

La résilience dans la défense anti- terroriste

Proposition de déploiement stratégique

JOSEPH HENROTIN

Rédacteur en chef, Technologie & Armement (T&A)
Rédacteur en chef adjoint, Défense & Sécurité Internationale (D&SI)

Réseau Multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques
Note d'analyse numéro 2



RMES/NA/2007(02)

La résilience dans la défense anti-terroriste

RÉSEAU MULTIDISCIPLINAIRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES

3 septembre 2007



« Ce n'est point à un incident de gouverner la politique. C'est à la politique de gouverner les incidents »

Napoléon

Table des matières

Une première approche du concept.....	6
Les formes de la résilience	11
Un concept porteur ?	11
Liminaire	13
Le cadre général	13
Le cadre	13
Définir la menace.....	14
Définir les objectifs d'une politique de résilience.....	15
Définir un objectif politique	15
Définir des objectifs opérationnels	16
Les bases à portée légale de l'action	19
Le cadre juridique : légitimer l'action	19
Le cadre doctrinal : dépasser les complexités institutionnelles (1)	19
Le cadre organisationnel : dépasser les complexités institutionnelles (2)	20
Questions d'ordre problématique	23
Conclusion.....	25

Introduction – note liminaire

La présente note d'analyse n'est pas un document académique. Elle m'a été demandée de façon informelle et non rémunérée par un haut-responsable du ministère belge de la défense nationale s'interrogeant sur les apports pour la Belgique d'un concept de résilience que j'avais eu l'occasion d'étudier de plus près lors d'un séjour en Grande-Bretagne. L'objectif qui m'avait alors été assigné était de mettre en œuvre le concept, et de tenter d'isoler, dans les conditions spécifiques à la Belgique, une série de propositions permettant d'améliorer la situation.

Ce document vise donc à dessiner quelques pistes quant à la mise en application du concept de résilience¹. Après avoir été remis à la défense nationale, il a été remis à la ministre de la justice quelques jours après les attentats de Londres de juillet 2005, après que je lui ai proposé de lui exposer le concept et ses avantages. En aucun cas il ne constitue un document validé par ces différents ministères tout comme il doit être compris comme un document de travail visant la définition d'objectifs – préalable, donc, à leur mise en œuvre – à l'attention du niveau politique.

¹ Sur le concept en tant que tel, appliqué à la sécurité nationale : Joseph Henrotin, « Résilience, l'ultime bouclier ? », *L'année du terrorisme, DSI Hors série*, n° 1, septembre 2006 ; Joseph Henrotin, « La résilience, nouvelle approche anti-terroriste ? », *Défense Nationale*, n° 12, décembre 2005 ; Joseph Henrotin, « La résilience : le chaînon manquant des stratégies antiterroristes ? », *Diplomatie Magazine*, n° 16, septembre-octobre 2005.

Le concept de résilience

Le terme « résilience » au sein des sciences sociales renvoie traditionnellement – en fait, depuis les travaux de B. Cyrulnik en psychologie – à la capacité individuelle à dépasser un traumatisme psychologique. Or, le concept connaît actuellement un grand succès outre-Manche et s’est vu coulé, en 2003, comme le principe sous-tendant la défense anti-terroriste britannique (*Resilience Act*).

On estime que l’application correcte et le fait d’avoir tiré des leçons des expériences antérieures ont fait de la résilience le principal facteur motivant le comportement de la population londonienne en juillet 2005.

Une première approche du concept

La résilience, dans son acception britannique, est la capacité à dépasser, au niveau de la société – vue comme un corps disposant de sa propre cohésion (dans ses empilements identitaires) – l’agression et les effets psychologiques induits par un incident majeur.

C’est notamment le cas d’une attaque terroriste mais également de catastrophes naturelles et technologiques². La majorité des experts travaillant sur la question sont d’ailleurs issus du champ de la sociologie ou de la psychologie de crise.

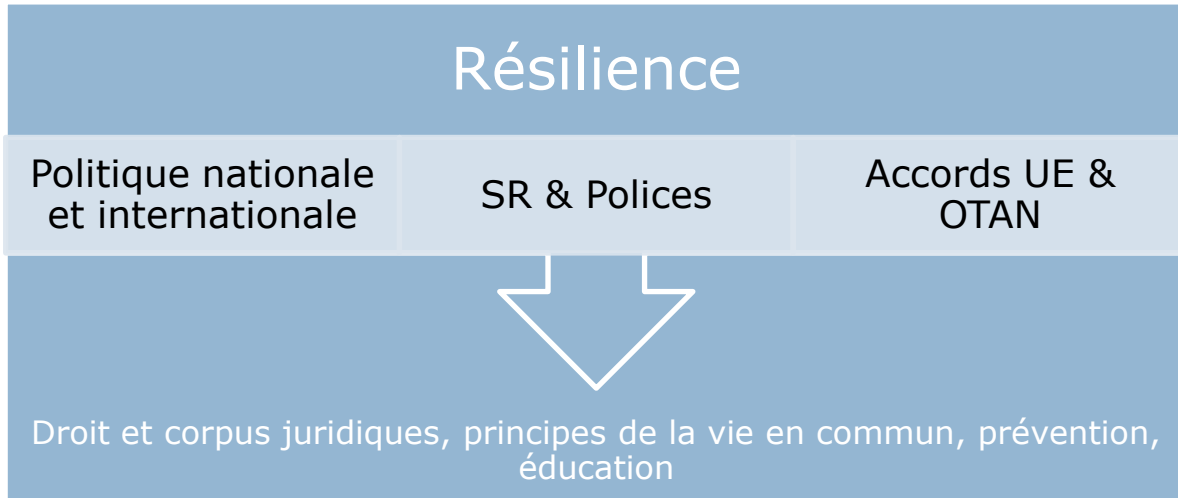
En tablant sur le concept de résilience, l’objectif affiché et reconnu par les autorités est :

- D’interdire à l’adversaire les gains psychologiques de son action et, ultimement dans la vision britannique, d’initier un certain degré de dissuasion (« ne frappez pas : vous prendrez des risques et l’action n’aura que des impacts limités »). Et ce, alors même que la définition du terrorisme renvoie à la génération d’effets psychologiques plus importants que les effets physiques des attaques ;
- Face à la possibilité d’une menace terroriste, de chercher à assurer une vie normale au pays et le développement de ses activités économiques, sans toutefois entrer dans des schémas « techniciens » se focalisant à outrance sur des mesures de surveillance ou des codes juridiques par trop contraignants et constituant des menaces aux libertés élémentaires ainsi qu’aux droits de l’homme ;
- Et ce, sans sombrer dans des « sociétés de la peur et de la paranoïa » mais en se dirigeant plutôt vers une « société du risque »³ pleinement

² On estime néanmoins que les attentats et catastrophes technologiques génèrent moins de résilience dans la mesure où elles sont perçues comme étant « de la main de l’homme ».

assumée, et tout en prenant conscience qu'assurer la sécurité reste une des premières missions de l'Etat.

La notion de résilience s'établit donc d'emblée comme une des stratégies contre-terroristes à disposition de l'Etat, au plein bénéfice de ses composantes comme de sa population, sans pour autant qu'elle soit incompatible avec d'autres types d'approches (utilisation des services de renseignement et des forces de police, etc.). Il en résulte une architecture antiterroriste permettant de prendre en charge toutes les probabilités :



En pratique cependant, le concept de résilience a souvent été critiqué pour être « mou » : on ne pourrait pas le quantifier et on ne sait à quel point une société sera ou non résiliente après un acte terroriste ou, plus généralement, un incident majeur. Aussi la résilience est-elle comme le terrorisme lui-même : virtuel, en ce qu'ils demeurent tous deux en puissance et ne pourront se vérifier qu'au moment ainsi qu'après l'attaque.

Elle n'a ainsi rien de linéaire ni d'automatique : une société ayant connu une crise majeure ne sera pas nécessairement plus résiliente après la crise :

- Les études sur le « *Blitz* » subit par Londres montrent ainsi des résultats paradoxaux. Terrorisés par les bombardements aériens de la Première

³ Titre d'un ouvrage du sociologue allemand Ulrich Beck. Il considérait que nous vivons dans des sociétés technologiquement très intensives, lesquelles induisaient un certain nombre de risques. Paradoxalement, il montre que la conscience du risque tend à décroître chez les individus au fur et à mesure que la société devient de plus en plus technologiquement intensive. Mais aussi, que les mesures de contrôles (alimentaires, par exemple) tendent à générer plus de perception du risque.

Guerre mondiale, les Londoniens s'attendaient à pire pour la Deuxième. La presse, les politiques et les experts les avaient préparé à des bombardements massifs, utilisant des armes chimiques, de sorte que la population, malgré la violence des attaques finira par rester hautement résiliente et à préserver son moral.

- Dans le cas américain par contre, nombreux sont ceux qui pensent encore qu'une attaque hyperterroriste telle que celle du 11 septembre pourrait intervenir à nouveau à New York et considèrent qu'elle constituerait une « goutte de trop » dans leur capacité à encaisser psychologiquement les attaques. Paradoxalement, les mêmes personnes voulaient, en très grande majorité, continuer de vivre à New York, la moitié indiquant qu'elles faisaient plus régulièrement des provisions alimentaires.
- Dans le cas espagnol, malgré un certain « entraînement » donné à la population lorsque l'ETA était active, le sentiment que le gouvernement ait menti à abouti à son éviction. Dans des conditions fort particulières, cette société est donc restée résiliente mais a fait payer à son gouvernement le prix de ce qu'elle estimait être une erreur, respectant, néanmoins, les institutions démocratiques.
- Dans le cas hollandais, le manque de préparation de la population a abouti à 174 incidents majeurs (tentatives d'incendie de mosquées, attaques contre des écoles, radicalisation de la progression de l'extrême-droite). Ce fut également le cas en Nouvelle-Zélande, à propos des attentats de Londres.

Actuellement, on ne peut pas encore mesurer précisément le degré de résilience à l'échelle de l'ensemble du pays. Le Pr. Gino Verleye dispose néanmoins d'un modèle qu'il perfectionne, montrant que la population du nord du pays serait particulièrement vulnérable à une attaque terroriste. Néanmoins, d'autres études doivent être conduites et réactualisées afin de donner une image claire de la situation.

Favoriser la résilience ?

D'une part l'action publique peut effectivement favoriser l'émergence d'une résilience ou encore renforcer son potentiel. Les études menées ont prouvé que la capacité sociétale de dépassement des traumatismes était favorisée par une information :

- 1) de qualité et disponible en quantité suffisante et ;
- 2) donnée par des autorités en lesquelles les populations ont confiance.

La sociologie acquiert donc une dimension réellement stratégique.

Des enquêtes menées, les autorités gouvernementales sont celles en lesquelles les populations ont tendance à le moins « croire ». Ce déficit de confiance accordé au politique limite la portée des informations donnée aux citoyens et leur « valeur » en terme de favorisation de la résilience.

Par contre, les services d'incendie et médicaux, la police et l'armée sont le plus généralement cités comme étant les institutions générant le plus de confiance et peuvent constituer des canaux adaptés à l'information de la population (c'est, en pratique, le médecin de famille qui est considéré de ce point de vue comme le plus rentable).

Il s'en suit que, correctement informée (les études montrent variablement que les populations n'en ont pas la perception en Europe occidentale) le degré de cohésion entre les élites politiques et les populations peut être plus élevé.

Ce fait est encore renforcé si les autorités locales interviennent dans le processus. C'est, alors et d'un point de vue conceptuel, la porte ouverte à une conception de la société en réseau, renforçant en théorie la cohésion de l'ensemble du corps social.

D'autre part, la résilience ne repose pas uniquement sur les autorités publiques. Elle repose, par certains aspects, sur les réactions individuelles des personnes.

Les expériences britanniques, espagnoles et américaines montrent ainsi des formes d'organisation spontanées de la part de personnes pourtant non touchées directement par les attentats (proposition d'aides aux hôpitaux, dons de sang spontanés, navettes de transport entre les lieux de l'attentat et les centres de secours, dégagement de débris, fouilles afin de retrouver des survivants, etc).

Au risque, bien évidemment, de provoquer des situations de chaos ou de gêner les professionnels et nécessitant de disposer sur place de coordinateurs spécialisés.

In fine, la résilience agit donc dans le court comme à plus long terme, renvoyant alors aux principes élémentaires de la santé mentale et dans d'éventuels accompagnements en la matière par des structures spécialisées.

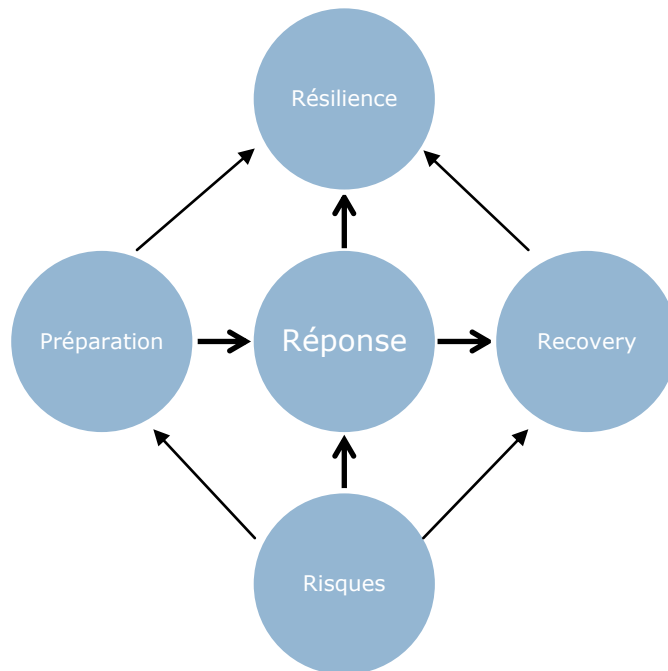
Au final, ce paradoxe de la « non-action des élites politiques » mais de l'« action sociale » (y compris des services de sécurité) est tel que le gouvernement n'est pas directement impliqué dans la gestion de la résilience lors d'un incident majeur.

Son rôle reste alors confiné au déploiement de stratégies des moyens adaptées (mobilisation des secours, interventions financières, autorisation de réquisitions, etc.). Au demeurant, l'expérience de Ghislenghien montre que c'est à ce niveau que les autorités se montrent les plus efficaces.

En moyenne, le manque de formation technique et doctrinale des élites politiques belges – mais c’est aussi le cas ailleurs en Europe – est tel qu’il serait contre-productif, limitant l’action des professionnels. Mais, dans le même temps, leur maîtrise de la complexité institutionnelle est en mesure de contrer le manque de « coordination structurelle » (stable dans le temps, mettant en réseau les acteurs de la sécurité) que cette complexité engendre.

La pratique américaine, en contre-partie, montre que le politique peut jouer un rôle actif de coordination dans des circonstances très précises. Son entraînement est ainsi pointé comme un facteur facilitant son efficacité en temps de crise. Rudolf Giuliani, le maire de New York, participait ainsi en tant qu’acteur à des exercices mensuels impliquant les services de secours et les services de la mairie tous les mois⁴.

Au final, on peut représenter la recherche de résilience comme suit :



Un dernier mot sur la question de l’éducation aux questions stratégiques, qui est considérée par plusieurs auteurs comme un canal permettant non seulement d’apprendre les « gestes sécuritaires élémentaires » (que faire en cas d’incendie, l’utilité du « 112 », etc.) mais qui peut également permettre de prendre en charge les représentations des menaces collectives. La possibilité d’actes terroristes – que l’on ne peut objectivement jamais écarter – peut donner rapidement libre cours à des fantasmes en tous genres, peu étayés et appuyant des formes politiques constituant des menaces pour la démocratie (i.e. l’extrême-droite). Dans ce cadre, les différentes formes d’enseignement, au

⁴ Notons par ailleurs que l’ENA française organise un grand nombre de simulations et jeux de rôle sur des types variés de crise dans le cadre de ses cours.

travers des cours de morale mais aussi d'histoire, sont naturellement des cadres adaptés permettant de transmettre à l'attention des gens les méthodes critiques à l'égard de l'information, de même qu'une information adaptée.

Les formes de la résilience

Il existe plusieurs formes de résilience :

- *Individuelle* : soit la capacité individuelle à dépasser le traumatisme psychologique et ses formes dérivatives (comme le *Post Traumatic Stress Disorder* – PTSD) issues d'une attaque ;
- *Sociétale* : soit la capacité d'une société dans son ensemble et dans toutes ses composantes à dépasser les conséquences de l'attaque en conservant sa culture et sans sombrer dans une psychose donnant à l'adversaire un goût de victoire ;
- *Politique* : soit la capacité d'une société à ne pas répercuter politiquement sa détresse et à ne pas s'engager dans une crise de légitimité nourrie par un sentiment anti-politique. En Belgique, on estime qu'une attaque terroriste dans le contexte socio-politique actuel pourrait générer une forte montée de l'extrême-droite aux prochaines élections, avec les funestes conséquences que l'on imagine.

Ces trois aspects de la résilience sont inséparables, dans la mesure où les études menées montrent que les perceptions individuelles en situation de crise sont brouillées et tendent à considérer tous les aspects de leur environnement. Toute définition d'une politique de résilience doit donc nécessairement tenir compte de ces aspects.

Un concept porteur ?

La résilience, de ce point de vue, dépasse par certains aspects la stricte capacité à absorber individuellement le traumatisme issu d'un attentat. Elle est alors au cœur de la définition d'une stratégie intégrale envisageant l'articulation de toutes les activités de l'Etat touchant au domaine de la sécurité, tant interne qu'externe. En effet, toute crise majeure verrait assez rapidement l'implication des responsabilités politiques et peu de citoyens comprendraient que les effets de la complexité institutionnelle belge aient des impacts négatifs sur leur sécurité.

De ce point de vue, la notion même de résilience présente des avantages comme des inconvénients :

- sa mise en œuvre ne requiert que peu de moyens financiers... mais un degré de coordination institutionnelle relativement élevé ;

- personne n'est en mesure d'effectivement prouver son occurrence en cas d'incident majeur... mais cette dernière tend, variablement selon les cas, à s'établir ;
- elle n'est pas en soi indispensable – le travail de contre-terrorisme ressort des services de renseignements, de la justice et des services de police... mais son emphase permet la démonstration d'une implication du politique dans le traitement de menaces terroristes laissant toujours une forte place aux fantasmes en tous genres ;
- elle peut de ce point de vue être interprétée dans le contexte belge comme un pur exercice d'argumentaire... mais elle offre de réelles potentialités si elle est comprise dans ses enjeux comme ses implications.

Mettre en œuvre la résilience en Belgique

Liminaire

La Belgique est institutionnellement complexe, y compris lorsque l'on considère les attributions qui sont les siennes en matière de sécurité. Selon certaines études, c'est une des causes participant à un manque de confiance de la population en ses représentants. La thématique d'une crise de représentation spécifiquement belge où, paradoxalement, le citoyen se sentirait peu représenté, alors même que le ratio représentants politiques⁵/individu est un des plus élevés, reste ainsi d'actualité.

Au surplus, des études conduites en Flandre tendent à montrer que les populations n'estiment pas recevoir suffisamment d'informations – en qualité et en quantité – en matière de menaces terroristes, nourrissant des positions politiques malsaines et des fantasmes peu propices à l'épanouissement d'une société multiculturelle. *A priori*, rien n'indique que de fortes différences seraient observées à Bruxelles et en Wallonie. Des études dans ces régions manquent toutefois.

Le climat n'est donc pas *a priori* favorable à l'émergence, en cas d'incident majeur, d'un fort degré de résilience dans la population belge. Les conséquences, pour l'État, pour sa culture (et en particulier pour le maintien d'une société ouverte, tolérante et multiculturelle), comme pour les élites politiques pourraient en être, nous l'avons précédemment vu, problématiques.

A ce stade, comment le gouvernement peut-il participer de l'émergence d'une telle résilience dans la population, quelle que puisse être ses différences culturelles, avec la structure et les moyens qui sont les siens ?

Le cadre général

Le cadre

Force est déjà là de constater que l'émergence de toute résilience doit être replacée dans le cadre :

- de l'État de droit ;

⁵ Au sens large et impliquant les niveaux communaux, provinciaux, régionaux/communautaires, fédéraux et européens.

- de l'instillation d'un rapport de confiance entre les populations et les autorités, au moins pour les questions touchant à la sécurité, qui doivent être perçues comme recevant la plus haute attention ;
- cet effort ne peut pas être considéré uniquement comme un effort de communication en matière de terrorisme, mais également comme un effort de cohésion sociale dans le contexte de la possibilité d'une menace terroriste :
 - o entre les différentes communautés du pays, quelles que puissent être leurs sensibilités linguistiques, culturelles, générationnelles, de genre, religieuse, philosophique ou autres et respectant le principe d'égalité ;
 - o en considérant que, malgré les débats communautaires animant la vie politique du pays, ce dernier est en réalité dépendant – pour sa vie politique, culturelle, économique, des différentes communautés et des leurs membres existant sur le territoire ;
 - o en considérant que ce dernier, vu le contexte général de la mondialisation, est naturellement sensible aux influences politiques, culturelles, économiques et autres agitant le monde.
- de règles adoptées au niveau européen et international et en particulier le concept stratégique européen ou les conclusions de la réunion du Club de Paris en matière de terrorisme.

Définir la menace

Objectivement, personne n'a de preuve qu'actuellement, la Belgique 1) est ou 2) non visée par des attaques terroristes à l'encontre de sa population ou ses infrastructures. La menace est donc virtuelle en ce qu'elle demeure en puissance.

Plus largement, si nous ne sommes pas spécifiquement visés, rien ne prouve que nous le soyons moins que d'autres Etats.

Comme le montre l'expérience espagnole, fait d'être une base logistique n'empêche nullement d'être pris pour cible.

De même, le fait que la France et la Belgique se soient positionnées contre la guerre d'Irak n'a pas empêché que des attentats soient planifiés – et heureusement déjoués – à leur encontre.

Le principe de précaution devrait être appliqué en la matière, sachant qu'historiquement aussi bien que philosophiquement et politiquement, une des premières fonctions du pays est d'assurer la sécurité de ses citoyens et, plus généralement, des personnes présentes sur le territoire.

Dans le même temps, la Belgique est :

- un Etat démocratique et de droit, considérant que l'égalité entre les êtres humains est un principe constitutionnel. Selon certaines conceptions extrémistes de l'islam, de telles caractéristiques pourraient en faire un objectif⁶. C'est aussi un Etat comptant sur son territoire plusieurs organisations internationales pouvant, au détour des soubresauts de la doctrine djihadiste, être considérées comme des objectifs ;
- mais c'est aussi un Etat comptant sur son territoire un grand nombre d'industries et d'installations nucléaires, chimiques et énergétiques susceptibles d'éventuellement être vulnérable à un accident majeur, d'ordre technologique et pouvant être ou non imputable à un acte terroriste ;
- c'est aussi un Etat qui, comme les autres, est vulnérable à un désastre naturel.

Définir les objectifs d'une politique de résilience

Définir un objectif politique

La définition d'un objectif politique doit être la première étape de tout projet.

Aussi, d'emblée, le gouvernement devra confirmer l'attention qu'il porte à une « sécurité responsable » et qui permettra de définir l'objectif politique de l'action menée :

- Dans un contexte de refus de tous les extrémismes et dans le respect du cadre général détaillé supra mais aussi et plus généralement de soutien et de défense des principes démocratiques à la base de la Constitution et de la vie en commun ;
- Assurer à la population le plus haut degré de sécurité sans compromettre les bases de la vie en commun et en particulier les Droits de l'Homme ou les libertés individuelles ;
- En comptant tant sur l'architecture juridique (en ce compris les mesures prises au niveau européen) ; la disposition de services de renseignements efficaces et contrôlés par le pouvoir législatif ; la disposition d'échanges d'informations avec nos alliés ; la disposition de forces de police efficaces et elles-mêmes contrôlées par le pouvoir législatif ; la disposition de services de secours (d'incendie, médicaux, psychologiques) ; la possibilité de faire appel à nos voisins.

⁶ Si l'on considère généralement que la Belgique est une base logistique, R. Gunaratna considèrerait que c'était aussi le cas, avant 2004, de... l'Espagne.

La nécessité d'articuler aux architectures de sécurité préexistantes la notion de résilience, laquelle doit être considérée comme la recherche de la capacité de la société – dans son ensemble – à dépasser les conséquences d'une attaque terroriste, d'une catastrophe technologique ou encore d'une catastrophe naturelle qui viendrait à intervenir, sachant que leur possibilité ne peut jamais être écartée.

De la sorte, la politique du gouvernement doit idéalement viser à disposer d'une **défense antiterroriste intégrale**, en ce qu'elle couvre tout le spectre des possibles du terrorisme.

Définir des objectifs opérationnels

Pour atteindre l'objectif politique, l'Etat et ses composantes doivent veiller à donner à la population une information suffisante en qualité et en quantité sans altérer la sûreté des opérations contre-terroristes en cours.

Il doit vérifier le taux de pénétration de ces informations par des enquêtes sociologiques régulières.

Pour générer cette information et la transmettre, l'Etat et ses composantes doivent déployer une stratégie de communication adéquate à l'égard de la population.

Nous proposons de la définir en trois volets.

a) Le volet médiatique

Il ne faut pas attendre les sorties des médias, qui donnent l'impression que le gouvernement « cache » l'information, afin communiquer. **C'est le gouvernement lui-même - ou des « communicants » des institutions de sécurité – qui doivent donner cette information.**

Pour ne reprendre que cet exemple, l'attentat déjoué contre le tunnel TGV d'Anvers et publicisé par une journaliste du Standaard a créé la perception que le gouvernement a menti à propos de la menace. Des enquêtes menées, cette posture induit la perception d'un manque de contrôle de la situation par le gouvernement. Or, en cette matière, la perception est plus importante que la réalité : le terrorisme se joue précisément sur ce terrain.

Cette proactivité dans l'information donnée doit également toucher la question des mesures de sécurité : la politique actuelle pourrait se résumer à « ces mesures existent, mais nous ne les détaillons pas afin de ne pas donner d'informations aux terroristes ». Cette posture est inadaptée, générant la perception que les autorités « se couvrent » mais en réalité adoptent des positions molles.

Dans le même temps, les médias ne sont que très peu préparés à l'analyse et aux commentaires de ces questions et ils pourraient plus rapidement instiller un réflexe de peur qu'une réflexion et un sentiment de sécurité à l'égard de leurs audiences.

Il faut cependant travailler avec les médias pour la diffusion de ces informations. La majeure partie des journalistes ont compris qu'ils devenaient des acteurs dans une situation de crises, mais ils ne savent pas systématiquement « comment s'y prendre », ni quels sont les enjeux et les conséquences de leurs interventions.

Idéalement, vu le manque de cours ayant trait aux questions internationales, stratégiques et de terrorisme dans les universités belges, **une formation à l'attention des médias devrait être donnée**. C'est déjà et partiellement le cas avec les Hautes Etudes de la Défense.

Mais le programme apparaît par certains égards comme trop restrictif et n'est pas suffisamment systématique à l'égard de ses audiences-cibles. Sans s'immiscer dans la liberté de la presse – il faut rappeler que **toute manipulation de l'information est considérée comme contre-productive à l'établissement d'une résilience** – il s'agit de leur donner des connaissances (acteurs, contacts, méthodes, grands courants dans l'étude des questions terroristes, variétés des points de vues en la matière, etc.). Cette formation devrait être académiquement encadrée afin d'éviter des dérives.

b) Le volet institutionnel

Sans menacer la sûreté des opérations en cours, **faire en sorte que les services de renseignement et les instances contre-terroristes communiquent plus et disposent de véritables porte-paroles**.

Utiliser le directeur du GIA pour cette fonction est-il utile ? Oui. Mais remarquons 1) qu'il est ainsi désigné comme cible, 2) qu'il a sans doute mieux à faire, 3)

Si possible, ils doivent communiquer quelles sont les menaces, le nombre d'opérations clôturées, éventuellement le nombre d'opérations en cours si, bien entendu, la sûreté des opérations n'est pas menacée.

Ces services de communication doivent travailler en pleine liaison avec le niveau politique. Ce dernier devrait idéalement lui-même recevoir une formation équivalente à celle des journalistes et éventuellement comprendre des simulations de crise.

Dans le courant d'un incident majeur, le politique – et particulièrement le niveau communal et provincial – aura sans doute à communiquer à la population pour

l'informer – et donc éviter un certain nombre de dérives et d'incidents collatéraux – mais aussi pour orienter sa mobilisation (en matière financière, de dons de sang, etc.). Le politique doit apparaître comme responsable, compétent et capable de réagir avec sagesse en cas de crise.

A ce stade, les réactions des provinces apparaissent comme trop diversifiées. On perd en économie des forces en oubliant que les provinces ne sont pas étanches : en cas de problème majeur à Liège, le Limbourg et Namur pourraient tout aussi bien être mobilisés.

Disposer d'un site Internet fédéral servant de portail aux instances de sécurité, tous départements confondus est un plus notable et peu coûteux.

Il constituerait le « point de ralliement » par lequel transiteraient toutes les informations et permettrait également de mettre en ligne les interviews et reportages de la presse – dans la mesure du possible en regard du droit de propriété intellectuelle – ; mais aussi des articles à portée plus académique ; des textes juridiques portant sur les questions de sécurité ; des liens vers des sites institutionnels et académiques nationaux et internationaux. L'architecture du site devra être pratique et claire. Les informations, abondantes et le style du site devra être « léger » (éviter les scènes trop violentes pour les photos) et éventuellement disposer d'une « mascotte » animale et sympathique représentant la cohésion et la capacité de résilience le rendant attractif.

c) Le volet de proximité

Si les études montrant que les instances gouvernementales souffrent d'un déficit de confiance, elles montrent également que certains intervenants disposent d'un grand crédit. En l'occurrence, c'est le cas des médecins généralistes et plus généralement des services médicaux ainsi que des services de secours (protection civile et pompiers). On ne peut certes, vu le nombre de personnes, leur assurer une formation équivalente à celle des journalistes ou du personnel politique.

Par contre, on peut désigner au sein d'une caserne de pompiers, d'un hôpital, de sections de la Croix-Rouge ou d'un poste de police une « personne de contact » chargée des missions suivantes :

- l'information aux personnes ;
- la coordination des « mouvements de foule » spontanés qui se déroulent lors d'une crise (et qui visent généralement à apporter une aide, laquelle peut ou non apporter un réel appui).

Ces personnes **se baseraient sur les informations communiquées par les ministères ou les directions dont elles dépendent mais, surtout, sur la disposition du site Internet.**

L'apport de l'enseignement secondaire ne doit pas être mésestimé.

Depuis le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004, les professeurs de morale, de religion et d'histoire tendent naturellement à apporter des éclairages sur les questions internationales. Leur fonction est reconnue comme excessivement importante lorsqu'ils abordent, au terme d'une catastrophe, d'un attentat ou d'une crise de type « affaire Dutroux », les sentiments de leurs élèves. Ce type de démarche doit être encouragé car il constitue une forme de « soupape de sûreté » préparant l'éventuel travail des psychologues.

Au travers des ministères communautaires responsables, ce type d'action doit être encouragé, notamment en renvoyant les professeurs vers le site Internet ou, le cas échéant, en les mettant en contact avec des conférenciers ou des membres de services de sécurité pouvant venir faire un exposé sur la question.

Les bases à portée légale de l'action

La définition politique des objectifs de l'action devrait, idéalement, être coulée en deux document aux fonctions différentes.

Le cadre juridique : légitimer l'action

Le premier concerne **une proposition de loi donnant un cadre juridique légitimant l'action.** L'idéal consisterait, en l'occurrence, en une proposition de loi sur la communication gouvernementale touchant aux questions de sécurité et confiant au Comité R la responsabilité de surveillance législative ainsi que la possibilité d'ouvrir et de mener des enquêtes en cas d'abus en matière de communication gouvernementale.

La proposition pourrait en l'occurrence se baser sur le *resilience act* britannique et mettre en évidence les objectifs opérationnels.

Le cadre doctrinal : dépasser les complexités institutionnelles (1)

Nombreux sont les intervenants en cas de crise. Leurs niveaux institutionnels sont également très variés. Cette complexité institutionnelle peut, rationnellement, apparaître comme un frein à l'établissement d'une politique trans-institutionnelle de résilience.

Toutefois, force est également de constater que l'objectif de recherche de la sécurité des populations dans un cadre respectant pleinement la démocratie est pleinement partagé par toutes les composantes de la société belge, en ce compris le niveau politique.

C'est pourquoi nous proposons à l'attention de toutes les personnes concernées par cette politique trans-institutionnelle de résilience d'**utiliser des modalités de travail en réseau**. Si la référence ultime en la matière est la loi, on peut également **développer un corps doctrinal, d'une trentaine de page, qui servirait de « guide pratique » pour les intervenants**. Il pourrait :

- rappeler les objectifs politiques et opérationnels de l'action ;
- donner des exemples historique de « ce qui a marché » et de ce qui s'est montré inefficace ;
- de façon claire et objective, à la portée du plus grand nombre ;
- qui permettrait de clarifier la « chaîne décisionnelle » en la matière ;
- qui permettrait, éventuellement, de constituer la « doctrine de sécurité fédérale belge » ;
- qui serait disponible à l'attention de tous lecteurs sur le site Internet, quitte à en faire une version confidentielle qui ne serait disponible qu'aux seules personnes habilitées.

Par ailleurs, d'autres options, plus spécialisées et peu coûteuses, existent. Dans certains pays européens et aux Etats-Unis existent des procédures de « lessons learned » où des enseignements sont tirés d'un certain nombre d'opérations de secours. **Ces « lessons learned » sont mises à la disposition des services de secours qui peuvent ainsi poursuivre leur formation ou encore de l'adapter**. Ce pourrait notamment être le cas des résultats des exercices conduits par la Protection civile ou par le ministère de l'intérieur.

On peut ainsi imaginer de **créer, au sein du site Internet, une section qui ne serait accessible qu'aux membres de ces services** (via un système de login et de password) et qui **leur permettrait de disposer de ces informations, éventuellement regroupées dans une E-revue que les lecteurs pourraient télécharger**.

Le cadre organisationnel : dépasser les complexités institutionnelles (2)

La sécurité est une compétence distribuée sur plusieurs niveaux institutionnels mais sa coordination (ministères de la santé, de la justice, de l'intérieur, de la défense, Premier ministre) autant que ses fondations légales ressortent du niveau fédéral.

A ce stade, force est de constater que **l'application d'une politique de résilience n'impose pas de remanier les architectures institutionnelles existantes**. Par contre, la très grande majorité des observateurs notent la

nécessité d'**assurer la plus grande coordination possible entre tous les intervenants**. Idéalement, le processus doit être **souple et non contraignant**, afin de ne pas froisser les susceptibilités des uns comme des autres⁷.

Aussi, vu la configuration institutionnelle et opérationnelle particulière à la Belgique, c'est le travail en réseau qui apparaît comme étant le plus porteur et le plus rentable. Nous proposons par conséquent que :

- **la responsabilité générale de cette politique soit maintenue au niveau du Premier ministre, y compris l'entretien du site Internet ;**
- qui agit au sein d'un **Comité de la sécurité**, dépendant du Comité Interministériel pour le Renseignement et la sécurité et visant à mettre au contact autorités opérationnelles et décisionnelles.

En l'occurrence, il compterait :

- des représentants du Collège de Renseignement et de sécurité et/ou du GIA ;
- les représentants des ministres participant actuellement au Comité interministériel pour le renseignement ;
- les représentants des ministres de la santé, y compris communautaires ;
- les représentants des ministres de l'éducation ;
- les présidents des associations de journalistes ;
- les « communiquants » des services de renseignement ;
- les gouverneurs de province ou leurs représentants ;
- des représentants d'organismes tels que la Croix-Rouge ou les associations de psychologues ;
- des chercheurs travaillant à évaluer le niveau de résilience en Belgique et assurant une mission de contrôle permanent de ce niveau ;
- des membres du Comité R ;
- des académiques ;
- toute personne jugée utile⁸.

⁷ Dans le même temps, on imagine mal des politiques ne pas appliquer des décisions apparaissant comme relativement simple, peu coûteuses et dont ils pourraient récolter un bénéfice en terme d'image.

Ce « comité de sécurité » se réunirait tous les mois ou à intervalles plus réguliers, si la situation l'exige.

Entre-temps, ils travaillent par e-mails – si possible cryptés – et reçoivent des « alertes e-mail » générées par le site Internet lorsqu'un document intéressant leur travail est sorti. Ses membres devraient idéalement recevoir une habilitation de sécurité adéquate.

Ce « comité de sécurité » ne se réunirait pas au niveau ministériel, mais au niveau préparatoire pour des discussions d'ordre techniques (que faire en regard d'un point à l'ordre du jour ?) coulées en propositions adressées ensuite au Comité interministériel à proprement parler, qui tranchera.

Ces propositions ne sont pas en soi contraignantes mais représentent un avis consultatif.

Les réunions sont convoquées sous la responsabilité du Premier Ministre. La personne chargé de suivre le dossier au cabinet compile les demandes faites par les membres du Comité élargit et le coule en ordre du jour qui sera ensuite abordé au cours de la réunion.

Une fois les décisions prises par le Comité interministériel, au terme des propositions, elles sont communiquées aux départements concernés qui les coulent en directives ministérielles ou en notes d'information. Rapidement !

On peut également poser que des réunions d'urgence, en cas d'incident majeur ou de crise, peuvent être perçues comme positives. De telles réunions, conduites en marge du centre de crise, permettraient d'affiner en temps réel la communication gouvernementale tout en évitant que les différents politiques concernés n'envoient des signaux contradictoires à la population.

Le centre de crise devrait, par ailleurs, être adapté. En l'état actuel, le manque de moyens informatiques et de communication comme son manque de protection sont criants. Rappelons que le centre de crise de la FEMA américaine à New York, situé dans les Tours jumelles, a été détruit le 11/9. En situation de crise, la décapitation d'une telle concentration de décideurs est une cible par trop tentante, dont l'élimination génèrerait des retards dans l'aide apportée aux victimes.

⁸ On pense, par exemple, au ministère de l'économie. Cette dernière peut rapidement devenir une cible du terrorisme. On pense également à du personnel de la SNCB ou de la STIB qui peut mener des campagnes d'affichage dans les gares ou les stations de métro à l'instar de celles pratiquées dans le métro parisien.

Une telle procédure – appuyée par des vidéoconférences via webcams au cas où des intervenants ne pourraient être présents – permettrait également de fournir à la presse un point de contact direct et permanent au cours d'une crise.

Questions d'ordre problématique

a) Les intervenants « joueront-ils le jeu » ?

Personne, au niveau politique ou opérationnel, n'a intérêt à ne pas coopérer même s'il est certain que des sensibilités différentes se feront jour. Dans un processus où la presse est appelée à devenir un vecteur de sécurité et où les objectifs sont consensuels, il n'y a pas d'intérêt à ne pas participer.

Le fait est que la notion de sécurité est une préoccupation majeure de la population et que, d'une façon générale, tous les partis l'abordent et la considèrent comme essentielle dans leurs programmes politiques.

Afin d'éventuellement « verrouiller » la loyauté des participants, il peut être bon de rappeler le serment qu'ils ont prêté, voire de faire découler la proposition de loi sur la résilience de ce serment.

Dans le même temps, **tous les politiques ont intérêt à ce que leur action en terme de sécurité se voie.** Tout le problème réside dans une communication responsable et ne générant pas de peur au niveau de la population, auquel cas, l'objectif politique ne serait pas atteint.

Par ailleurs, force est également de constater que **la notion même de résilience n'a pas spécifiquement « d'origine » partisane – elle est d'origine psychologique -**, qui pourrait bloquer son adoption.

Il est cependant certain que le travail en réseau – et visant ultimement à aboutir à une représentation de la société en tant qu'un réseau capable de contrer les attaques qui pourrait lui être portée – n'est pas habituel en Belgique.

Toutefois, la mise en œuvre pratique de la notion de résilience se joue à des niveaux très tactiques – casernes de pompiers, commissariats, professeurs, hôpitaux voire, au terme de la mise en place du site Internet, individus.

Actrice de sa propre sécurité, la population est aussi moins sensible aux rivalités bureaucratiques et politiques entre les institutions. En fait, elle tente surtout de voir son intérêt premier.

b) La question du coût.

On peut, éventuellement, le détailler comme suit :

- les coûts de formation des politiques et des médiatiques et celui de la mise en place de cours plus spécialisés que ceux existant actuellement ;

- le coût du site Internet (si tant est que l'on ne fasse pas appel à de coûteux consultants pour un travail nettement facilité par la disposition de logiciels d'usage commun) et de son entretien (mémoire) ;
- le coût de la personne chargée de l'entretien du site et de celle chargée, au niveau du Cabinet du premier ministre, de coordonner le « Comité de sécurité » ;
- le coût des habilitations de sécurité des personnes participant au « Comité de sécurité » et le coût des systèmes de cryptage de leurs e-mails ;
- le coût propre à ce « Comité de Sécurité » (remboursement des frais de transport, éventuelle compensation, éventuels frais de bouche)

On peut estimer que ces coûts sont déjà, pour une bonne partie, intégrés au sein des frais de fonctionnement de divers ministères.

Aussi, au regard des avantages générés par l'adoption d'une telle politique, les coûts apparaissent comme ridicules.

c) Manipulation ou pas ?

Le gouvernement peut-il être accusé de « canaliser » l'information qu'il donne à la population sur sa propre sécurité ? Si cette accusation est déjà pendante et qu'elle ne sera jamais éliminée, force est également de constater que la première implication d'une politique de résilience telle qu'elle pourrait être adoptée est de générer plus de transparence.

Surtout, si le personnel médiatique reçoit un certain nombre d'informations, on lui demande surtout de conserver son esprit critique et de poursuivre son travail. Sans cet attribut, la qualité de l'information sera inmanquablement remise en question et les objectifs ambitionnés ne seront pas respectés.

One step beyond : profiter des opportunités offertes

Peu coûteuse, permettant de "limiter les dégâts" en cas d'incidents majeurs, la mise en place d'une politique trans-institutionnelle de résilience présente de nombreux avantages.

Elle permet certes de « couper l'herbe sous le pied » à l'extrême-droite et de rassurer les populations en montrant l'action du gouvernement face à un risque qui ne pourra jamais complètement être éradiqué, mais elle offre d'autres opportunités profitables à la Belgique :

- La proposition de sa généralisation au niveau européen, où les critiques à l'encontre de Gijs de Vries et du manque de moyens qui lui sont alloués

offre une image d'impuissance. La Belgique pourrait là apporter une partie de la solution tout en travaillant à la construction européenne et en conservant son statut de leader en la matière.

- Par ailleurs, notons que le concept est toujours en cours d'évaluation en Grande-Bretagne, qu'il est proposé en France et que l'Union Européenne (Conseil et Commission) s'y intéresse également. Un groupe de travail dont le Pr. Verleye (UGent) et moi-même faisons partie (monté par le Pr. Furedi, promoteur de la résilience en Grande-Bretagne) est disponible pour expertise ;
- La possibilité de transformer le Conseil « élargi » en Conseil de Sécurité Fédéral permettant d'articuler l'ensemble des attributs belges en matière de sécurité et de formuler ainsi une *stratégie intégrale* débouchant sur une stratégie de sécurité nationale. En fait, l'expérience d'un travail en réseau, si elle représente un défi pour le système institutionnel belge, ouvre également la porte

Conclusion

Pour un faible coût et des résultats qui se sont avérés probants par ailleurs, l'Etat peut, au travers d'une politique trans-institutionnelle de résilience montrer sa capacité à intégrer des solutions innovantes tout en s'affirmant dans un contexte particulier.

La remise en cause de son rôle, un anti-politisme latent, une gestion « par dossiers » segmentant plutôt que rationalisant la gestion effective de la sécurité des populations est latent.

Le concept tel qu'il se présente ne résout certes pas l'ensemble des défis de sécurité se présentant.

Mais il constitue une tentative de résolution utile permettant le cas échéant d'assurer une proximité plus forte avec la population, voire qui serait capable de l'intéresser à sa propre sécurité, de sorte qu'elle ne devienne plus un acteur passif de sa propre sécurité.

Les enjeux sous-jacents sont donc importants. Ils le sont d'autant plus que l'actuelle politique antiterroriste peut et doit être améliorée.

Par cette note, nous espérons avoir contribué utilement au débat en présentant un modèle considéré comme un des plus porteurs.