

Aux armes citoyens !

Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?

Jean DE MONICAULT

Colonel (Terre), auditeur de la 70^e session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

Plus de vingt ans après la suspension de la conscription, la « mobilisation générale » reste une référence partagée de notre patrimoine national. Faire revivre cet héritage commun, sous une forme renouvelée, peut s'avérer indispensable pour surmonter une future crise qui nécessiterait une forte coopération entre la société civile et l'État. Les interdépendances grandissantes de nos sociétés ont fait évoluer en miroir la nature des crises. Ce n'est plus seulement l'affrontement militaire sur le champ de bataille qui décide de la victoire. Il faut désormais agir dans un système plus complexe où se mêlent les domaines sécuritaires, sociaux, économiques, informationnels, cyber, etc.

Notre pays pourrait ainsi avoir à affronter des « crises » – dans une acception très large allant jusqu'à la guerre larvée – où se superposent et s'entrelacent des agressions armées, des catastrophes naturelles, des affrontements dans les champs immatériels, un chaos intérieur mêlant terrorisme, contestation générale et guérilla agile. Ces crises demanderont alors une réponse adaptée, systémique, pour laquelle les seuls moyens de l'État ne suffiront pas. L'actuelle gestion de la pandémie du coronavirus montre, à elle seule, que l'État ne peut agir sans le concours des moyens et des compétences de la société civile. Ainsi, face à des crises plus graves, plus complexes, mettant en jeu des ennemis cherchant à nous détruire, la réponse devra être plus pointue et nécessitera d'emblée une coopération fine de tous les moyens de la nation, publics comme privés. Les entreprises privées, les associations et les particuliers sont d'ailleurs le plus souvent volontaires pour participer à l'effort collectif... encore faut-il répondre à leurs offres de services et coordonner leurs actions.

Dans ce contexte, on assiste à un paradoxe. La résolution des crises est vue comme un monopole de l'État alors que celui-ci n'a pas la capacité d'agir totalement seul. Il existe souvent un faux sentiment de confiance en un État tout puissant, associé à la conviction d'une armée toujours capable d'apporter l'ultime solution. Tout attendre de l'État et de ses armées, c'est ignorer la réalité de leurs moyens. Améliorer la coopération et la coordination entre les forces publiques et privées en situation de crise a, en définitive, un double enjeu. Un enjeu opérationnel d'abord, puisque l'État a besoin de capacités et de compétences détenues par la société civile. Un enjeu d'unité

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopèreraient efficacement ?*

nationale et de cohésion sociale ensuite, puisque quelle que soit la nature de la crise, la population y tiendra toujours une place centrale. Tout à la fois enjeu, acteur et victime, la population est au centre de la gestion des crises : maintenue à l'écart, elle en constitue toujours le point faible ; associée, elle peut en être l'atout décisif.

Face aux dangers qui planent sur notre pays, penser la participation de chacun à la défense de tous est de nouveau indispensable. Elle devra passer par une autre forme de contribution. Sans chercher à réinstaller la conscription – bien qu'une forme de celle-ci peut être interrogée – il est nécessaire de faire renaître l'esprit de la mobilisation générale de nos aïeux. À autant de crises, autant de formes de mobilisations, mais face à l'adversité, associer toute la société est une première brique à l'indispensable cohésion nationale qui doit s'exprimer dans ces moments de grands dangers. Ne pas le faire, c'est prendre le risque de voir l'État être fragilisé sur ses arrières par la contestation de ceux qui n'ont été associés ni aux débats, ni aux actions ; de ceux qui veulent, après coup, pointer les dysfonctionnements de la gestion de crise ; ou, plus préoccupant, de ceux qui n'estimeraient n'avoir plus aucun devoir vis-à-vis d'un État par lequel ils se sentiraient délaissés.

S'interroger sur la forme que pourrait prendre aujourd'hui une mobilisation générale, c'est en réalité poser la question de la place de la défense nationale dans notre société. Avant de tracer quelques pistes de ce que pourrait être le cahier des charges d'une autorité chargée d'un tel projet, cet article propose d'abord de s'interroger sur la signification et les objectifs d'une telle mobilisation, puis d'établir quelques constats de notre capacité actuelle de coopération entre les sphères publiques et privées.

La mobilisation générale : de quoi parle-t-on ?

La mobilisation générale, notion vivace et chapitre victorieux du roman national

Bouvines 1214, les troupes royales de Philippe Auguste sont renforcées par les milices communales. Les nobles ne sont plus les seuls à porter les armes : à côté des 1 300 chevaliers représentant la noblesse, 4 000 à 6 000 sergents à pied, diligentés par dix-sept communes, répondent à l'appel du roi et mettent en échec une puissante coalition d'ennemis (Saint-Empire germanique, Comté de Flandres et Royaume d'Angleterre). À Bouvines (Nord), sont nées les prémices d'une nation en armes ⁽¹⁾. La bataille fut le point culminant de la politique capétienne visant à briser l'emprise des rois angevins d'Angleterre sur le domaine royal français. Bouvines a fait la France ⁽²⁾.

Valmy 1792, l'armée révolutionnaire française remporte sa première victoire importante sur les monarchies européennes coalisées. S'ensuivent les soldats de l'An II, magnifiés par la littérature, qui illustrent le sentiment patriotique naissant. Ces « va-nu-pieds superbes » ancrent définitivement le mythe de la nation en armes ⁽³⁾. Les armées

⁽¹⁾ DUBY Georges, *Le dimanche de Bouvines, 27 juillet 1214*, Gallimard, 1973, 312 pages.

⁽²⁾ LORRAIN François-Guillaume, « Il y a 800 ans, la France naissait à Bouvines », *Le Point*, 26 juillet 2014 (https://www.lepoint.fr/culture/il-y-a-800-ans-la-france-naissait-a-bouvines-27-07-2014-1849441_3.php).

⁽³⁾ HUGO Victor, « Ô soldats de l'an 2 », *Les Châtiments* (1853).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopèreraient efficacement ?*

de la Révolution française deviennent ainsi pour les générations à venir un point de référence cardinal, symbolisé par la conscription, l'égalité de tous devant le sergent-recruteur ; mais aussi des qualités humaines comme l'élan, la volonté, la générosité d'esprit et le patriotisme ⁽⁴⁾. Les soldats de la Révolution, suivis par les grognards de l'Empereur, sont de nature et d'esprit différents des autres armées européennes d'alors parce qu'ils sont des citoyens. Désormais, l'armée représente la République, une force étroitement associée à l'identité nationale de la France.

1^{er} août 1914, l'ordre de mobilisation générale est pour la première fois décrété en France. L'élan patriotique est massif. L'écrivain Anatole France, âgé de 70 ans, se présente symboliquement à un bureau de recrutement. À la mobilisation des hommes, s'ajoutent celle, sans précédent, des chemins de fer. C'est une prodigieuse mécanique qui se met en place. En 17 jours, le transport, l'habillement, l'équipement et l'armement de plus de trois millions d'hommes dans tous les territoires français, en métropole, mais aussi dans certaines colonies sont assurés. Mi-août, l'armée française est prête, et se lance dans les premières grandes offensives. Alors que tout le monde pensait que la guerre allait être courte, rapidement, tous les belligérants comprennent que la victoire appartiendra au pays qui pourra produire le plus d'armement. Une économie de guerre s'organise, c'est une nouvelle forme de mobilisation, celle de l'industrie qui se convertit aux besoins de la guerre. Ainsi, la Grande Guerre n'est pas seulement la mobilisation des bras et des poitrines pour renforcer les effectifs des armées, elle est aussi la mobilisation de toute l'industrie.

L'épisode glorieux des taxis de la Marne a aussi, pour notre sujet, une forte portée symbolique. Il représente le sursaut national victorieux qu'ont permis la détermination, l'énergie, l'unité nationale et aussi un certain « génie français ». Les 6 et 7 septembre 1914, 1 300 taxis emmènent des milliers de fantassins en renfort sur le front de l'Ourcq pour stopper la percée allemande. Les Allemands reculent. Transfigurés par l'événement, vecteurs de patriotisme et de solidarité nationale, ces taxis seront étroitement associés aux combats victorieux. Preuve que l'héroïsme peut concerner aussi l'arrière, qui se tient prêt et sait se mobiliser ⁽⁵⁾.

Septembre 1939, la mobilisation est de nouveau décrétée. Cinq millions d'hommes y participent. Au-delà de la mobilisation des hommes pour les transformer en soldats, c'est la mobilisation de toutes les forces vives du pays. En dépit de toutes les mesures prises, il y a néanmoins déjà un goût d'étrange défaite ⁽⁶⁾. On connaît la suite, la mobilisation n'aura pas permis la déroute. Mais si l'armistice est signé, le général de Gaulle lance un nouveau type de mobilisation. Depuis Londres, il appelle à la résistance. Les Forces françaises libres (FFL) se constituent. Les réseaux de résistance s'organisent. Au-delà des rapports complexes de certains mouvements de résistance à l'État et aux structures politiques, l'histoire retiendra l'épopée des résistants et des

⁽⁴⁾ FORREST Alan, « L'armée de l'an II : la levée en masse et la création d'un mythe républicain », *Annales historiques de la Révolution française* n° 335, janvier-mars 2004, p. 111-130 (<https://www.persee.fr/>).

⁽⁵⁾ Ce qui fait dire à l'écrivain et académicien Paul Bourget (1852-1935) : « La bataille de la Marne, c'est Bouvines renouvelé à 700 ans de distance. » Cette citation est inscrite sur le monument aux morts de la ville de Bouvines.

⁽⁶⁾ Bloch Marc, *L'Étrange défaite*, Franc-Tireur, 1946.

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

compagnons de la Libération comme l'incarnation victorieuse de l'esprit de mobilisation des forces vives de la nation.

Ainsi, de Bouvines à la Libération, la mobilisation a laissé une trace indélébile dans la mémoire collective de notre pays. Elle fait encore aujourd'hui écho à un patrioisme commun, elle est synonyme de devoir individuel et de cohésion nationale. Elle permet d'espérer la victoire. Appeler à la mobilisation nationale, c'est faire appel à l'Union sacrée face au danger, c'est se donner les moyens de sauver la Nation d'un péril mortel.

Une organisation actuelle centrée sur la gestion de crise

Notre pays n'est plus préparé à affronter une guerre. Il s'est organisé pour gérer des crises particulières avec des plans et une organisation précise qui excluent la perspective d'une large mobilisation de la société civile.

La suspension de la conscription a fondamentalement modifié notre capacité de mobilisation. Le choix fait en 1996 de la professionnalisation des armées écarte en effet désormais *de facto* une levée de masse. La diffusion de l'esprit de défense s'est également réduite dans la société en parallèle d'une forme de « nationalisation » de la gestion de crise.

S'il n'y a plus d'anciens conscrits à rappeler sous les drapeaux, un dispositif de réserve de sécurité nationale, civil et militaire, permet néanmoins de mobiliser des renforts d'appoint en cas de survenance « d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État ; la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation ⁽⁷⁾ ». Ces réserves sont multiples : réserve opérationnelle militaire, réserve civile de la Police nationale, réserve sanitaire, réserve civile pénitentiaire, réserve de Sécurité civile. Pour les armées, c'est environ 140 000 personnes qui sont théoriquement mobilisables, dont 40 000 volontaires de la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau. Mais aucun exercice n'a jamais permis de valider ce potentiel. On est donc loin de la mobilisation de 5 millions de citoyens dans la France de 1939, qui était pourtant bien moins peuplée que celle d'aujourd'hui.

En matière de défense et sécurité, la Constitution dispose que le Premier ministre s'appuie sur le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) qui coordonne la préparation et s'assure de la mise en œuvre des mesures concourant à la stratégie de sécurité nationale ⁽⁸⁾. Ainsi, l'organisation de gestion de crises intérieures s'appuie sur le SGDSN qui prépare et tient à jour les plans gouvernementaux, de type Orsec (Organisation de la réponse de sécurité civile) ou Pirates, et liste les « opérateurs d'importance vitale ». Cette organisation vise ainsi, d'une part, à la sauvegarde des organes essentiels à la vie et à la défense de la nation, et d'autre part, à l'organisation des secours et à la protection générale des populations. Pour la mise en

⁽⁷⁾ Code de la défense, Article L217-1 (<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000024409909/>).

⁽⁸⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Organisation des pouvoirs en matière de défense et de sécurité » (<https://www.defense.gouv.fr/>).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

œuvre de ces plans, une Cellule interministérielle de crise peut être activée. Structure non permanente, cette « CIC » est armée en fonction des circonstances par des personnes venant des différents ministères concernés par la crise. Notre système national de gestion de crise est donc aujourd'hui centré sur des scénarios particuliers et cible des circonstances potentiellement dramatiques, mais courtes et circonscrites, encadrées par des plans portés par le SGDSN.

Un corpus législatif vient compléter ce dispositif pour encadrer les régimes d'exception de gestion de crise et ainsi permettre aux autorités nationales de disposer de pouvoirs étendus ou exceptionnels pour agir dans de telles circonstances. Ces régimes d'exception, dont l'article 16 de la Constitution ⁽⁹⁾ en est la plus haute expression, sont l'État de siège, l'État d'urgence et l'État de guerre ⁽¹⁰⁾. Tous ces régimes viennent suspendre l'État de droit, contraindre la société civile à collaborer et, ce faisant, renforcer les pouvoirs de la force publique.

Notre pays possède donc un dispositif très complet qui place l'État au centre de la gestion de crises ponctuelles. Il se caractérise par une centralisation des pouvoirs et une priorité portée au maintien de l'ordre public. L'appui de la société civile n'est pour sa part désormais organisé qu'à travers les procédures de réquisition.

À l'étranger : quels modèles d'inspiration ?

La manière dont d'autres pays sont organisés peut être source d'inspiration.

Israël représente la nation en armes par excellence. Son armée, *Tsahal*, est la matrice de l'organisation de la défense de la nation. L'État hébreu a toujours considéré que sa politique de défense était l'élément le plus important de sa vie institutionnelle, politique, économique et sociale. Ainsi, depuis la naissance d'Israël, la primauté des enjeux de sécurité sur tous les autres problèmes de société n'a jamais été démentie. L'ensemble de la population participe à la défense du pays. Le service est obligatoire pour tous, hommes et femmes, et dure entre deux et quatre ans. À la fin de celui-ci, chaque conscrit est affecté à une unité de réserve et y effectue annuellement des périodes de service. À tout moment, si la situation le nécessite, les réservistes peuvent être mobilisés.

Si l'État hébreu reste une « nation en armes », c'est surtout parce qu'il existe la persistance d'une menace ressentie par la population comme existentielle. Le système militaire israélien, exemple d'efficacité basé sur la participation de toute la société, n'est possible que par l'histoire et la situation du pays. En revanche, l'approche très intégrée, écosystémique, de la société israélienne peut, pour sa part, être source d'inspiration pour la participation de la société civile dans la défense nationale.

Ainsi, si l'exemple israélien peut paraître particulièrement intéressant, il n'est pas en réalité reproductible. La seule omniprésence des militaires dans la vie publique

⁽⁹⁾ Constitution de la V^e République du 4 octobre 1958, Article 16 (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

⁽¹⁰⁾ Code de la défense, Livre I^{er} : Régimes d'application exceptionnelle, respectivement Titres I, II et III (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000006137706).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale »
où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

israélienne est par exemple une situation particulièrement troublante pour un observateur français.

La Suisse, frontalier de notre pays, représente un autre exemple intéressant où chaque citoyen y est un « citoyen soldat ». Le système de défense suisse implique, lui aussi, toute la population à travers un système universel de service militaire. Les forces armées sont composées principalement de réservistes. Des exercices « grandeur nature » de déploiement aux frontières permettent d'entretenir la dynamique et d'alimenter cette « dissuasion suisse » que vise le concept de citoyen soldat. Dans les faits, on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'un modèle qui n'a jamais été testé dans une situation autre que celui d'une dissuasion de forme. En réalité, le sentiment de sécurité qui accompagne le statut de pays neutre, n'encourage pas les Suisses à s'investir dans leur défense, au-delà d'une tradition collective.

Les pays nordiques, en particulier la Suède et la Norvège, voisins de la Russie avec qui ils entretiennent des relations ambiguës, ont aussi construit un système de défense basé sur la conscription. L'étude de ces systèmes est instructive puisqu'il mobilise toute la nation, mais vise, là encore, à faire face à une menace particulière à leurs frontières.

Pour compléter ce tour d'horizon, il serait aussi intéressant d'étudier le concept de mobilisation de la Chine ou de la Russie, mais la différence culturelle avec la France rend la comparaison difficile. S'agissant des modèles israélien, suisse ou nordique, ce sont des régimes qui se sont construits autour de la menace d'une invasion territoriale. Hérités d'une histoire particulière, ils sont difficilement transposables à notre pays. En revanche, il est intéressant de noter, dans ces trois exemples, que la contribution de la nation entière se maintient et est acceptée par tous grâce à la perception commune d'un environnement senti comme hostile et par la proximité d'une menace.

Au terme de cette première étape, il apparaît que le principe de « mobilisation générale », hérité de notre histoire, conserve une forte capacité de rassemblement, mais reste fortement attaché à la défense physique des frontières. On peut donc s'interroger sur la pertinence de ce modèle pour répondre aux nouveaux visages des crises.

La mobilisation générale à l'épreuve des faits

La société civile, un acteur inéluctable de la résolution des crises

La population est à la fois l'objet et l'enjeu, la victime et l'acteur de toute crise. Au centre des crises, elle doit être aussi au cœur de leur résolution.

Il y a crise dès que la vie de la population est touchée, menacée. L'attitude de la population est ensuite la principale variable du retour à la normalité. Mobilisée, elle agit comme un rempart face à l'agression. À l'inverse, démoralisée ou désunie, elle devient un poison intérieur qui sape l'action collective. Pour cette raison, la population, et plus précisément l'opinion publique, concentre systématiquement l'attention de l'action gouvernementale dans sa dimension communication.

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopèreraient efficacement ?*

Mais si la communication est un volet inévitable de la gestion de crise, il est tout aussi indispensable de faire participer activement la population. La société civile possède, en effet, des moyens et des compétences qui sont souvent uniques et indispensables : moyens logistiques, de transport, données, capacités d'organisation, etc. Ainsi, à titre d'exemple, pour une catastrophe naturelle dans un département outre-mer, les bateaux de Total et les avions d'Air France pourraient intervenir au secours de la population, les données des compagnies d'assurances servir à anticiper des besoins en reconstruction, la connaissance du terrain et de la population des ONG permettre de concentrer les efforts aux bons endroits.

Les capacités de l'État sont, par nature, limitées. Elles peuvent même être inexistantes dans certains domaines. Le recours aux moyens de la société civile, en renfort des moyens étatiques, est donc un enjeu opérationnel. La société civile possède aussi une structuration qui offre des leviers pour sa mobilisation. Ainsi, si les procédures de réquisition permettent d'exiger son aide, sa mise en mouvement n'est réellement possible que par la mise en œuvre d'un réseau. De nombreuses organisations innervent la société civile : fédérations et filières professionnelles, syndicats, associations loi 1901, etc. : structurées, elles sont autant de leviers. Cet écosystème complexe évolue constamment, le connaître demande un effort sans cesse renouvelé.

Les Français se montrent majoritairement volontaires pour aider et s'inscrire dans l'action collective. L'engagement citoyen est très présent en France. Son expression la plus répandue est l'engagement associatif. Plus de la moitié des Français sont adhérents à au moins une association de loi 1901, le plus souvent sportive ou artistique ⁽¹¹⁾. Cet état d'esprit volontaire et bénévole s'exprime également spontanément lors d'événements particuliers. Le nombre d'offres de services lors de la crise Covid pour confectionner des masques ou des sur-blouses à l'attention des soignants en témoigne. Ces démonstrations de cohésion ne doivent pas pour autant masquer le fait qu'une partie de la jeunesse et des Français s'éloignent de la nation car, si cette dernière peut se rassembler face à l'adversité, notre population, dont il ne faut pas négliger les fragilités internes, peut aussi se fracturer à l'épreuve d'une crise. En fonction de sa nature, une crise peut, en effet, spontanément rassembler, comme lors des attentats de 2015, ou au contraire diviser la population avec un clivage de l'opinion publique.

La société civile possède ainsi des moyens souvent indispensables à l'action collective. Elle accepte le plus souvent de les mettre à contribution et il existe des structures permettant de la mobiliser. Au cœur des enjeux, majoritairement volontaire, toujours indispensable, elle se révèle néanmoins souvent frustrée, car non suffisamment considérée et prise en compte.

⁽¹¹⁾ Dont 21 millions de plus de 16 ans : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, *Les chiffres clés de la vie associative 2019*, ministère de l'Éducation et de la Jeunesse, 15 juillet 2019 (<https://injep.fr/>).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopèreraient efficacement ?*

L'exemple de la crise Covid, une crise organisationnelle ? ⁽¹²⁾

Dans l'urgence de la crise Covid, on observe la création de nouvelles structures et organisations ⁽¹³⁾, s'affranchissant des plans pandémies et de l'organisation de crise décrite par le SGDSN. Ainsi, avec la création de structures *ad hoc*, c'est une sorte de réorganisation « sous le feu » qui s'opère. C'est une « crise dans la crise » avec la modification des structures et une nouvelle législation comme réponse à la crise. L'État est consommé par son propre besoin interne « d'organiser les organisations ». La coordination et la coopération interministérielle consomment les énergies et interdisent de penser plus large que la sphère publique.

À cela s'ajoute un besoin de légiférer et de réguler, ce qui entraîne d'inévitables délais et aussi une certaine complexification. Cinq décrets successifs vont ainsi encadrer la réquisition des masques pendant la crise, créant une réelle difficulté pour les entreprises concernées comme pour les agents administratifs chargés de la mise en œuvre.

On observe surtout une centralisation de la gestion de la crise. En effet, au-delà de la nécessaire centralisation de la décision, la gestion est dans un premier temps conservée à un niveau national, incluant les branches déconcentrées que sont les préfets. Alors que les moyens ont été majoritairement décentralisés vers les collectivités territoriales, la capacité à décider de ces moyens n'a pas accompagné ce mouvement. On assiste donc au paradoxe d'une pression de plus en plus accrue sur un État central réduit par des années de Révision générale des politiques publiques (RGPP). Les limites de ces optimisations gestionnaires apparaissent également avec la « crise de l'offre » qui a caractérisé la crise Covid : masques, tests, lits de réanimation.

Par ailleurs, la société civile a eu des difficultés à faire entendre sa voix. Cela tient en premier lieu au cadrage initial de la crise qui était vue comme une problématique exclusivement hospitalière et sanitaire, d'où la difficulté à intégrer les autres dimensions, en particulier sociales et économiques. Une défiance entre hôpitaux publics et cliniques privées a également été observée.

Enfin, les acteurs privés ont exprimé une difficulté à identifier des interlocuteurs dans le service public. De nombreuses propositions d'aide aux soignants sont restées sans réponse, créant un fort ressentiment chez les personnes à leur initiative. Les traditionnels points de contact des entreprises n'étaient pas en mesure de répondre aux sollicitations spécifiques, du fait de leur spécialisation métier. Par exemple, les interlocuteurs habituels d'une entreprise privée au ministère du Travail et au ministère des Finances (Bercy), experts en fiscalité ou en droit du travail, se sont révélés incapables de répondre aux interrogations liées à la Covid.

L'efficacité du système est donc relative face à des crises complexes, longues, aux caractères d'insaisissabilité et d'évolution permanente, comme celle de la Covid, qui rendraient inopérants les plans du SGDSN finalement très statiques et circonscrits.

⁽¹²⁾ Les éléments de ce paragraphe sont principalement tirés de : BERGERON Henri, BORRAZ Olivier, CASTEL Patrick et DEDIEU François, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Les Presses de SciencesPo, 2020, 136 pages.

⁽¹³⁾ À l'exemple du Conseil scientifique créé le 11 mars 2020 en sus des organisations existantes.

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

Sans jugement sur la pertinence de la réponse à la crise Covid, il apparaît à la lumière de cette actualité que l'organisation de crise n'est pas stabilisée et qu'elle se superpose à un maquis administratif et réglementaire mouvant. Dans ce contexte de centralisation des gestions de crise, une prise en compte de la société civile se révèle difficile. En caricaturant, on peut parler d'une sorte « d'archipélisation »⁽¹⁴⁾, tant de la société que de l'administration, qui se heurte au mur de crises qui mutent. Notre système d'une grande complexité constitue un handicap supplémentaire dans la crise.

Préparer un nouveau type de mobilisation générale

Dans la perspective d'avoir à affronter des crises graves, la collaboration et la coordination entre les acteurs publics et civils doivent être améliorées. Pour lancer et guider la réflexion, les grandes lignes de la feuille de route d'une haute autorité chargée d'une telle mission pourraient être imaginées.

L'importance et la transversalité des enjeux permettraient de confier une mission interministérielle à une haute autorité placée sous l'autorité du Premier ministre. Cette mission pourrait avantageusement reprendre dans son titre la **notion de résilience**, actuellement mise en avant. La pandémie actuelle a, en effet, souligné l'importance pour une nation d'être en mesure d'encaisser des chocs et d'agir souverainement face à l'adversité. La prise de conscience de l'importance de la résilience nationale peut donc être mise à profit opportunément pour préparer une mobilisation de tous les acteurs de la nation. Ainsi, par l'intermédiaire de la résilience, nos sujets de coopération entre l'État et la société civile pour la défense de la nation pourraient être présentés de manière inclusive, compréhensible et acceptable par tous.

Expliquer la démarche et la faire accepter

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise » nous enseignait Jean Monnet⁽¹⁵⁾. Un système s'appuyant sur la société civile ne peut fonctionner que si celle-ci adhère à la démarche. Un effort pédagogique est donc un préalable nécessaire pour faire connaître et comprendre les enjeux et les attendus d'un engagement collectif. L'explication de la démarche est effectivement indispensable afin que chacun puisse s'inscrire dans la dynamique d'ensemble. Pour créer les conditions nécessaires à l'engagement, le modèle de décision de Lindell et Perry nous enseigne sur le travail d'éducation à mener auprès de la population. « Les différentes initiatives d'implication citoyenne nous montrent l'importance d'une réponse à un besoin ou à un intérêt personnel pour susciter l'action, ainsi que du caractère probable, et visible du risque⁽¹⁶⁾. »

Pour que la coopération agisse dans la crise, il faut la forger en amont. Pour éviter le phénomène de sidération qui paralyse lorsque la crise survient, il faut préparer

⁽¹⁴⁾ FOURQUET Jérôme, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019, 384 pages.

⁽¹⁵⁾ MONNET Jean, *Mémoires*, Fayard, 1976.

⁽¹⁶⁾ BERGERON H., BORRAZ O., CASTEL P. et DEDIEU F., *Covid-19 : une crise organisationnelle*, op. cit.

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

les esprits dès le « temps de paix ». Il s'agit d'offrir à chaque citoyen la possibilité de devenir un acteur de l'histoire, de s'élever au-dessus de sa condition de simple citoyen consommateur. Cette étape préalable, qui consiste à donner l'idée avant de donner envie, est indispensable pour créer du sens et initier le mouvement.

Le discours devra néanmoins s'adapter à une ambition réaliste de la capacité de mobilisation de la nation. En effet, il ne peut être oublié que la société civile n'est pas uniquement constituée de structures organisées et mobilisables – entreprises, corps intermédiaires, ONG – mais l'est aussi d'un amalgame fragmenté d'individualités, souvent inciviles, voire « inciviques ». Parce que cette fracture peut être partie intégrante d'une crise sécuritaire, une mobilisation pourrait être un risque de fractures supplémentaires.

Sensibiliser à la réalité des menaces

La sensibilisation des acteurs est une nécessaire première étape pour susciter l'action. Le citoyen informé aura une perception plus juste des risques, le conduisant à un comportement de protection. Ce lien entre information, perception et comportement sera rendu possible parce que l'action aura préalablement été perçue comme possible pour le citoyen.

La prise de conscience de la réalité des risques passe par une sensibilisation aux enjeux stratégiques. À l'exception de sa frange la plus âgée, l'actuelle population française n'a pas connu la guerre. Par conséquent, elle ne semble souvent percevoir aucun danger et partage largement le sentiment d'être en sécurité. Le retour des États puissances, la compétition stratégique, les risques systémiques liés aux nouveaux domaines, doivent être plus largement connus et compris. Ces sujets doivent être enseignés dans les écoles de formation de nos futurs décideurs : écoles de commerce, d'ingénieurs, facultés de médecine et de droit, Sciences Po et ENA (et son successeur, l'Institut de service public).

S'agissant des armées, la probabilité accrue d'une crise sécuritaire majeure doit aussi être l'occasion d'une introspection sans concession. Sommes-nous réellement préparés, matériellement et moralement, à affronter des combats de haute intensité avec un nombre élevé de tués et de blessés ? Chaque militaire a-t-il réellement un « poste de guerre » ? Porter l'uniforme ne suffit pas véritablement à se dire mobilisé, ni « au front ». Une évolution des mentalités et des attitudes est nécessaire.

Avec la prudence qui s'impose, sans dramatiser au risque de briser la confiance, il est aussi nécessaire de mettre fin au sentiment de confiance en la toute-puissance des pouvoirs publics. C'est une illusion française qui conduit à se piéger soi-même en suscitant des attentes que l'État n'est pas en mesure de satisfaire. Il crée un sentiment indu de protection et de sécurité. Phénomène que les armées peuvent d'ailleurs elle-même entretenir dans leur domaine. La croyance d'inafaillibilité est un poison mortel.

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopèreraient efficacement ?*

Rapprocher le public et le privé

Pour que la société civile coopère avec la force étatique, il est indispensable au préalable qu'il existe une connaissance commune et que des connexions soient établies. Ce décloisonnement passera par une meilleure connaissance mutuelle et par une approche de type « écosystémique ». Se connaître permet de se comprendre pour mieux travailler ensemble. « Ces liens nés de la connaissance et de l'échange mutuels orienteront l'action et donneront corps à l'esprit de défense en lui faisant quitter le piédestal de l'incantation ⁽¹⁷⁾ ». Pour cela, un double changement d'état d'esprit est nécessaire, du côté de l'État comme de celui de la société pour l'acceptabilité sociale et économique des mesures de coopération.

La compréhension de l'organisation et de la structuration de la société civile doit permettre d'identifier les relais utiles et recenser les organes possibles de coopération. De même, un recensement des besoins de l'État vis-à-vis du privé, et du privé vis-à-vis de l'État, doit être réalisé. Il s'agit d'identifier les expertises ou moyens manquant à l'État ainsi que les freins à l'engagement de la société civile.

Un format spécifique de dialogue national avec les représentants du monde économique sur une base régulière mériterait également d'être aménagé. Il pourrait s'appuyer sur les fédérations professionnelles et patronales, les organisations nationales et territoriales. Plus fondamentalement, une démarche est nécessaire pour permettre à la société civile d'aller au-delà de l'opacité de l'État. L'identification des responsabilités et du périmètre des différents ministères et du mille-feuille administratif doit être possible pour tous. Dans le prolongement des attentats de 2015, il était par exemple quasi-impossible pour un chef d'entreprise de trouver un point d'entrée dans l'administration pour le conseiller sur la problématique de radicalisation au sein de l'entreprise.

Très concrètement, pour permettre la mise en relation entre la société civile et l'administration, une plateforme informatique, de type « *Market Place* » pourrait être imaginée. Cet outil viserait à organiser la mise en relation de l'offre d'engagement et de la demande de contributions. Il pourrait centraliser des profils d'experts dans des domaines spécifiques et leur offrir des forums d'échange et d'information. Cet outil déchargerait ainsi l'administration et automatiserait la diffusion de l'information et la mise en relation.

Professionnaliser la gestion de crise

La mise en place d'une organisation dédiée peut être réfléchie face aux enjeux des crises systémiques et à la nécessaire canalisation d'une large mobilisation. Sur l'exemple américain du *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* ou du *National Security Council (NSC)*, un organe étatique pourrait être installé pour le niveau stratégique de la gestion de crise. Un centre de crise permanent, interministériel et professionnel, pourrait lui être adjoint pour la conduite des opérations. Cette structure, permanente et armée par du personnel dédié, aurait pour mission de réaliser des

⁽¹⁷⁾ GUITTON Jean, *La Pensée et la guerre* (1969).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

exercices et de conduire des formations lorsqu'elle ne serait pas activée en tant que cellule de crise. Aujourd'hui, la mobilité du personnel de l'État dans les services en charge de la gestion de crise ne facilite pas les processus d'accumulation des savoirs. De même, les locaux de cette « CIC NG » doivent permettre une montée en puissance des effectifs et son positionnement ne doit pas la placer en subordination d'un ministère particulier afin de lui conserver son caractère interministériel. Enfin, cette CIC NG doit avoir une forte capacité à intégrer des acteurs de la société civile autant que de besoin.

Une fonction d'anticipation et de planification stratégique doit compléter ce dispositif afin de travailler sur un mode agile et adaptatif sur des plans de gestion de crises pluridisciplinaires et pluridimensionnels. Le retour d'expérience doit également être mieux organisé. On constate actuellement que chaque crise est suivie de la production de nombreux rapports qui se répètent sans cesse. Pour capitaliser sur l'expérience passée, une professionnalisation du retour d'expérience, à l'image de ce qui existe pour les accidents aéronautiques, est une piste intéressante : chaque accident est analysé selon une procédure identique, dans la lignée de ceux qui le précèdent, créant ainsi une sédimentation de l'expérience acquise. Aujourd'hui, trop souvent, pointer du doigt des dysfonctionnements lors de la gestion d'une crise, est perçu comme une critique de nature politique du fait de la centralisation des actions par les plus hautes autorités de l'État.

Pour répondre aux enjeux des crises à venir qui auront des caractéristiques très spécifiques, il existe un fort besoin d'experts. La pandémie en cours le montre, une crise cyber le confirmerait. Une meilleure articulation entre les experts et les décideurs doit être pensée afin que chacun soit utile à sa juste place. Plus qu'une mobilisation générale, il faut envisager une super-spécialisation, une professionnalisation de quelques-uns en mesure de se confronter à la technicité des problèmes. Un vivier hyperspécialisé et professionnel pourrait donc être identifié. D'un point de vue plus économique, la conversion d'acteurs à l'économie de guerre pourrait également être encouragée. L'expérience de la gestion des masques montre que des pistes claires doivent être tracées rapidement pour permettre à ces acteurs « convertis » d'envisager les modalités de leurs activités *post*-conflit.

Le sujet des réserves doit également être mis sur la table. La question des effectifs pour donner de la masse est à adresser. Les armées sont-elles réellement capables de mobiliser les 100 000 réservistes de la réserve opérationnelle de 2^e niveau, c'est-à-dire les anciens militaires ayant quitté le service actif il y a moins de cinq ans ? A-t-on seulement une liste à jour de ces personnes avec le moyen de les joindre ? L'absence de coordination des multiples réserves⁽¹⁸⁾ est aussi un frein à un emploi optimisé de celles-ci. Le sentiment de propriété de chaque ministère de ses réservistes sera contreproductif dans une crise majeure où toutes les bonnes volontés seront nécessaires. Une vision globale des réserves, de leur état et de leurs capacités réelles, est un prérequis indispensable. L'équipement, voire l'armement, personnel des réservistes pourrait aussi être étudié afin de gagner en réactivité.

⁽¹⁸⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Les réserves (Rapport d'information n° 4161)*, 19 mai 2021, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

Aux armes citoyens ! *Quelle forme prendrait aujourd'hui une « mobilisation générale » où État et société civile coopéreraient efficacement ?*

La formation à la gestion de crise doit compléter ce dispositif. L'engagement, du fait de sa formation, devient une compétence. Celui qui est volontaire doit être canalisé et son engagement codifié. La formation donne les acquis, elle construit un mode de communication, une codification technique que le monde public et privé peut utiliser. S'agissant spécifiquement de la formation des décideurs publics, elle pourrait être complétée par une formation aux sciences des organisations afin de leur donner des outils pour mieux susciter la coopération entre des entités organisationnelles distinctes, parfois éloignées ou aux intérêts divergents. Des exercices permettront une connaissance commune entre les différents acteurs. Il est néanmoins indispensable que ce soit les décideurs en charge qui y participent. L'expérience nous montre, en effet, que les participants aux exercices de crise occupent souvent des positions intermédiaires dans l'organigramme de leurs organisations, tandis que, lors d'une crise réelle, de hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants sont aux commandes et ont à prendre des décisions cruciales, structurantes pour la dynamique de l'action collective ⁽¹⁹⁾.

Enfin, un travail législatif, normatif et réglementaire est bien sûr nécessaire pour encadrer la coopération et la délégation de service public qu'une crise nécessiterait.

*
**

On assiste aujourd'hui à une succession inédite de crises protéiformes qui révèlent nos fragilités structurelles pour affronter cette nouvelle réalité. Le panel de crises est large et appelle des besoins dans des champs dépassant la stricte sécurité : crises sécuritaires de type guérilla urbaine agile, agression cyber lourde, catastrophes naturelles et climatiques, crises financières. L'hybridité des crises, leur porosité dans différents domaines, l'importance grandissante de l'influence portée par les moyens numériques, adressent de nouveaux challenges pour l'organisation de leur gestion. Face à ces enjeux, trouver une nouvelle forme de mobilisation est une nécessité, et aussi une tâche immense.

La suspension de la conscription ne permet plus la levée de masse, mais offre une opportunité pour la penser autrement. Ce vide laissé est, en réalité, une opportunité pour passer d'un régime d'obligation à un régime d'incitation et de coopération. À la suite de la crise de la Covid, où chacun a été incité à participer à l'effort national, l'opinion y est prête. Face aux nouvelles formes de menaces, dans un monde plus complexe, plus compétitif, la réponse doit être plus coopérative. Mieux articuler et intégrer les forces vives de la nation aux politiques publiques de résolution de crise est en réalité un enjeu de cohésion sociale et de défense nationale.

Le sujet est au cœur de la vie de la nation, l'aborder sous le prisme de la résilience offre l'opportunité de rassembler la nation autour d'un enjeu commun et de surmonter les clivages politiques, sociaux et religieux qui existent au sein de notre pays. Bien présenté, ce projet peut offrir une place à chaque citoyen pour contribuer à l'intérêt de tous. En définitive, la problématique de la mobilisation générale renvoie chaque Français à la communauté de destin qui l'unit aux autres. Elle est un point d'appui pour la cohésion nationale. Elle est un projet de société. ♦

⁽¹⁹⁾ *Covid-19 : une crise organisationnelle, op. cit.*

