

Après la chute de l'URSS en 1991, le philosophe Francis Fukuyama appelle à célébrer la fin de l'Histoire, c'est-à-dire l'avènement d'une société mondiale pacifiée et basée sur un modèle commun de démocratie libérale. Vingt ans plus tard, force est de constater que cette vision correspond peu à la réalité. Et la menace soviétique ont succédé de nouveaux risques susceptibles de nuire à l'intégrité des territoires et des populations de pays tels que la France. Parallèlement, l'accroissement des inter-dépendances entre les sociétés et les aspirations de chacun à davantage de liberté s'accommodent difficilement des entraves aux échanges et aux déplacements qui caractérisent les politiques de prévention des risques de l'Etat wespahlain. Or, la préservation de la sécurité des personnes et de l'inviolabilité du territoire constituant précisément des objectifs constitutionnels et la raison d'être de l'Etat, il est nécessaire d'interroger la doctrine et la pratique en matière de protection de ces deux éléments constitutifs de la nation, à l'heure de la mondialisation et de l'intégration européenne. En effet, la mutation et la diversification des menaces (I) impliquent de nouvelles réponses, notamment à l'échelle supranationale (II).

En confiant à l'Etat la mission de veiller à l'intégrité du territoire et de la nation, les constitutions envisageaient essentiellement les risques d'invasion étrangères et les tentations secessionnistes. Ses menaces actuelles sont, à l'évidence, bien différentes. En effet, l'intensification des échanges économiques a permis d'écarter le risque de guerre létale entre les principaux pays développés. Toutefois, la libre

circulation des produits, des capitaux et des personnes engendre de nouveaux phénomènes potentiellement dangereux. Ainsi, la grande mobilité des individus permet une plus forte diffusion de la menace terroriste. En 2001, Madrid, le 11 septembre deux mille un, constituent autant d'illustrations de ce propos. Profitant des nouvelles réseaux de communication, les organisations terroristes ont démonté leur capacité à intervenir sur le sol et contre les populations des pays industrialisés. Le contrôle des entrées aux frontières, moyen privilégié de l'Etat pour prévenir les agressions extérieures, semble inefficace face à cette nouvelle forme de guerre. De même, les moyens militaires conventionnels n'offrent plus les garanties nécessaires contre une attaque terroriste d'envergure.

De plus, ces mêmes moyens s'avèrent incapables de prévenir toute forme de menace sanitaire. Celle-ci peut résulter d'un acte terroriste, mais aussi d'une épidémie (voire pandémie), donc d'une propagation non souhaitée. H1N1, H5N1, SRAS, témoignent de la difficulté croissante des Etats de maîtriser le risque épidémique. Au regard du potentiel destructeur de certains virus, il n'est pas excessif de considérer que la menace sanitaire constitue le principal danger que font peser les populations et les territoires des pays. De fait, un virus peut toucher une population en se propageant à l'aide d'une personne, d'un animal ou d'un produit. En outre, le fort degré d'interdépendance des sociétés modernes accroît le risque et rend illusoire la capacité d'un Etat à interdire l'accès d'un virus au territoire national. Il convient également de préciser que la protection de la population implique également un nécessaire contrôle de la production alimentaire, pharmaceutique et, plus généralement, industrielle du pays. En effet, la menace

est à la fois externe et interne : elle appelle donc une vigilance sur l'ensemble du territoire, et non seulement à ses frontières.

La protection de la population n'est efficace qu'à condition d'être intégrée à une démarche de préservation du territoire, dans son acception la plus large. En effet, les rapports de l'Institut national de la Recherche agronomique (INRA) alertent citoyens et décideurs publics sur la nécessité de limiter l'emploi des intrants dans les processus agricoles. Cette préoccupation entre pleinement dans le champ de la protection des populations contre le risque sanitaire. Sa minéralisation des sols, fréquemment dénoncée par des organisations de la société civile, constitue également une menace contre un territoire menacé de devenir incapable de nourrir la population qu'il supporte. Sa préservation du territoire entendue comme environnement d'évolution et de vie de la population, peut ainsi être envisagée comme l'une des étapes nécessaires à une démarche performante de préservation de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, les trois missions de la police administrative. En outre, le risque est multiplié par l'accroissement des échanges ; et la contamination d'une culture de céréales, d'une nappe d'eau ou d'une espèce animale représente un danger permanent, difficilement détectable et impossible à enrayer une fois déclenché. Le cas des organismes génétiquement modifiés, aujourd'hui en débat au sein des instances communautaires, illustre à l'envi la difficulté des États à prévenir les risques potentiels engendrés par l'innovation technologique, d'autant plus lorsque ces menaces sont susceptibles d'impacter toutes les populations européennes.

Le partage de responsabilité face à une menace constitue un nouveau paradigme. Dans un monde interdépendant, dans une société ouverte,



les agissements d'un pays impactent de manière inévitable les territoires et les populations des autres pays. Cette vérité est illustrée par les phénomènes climatiques liés aux activités humaines. Le réchauffement de l'atmosphère constitue, selon les experts du Groupe d'Experts sur le Climat (GIEC), la principale menace du XXI<sup>e</sup> siècle. D'ailleurs, il est à noter que l'Union européenne a placé la lutte contre le réchauffement climatique en tête de ses priorités. Et pour cause, certains Etats membres de l'Union, Pays-Bas en tête, risquent d'être rapidement touchés. La hausse du niveau des océans, par exemple, constitue une menace directe contre les populations implantées dans les polders, en sus d'une atteinte sérieuse à l'intégrité du territoire néerlandais. Le risque environnemental et climatique représente bien un enjeu majeur de la protection des populations et des territoires, pour chaque pays.

La pluralité et l'évolution des menaces pesant sur les territoires et les populations ont rendu une partie des moyens dédiés à la protection obsolète. Il convient d'envisager de nouvelles formes d'action pour les Etats, et au-delà.

Face à ces agressions nouvelles, l'Etat adapte sa doctrine et sa pratique. Ainsi, le Livre blanc sur la défense nationale, publié en 2008, prend acte des évolutions de la menace militaire et en tire les conséquences opérationnelles : réduction de l'arsenal nucléaire, renforcement de la capacité à la projection sur des théâtres d'action extérieurs, investissement dans le renseignement et les nouvelles technologies. Mais surtout, il y est redéfini la notion d'intérêt vital de la

France, entendue comme toute forme de présence française, à l'étranger notamment, participant à la richesse et à la réussite de la population française. Ses frontières sont ici bien différentes d'une barrière géographique ou humaine ; elles sont mouvantes, à l'image de la menace. La même souci d'adaptation à l'évolution des risques a conduit la France à se doter de nouveaux moyens à l'intérieur de ses frontières. Le vote de la Loi de programmation pour la police et la sécurité intérieure (LOPPSI) est en ce sens révélateur de la prise de conscience du législateur. Outre l'optimisation des moyens de prévention (vidéo-surveillance, armement de nouvelle génération des forces de l'ordre, etc), la LOPPSI prévoit un ensemble de moyens de répression sur de nouveaux espaces, principalement internet. Plusieurs innovations juridiques ont également été adoptées. Ainsi, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le terrorisme bénéficient à présent du service à compétence nationale TRACFIN, et de dispositions contraignantes vis-à-vis de quelques professions réglementées (avocats, experts-comptables, banques) en matière de déclaration de suspicion. Ensuite, le rapprochement de la police et de la gendarmerie, sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur, offre les moyens d'une meilleure coordination des actions préventives et répressives. Enfin, la fusion des Services centraux généraux et de la Direction de la Sécurité du Territoire (RG et DST) au sein d'une Direction Centrale du renseignement Intérieur (DCRI) a pour vocation d'accroître la capacité de détection des risques. D'une manière générale, on constate que ces nouveaux moyens convergent vers une politique d'anticipation de la menace.

du niveau sanitaire et environnemental, l'État a également considérablement enrichi ses moyens d'anticipation et de réaction. L'inscription du principe de précaution en préambule de la Constitution et de la

Charte de l'environnement (2003) dans le préambule de la Constitution représente, à ce titre, un engagement certain à lutter contre les menaces climatiques, sanitaires et environnementales, susceptibles d'impacter la population et le territoire. De même, la tenue, lors du Grenelle de l'environnement, de plusieurs ateliers de travail relatifs aux risques liés à la dégradation des éco-systèmes constitue un témoignage de la volonté de l'État de circonscrire les menaces nouvelles en la matière. L'ajoutent à cela plusieurs dispositions de la loi issue du Grenelle, comme le renforcement des contrôles sanitaires dans les exploitations agricoles, la confirmation des interdictions de construire sur les zones littorales et les espaces protégés ou encore la réglementation des activités de pêche. Ces mesures visent à anticiper la survenance de maux pour lesquels l'État ne dispose pas de la capacité à agir. Il s'agit donc d'une demande de prévention qui, toutefois, peut présenter quelques carences en raison de son caractère limité au territoire français.

Des risques dépassant le cadre de l'État appellent des réponses supranationales. En la matière, l'Union européenne représente un moyen d'agir à l'échelle des problématiques posées. Garantie de l'intérêt général européen, la Commission européenne a, très tôt, demandé aux États-membres d'acquiescer leur coopération dans tous les domaines sensibles. Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne (13 décembre 2007) et son entrée en vigueur (1<sup>er</sup> décembre 2009), l'Union dispose d'une compétence exclusive pour agir en matière d'environnement. De plus, le renforcement de la coopération en matière de Justice et Affaires Intérieures (JAI), via Europol, le mandat d'arrêt européen, permet de garantir plus efficacement la



menace terroriste et toute tentative d'agression  
extérieure. L'émergence d'organes de régulation,  
comme l'agence européenne du médicament, représente  
aussi une voie pour épauler les États dans leurs  
démarches de protection des territoires et des populations.  
Mais c'est sûrement en matière de politique étrangère et  
de sécurité commune (PESC) que les membres de  
l'UE ont souhaité innover. En effet, l'ancien  
deuxième pilier est aujourd'hui doté d'un Haut  
Représentant, en l'espèce Catherine Ashton, chargé de  
coordonner la diplomatie européenne et d'assurer la  
sécurité commune des populations européennes. Toutefois,  
pour protéger les peuples, l'échelle communautaire  
apparaît elle-même trop étroite au regard de  
certaines menaces.

Les problèmes globaux appellent des solutions  
globales. C'est à peu près en ces termes que le  
président des États-Unis a réaffirmé sa volonté de  
coopérer lors du G20 de Londres. En effet, face à  
la menace terroriste, sanitaire et diplomatique, l'action  
isolée de quelques États ne sauraient constituer une  
réponse satisfaisante. Le concert des nations a donc  
du accuser les moyens de coopération au cours des  
deux dernières décennies. Ainsi, les agences de l'ONU  
se sont vu attribuer de nouveaux périmètres  
d'activité (FRO) et de nouvelles prérogatives. Les  
échecs relatifs des sommets de Copenhague et de  
Cancun, pour résoudre la question climatique, masquent  
l'émergence d'une gouvernance mondiale, seule à  
même de trouver les réponses adaptées aux  
enjeux planétaires. Au niveau international, la  
multiplication des instances de discussion permet  
d'envisager, pour les décennies à venir, une meilleure  
coordination des luttes contre les nouvelles menaces,  
au bénéfice de la sécurité des populations et  
des territoires.

L'émergence de nouvelles menaces a nécessité l'avènement d'un nouveau paradigme en matière d'orientations en vue de la sécurité des territoires et des populations. Anticipation semble être le maître mot, et ce quelle que soit l'échelle visée. L'État, l'union régionale et l'instance supranationale concourent à cet objectif, avec des moyens spécifiques et des prérogatives particulières. Les sociétés modernes se trouvent aujourd'hui confrontées à un délicat arbitrage entre protection des populations et des territoires, innovation prise de risques et libertés publiques.