

ELISE BOZ ACQUIN

LA GOUVERNANCE DE CRISE

Les apories de la Stratégie de sécurité
nationale à l'aune de la crise sanitaire

La Gouvernance de crise

www.editions-hermann.fr

ISBN papier : 979 | 0370 4787 8

© 2026, Hermann Éditeurs, 6 rue Labrouste, 75015 Paris.

Toute reproduction ou représentation de cet ouvrage, intégrale ou partielle, serait illicite sans l'autorisation de l'éditeur et constituerait une contrefaçon. Les cas strictement limités à l'usage privé ou de citation sont régis par la loi du 11 mars 1957.

ELISE BOZ ACQUIN

LA GOUVERNANCE DE CRISE

*Les apories de la Stratégie de sécurité nationale
à l'aune de la crise sanitaire*

*À tous les Français en première ligne
durant la crise sanitaire*

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABM. Agence de la biomédecine
ACADEM. Académie de défense de l'École militaire
AFDSD. Association française de droit de la sécurité et de la défense
ANSES. Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM. Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
ANSP. Agence nationale de Santé publique
ANSSI. Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ARH. Agences régionales d'hospitalisation
ARS. Agence régionale de santé
ARSZ. Agence régionale de santé de zone
ASN. Autorité de sûreté nucléaire
C2ID. Cellule de coordination intérieur-défense
CAN. Conseil des armements nucléaires
CASA. Comité d'animation du système d'agences
CC. Conseil constitutionnel
CCS. Centre de crise sanitaire
CDAOA. Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes
CDEC. Centre de doctrine et d'enseignement du commandement
CDSN. Conseil de défense et de sécurité nationale
CDSNR. Conseil de défense et de sécurité nationale restreint
CE. Conseil d'État
CEDH. Cour européenne des droits de l'homme
CEFT. Concept d'emploi des forces terrestres
CEMA. Chef d'État-major des armées
CEMAA. Chef d'État-major de l'armée de l'air
CEMAT. Chef d'État-major de l'armée de terre
CEMFAI. Chef d'état-major des Forces armées intérieures
CEMG. Chef d'État-major général
CEMGA. Chef d'État-major général de l'armée
CEMGDN. Chef d'État-major général de la défense nationale

CEMGFA. Chef d'État-major général des forces armées
CEMM. Chef d'État-major de la marine
CEMP. Chef d'état-major particulier du président de la République
CFM. Conseil de la fonction militaire
CIC. Cellule interministérielle de crise
CIJ. Cour internationale de justice
CNCS. Centre national de commandement stratégique
CNED. Centre national d'enseignement à distance
CNR. Conseil national du renseignement
COD. Centre opérationnel départemental
CODEF. Code de la Défense
CODMD. Centre opérationnel de situation de suivi
COFGC. Centre opérationnel de la fonction garde-côtes
COGIC. Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COMSUP. Commandant supérieur Outre-Mer
CORRUSS. Centre opérationnel de régulation de réponse aux urgences
sanitaires et sociales
COS. Commandement des opérations spéciales
COVARS. Comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires
COZ. Centre opérationnel de zone
COZDS. Commandant de zone de défense et de sécurité
COZ-R. Centre opérationnel zonal renforcé
CPCO. Centre de planification et de conduite des opérations
CPCOI. Commandement pour les opérations interarmées
CPDN. Comité permanent de la défense nationale
CRAM. Caisse régionale d'assurance maladie
CRAPS. Cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire
CRS. Compagnies républicaines de sécurité
CSDN. Conseil supérieur de la défense nationale
CSI. Code de la Sécurité intérieure
CSI. Conseil supérieur Interarmées
CZA. Cellule zonale d'appui
COM-TN. Commandement Terre pour le territoire national
DA. Défense aérienne
DCD. Directeur délégué de crise
DDASS. Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDRI. Directeur Départemental du Renseignement intérieur
DD SIS. Direction départementale des services d'incendies et de secours
DDSP. Directeur Départemental de la Sécurité publique

DGA. Direction générale de l'Armement
DGOS. Direction générale de l'offre de soins
DGRIS. Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DGS. Direction générale de la santé
DGSCGC. Direction générale de la sécurité civile et de gestion de crise
DL. Détachement de liaison
DMD. Délégué militaire départemental
DMDA. Délégué militaire adjoint
DOM/COM. Départements et collectivités d'Outre-mer
DORA. Digital Opérationnel Resilience Act
DOT. Défense opérationnelle du territoire
DPSN. Direction de planification de sécurité nationale
DPSRCM. Direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures
DRASS. Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
EFS. Établissement français du sang
EMA. État-major de l'armée
EMDN. État-major de la défense nationale
EMFAI. État-major des forces armées intérieures
EMGDN. État-major général de la défense nationale
EMIA-TN. État-major interarmées du territoire national métropolitain
EMIAZDS. État-major interarmées de zone de défense et sécurité
EMIZ. État-major interministériel de zone de défense et de sécurité
EMIZDS. État-major interministériel de zone de défense et sécurité
EMSC. État-major de la sécurité civile
EPA. Établissements publics de l'État à caractère administratif
EPCI. Établissement public de coopération intercommunale
FAA. Forces armées aux Antilles
FANC. Forces armées en Nouvelle-Calédonie
FAPF. Forces armées de Polynésie française
FAS. Forces aériennes stratégiques
FAZSOI. Forces armées dans la Zone Sud de l'océan indien
FNSPF. Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
FRS. Fondation pour la Recherche Stratégique
FSN. Fournisseurs de service numérique
GCOS. Général commandant des opérations spéciales
GQG. Grand Quartier général
HADA. Haute autorité de défense aérienne
HAS. Haute Autorité de santé
HCSP. Haut conseil de la santé publique

HFDS. Haut fonctionnaire de défense et sécurité
 HPST. « Hôpital, patients, santé et territoires »
 IGA. Inspection générale de l'administration
 IGAS. Inspection générale des affaires sociales
 IHEDN. Institut des hautes études de défense nationale
 IHEMI. Institut des Hautes Études du ministère de l'Intérieur
 INCa. Institut National du Cancer
 IRBA. Institut de recherche biomédicale des armées
 IRSEM. Institut de recherche stratégique de l'École militaire
 IRSN. Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
 JAPD. Journée d'appel de préparation à la défense
 JDC. Journée défense et citoyenneté
 JORF. Journal officiel de la République française
 LBDSN. *Livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale*
 LGDJ. Librairie générale de droit et de jurisprudence
 LIREC. Lettre d'information sur les risques et les crises
 LOPSI. Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
 LPM. Loi de programmation militaire
 MEAE. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
 MGFAI. Major général des forces armées intérieures
 MINARM. Ministre des Armées
 MINDEF. Ministre de la Défense
 MININT. Ministre de l'Intérieur
 MSS. Ministère de la Santé et des Solidarités
 NIS. Directive Network Information System Security
 NOTRe. Loi Nouvelle organisation territoriale de la République
 NRBC. Nucléaire, radiologique, biologique et chimique
 OCM. Offre collaborative du ministère de l'Intérieur
 OCMI. Offre collaborative du ministère de l'Intérieur
 OGZDS. Officier général de zone de défense et de sécurité
 OIV. Opérateurs d'importance vitale
 OMS. Organisation mondiale de la Santé
 OPEX. Opération extérieures (Opérations à l'étranger)
 OPINT. Opérations intérieures
 ORSAN AMAVI. Organisation de la réponse du système de santé en situations
 sanitaires exceptionnelles, accueil massif de victimes non contaminées
 ORSAN BIO. Organisation de la réponse du système de santé en situations
 sanitaires exceptionnelles d'un risque biologique connu ou émergent

ORSAN CLIM. Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles, prise en charge de nombreux patients suite à un phénomène climatique

ORSAN. Dispositif d'organisation de la réponse sanitaire

ORSAN EPI-VAC Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles, gestion d'une épidémie ou pandémie sur le territoire national pouvant comprendre l'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle par le système de santé

ORSAN NRC. Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles, prise en charge d'un risque nucléaire, radiologique, chimique

ORSEC. Organisation de la réponse de sécurité civile

OSE. Opérateurs de service essentiel

OTAN. Organisation du traité de l'Atlantique Nord

OTIAD. Organisation territoriale interarmées de défense

OVI. Organisme à vocation interarmées

PCS. Plan communal de sauvegarde

PDMT. Plans de défense maritime du territoire

PDOT. Plan de défense opérationnelle du territoire

PESC. Politique étrangère et de sécurité commune

PESD. Politique européenne de sécurité et de défense

PICS. Plan intercommunal de sauvegarde

PIV. Points d'Importance vitale

PMDA. Plan militaire de défense aérienne

PMDC. Plan militaire de défense cybernétique

PPP. Plan particulier de protection

PPSA. Posture permanente de sûreté aérienne

PPSM. Posture permanente de sûreté maritime

PSDC. Politique de sécurité et de défense commune

PSM. Postes sanitaires mobiles

PUF. Presses universitaires de France

PZDS. Préfet de zone de défense et sécurité

RDP. Revue de droit public

RHD. Revue historique de la défense

RIDO. Revue Internationale droit et organisations

RNS. Revue nationale stratégique

SAIV. Sécurité des activités d'importance vitale

SCU. *Senatus consultum ultimum*

SDAR. Sous-direction de l'appui au pilotage et des ressources

SDIG. Sous-direction de l'information générale
SDIS. Service départemental d'incendie et de secours
SEA. Service des essences des armées
SGA. Secrétariat général pour l'Administration
SGAE. Secrétariat général des affaires européennes
SGDN. Secrétariat général de la défense nationale
SGDSN. Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SG-Mer. Secrétariat général de la mer
SHAT. Service historique de l'armée de terre
SIDPC. Service Interministériel de Défense et de Protection civile
SIG. Service d'information du gouvernement
SIIV. Systèmes d'information d'importance vitale
SILT. Loi sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme
SNU. Service national universel
SPF. Santé publique France
SSA. Le service de santé des armées
SSSM. Service de santé et de secours médical
SZDS. Service zonal de défense et de sécurité
TN. Territoire national
UDP. Unité doctrine et planification
UFER. Unité viviers, formation, exercices et RETEX
UMR. Unité moyens de réponse
URCAM. Union régionale d'assurance maladie
USAR. Unité de surveillance et anticipation des risques
ZEE. Zone économique et exclusive
ZIV. Zone d'Importance vitale

*

Précisions terminologiques :

Depuis le début de la V^e République, le ministère de la Défense a été au cœur de multiples réformes, les formulations utilisées correspondent chacune à une réforme précise :

- La « réforme de 1962 » correspond à deux décrets du 18 juillet 1962, dont l'un (n° 62-811) fixe les attributions du ministre des Armées et l'autre (n° 62-812) celles du chef d'État-major des armées.
- La « réforme de 2005 » correspond au décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'État-major.
- La « réforme de 2009 » correspond au décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la Défense, du chef d'État-major des armées, et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.
- La « réforme de 2013 » correspond au décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la Défense.

S'agissant plus précisément du dispositif de gestion de crise, les textes de référence (entre autres) sont :

- Circulaire n° 6418/SG du 26 septembre 2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.
- Circulaire n° 6095/SG du 1er juillet 2019 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures (celle qui était en vigueur au moment de la crise sanitaire).
- Circulaire n° 5567/SG du 2 janvier 2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

AVANT-PROPOS

Cette recherche est le fruit de nos travaux de postdoctorat au Geneva Transformative Governance Lab¹ à l'Université de Genève, dans le cadre du projet « Gouverner les crises systémiques au ^{xxi}^e siècle : tirer les leçons des premières réponses à la crise du Covid-19 en Europe ». Elle s'inscrit dans la continuité de notre thèse de doctorat qui a permis de mettre en exergue, en théorie générale de l'État, l'existence d'une fonction militaire (découlant de la *mission de politique extérieure de l'État*) à laquelle se rattache la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM). Ayant montré le lien de celle-ci avec la fonction militaire dans notre thèse, il nous a semblé indispensable d'aller plus loin suite aux crises sécuritaire et sanitaire qui ont suivi notre soutenance². La nécessité d'une telle entreprise s'imposait d'autant plus que nos travaux s'étaient limités à l'aspect purement théorique, les acquis de l'expérience étant postérieurs à la rédaction de celle-ci. Mais, il eût été regrettable de ne pas enrichir notre réflexion à partir de la pratique de ces deux crises, qui ont incontestablement façonné le dispositif de gestion de crises et révélé ses fragilités, mais surtout ses contradictions, afin de donner une approche plus complète de celui-ci.

L'initiative de cette recherche vient surtout d'un questionnement empreint de doutes³ sur ce dispositif de gestion de crise, qui a vu le jour en 2009 dans le contexte post-attentat de 2001 afin de traduire en droit positif la nouvelle Stratégie de sécurité nationale, actée dans le *Livre blanc* de 2008⁴. Depuis son adoption et sous l'effet de deux crises, en

1. Rattaché au Global Studies Institute (GSI).

2. Boz Acquín Élise, *L'État et la force armée en droit constitutionnel français*, thèse, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (Paris Saclay), 2015.

3. Un doute qui s'est installé dès la rédaction de notre article sur la nouvelle doctrine d'emploi des forces armées en milieu terrestre : « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme », note de recherche, Fondation pour la Recherche stratégique (FRS), août 2020.

4. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob, 2008 (préface de Sarkozy Nicolas).

particulier de la crise sanitaire, la gestion de crise est hélas devenue un procédé quasi normal de traitement des affaires de l'État. Son domaine étant très étendu à l'instar de la Stratégie de sécurité nationale qui le fonde – une stratégie englobant à la fois les enjeux intérieur et extérieur en créant un *continuum* entre les deux niveaux –, son application tend à s'étendre à des sphères qui ne sont pas une menace directe et intentionnelle contre le territoire et la population, comme la crise sanitaire par exemple. La tonalité guerrière revendiquée par le chef de l'État pour justifier du traitement de cette crise en recourant à ce dispositif et la mobilisation des forces armées en milieu terrestre, dans le cadre de l'opération Résilience⁵ (tout en reléguant les forces de sécurité civile au second plan), ont renforcé notre conviction que cet outil de gestion de crise doit être étudié sous tous les angles pour en révéler les failles afin d'y remédier. Une nécessité sur le plan stratégique, mais surtout une exigence d'un point de vue politico-juridique.

Ce travail a pour ambition de contribuer à l'amélioration du dispositif de gestion de crise afin d'éviter que, sous l'effet ou l'impact d'une coagulation de crises diverses, il n'échappe aux pouvoirs publics eux-mêmes, notamment en raison d'un instrument aux contours mal définis (car son régime juridique résulte surtout de la juxtaposition de textes de différents niveaux dont la cohérence est à déplorer). Une clarification de la nature et de l'étendue de ce dispositif est dès lors indispensable, surtout dans un contexte où la pensée stratégique française en a fait son seul crédo et que celle-ci est façonnée à partir de ce paradigme de la Stratégie de sécurité nationale. Sans compter l'impact de ce dispositif sur le principe de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire, qui est un autre enjeu majeur largement sous-estimé aujourd'hui, alors qu'il a façonné l'Histoire de la France. Il est d'ailleurs le fil directeur de la présente réflexion.

L'analyse du sujet sous l'angle de la séparation des pouvoirs est d'autant plus utile que ce sont précisément les enjeux militaires qui ont changé le visage du régime de la V^e République et ce, à partir des

5. Opération menée à partir du 25 mars 2020, sur le territoire national, dans le contexte de la Covid 19.

années 1962-1964 en en faisant un régime à tendance présidentialiste⁶. En effet, avec l'avènement d'un état-major des armées en 1962, de façon permanente et dès le temps de paix (sous sa forme actuelle), le général de Gaulle a été amené à remodeler les institutions – telles qu'elles étaient organisées dans la Constitution de 1958 et par l'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale⁷ – afin de mieux cantonner et subordonner le CEMA, en le plaçant sous le contrôle direct du ministre des Armées⁸. C'est ainsi que le renforcement de celui-ci face au Premier ministre a conduit à l'affermissement du pouvoir présidentiel au détriment du chef du gouvernement. Certes, en faisant du ministre des Armées son intermédiaire ou sa courroie de transmission⁹ afin d'avoir la main sur les opérations militaires, le général de Gaulle contribuait par la pratique à donner une orientation toute nouvelle aux institutions de 1958 dans le but d'œuvrer à la consolidation de l'autorité présidentielle en matière de défense. Mais c'était surtout pour mieux contrecarrer la puissance de cette instance (CEMA). En instaurant une autorité civile forte, le centre de gravité du pouvoir se déplaçait vers lui et il réussissait par là même à le cantonner. Il va sans dire que tous les efforts de canalisation, de subordination de la force armée et de l'autorité militaire dans les régimes démocratiques n'ont pas d'autre vocation que de prévenir tout recours à celles-ci pour renverser le pouvoir, que ce soit par un coup d'État ou un putsch militaire. C'est en cela que le principe de la séparation-subordination du pouvoir militaire et du pouvoir civil est essentiel ; il est une exigence toujours d'actualité, surtout dans le contexte actuel de leur confusion.

6. C'est l'un des apports de notre thèse.

7. Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, *JORF*, du 10 janvier 1959, p. 691.

8. C'est lors de la nomination du nouveau gouvernement, le 17 mai 2017, que l'appellation de ministre des Armées a refait son apparition, en supprimant celle de ministre de la Défense.

9. La comparaison faite entre le rôle du secrétaire d'État de la Guerre sous l'Ancien Régime et celui du ministre de la Défense, précisément dans le but comprendre le principe républicain de la compétence technique et opérationnelle de celui-ci, tel que l'avait pensé le général de Gaulle, permet de mettre en exergue ce rôle d'intermédiaire ou de courroie de transmission du ministre.

L’empreinte des questions militaires sur l’évolution du régime de la V^e République est une fois de plus illustrée avec les réformes initiées en 2008-2009 pour créer ce dispositif de gestion de crise (DPSRCM) et prendre acte de la Stratégie de sécurité nationale. Ce qui a encore une fois accentué cette tendance présidentialiste du régime en étendant le pouvoir du chef de l’État en matière de défense à celle de la sécurité nationale. Un renforcement des pouvoirs présidentiels qui s’est accompagné, parallèlement, par celui du CEMA. Ce travers implique de repenser une nouvelle séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire dont la réalisation nécessite selon nous la création d’un nouvel état-major, celui des forces armées intérieures (EMFAI), distinct de l’état-major des Armées (EMA), et avec à sa tête un chef d’état-major distinct du CEMA, un chef d’état-major des forces armées intérieures (CEMFAI).

C’est pourquoi nous préconisons sa création dans cette recherche, une proposition inédite qui ne manquera pas de soulever des controverses. Certes, la création de ce nouvel état-major serait révolutionnaire, mais elle ne l’est pas moins que l’introduction du paradigme de la Stratégie de sécurité nationale dans le droit français (un concept qui est étranger à la tradition stratégique française, car il porte l’empreinte de la culture anglo-saxonne), voire la création du CEMA après environ quatre-vingts dix ans de tergiversations suite à la défaite de 1870. Arguer de la création de l’EMFAI n’est pas faire preuve de manque de réalisme, bien au contraire, c’est être visionnaire en ayant en vue toutes les crises futures qui se profilent à l’horizon et dont il faudra assumer la gestion tout en ayant à l’esprit la question suivante : le CEMA peut-il être compétent pour la gestion de crises intérieures qui sont dépourvues de la dimension sécuritaire-défensive, comme c’est le cas pour la crise sanitaire par exemple ?

Nous voudrions consacrer ces dernières lignes à faire une précision qui nous tient à cœur. Au-delà des critiques que nous adressons au dispositif de gestion de crises¹⁰, l’engagement des personnels des différents

10. Qui sont d’ailleurs davantage imputables aux incohérences des textes, ces derniers ayant conduit à des dysfonctionnements dans la direction et la conduite de la crise sanitaire en raison d’une confusion des différentes fonctions du Premier ministre, mais également d’une stratégie de sécurité nationale lacunaire.

ministères, de Matignon, de l'Élysée et de l'ensemble des acteurs locaux (tous les maires et préfets) et de la sécurité civile, mais surtout des personnels soignants pour faire face à une pandémie inédite dans des conditions particulièrement difficiles mérite d'être souligné. Il en est de même de l'élan de solidarité des Français pour venir en aide, à leur niveau, à ceux ou celles qui en avaient besoin. Même si la gestion de la crise sanitaire fut problématique les premiers mois, comme en témoignent les différents rapports parlementaires sur lesquels nous nous appuyons, les critiques que nous formulons n'ont pas vocation à être des critiques acerbes de l'action des pouvoirs publics. Elles sont formulées uniquement dans l'optique d'améliorer le dispositif de gestion de crises afin de mieux s'organiser pour les crises futures.

Cet élan de solidarité nationale, spontané et sans mécanisme de contrainte étatique, n'est pas l'œuvre de la Stratégie de sécurité nationale, mais celle d'un vivre ensemble bien plus dynamique, une sorte de puissance en acte de la collectivité qui s'amorce sans que l'État ait besoin de recourir à la contrainte légitime. C'est la *Résilience authentique*, celle qui dépasse et conditionne la résilience optimisée dans la Stratégie de sécurité nationale. Aucune stratégie quelle qu'elle soit ne peut atteindre un tel degré de pertinence, car sa force repose sur le pacte social (au sens rousseauiste) qui fonde l'État. La stratégie la plus avisée est celle qui sait préserver ce pacte social ou le bien commun sans la fragiliser, voire la détruire. La Stratégie de sécurité nationale préserve-t-elle le pacte social français? En tout cas, tel doit être son objet. À vouloir protéger l'État et ses institutions de toutes sortes de menaces et risques majeurs, la Stratégie de sécurité nationale ne doit pas omettre de garantir la concorde nationale afin que le pacte social qui la fonde soit également préservé. L'État, entendu comme simple abstraction ou fiction juridique désincarnée, sans la collectivité, est une chimère. Alors, le bien-être de la collectivité ou le bien commun doit primer pour continuer à susciter l'adhésion des citoyens-individus aux politiques poursuivies, dont les politiques de sécurité. La *Résilience stratégique* ne peut s'équivaloir à la Résilience authentique de la collectivité issue du pacte social, elle ne peut que créer les prémices d'un État hypersécuritaire dont la fin deviendrait sa propre préservation.

Précisions sur les objectifs du livre

Le sujet porte ainsi sur le dispositif de gestion de crise en France, intitulé dans les textes officiels « la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures », qui a vu le jour en 2008-2009 à la suite des réformes de Nicolas Sarkozy pour prendre acte du nouveau contexte géopolitique international, suite aux attentats de 2001, afin d'intérioriser dans les institutions un nouveau paradigme, celui de la Stratégie de sécurité nationale (dont l'objet est d'instaurer un *continuum* stratégique entre les enjeux intérieur et extérieur, qui est au fondement du dispositif de gestion de crise). La présente contribution dessine les contours de ce dispositif épars et détermine sa nature juridique tout en portant un regard critique sur le paradigme lui-même, et surtout sur ses apories révélées à la suite de la crise sanitaire, en comparant cette dernière avec la crise sécuritaire, dans le but de proposer des préconisations afin de l'améliorer.

L'objectif premier de ce travail est de poser le cadre juridique du dispositif de gestion de crise, car il n'existe pas de travaux qui fassent sa présentation générale depuis qu'il a été créé. L'idée de rédiger ce livre fait suite au constat que les contours du dispositif de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM) ne sont pas aisés à définir en raison de la difficulté à déterminer sa nomenclature exacte ou sa généalogie. En effet, toutes les législations ou normes se rapportant à celui-ci sont dispersées entre plusieurs documents officiels, sans aucune cohérence d'ensemble et qu'il faut regrouper pour lire parallèlement afin d'en avoir une idée claire. Les normes se rapportant à celui-ci sont « éparpillées » dans plusieurs documents officiels (Code de la Sécurité intérieure, Code de la Défense, Code des Collectivités territoriales, Code de la Santé publique, décrets, arrêtés, instructions, circulaires, lois, lois de programmation militaire, Livres blancs, Revues stratégiques...), sans « codification » dans un seul document juridique.

Cela participe hélas de sa complexité et empêche d'appréhender un mécanisme dont la perception de sa structuration reste difficile à saisir tant il devient complexe de s'y retrouver dans ce maquis réglementaire et législatif. Le but est de délimiter exactement les contours de celui-ci afin de faire en quelque sorte une taxinomie du dispositif de gestion de crise en mettant en exergue son objet, ses fondements, son utilité, le

champ qu'il recouvre ainsi que sa nature juridique et ses soubassements stratégiques (avec un regard critique sur le paradigme qu'il renferme, et la méthode sur laquelle celui-ci est basé, car ce dispositif de gestion de crises est une émanation de la Stratégie de sécurité nationale qui a vu le jour en même temps dans la mesure où il est l'outil permettant la mise en œuvre effective de celle-ci).

Compte tenu du lien inextricable entre le dispositif de gestion de crise et la Stratégie de sécurité nationale, il fallait donc également traiter de cet aspect. C'est pourquoi, il a été intégré à l'analyse en y portant un regard critique afin d'apprécier dans quelle mesure cette stratégie est viable et ce, à partir de ses contradictions ou apories lors de la crise sanitaire. Cette stratégie est systématiquement reprise dans des travaux ou publications en défense et sécurité, en géopolitique ou relations internationales, où peu d'opinions dissidentes voient le jour. C'est aussi dans l'objectif de proposer une nouvelle grille de lecture de cette stratégie, en revendiquant en quelque sorte un droit d'inventaire sur celle-ci, que ce manuscrit a été rédigé. Les pouvoirs publics ou les spécialistes se refusent à le faire pour le moment, tant cette stratégie est érigée en un dogme, voire en totem, alors qu'elle ne cesse d'éroder la politique étrangère, la diplomatie, l'État de droit, la séparation des pouvoirs, les équilibres institutionnel et politique du régime de la V^e République.

Le but recherché est que les pouvoirs publics, les spécialistes et les opinions publiques se questionnent sur le cadre juridique qui a été posé en 2008-2009 pour le rénover : est-il viable, convient-il toujours à la France ? C'est pourquoi quelques préconisations sont proposées pour réformer le dispositif de gestion de crise. L'objectif est donc d'alerter les pouvoirs publics en vue d'inciter à sa consolidation en le réformant, mais surtout susciter un débat sur la Stratégie de sécurité nationale pour que des opinions dissidentes voient le jour afin de la repenser de la meilleure façon qui soit. Or, au cours de la rédaction de cet ouvrage, a vu le jour, en octobre 2023, l'Académie de défense de l'École militaire (ACADEM), à l'initiative du ministère des Armées, afin de rassembler les travaux de nombreuses institutions de recherche de l'École militaire. Un risque d'uniformisation de la pensée stratégique française existait déjà au sein de cette Stratégie de sécurité nationale,

et voilà qu'est créé un cadre qui ne fait que favoriser davantage encore une même pensée stratégique.

En mettant en place une approche complète de ce dispositif de gestion de crise¹¹ dans cet ouvrage, le but est d'offrir aux chercheurs la possibilité d'avoir une perspective globale sur celui-ci, leur permettant ainsi de puiser dans ces travaux pour traiter de la gestion de crise dans d'autres disciplines (comme par exemple en management public ou en gestion publique). Mais du point de vue scientifique, l'objectif est surtout de montrer à quel point la gestion de crises a un champ vaste et dont les aboutissements sont à large spectre au point de s'interroger sur la constitution d'une nouvelle discipline scientifique qui mériterait à elle seule l'appellation d'un champ autonome. La gestion de crise telle qu'elle est organisée *via* ce dispositif, même si elle est à la croisée des études de stratégie, de défense et de sécurité, de droit public, de gestion ou de management public, de géopolitique ou des relations internationales, est tellement riche qu'elle peut être constitutive d'une nouvelle discipline (qui pourra faire l'objet avec le temps, et à partir de nos travaux nous l'espérons, d'une méthode, d'une philosophie et d'une science qui lui sont propres).

Cela est d'autant nécessaire que la gestion de crise n'est malheureusement plus une parenthèse, c'est devenu la normalité au point que le terme de « perma-crise » est de plus en plus employé. S'il faut contribuer à la création de ce champ autonome, c'est parce que la gestion de crise est devenue notre quotidien. La question se pose alors de savoir si l'on peut se contenter, en tant que chercheurs, de l'étudier dans nos

11. Nous n'opérons pas de distinction conceptuelle entre les termes de « gestion » et de « gouvernance ». Mais il convient de préciser que, comme les pouvoirs publics retiennent surtout le terme de « gestion de crise », nous reprenons celui-ci en le remplaçant parfois par « gouvernance de crise » parce qu'il s'agit aussi de l'organisation des pouvoirs publics en période de crise autrement dit, pour mettre l'accent sur le volet relatif à « l'organisation des pouvoirs publics (ou la séparation des pouvoirs sous la V^e République en gestion de crise). Car le terme « gouvernance » est plus englobant que celui de « gestion » qui sous-entend simplement la réponse à une urgence donnée *via* un outil et des mécanismes précis. Ainsi, la « gouvernance » porte sur la question de savoir « comment la réponse est apportée » du point de vue de l'organisation de l'action publique, alors que la notion de « gestion » est la réponse elle-même.

disciplines réciproques en étant cloisonnés sans que se pose la question d'une autosuffisance de celle-ci justifiant son existence comme champ à part entière et autonome. La gestion de crise peut-elle se contenter d'être étudiée à la marge en droit constitutionnel, en management public, en droit public, en défense et sécurité, etc. Telle est la question qui se pose aujourd'hui alors qu'elle ne cesse de devenir un sujet majeur dans nos sociétés modernes. Sa récurrence contraint à se poser cette question. Mais pour ce faire, encore faut-il bien connaître le dispositif en question ainsi que ses enjeux et soubassements.

L'approche du sujet tend à concilier les travaux juridiques, précisément en droit constitutionnel/institutionnel, et ceux en défense et sécurité ou en études stratégiques pour rendre compte de la gestion de crise telle qu'elle est prévue par le droit positif. Il s'agit à ce titre de la mise en exergue de l'organisation de la gestion de crise en France afin de déterminer sa nature et sa structure exactes en délimitant bien les compétences de chaque autorité en termes de séparation des pouvoirs. L'objectif est de montrer qu'il s'agit d'un dispositif qui est avant tout juridique et normatif, ayant vocation à déterminer les fonctions ou les attributions de chaque autorité, puisque c'est un instrument qui sert avant tout à normer l'action des pouvoirs publics, en période de crise. Mais, nous traitons également en « arrière-plan » de la stratégie française de sécurité nationale et de ses ambiguïtés compte tenu du lien inextricable entre les deux. À travers ce travail, l'enjeu est également de souligner que, lorsque l'on se réfère au terme de « gestion de crise », il faut en réalité comprendre qu'il s'agit de la mise en branle du dispositif de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures. Que par cette formulation réductrice de « gestion de crise », il faut entendre non seulement tout un processus complexe et que celui-ci souffre de contradictions majeures qu'il faut corriger en raison d'apories qui sont d'ordre stratégique. C'est pourquoi ce dispositif est analysé sous l'angle des études stratégiques, en ciblant bien ce qui pose problème au niveau de la conception et de l'exécution stratégiques, en partant des dysfonctionnements constatés par des rapports publics.

Ce livre est le premier ouvrage complet et intégral en France portant sur le dispositif de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures qui pose les fondations de celui-ci et montre en quoi il est intimement lié à la fonction militaire. En effet, *in fine*, c'est la fonction militaire qui permet de donner du sens à ce dispositif très employé depuis sa consécration en 2009. Pour gérer les crises sécuritaire et sanitaire, c'est ce dernier qui a été activé pour faire face à des situations inédites. Mais, la succession de ces deux crises, sur un laps de temps assez court, fait craindre un recours systématique à ce mécanisme afin de justifier des régimes dits d'exception. C'est pourquoi la détermination de la nature de ce dispositif de gestion de crises est devenue un enjeu majeur. Nos travaux permettent d'expliquer en quoi consiste exactement ce dispositif, en faisant le lien avec la fonction militaire dans la mesure où il existe un lien inextricable entre celle-ci et ce dispositif, puisqu'il est un épiphénomène relevant totalement de celle-ci. Il y a donc une corrélation entre la fonction militaire et la DPSRCM.

Sans égard à la fonction militaire, il est impossible, ne serait-ce que sur le plan théorique, de donner du sens à ce dispositif de gestion de crise compte tenu de sa nature et de son étendue. Découlant en effet d'une Stratégie de sécurité nationale qui connecte les enjeux intérieurs et extérieurs (donc la dimension sécuritaire et défensive), il est un mécanisme à la fois civil et militaire dont la portée est très large. Ce qui rend ce dispositif évanescant ! Sa compréhension corrélativement à la fonction militaire permet de mieux en saisir le sens et la portée afin de tracer ses contours juridiques et stratégiques, mais surtout ses limites. Autrement dit, cet ouvrage est le seul en doctrine à poser le lien entre ce dispositif et la fonction militaire, puisque la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures est une réminiscence de la fonction militaire. C'est pourquoi, l'objectif ultime de ce livre est de rassembler et de consolider nos travaux de thèse, dans la mesure où cette recherche s'inscrit dans la continuité de ceux-ci qui ont permis de mettre en exergue l'existence d'une fonction militaire découlant de la mission de politique extérieure de l'État, à laquelle se rattache la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM).

INTRODUCTION

I. LA DIRECTION POLITIQUE ET STRATÉGIQUE DE LA RÉPONSE AUX CRISES MAJEURES (DPSRCM) : UN DISPOSITIF DE GESTION DE CRISE QUI A VU LE JOUR EN 2009

La France a été sous le régime de l'état d'urgence antiterroriste et sanitaire du 14 novembre 2015 au 1^{er} août 2022¹². Les fondements

12. Pour ce qui est de l'état d'urgence antiterroriste : il a été déclaré le 14 novembre 2015 par décret en Conseil des ministres. Prorogé à six reprises, il a été levé le 1^{er} novembre 2017. Néanmoins, l'adoption de la loi SILT le 30 octobre 2017 a introduit dans le droit commun certaines mesures de l'état d'urgence. Les dispositions de cette loi ont elles-mêmes été prorogées, par la loi du 24 décembre 2020, qui a reporté de sept mois (du 31 décembre 2020 au 31 juillet 2021 au lieu du 31 décembre initialement prévu par le gouvernement) « la durée d'application des mesures temporaires instaurées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite SILT », décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, du 14 novembre 2015, texte 44 ; loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, *JORF*, du 31 octobre 2017, texte 1 ; loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du Livre II et de l'article L. 851-3 du Code de la Sécurité intérieure, *JORF*, du 26 décembre 2020, texte 3. Quant à l'état d'urgence sanitaire, les premières mesures exceptionnelles adoptées entre janvier et mars 2020 – arrêtés du ministre de la Santé en vertu de l'article L. 3131-1 du Code de la Santé publique et du décret du Premier ministre mettent en place le confinement généralisé de la population le 16 mars 2020 sur le fondement des circonstances exceptionnelles – ont été suivies par le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire le 23 mars 2020. Loi qui a été prorogée jusqu'au 10 juillet 2020 en France métropolitaine. Mais, jusqu'à la fin officielle de l'état d'urgence sanitaire, soit le 1^{er} août 2022, l'on a oscillé entre divers « états transitoires » tantôt pour organiser le déconfinement transitoire, tantôt pour revenir à un confinement transitoire sans que l'on ait nommé ces situations d'état d'urgence à proprement parler, loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, *JORF*, du 24 mars 2020 ; loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid 19, *JORF*, du 31 juillet 2022. Sur la chronologie exacte et détaillée des deux

de la démocratie et de l'État de droit français qui avaient été considérablement mis à l'épreuve durant l'état d'urgence sécuritaire¹³ ont subi un nouvel assaut avec l'état d'urgence sanitaire¹⁴. La prolifération normative liberticide à laquelle ces deux régimes ont donné lieu, d'une ampleur sans précédent depuis cinquante dernières années, s'est traduite par la mise en place de nouvelles attributions aux pouvoirs publics qui ont considérablement renforcé le pouvoir exécutif, en raison de l'activation de l'un des régimes d'exception les plus attentatoires aux droits et libertés individuels après l'état de siège, l'état d'urgence¹⁵.

états d'urgence, se reporter absolument à Hennette-Vauchez Stéphanie, *La démocratie contre l'état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, Seuil, 2022. Voir surtout l'annexe page 130. La crise sanitaire qui a donné lieu à une prolifération normative au niveau national pour organiser sa gestion fut également l'objet de négociations au niveau multilatéral et a conduit, le 14 mai 2025, (après 3 ans de discussion), à l'adoption lors de l'Assemblée mondiale de la santé (qui regroupe chaque année à Genève l'ensemble des États membres de l'Organisation mondiale de la Santé [OMS]) d'un Traité international sur les pandémies dit officiellement « Accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies ».

13. Pour l'analyse des mesures issues de l'état d'urgence sécuritaire, voir Cassia Paul, *Contre l'état d'urgence*, Dalloz, 2016.

14. Pour l'état d'urgence sanitaire, voir Hennette-Vauchez Stéphanie, *La démocratie contre l'état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, *op. cit.*

15. Sur le plan juridique, outre l'état de guerre, deux autres « états » sont restrictifs pour les droits et libertés individuels, l'état de siège et l'état d'urgence. Alors que l'état de siège est un régime se traduisant surtout par le renforcement de l'autorité militaire (de par l'exercice de pouvoirs de police ordinaires et extraordinaires en lieu et place de l'autorité civile) – même si c'est l'augmentation de l'autorité gouvernementale qui fait que les agents militaires peuvent être sollicités par l'exécutif – l'état d'urgence est un régime d'exception permettant en principe l'accroissement de la seule autorité gouvernementale. Néanmoins, cette distinction n'est plus aussi nette car (et c'est l'une des spécificités de la gestion de crise française) nous constatons depuis le déclenchement des états d'urgence sécuritaire et sanitaire le renforcement parallèle et simultané de l'autorité civile et de l'autorité militaire dans la mesure où l'organisation de la gestion de crise est construite sur une collaboration civilo-militaire, à trois échelons différents (institutionnel, zonal et local), qui participe d'un double renforcement du pouvoir, à la fois au niveau civil (gouvernemental) et militaire (CEMA). Ce qui conduit à nuancer l'opposition tranchée de l'état de siège et de l'état d'urgence d'autant que l'état de siège lui-même a un régime complexe (distinction de l'état de siège proprement dit ou état de siège militaire ou réel et l'état de siège politique). Jusqu'à la codification de 2004, il fallait croiser plusieurs textes pour établir le régime juridique de l'état de siège qui trouvait son fondement dans la loi du 9 août 1849 modifiée, dans certaines de ses dispositions, par la loi d 3 avril 1878 (loi Bardoux). Aujourd'hui, l'état de siège est codifié à l'article L. 2121-1 du Code de la Défense suite à l'Ordonnance n° 2004-1374

Aussi graves soient les restrictions de libertés publiques et fondamentales auxquelles elles ont donné lieu, ces crises sont toutefois différentes à plusieurs égards. D'abord, de par leur nature totalement distincte : l'une est sécuritaire-défensive (issue d'une menace directe et intentionnelle) et l'autre civilo-sanitaire (conséquence d'un risque sanitaire dépourvu de caractère intentionnel étant le résultat d'un virus « naturel¹⁶ »). Ensuite, en raison de leur ampleur, puisque la gestion de la crise sécuritaire s'est limitée au territoire français, certes importée par l'idéologie de l'État islamique (EI), alors que la pandémie de la Covid 19 a touché le monde entier et a impliqué une gestion à l'échelle de la planète par une coordination plus prononcée des autorités françaises avec les autres États. Une concertation qui a conduit le 14 mai 2025¹⁷, à la conclusion d'un Accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies, dans le cadre de l'Organisation mondiale de la Santé. Enfin, elles n'ont pas eu le même impact eu égard à leurs conséquences sur la vie de la Nation : la crise sanitaire a bouleversé des pans entiers de la vie se caractérisant ainsi par une dimension plus globale par rapport à la menace terroriste qui est restée plus « sectorielle ».

Malgré leur apparente différence – que nous avons réduite à dessein simplement à ces trois aspects pour souligner leur différence – ces deux crises ont été gérées en mobilisant le même dispositif ou mécanisme de

du 20 décembre 2004, qui a abrogé les lois de 1849 et 1878 en procédant à leur codification (puisque l'esprit de ces lois a marqué cet article), loi n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la Défense, *JORF*, du 21 décembre 2004, texte n° 30.

16. Il est vrai que l'origine exacte de ce virus n'est toujours pas clairement établie. Qu'il résulte d'une fuite dans un laboratoire, d'un marché concentrant des animaux ou d'une grotte aux confins de la Chine où des chauves-souris seraient porteuses de ce virus ne change pas pour autant un fait établi : la pandémie n'a pas vu le jour suite à une menace bactériologique qui aurait directement et intentionnellement visé la France. Par conséquent, la crise sanitaire ne peut être rangée dans la même catégorie que la menace terroriste ou sécuritaire-défensive. Cette donnée n'est pas anodine car cela permet de poser une distinction nette entre une menace directe et intentionnelle visant la France et un risque découlant d'aléas de toutes sortes dont la pandémie de la Covid 19.

17. Il a été adopté le 30 mai 2025, en vertu de la résolution WHA78.1 qui porte également la création d'un groupe de travail intergouvernemental chargé d'achever les travaux sur l'Accord, afin qu'il puisse être ouvert à la signature et à la ratification par les États membres de l'OMS.

gestion de crise, la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM), dont le cadre juridique reste à délimiter, puisqu'elle est le fruit d'une législation multiple (qu'il faut juxtaposer pour en établir le régime juridique), aussi diverse qu'éparse, et surtout qui est orchestrée par des textes de différents niveaux au point de vue normatif. Alors que l'adoption de ce dispositif a conduit à l'élaboration de nouvelles normes dans presque tous les domaines du droit pour qu'il soit effectif, l'on peut dire qu'il est entré en vigueur sans que l'on puisse exactement le caractériser, un certain flou juridique règne en effet sur celui-ci.

C'est dans cette optique que l'initiative de ce livre a vu le jour afin d'en tracer les contours exacts dans l'objectif de mieux qualifier la nature de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures à partir de l'expérience de la crise sanitaire. Cela est d'autant plus nécessaire que le gouvernement a mis en ligne sur le site du SGDSN, le 20 novembre 2025, un « petit manuel de survie en temps de crise » intitulé *Tous responsables. Face aux risques agissons : bien préparés, bien protégés, tous engagés*¹⁸. Pour une meilleure appréhension et compréhension de ce dispositif par les Français (et pas seulement par les spécialistes de cette question), la présente recherche s'impose

18. En ligne sur le site du SGDSN (sgdsn.gouv.fr). Une brochure conçue par le SGDSN à la suite de la mise à jour de la *Revue nationale stratégique* (RNS), 13 juillet 2025, pour « graver dans le marbre » la résilience et la placer au cœur de la Stratégie de sécurité nationale française. Ce guide est conçu comme la traduction de cette volonté présidentielle. Ce manuel présente ainsi les gestes, les réflexes et les repères essentiels pour agir efficacement en situation de crise. D'une diffusion à l'échelle nationale, il s'adresse à tous les Français avec une approche pédagogique. Il est constitué de trois parties : « bien préparés ; bien protégés ; tous engagés ». Le manuel présente deux sortes de crises : les risques et les menaces. S'agissant d'abord des risques, ce sont d'une part, les risques naturels (tels qu'inondations, feux de forêts, mouvements de terrain, séismes, tempêtes et orages, éruptions volcaniques en Outre-mer, tsunamis) qui sont mentionnés et, d'autre part, les risques technologiques et industriels (accidents nucléaires, accidents industriels) et enfin, les risques sanitaires (Covid 19 ou la grippe, et la grippe aviaire). Quant aux menaces, il s'agit de « menace en lien avec un engagement majeur de nos armées en dehors du territoire national ». Avant ce guide pour tous les Français, le SGDSN a publié en avril 2025 un « Plan de Résilience des services publics face aux crises » (sgdsn.gouv.fr).

plus que jamais afin de saisir les tenants et aboutissants d'une stratégie incluant l'individu-citoyen dans une logique sécuritaire défensive qui le dépasse. Selon ses rédacteurs, l'utilité d'un tel outil est justifiée par la nécessité d'adaptation à un monde en changement pour renforcer notre volonté et capacité de résilience en tant que Nation¹⁹. Certes, le contexte de « perma crises » est une réalité incontestable tant les crises se succèdent et se prolongent, mais c'est surtout parce que désormais « chaque citoyenne et chaque citoyen est acteur de sa sécurité et de celle de la Nation » que la responsabilité de se protéger incombe aux Français²⁰. Cela découle directement du changement de paradigme opéré par le concept de Stratégie de sécurité nationale qui a conduit à l'inclusion du citoyen comme partie intégrante de celle-ci et qui l'a enfermé dans le rôle pivot d'acteur clé de la sécurité nationale. Ce guide est ainsi la concrétisation de l'idée d'engagement du citoyen au service de la Nation en tout temps. En cela, la Stratégie de sécurité nationale implique de servir l'État non pas à l'image du volontaire, du conscrit, ou de l'engagé dont la durée d'engagement est plus ou moins délimitée, mais comme soldat permanent (sans limite de temps et d'espace, un nouveau type de « citoyen-soldat » en quelque sorte²¹).

Ce guide est très allégé dans sa présentation et rédigé en termes simples et rassurants pour ne pas inquiéter les Français. En cela, il

19. L'introduction du guide commence comme suit : « Chaque jour, vous êtes témoins d'un monde en crise. Accélération des événements climatiques extrêmes, pandémies, guerres en Europe et au Proche-Orient, tensions commerciales, crise énergétique, etc. Notre société doit s'adapter pour être plus forte. Chaque citoyenne et chaque citoyen est acteur de sa sécurité et de celle de la Nation. La résilience désigne notre volonté et notre capacité commune à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, à poursuivre notre vie dans des conditions acceptables, à rétablir rapidement notre fonctionnement ordinaire. Ce guide vous présente des outils pour vous préparer à faire face à une crise majeure, quelle qu'en soit l'origine ».

20. En cela, ce guide doit être lu comme la manifestation de l'imposition de la volonté de l'État afin que les Français contribuent à la protection de la Nation dans la continuité du raisonnement qui a été développé dans la Stratégie nationale de résilience (SNR) qui a vu le jour en 2022, qui n'est que la concrétisation de l'extension de la Stratégie de sécurité nationale aux citoyens eux-mêmes. Cf SGDSN, Document de référence interministériel sur la stratégie nationale de résilience (SNR) dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, validé par le Premier ministre le 21 avril 2022.

21. Comme en témoigne la 3^{ème} partie du guide intitulé « tous engagés » qui implique que chaque Français soit formé aux gestes qui sauvent, qu'il s'engage au service de la Nation en devenant acteur de la société civile.

révèle une certaine ambiguïté car les enjeux qu'il sous-tend sont graves, mais ce n'est pas en ces termes que cela est justifié (l'ensemble est présenté de façon assez ludique avec des schémas colorés, etc.). Cette contradiction est d'autant plus frappante que ce guide voit le jour²² dans un contexte diplomatique très tendu avec la Russie à propos de la guerre en Ukraine qui a commencé par l'invasion russe en février 2022. L'hypothèse d'un conflit ouvert avec la Russie est de plus en plus envisagée aussi bien en France qu'au niveau européen et c'est dans cette optique que le chef d'état-major des armées (CEMA) Fabien Mandon a jugé utile de souligner la nécessité de préparer la population française aux futurs conflits, lors de son intervention à l'ouverture du 107^e Congrès de l'Association des maires de France²³, le 18 novembre 2025. Quelques jours après son intervention, c'est le président de la République qui a fait part, lors de son déplacement au sein de la 27^e Brigade d'Infanterie de Montagne de Varces²⁴, de l'institution progressive d'un nouveau Service national dès l'été 2026²⁵, en raison d'un contexte géopolitique dégradé.

22. Sa préparation a commencé bien avant sa publication en novembre 2025. Sa diffusion massive a été évoquée à plusieurs reprises dans les médias avec la possibilité d'adresser un tel guide par voie postale sans que cela ne se concrétise. Cette décision ayant été repoussée durant environ un an pour être finalement publié en novembre 2025.

23. Le Congrès des maires de France qui s'est tenu, du 18 au 20 novembre 2025, à Porte de Versailles. En évoquant l'éventualité de l'idée que la France se prépare « à accepter de perdre ses enfants » après avoir pris le soin de dresser un tableau critique du contexte géopolitique international. Son propos a soulevé quelques critiques au sein de la classe politique française mais son discours est largement en phase avec la diffusion de ce guide de survie qui intervient presque au même moment que le discours du chef de l'État quelques jours plus tard, cf. Discours du Président de la République sur le Service national, prononcé le 27 novembre 2025 (elysée.fr).

24. *Ibid.*

25. Il précise que : « Ce service poursuit trois objectifs précis : Renforcer le pacte noué entre notre Nation et notre armée. Renforcer la capacité de résistance de notre Nation. Consolider la formation de nos jeunes. Là où nous soutenions l'ambition d'un service national universel pour conforter la cohésion au sein d'une classe d'âge, l'accélération des crises, le durcissement des menaces conduisent à proposer aujourd'hui un service national purement militaire qui, sans être universel peut engager toute une génération ». Il ajoute : « Le Service National s'adressera aux jeunes Françaises et Français, qui auront exprimé leur volontariat lors de la Journée défense et citoyenneté qui deviendra Journée de mobilisation, en se recentrant sur les fondamentaux. Je veux ici insister sur le fait que le service national concernera seulement des volontaires, et le cœur sera constitué par les jeunes âgés de 18 à 19 ans. En cas de crise majeure, le

Cette réforme reviendrait à remettre en question la décision de suspension du Service national obligatoire, prise par le président Jacques Chirac le 22 février 1996, et qui fut concrétisée par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997²⁶ actant la suspension de l'appel sous les drapeaux de tous les Français nés après le 31 décembre 1978, et son remplacement par le Service national universel (en vertu de l'article L. 111-2 du Code du Service national, issu de cette loi, qui en détaille la teneur²⁷). Le principe même de la conscription n'est pas supprimé, il est seulement suspendu et peut être rétabli si les circonstances l'exigent. L'article L. 112-2 du Code du Service national stipule qu'« il est rétabli à tout moment par la loi dès lors que les conditions de la défense de la Nation l'exigent ou que les objectifs assignés aux armées le nécessitent ». La Nation peut toujours être mobilisée. C'est donc sur le fondement de cet article que le président Emmanuel Macron décide de rétablir le Service national.

Cela dit, il est fort probable que la conscription ne soit pas complètement réhabilitée, sauf à servir de support à l'armée professionnelle. C'est d'ailleurs un modèle hybride qui est évoqué combinant celle-ci et les volontaires. L'allocution du chef de l'État laisse poindre l'idée que ces derniers seraient davantage voués aux missions en milieu terrestre tandis que les professionnels seraient déployés pour les opérations à l'étranger, voire en cas de guerre ouverte avec un État ennemi²⁸. Ce

Parlement pourra autoriser de faire appel, au-delà des seules volontaires, à ceux dont les compétences auront été repérés durant cette Journée de mobilisation et, alors le Service National deviendrait obligatoire. Mais ce cas exceptionnel mis à part, ce service National est un service des volontaires, sélectionnés ensuite pour répondre aux besoins de nos armées ». Pour les détails exacts de la réforme envisagée, il est plus prudent d'attendre les textes législatifs et réglementaires. La campagne de recrutement du Service national a été lancée le 12 janvier 2026.

26. *JORF*, n° 260 du 8 novembre 1997, p. 16251.

27. Article qui a été modifié par l'Ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 (par son article 1^{er}) relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel, *JORF*, n° 0210 du 9 septembre 2021.

28. « Nos jeunes du Service national seront ensuite affectés durant 9 mois au sein d'une unité militaire, où ils effectueront les mêmes missions que l'armée d'actifs sur le territoire national. Ils ont vocation à la renforcer en fonction de ses besoins opérationnels, en densifiant progressivement ses rangs, et vivront au même rythme que

qui revient dès lors à adapter la Stratégie de sécurité nationale afin de dépasser les apories de celle-ci, dont la plus prégnante étant la difficulté à être sur deux terrains simultanément, à l'intérieur et à l'étranger, en cas de coagulation de crises majeures. C'est en anticipant ce genre de difficultés que nous avons émis l'hypothèse de la création d'un état-major des forces armées intérieures (EMFAI) pour que celles-ci, ainsi que le chef d'état-major des forces armées intérieures placé à leur tête (CEMFAI), se consacrent à l'intérieur afin que le CEMA soit pleinement concentré aux missions extérieures au même titre que les militaires professionnels qui seront mobilisés sous son commandement²⁹. D'ailleurs, depuis le Second Empire, au sein de l'armée de conscription, il existait un ensemble d'unités professionnelles de sorte que jusqu'en 1996, il s'agit en réalité d'un système mixte/hybride (ce caractère mixte a été renforcé avec la guerre d'Algérie³⁰). Avec la réforme de 1997, le service national n'est plus fondé sur l'obligation du devoir de défense, mais sur l'engagement d'une armée de professionnels coexistant avec des militaires de métier, sachant que la formule de l'armée professionnelle ne doit pas être confondue avec l'armée de métier. Alors que l'on fait statutairement carrière dans l'armée de métier, on s'engage dans l'armée professionnelle. La force armée est ainsi constituée aussi bien de militaires de carrière que de militaires sous contrat.

l'unité d'affectation. Nos jeunes du Service national participeront à toutes les missions sentinelles à l'assistance aux populations, à tous les postes, du terrain à l'état-major. Nos jeunes, je le dis avec clarté, serviront sur le territoire national et uniquement sur le territoire national, c'est-à-dire, en métropole et dans nos Outre-mer. Le Service national, c'est le territoire national, car c'est la mobilisation pour nous défendre. Et je souhaite que cet emploi sur le territoire national soit prévu par la loi ». Cf. Discours du Président de la République sur le Service national, *op. cit.*

29. Voir le chapitre VII, « L'autorité civile de rattachement de l'état-major des forces armées intérieures » (EMFAI).

30. Lanxade Jacques (Amiral), « De la conscription à l'armée professionnelle », Études 2005/3, 2005, (Tome 402), p. 321. Il a été chef d'État-major des armées de mai 1991 à septembre 1995. Il convient de préciser que la marche vers l'armée de métier était préconisée par le général de Gaulle afin d'allier aux soldats conscrits des soldats professionnels car depuis la III^e République, la France n'avait jamais réellement renoncé à l'armée de métier et ce, malgré le triomphe de la conscription dont l'adoption est plus le fait des circonstances que le fruit d'une réelle volonté politique. La loi de 1997 portant réforme du Service national est la concrétisation, un siècle après, de cette aspiration du général Charles de Gaulle. Cf. *Vers l'armée de métier*, Plon, 1934.

Aux termes de l'intervention présidentielle, il apparaît que le Service national qui verra le jour vise en principe les volontaires, mais :

« En cas de crise majeure, le Parlement pourra autoriser de faire appel, au-delà des seules volontaires, à ceux dont les compétences auront été repérées durant cette Journée de mobilisation et, alors le Service national deviendrait obligatoire. Mais ce cas exceptionnel mis à part, ce service national est un service des volontaires, sélectionnés ensuite pour répondre aux besoins de nos armées³¹. »

C'est donc dans cette exception que se trouve la justification de la restauration d'un service militaire obligatoire, à savoir en cas de péril sécuritaire-défensif (crise majeure), tel que le prévoit le dispositif de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures. Selon le communiqué présidentiel, il reviendrait au Parlement d'en décider. Dans ce cas de figure, c'est le *continuum* stratégique entre l'intérieur et l'extérieur qui devient le concept clé sur lequel il faut s'attarder pour saisir toute la portée de cette réforme annoncée mais dont les contours restent encore flous. Il faut attendre sa version finale pour en comprendre toute la portée.

Bien avant ces réformes, il nous a paru important de mettre en exergue ce dispositif de gestion de crise en prenant l'initiative de cet ouvrage, précisément dès 2022, eu égard à l'importance prise par celui-ci dans la vie de la Nation. Une nécessité compte tenu de ses effets considérables, puisque c'est un instrument à la disposition des pouvoirs publics dont l'activation se traduit par un « état d'exception³² » qui place l'individu-citoyen sous le joug d'un État hypersécuritaire dont la seule optique devient sa propre conservation. C'est d'une véritable contradiction dont il s'agit : alors que l'objectif de la DPSRCM est la protection du territoire, de la population, des institutions, donc la Nation, elle finit paradoxalement par se transformer en un mécanisme dont le but premier devient la préservation ou la conservation de l'État contre les individus-citoyens. C'est pourquoi l'objectif de ce travail

31. Cf. Discours du Président de la République sur le Service national, *op. cit.*

32. Pour un aperçu du cadre juridique de l'état d'urgence, cf. CE, *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*, Étude annuelle 2021 n° 72, 8 juillet 2021.

est de définir la DPSRCM pour en établir le cadre juridique afin de tracer ses limites et remédier à ses failles. Notre initiative anticipe ainsi les impasses de la Stratégie de sécurité nationale et acte la nécessité de dépasser le paradigme qu'elle renferme pour être plus en phase avec le nouveau contexte géopolitique et international, comme en témoignent ces récentes réformes.

Concrètement, la DPSRCM a été introduite pour la première fois en 2009 avec la Loi de Programmation Militaire (LPM) 2009-2014³³ en insérant à l'article L. 1111-3 du Code de la Défense (CODEF) une disposition complétant la partie législative portant sur les principes généraux de la défense, plus précisément la direction de la défense mais en termes assez sibyllins : « [...] Les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale [...] »³⁴. Aucune autre précision n'est apportée ni dans la partie législative ni réglementaire du CODEF concernant ce nouveau dispositif dont la consécration est posée comme une évidence sans que l'on eût jugé utile de fournir quelques éléments de définition. Il est simplement mentionné comme existant parallèlement à la direction de la défense. Compte tenu de son imprécision, il faut la lire à la lumière de l'article L. 1111-1 du CODEF, qui a également été modifié par la LPM, afin d'introduire dans le droit positif un nouveau concept, celui de Stratégie de sécurité nationale :

« [...] La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale. [...] »³⁵.

33. Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009, *JORF*, n° 0175 du 31 juillet 2009.

34. Article L.1111-3 - Code de la Défense.

35. Article L.1111-1 - Code de la Défense.

Une lecture complétive des deux dispositions permet de conclure que la direction politique et stratégique de la gestion des crises majeures est conçue comme un mécanisme faisant partie intégrante des politiques publiques œuvrant à la préservation de la sécurité nationale. La DPSRCM découle directement de ce paradigme et ne peut donc s'en détacher conceptuellement. La portée exacte de ces deux dispositions ainsi que les implications de leur insertion dans le droit positif sont l'objet de cette recherche et seront examinées en détail. Le dispositif de gestion des crises est ainsi une émanation de cette Stratégie de sécurité nationale dans la mesure où il est l'outil permettant la mise en œuvre effective de celle-ci. La LPM avait en effet vocation à prendre acte des préconisations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008³⁶ publié sous l'impulsion du président de la République Nicolas Sarkozy. L'adoption de la nouvelle Stratégie de sécurité nationale impliquait une réadaptation des concept et doctrine d'emploi des forces armées³⁷, tant au niveau national qu'à l'étranger, pour mieux refléter l'imbrication et la connexion stratégiques des enjeux de défense et sécurité qu'elle renferme. C'est cet office que remplit la DPSRCM. C'est pourquoi, l'examen de ce dispositif nécessite une analyse de la Stratégie de sécurité nationale elle-même pour comprendre les ressorts du paradigme ayant justifié la DPSCRM. Comment rendre compte en effet de la DPSRCM sans étudier en profondeur la Stratégie de sécurité nationale?

36. *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale, *op. cit.*

37. Rapport au Parlement, Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population, 2016; Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile, N° 100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14 novembre 2017; Instruction n° 2300/GEND/DOE/SDSPSR/BSP relative à l'usage des armes par les militaires de la gendarmerie, 1^{er} Mars 2017; Doctrine interarmées, Le cadre juridique d'emploi des armées sur le territoire national, DIA-5.60.2_CJEA-TN(2017)N° 199/ARM/CICDE/NP, 27 décembre 2017 (Version amendée le 15 novembre 2018); Assemblée nationale, Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, présenté par MM. Audibert Troin Olivier et Leonard Christophe, n° 3864, 22 juin 2016; Sénat, Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, par M. Paul Ph., sénateur, 16 mars 2016.

2. L'INADAPTATION DE CE DISPOSITIF À LA GESTION D'UNE CRISE SANITAIRE

La consécration législative de la Stratégie de sécurité nationale et du dispositif de la direction politique et stratégique des crises majeures a été le début d'une période de réorganisation totale des pouvoirs publics³⁸, à la fois des autorités civiles et militaires, qui n'est toujours pas achevée. Au contraire, le processus est en phase de consolidation de ce qui a émergé en 2008-2009 à partir des scories qui ont pu être observées au fur et à mesure des deux crises qui se sont succédé. Son parachèvement n'est d'ailleurs pas prêt à être initié tant les événements auront contribué à un excès de sollicitation de ce dispositif de gestion des crises, notamment avec les crises sécuritaire et sanitaire, au point de l'avoir rendu incontournable au regard de futures menaces ou risques en gestation.

Ce qui veut dire que les pouvoirs publics doivent s'accommoder d'un dispositif relativement récent eu égard à la direction générale de la défense par exemple (qui existe quant à elle formellement sous sa forme actuelle depuis 1959³⁹) mais dont le recours massif depuis 2015 en fait un mécanisme inachevé, mal maîtrisé, voire incompris. Les faits ne confirmant pas toujours les projections stratégiques de sorte que ce qui a été élaboré en 2008-2009 doive constamment être réévalué ou réajusté. Sans compter l'indétermination et l'incompréhension qui l'entourent depuis que la gestion de la crise sanitaire a été assimilée à tort à celle d'une crise de nature sécuritaire-défensive, en raison d'un dispositif taillé sur mesure pour faire davantage face à une menace terroriste – alors qu'une pluralité de menaces et risques a été mentionnée dans les documents stratégiques⁴⁰. Il s'agit d'une autre contradiction de ce dispositif. Alors qu'il est censé être conçu et exécuté pour faire face à des menaces et risques aussi divers que variés, il a fini par ne correspondre qu'à la gestion d'une seule, la crise terroriste (sécuritaire-défensive).

38. Concernant la réorganisation des pouvoirs publics, se reporter au *Livre blanc* de 2008, *op. cit.* Et celui de 2013 : *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La documentation française (préface de Hollande François).

39. L'Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense, *JORF*, du 10 janvier 1959.

40. *Livre blanc* 2008, *op. cit.*; *Livre blanc* de 2013, *op. cit.*; *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017; *Revue nationale stratégique*, 2022.

Difficile en effet de ne pas observer que ce dispositif de gestion de crise est empreint d'une connotation sécuritaire-défensive qui l'empêche d'être efficace lorsqu'il s'agit de crises d'une autre nature. Le mérite de la crise sanitaire est d'avoir révélé cet aspect dont il convient de prendre acte pour éviter à l'avenir d'autres gestions de crises aléatoires. La principale ambiguïté de celui-ci est qu'une crise sanitaire n'est absolument pas constitutive d'une forme de menace pesant sur l'État et ses institutions à partir d'une intention de nuire directement dirigée (par un État ou d'autres États, voire des groupes armés ou non armés). Or, c'est ainsi qu'il a été géré et traité par les pouvoirs publics. En partant de ce constat, la présente recherche s'est donné pour finalité d'analyser la DPSRCM et cibler précisément les points portant à confusion afin d'améliorer le dispositif de gestion de crise. C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de distinguer clairement les menaces et les risques qui conditionnent le déclenchement de ce dispositif.

Même si les rédacteurs des Livres blancs de 2008 et 2013 insistent sur leur distinction, force est de constater leur confusion qui a conduit à l'assimilation d'un risque sanitaire à une menace intentionnelle. Cette ambiguïté de la DPSRCM implique dès lors une nette clarification des risques et des menaces, c'est-à-dire des « événements critiques » résultant d'une inimitié intentionnelle de ceux qui en sont dépourvus. Une distinction qui en induit logiquement une autre : la conception et l'exécution différentes de ces deux catégories de crises. Ce qui suppose, par conséquent, un dispositif de gestion de crise pluriel articulé pour être en phase avec ces deux catégories de crises. L'objectif de notre recherche est de mettre l'accent sur la nécessité d'une déclinaison du dispositif de gestion de crise qui soit adaptable à la nature de chaque crise au lieu de demeurer un outil « passe-partout » en décalage avec telle menace ou risque. L'amalgame des enjeux intérieur et extérieur (par leur connexion [*continuum*] sous la terminologie de « Stratégie de sécurité nationale »), finissant par gommer ou estomper les spécificités de chaque événement majeur, et les réduire à une qualification uniforme de « crise », participe ainsi de leur généralisation alors qu'ils sont bien différents. Dès lors, c'est bien d'une faille stratégique dont il s'agit et à laquelle il faut absolument remédier.

Il y a une vraie réflexion à mener sur le dispositif de gestion de crise lui-même, d'autant que de nombreux dysfonctionnements ont pu être relevés, notamment en termes de gouvernance, lors de la crise sanitaire. Ceux-ci découlent directement d'un mécanisme de gestion inadapté à plusieurs niveaux. Or, sur ce point, force est de constater l'incurie des pouvoirs publics. Les différents rapports publics, à l'initiative de l'Assemblée nationale et du Sénat⁴¹, qui s'appuient d'ailleurs sur les conclusions du rapport de la Mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire établi par le général Richard Lizurey⁴²,

41. Assemblée nationale, Rapport d'information par la mission d'information sur la résilience nationale, président M. Freschi A., rapporteur M. Gassilloud T., n° 5119, 23 février 2022; Assemblée nationale, Rapport d'information par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19, (dotée des pouvoirs d'enquête), présenté par M. Borowczyk J., président et M. Ciotti É., rapporteur, n° 3633, 2 décembre 2020; Assemblée nationale, Rapport d'information par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19, présenté par M. Ferrand R., rapporteur général, président de la mission d'information n° 3053, 3 juin 2020; Sénat, Rapport sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, par Mme Dumont F., MM. Hervé L., et Kanner P., n° 786, 21, juillet 2021; Sénat, Rapport d'information sur le suivi de l'action du service de santé des armées pendant la crise sanitaire par M. Bockel J.-M. et Mme Prunaud Ch., n° 501, 10 juin 2020; Sénat, Rapport d'information sur les 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats - Analyse des décrets et ordonnances (justice, intérieur, collectivités territoriales, fonction publique), par MM. Bas Philippe et autres, n° 607, 8 juillet 2020; Sénat Rapport d'information, Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, par MM. Bas Philippe et autres, n° 608, 8 juillet 2020; Sénat, Rapport au nom de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, président M. Milon A., rapporteurs Mme Deroche Catherine, M. Jomier Bernard et Mme Sylvie, n° 199, 8 décembre 2020; Sénat, Rapport pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion II, Comptes rendus, n° 199, 8 décembre 2020.

42. Général d'armée Lizurey Richard, Rapport de la mission d'information relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire, juin 2020.

n'abordent pas les difficultés de gestion de la crise sanitaire dont la cause principale serait due au processus⁴³ de gestion lui-même.

Malgré la pertinence des éclairages qu'ils ont apportés au débat public quant à la gouvernance de la crise sanitaire – à travers un nombre important de problématiques soulevées par cette crise – ces rapports officiels ne mentionnent pas cet aspect-là. Quel a été véritablement l'impact de l'organisation complexe de la DPSRCM, qui repose sur l'Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) et implique une collaboration civilo-militaire, sur la gestion de la crise sanitaire? Ces rapports dont la portée est large n'abordent pas explicitement les conséquences de l'activation du dispositif de gestion de crise qui se traduit *ipso facto* par la mise en place d'une double chaîne de commandement civilo-militaire aux niveaux central, zonal et local, et donc évincent maladroitement la question de savoir si cette organisation était la plus adéquate pour gérer une crise sanitaire.

Eu égard aux attermoissements auxquels la gestion de la crise sanitaire a donné lieu, il est important de se demander si sa gestion *via* l'OTIAD était la plus judicieuse. Celle-ci ne devait-elle pas plutôt revenir à la sécurité civile au lieu d'une collaboration civilo-militaire? Cette organisation duale elle-même n'aurait-elle pas contribué aux dysfonctionnements constatés durant la pandémie? Peut-elle être à l'origine des lacunes politico-stratégique et opérationnelle? À quel point a-t-elle contribué à une distorsion de la chaîne des attributions et responsabilités des autorités en charge de la sécurité civile? Ce sont ces points qui seront abordés au fur et à mesure de notre réflexion.

Ces questionnements sont l'angle mort de l'approche privilégiée par ces rapports : ils mettent bien en exergue une défaillance des structures de la sécurité civile, qu'il s'agisse du niveau institutionnel (avec le ministère de l'Intérieur et la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises [DGCSGC] qui en est la structure opérationnelle) ou des niveaux opératif et tactique, du fait de l'exclusion des acteurs de la sécurité civile de la chaîne de commandement, tels

43. Un processus qui a été mis en place dès 2009 et musclé à partir de la crise sécuritaire déclenchée suite aux attentats de 2015. Pour un aperçu détaillé des mesures adoptées, Cassia Paul, *Contre l'état d'urgence, op. cit.*

que les Sapeurs-pompiers qui sont chargés de la sécurité civile. Mais, ils s'en tiennent à une approche qui limite les causes de la faiblesse de la réponse civile au fait que le ministère de la Santé (MSS) aurait été désigné par le Premier ministre comme direction menante en charge de la gestion de la crise et l'importance prise par son Centre de crise (CSS) – d'autant que l'organisation opérationnelle de ce ministère n'existait qu'au niveau régional et zonal sans avoir d'attache au niveau local ou départemental. La conclusion à laquelle tendent ces rapports est que le décalage entre l'organisation propre à ce ministère, qui se concentre au plan régional (*via* les ARS), et celui de la réponse gouvernementale, dont la mise en œuvre s'opère au plan départemental, aurait conduit à une disjonction entre deux niveaux (qui auraient été totalement déconnectés). Ce qui serait à l'origine des « ratés » dans la gestion de la crise sanitaire.

Mais, s'il y a bien une réflexion à mener du côté du ministère de la Santé pour que ses structures soient plus proches du niveau départemental en gestion de crises sanitaires, il convient néanmoins d'avoir un regard plus critique sur ce qui a conduit à la désorganisation gouvernementale, sachant que cette gestion devait être interministérielle pour plus d'efficacité du dispositif. En effet, en 2008, pour acter la nouvelle Stratégie de sécurité nationale, les pouvoirs publics ont posé les jalons du dispositif de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM) en anticipant un cadre juridique applicable à l'échelle transversale ou interministérielle. Ce dispositif a fait ses preuves durant la crise sécuritaire à la suite des attentats terroristes de 2015. Pourquoi alors un tel échec des pouvoirs publics dans la gestion de la crise sanitaire alors que des instruments de réponse existaient déjà ? C'est cette dissonance qu'il faut tenter de comprendre pour mesurer les failles du dispositif de gestion de crise.

Qu'est-ce qui a contribué à une telle désorganisation au point de se solder par l'exclusion de la sécurité civile dans une crise sanitaire de nature purement civile ? Pourquoi faire appel à l'armée et déclencher une opération militaire (Opération Résilience⁴⁴), en milieu terrestre,

44. L'Opération Résilience a été lancée le 25 mars 2020.

alors qu'un dispositif propre à la sécurité civile aurait pu être déployé? Évidemment, compte tenu de l'ampleur de la crise sanitaire et l'insuffisance des moyens civils, cette solution permet de faire face à une situation d'une gravité exceptionnelle. Néanmoins, il est important de conduire une réflexion sur ce qui a contribué à la désorganisation de la sécurité civile et a abouti, d'une part, à la mise à l'écart du ministre de l'Intérieur (MININT) et de la DGCSGC et, d'autre part, a permis de privilégier le cadre des OTIAD au détriment des ORSEC – à savoir l'organisation opérationnelle de la sécurité civile qui résulte de la déclinaison de plusieurs dispositifs ORSEC : ORSEC zonal, ORSEC départemental, ORSEC maritime, le plan communal de sauvegarde.

L'activation de l'opération Résilience et le déclenchement du dispositif de gestion de crise pourraient-ils avoir conduit à une telle situation? Aucun rapport parlementaire ne l'envisage. Il nous revient, en suivant un faisceau d'indices, de s'interroger sur la pertinence de leur déclenchement dans une crise de nature civile qui *a priori* n'a rien à voir avec un quelconque enjeu relevant de la sécurité intérieure, voire la défense civile (c'est-à-dire, sécuritaire-défensif). C'est d'ailleurs pour cette raison que l'opération Résilience a été formellement distinguée de l'opération Sentinelle⁴⁵ pour éviter de donner le sentiment d'une opération sécuritaire-défensive. Avec l'adoption de la Stratégie de sécurité nationale, la sécurité civile a été intégrée dans le dispositif de gestion de crises⁴⁶. La connexion « défense » et « sécurité » s'est-elle faite au détriment de la sécurité civile? A-t-elle été « noyée » par la défense civile et militaire? La DPSRCM a-t-elle conduit à la relégation de la sécurité civile?

Dans l'affirmative, il faut mener une réflexion pour renforcer la sécurité civile indépendamment du dispositif de gestion de crise car chaque crise n'est pas de nature à être gérée par ce dispositif. Il faut

45. L'Opération Sentinelle, une opération de l'armée française déclenchée au lendemain des attentats des 7, 8, 9, janvier 2015 pour faire face à la menace terroriste, sur le territoire national et protéger les points sensibles du territoire, qui a été renforcée lors des attentats du 13 novembre 2015.

46. Article 1^{er} du décret n° 200561157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC, abrogé par le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des Livres III, VI et VII de la partie réglementaire du Code de la Sécurité intérieure. En vertu de l'article 2 de celui-ci (celui de 2014), les références des dispositions abrogées par ce décret ont été remplacées par des références correspondantes dans le Code de la Sécurité intérieure.

une sécurité civile, pensée et renforcée en dehors du déclenchement de ce dispositif de gestion de crises, afin d'éviter de recourir à celui-ci du fait d'une sécurité civile qui serait démunie et inefficace. Donc, s'interroger sur la DPSRCM à partir des écueils de la crise sanitaire est surtout l'occasion de cibler la faille qui a conduit à « noyer » la sécurité civile dans une approche sécuritaire-défensive. En cas de crise terroriste, cet aspect-là de la question (c'est-à-dire, une sécurité civile manquant de robustesse et incluse à la [DPSRCM]) est « naturellement éludée », c'est-à-dire qu'elle ne se pose même pas compte tenu de la mobilisation massive des forces militaires mais, en cas de crise civilo-sanitaire, l'effacement de la sécurité civile devient une faille béante.

3. L'ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DE CRISE SOUS L'ANGLE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

La gestion de crise étant avant tout une organisation ou un agencement des pouvoirs publics pour faire face à un événement majeur hors norme, elle secrète inmanquablement la problématique de la séparation des pouvoirs, d'autant que cette organisation *ad hoc* peut être propice au dévoiement de la séparation de « droit commun ». Si ce n'est l'organisation elle-même, c'est la pratique à laquelle elle donne lieu qui peut être source de rupture de l'équilibre du pouvoir tel qu'il découle de l'ordre politico-institutionnel. Elle peut ainsi conduire à la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs qui implique la modération du pouvoir tant chère à Montesquieu⁴⁷. L'étude du dispositif de gestion montre que ce principe est plus que jamais d'actualité et n'a absolument rien perdu de sa force et pertinence.

La réflexion sur la gouvernance de la crise sanitaire sous l'angle de la séparation des pouvoirs est nécessaire pour deux raisons essentielles. D'abord parce que l'intériorisation de la Stratégie de sécurité nationale en 2009 a impliqué une nouvelle organisation du pouvoir (surtout au niveau institutionnel), dont il faut rendre compte afin de dessiner

47. Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *De l'Esprit des lois*, Quarto Gallimard, 2024 (édition présentée par Benjamin Hoffmann).

une sorte de « cartographie » de l'organisation des pouvoirs publics dressant un « état des lieux » de la répartition des compétences avant l'avènement de la crise sanitaire. La délimitation des attributions ou du rôle de chaque organe étant un préalable à la détermination des distorsions de compétences et des responsabilités durant la pandémie de la Covid 19. C'est une étape nécessaire pour évaluer dans quelle mesure cette organisation a été effectivement respectée ou pas. Sans l'examen des attributions des autorités civile et militaire pour la mise en œuvre du dispositif de gestion de crise, telle que prévue par le droit positif avant la crise, comment évaluer les écarts de pouvoir constatés durant la crise sanitaire? Ensuite, en raison du fait que cette organisation a été opérée en remettant en question l'équilibre entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire qui avait été instauré au commencement de la V^e République, sous l'impulsion du général de Gaulle, dont il faut mesurer la portée pour évaluer l'impact de ce qui a été instauré en 2009⁴⁸.

L'adoption de la Stratégie de sécurité nationale a conduit à plusieurs changements majeurs et eu un effet notable sur l'organisation du pouvoir en modifiant le *statu quo* qui avait été posé à l'aube de la V^e République entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire⁴⁹. Elle a en effet altéré le principe dit « républicain » de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire tel qu'il a été conçu par le général de Gaulle et maintenu par François Mitterrand. La pratique des crises sécuritaire et sanitaire a donné une nouvelle tonalité à ce principe républicain, suite aux changements opérés en 2009, en accentuant leurs effets du fait du nouvel équilibre choisi entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire. Pourquoi? Parce que non seulement l'organisation des pouvoirs publics instaurée en 2009 devait être opérée en respectant ce principe essentiel (ce qui induit, par conséquent, la question de la conformité de cette organisation de crise à ce principe), elle devait en plus permettre l'actualisation de celui-ci au regard de la gestion de crise pour qu'il puisse perdurer et être mis à jour systématiquement. Ce qui semble ne pas avoir été réalisé, la législation de 2009 n'ayant pas tiré toutes les conséquences de ce principe puisque, comme nous le verrons, ce qui fondait ce principe avant 2009 s'est transformé en ce qui le fragilise désormais (à savoir la compétence du CEMA en gestion de crise

48. Boz Acquín Élise, *L'État et la force armée...*, op. cit.

49. *Ibid.*

intérieure alors qu'il est hiérarchiquement subordonné au ministre des Armées, qui lui-même n'est pas compétent en gestion de crise intérieure, puisque c'est le ministre de l'Intérieur). Une contradiction qui implique de s'interroger sur le rôle du CEMA pour la conduite des opérations intérieures et, par voie d'incidence, du ministre des Armées.

Il convient ainsi de mesurer l'impact de cette organisation issue de la Stratégie de sécurité nationale de 2009 au regard du principe de la séparation des pouvoirs civil et militaire, mais réactualisée sous l'égide du dispositif de gestion de crise, car les nouveautés introduites par celle-ci sont une vraie révolution qui semble pourtant passée inaperçue en doctrine. C'est pour mettre en lumière les enjeux qui sous-tendent la gestion des crises et ses implications durant la crise sanitaire, tant sur le plan juridique que stratégique, qu'il est nécessaire de revenir sur les bouleversements qu'elle a provoqués afin de mesurer leur étendue et portée, – à partir d'une lecture en termes de séparation des pouvoirs d'une part, entre les différents éléments du pouvoir civil et d'autre part, entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire. Une grille de lecture qui sera nécessaire tout au long de cette réflexion pour mesurer les failles dans la gouvernance de la crise sanitaire, en tâchant de cibler celles qui sont imputables au droit en vigueur depuis 2009, et celles qui résultent de la pratique elle-même, à savoir l'expérience de la crise sanitaire. Les dysfonctionnements constatés lors de la pandémie de la Covid 19 résultent en effet de ces deux types de failles : celles qui sont d'ordre conceptuel et celles qui apparurent avec le temps résultant d'une pratique erronée (soit à cause d'une interprétation erronée des textes, soit des ambiguïtés mêmes de ceux-ci).

Puisque l'organisation des pouvoirs publics pour gérer une crise doit être opérée en respectant ce principe républicain, la fonction de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSRCM) secrète alors inmanquablement une réflexion plus globale sur la séparation et la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil qui est l'un des principes fondateurs des démocraties occidentales. Le principe de leur séparation doit donc être affiné et articulé à la gestion

de crise pour mieux refléter les enjeux qui en découlent. La succession de la crise sécuritaire et sanitaire a rendu cette tâche urgente face aux risques de dévoiement des fondements du gouvernement civil dont la cause principale est la Stratégie de sécurité nationale elle-même du fait de ses apories tant au niveau de sa conception que réalisation⁵⁰.

En toile de fond, l'objet de la présente réflexion est de déterminer dans quelle mesure la DPSRCM peut être considérée comme assurant la suprématie de l'esprit civil, qui fait que ce sont avant tout les considérations politiques et non militaires, qui sont au cœur de l'action publique mettant en œuvre la Stratégie de sécurité nationale. La gestion de crises n'est pas seulement une problématique politico- stratégique et juridique. Elle est le socle constitutif de l'État civil qui impose d'organiser les pouvoirs publics en ayant en vue cet impératif, garantir les fondements de l'État civil. Ce qui revient à consacrer la primauté de l'esprit civil sur l'esprit militaire que traduisait ce principe républicain jusqu'en 2009, dont il faut dès lors restituer le sens et la portée, car avec l'organisation de la DPSRCM il revêt une tonalité toute nouvelle. C'est cette évolution de la portée de ce principe, articulée à la gestion de crise, dont il faut rendre compte afin de restituer dans quelle mesure la législation française assure ou non une forme de gouvernement civil. Pour ce faire, une rétrospective historique est indispensable afin de souligner les enjeux qui sous-tendent un autre principe fondateur du droit public français, le principe du cantonnement et de la séparation-subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil, auquel s'est grevée aux XIX^e et XX^e siècles, la conception républicaine de leur rapport.

3. 1. Le principe du cantonnement et de la séparation-subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil et son articulation à la conception républicaine de leur rapport

Le cantonnement et la séparation-subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil ne sont pas un principe inhérent aux États-nations, mais trouvent leur fondement dans la République romaine dont le droit public moderne prend acte à travers la formule « que les armes

50. C'est l'objet du chapitre IV, « La crise sanitaire révélatrice des apories du concept de stratégie de sécurité nationale ».