

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

n°3

Discours d'ouverture
de la 19e Session par
Mme Michèle ALLIOT-MARIE



**La sécurité environnementale,
un défi pour le débat politique**

**Le réchauffement climatique,
un risque majeur**

**L'Union européenne
et les incendies de forêt**

Relance du nucléaire et sécurité globale

**Retour sur la catastrophe
du site AZF de Toulouse**



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE SÉCURITÉ

janvier-mars 2008

XIV^e Journées
européennes des représentants
territoriaux de l'État

Écologie et sécurité globale

Jean-Jacques ROCHE



© Ministère de l'Intérieur - DICOM

Accaparée par la crainte d'un holocauste nucléaire, la communauté internationale ne s'était guère préoccupée des questions environnementales, comme en témoigna l'intérêt très relatif suscité par les deux premiers sommets de la Terre. En 1992, la présence de plus de cent chefs d'État et de gouvernement au Sommet de Rio attesta du changement d'époque provoqué par l'éloignement de la menace nucléaire et la prise en compte de la convergence de risques environnementaux. La notion de « sécurité globale » qui en résulta impose à la fois de modifier les pratiques sécuritaires, tout en prenant en considération le changement de destinataire final de ces politiques, à savoir l'homme.

Ecology and global security

While the international community was preoccupied by fears of a nuclear holocaust it was not really interested in environmental issues, as demonstrated by the limited interest given to them in the first two Earth Summits. In 1992, however, the presence of more than one hundred heads of states at the Rio Summit marked the start of a new era, reflecting the decline of the nuclear threat and efforts to address converging environmental risks. The new concept of global security which emerged from this situation made it necessary to change security practices, while also taking into consideration the changed consumer of these policies: mankind.



Jean-Jacques Roche

est professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas (Paris 2) où il dirige l'Institut supérieur de l'armement et de la défense. Ancien président de l'AFUDRIS, il a récemment publié : *Chronologies Thématiques des Relations Internationales*, Paris, Gualino, 2007 ; *Théories des Relations Internationales*, Paris, Montchrestien, 5^e édition, 2006 et *Théories de la Sécurité* (avec Charles-Philippe David), Paris, Montchrestien, 2002.

L'année 1989 a vu la chute du mur de Berlin mais également l'élection, par *Time Magazine*, d'une personnalité inattendue, « La Terre en danger », qui succéda à Mikhaïl Gorbatchev, lauréat de l'année précédente. Alors que l'ultime Premier secrétaire du parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) incarnait la fin de la guerre froide, la nouvelle « Personne de l'année » représentait déjà les préoccupations d'un nouveau monde, dont personne en janvier 1989 n'envisageait pourtant qu'il puisse un jour prochain exister. Signe annonciateur du changement en préparation, les Casques bleus des Nations unies avaient déjà été récompensés par l'attribution du prix Nobel de la paix en 1988, les mécanismes de maintien de la paix et de sécurité collective imaginés après la Première Guerre mondiale commençant enfin à fonctionner efficacement.

Le traité américano-soviétique sur les Forces nucléaires intermédiaires du 7 décembre 1987, qui avait mis fin à la crise des euromissiles, avait en fait constitué le premier acte de la fin de la guerre froide, le dernier acte ayant été centré autour de la disparition de l'Union soviétique alors que la communauté internationale agissait de concert pour sanctionner l'invasion du Koweït par l'Irak. Même si « le fléau de la guerre » interétatique auquel faisait allusion le préambule de la Charte des Nations unies était bel et bien sous contrôle, le sentiment d'insécurité demeura inchangé. L'ombre de la guerre reculait, mais des populations pourtant pressées de toucher « les dividendes de la paix » et qui s'enthousiasmaient pour « la guerre zéro mort », continuaient de se sentir vulnérables.

L'explication de ce paradoxe trouvait ses origines dans la prise en compte de nouveaux *risques* qui prenaient le relais d'une *menace* clairement identifiée. La fuite de Tchernobyl survenue trois ans plus tôt en avril 1986 constitua à cet égard un tournant majeur. Symbole de la volonté de domination de l'homme sur la nature, l'atome - même civil - se retournait contre ses initiateurs et confirmait les pires craintes entretenues par sa dimension militaire. Alors que l'épidémie du SIDA démontrait que la nature était loin d'avoir été totalement domestiquée, cette catastrophe infirma la croyance dans la toute-puissance de la science et suscita au contraire un mouvement de

défiance à l'égard du progrès scientifique et technique quand celui-ci se fixait pour objectif de modifier le vivant (OGM, cellules souches, thérapie génique...). La conjonction de cette sensibilité nouvelle des opinions, face à un progrès technique qui devait désormais justifier sa légitimité, et de la prise de conscience de la substitution de risques écologiques diffus à l'ancienne menace d'holocauste nucléaire constitua les prémices de cette ère nouvelle au cours de laquelle la sécurité allait devenir « globale ». Ce nouveau concept, qui se déclinait avec les thèmes parallèles de « la sécurité sociétale » et de « la sécurité humaine »¹ ne constituait pas seulement une évolution de l'acception matérielle de la sécurité en termes de prise en compte de « la dégradation des conditions de vie »² ; il impliquait également un changement de perspective, l'homme devenant son destinataire final alors que l'État n'était plus que l'un de ses producteurs.

Un nouveau temps mondial

L'expression « nouveau temps mondial » a été popularisée par Zaki Laïdi pour qualifier l'enchaînement des deux processus parallèles : l'après-guerre froide et la mondialisation [1997]. Cet enchaînement trouvait son origine dans la mise en résonance d'un événement clairement identifié - la chute du mur de Berlin - et d'une évolution à long terme - la mondialisation - dont on découvrait avec surprise les implications économiques, sociales, culturelles et environnementales.

Du jour au lendemain, l'écologie devint ainsi une préoccupation des dirigeants de la planète, lesquels n'avaient guère prêté attention à la première conférence des Nations unies sur l'environnement qui s'était déroulée en 1972 à Stockholm. L'adoption dix ans plus tard à Nairobi de la Charte mondiale de la nature n'avait guère plus retenu l'attention des responsables politiques qui préféraient encore déléguer à des techniciens de l'environnement (ou bien à leur fille dans le cas de Ronald Reagan) le soin de les représenter. En 1992, la situation avait si brutalement évolué que pas moins de cent chefs d'État et de gouvernement firent le déplacement à Rio de Janeiro. S'il n'était pas envisageable dans les années 1960 de voir le général de Gaulle s'intéresser au sort des espèces menacées³, trente ans plus tard, ses successeurs se trouvaient subitement

....

(1) Sur ces différents concepts voir : [David, Roche, 2002].

(2) L'expression fut introduite par Richard Ullman dans le premier article théorique qui refonda les études de sécurité. Dans ce même article, Ullman attirait l'attention sur le fait que l'on avait dépensé des milliards de dollars pour se prémunir contre une attaque nucléaire incertaine alors que rien n'avait été envisagé pour éviter la catastrophe prévisible quand la faille de San Andreas serait frappée par un tremblement de terre [Ullman, 1983].

(3) On peut cependant noter que sur l'insistance du Prince Bernhard des Pays-Bas, en 1967, il demanda à Jean Sainteny de créer la section française du Fonds mondial pour la nature et l'environnement (devenu WWF). Mais, cette section prit vite son indépendance sous le nom de Fonds français pour la nature et l'environnement (FFNE), à la demande même du général de Gaulle qui soupçonnait les grandes ONG internationales d'avoir des préoccupations cachées indépendantes de la préservation de la nature.

dans l'obligation d'assister à la moindre conférence internationale qui venait se pencher au chevet de la planète.

À l'intentionnalité de la menace succédèrent alors l'imprévisibilité du risque et l'imminence de l'irréversibilité pour susciter une prise de conscience généralisée sur la fragilité d'un habitat commun. Deux phénomènes connexes participèrent à ce changement d'éclairage dirigé sur le devenir du monde : la responsabilité des activités humaines dans les atteintes à l'environnement et la découverte du caractère imparfait de la domination de l'homme sur la nature avec le retour des grandes épidémies.

Trois problèmes de nature distincte contribuèrent tout d'abord à attirer l'attention sur la responsabilité des activités humaines dans les grands dommages écologiques : le réchauffement climatique, les pluies acides et le traitement des déchets.

La découverte d'une tendance au réchauffement climatique fut, vers le milieu des années 1980, d'autant plus surprenante qu'en 1980 un rapport remis au président Carter prédisait exactement l'inverse. Il est vrai qu'à l'époque, les manifestants opposés à l'implantation des euromissiles en Europe de l'Ouest défendaient leur position par l'argument de « l'hiver nucléaire » qui se chargerait de faire disparaître les rares survivants de l'holocauste annoncé, quand le nuage de poussières radioactives serait trop dense pour laisser filtrer les rayons du soleil. Malgré la célèbre métaphore de Lorenz sur le papillon dans la baie de Sydney qui interdirait de prévoir l'évolution du climat, une fraction croissante de la communauté scientifique adopta néanmoins la thèse du réchauffement causé à la fois par l'effet de serre et par la rétraction de la couche d'ozone. L'effet de serre, provoqué par l'augmentation de certains gaz dans l'atmosphère (dioxyde de carbone, méthane et oxyde nitreux), accentuerait le phénomène naturel de rétention dans la basse atmosphère des rayonnements solaires réfléchis par la surface de la Terre et contribuerait ainsi à l'élévation des températures. Ce premier dérèglement fut amplifié par la découverte en 1985-1987 d'un trou dans la couche d'ozone de l'Antarctique. Le phénomène fut alors expliqué par la consommation d'hydrocarbures chlorofluorés avec pour conséquence une élévation générale des températures et un triplement de l'élévation des mers due à la fonte des calottes polaires.

Tout aussi médiatisées, les pluies acides se traduisaient par une élévation générale des teneurs en sulfates et en

....

(4) À titre d'exemple, les États-Unis rejettent annuellement 16 milliards de couches et de mouchoirs en papier, 2 milliards de rasoirs jetables et 220 millions de pneus.

(5) Sur 9 000 décharges à ciel ouvert dispersées sur le territoire des États-Unis en 1985, il n'en restait plus que 6 000 en 1988 et 2 000 en 1995.

nitrate dans les précipitations et étaient expliquées par l'intensification des réseaux de transport et par le nombre d'industries utilisant toujours la combustion thermique. Les effets de ces pluies acides étaient particulièrement sensibles dans les zones à sols pauvres que l'augmentation des dépôts azotés épuisait prématurément. L'acidification des eaux, outre la disparition d'espèces rares et la modification de la flore aquatique, présentait également un danger pour l'homme, en facilitant le passage dans la chaîne alimentaire de métaux lourds particulièrement toxiques (mercure, plomb, cadmium, cuivre).

Enfin, la question des déchets industriels et domestiques constitua le troisième volet de cette sensibilisation aux questions environnementales. Les deux années d'errance du *Pelicano* parti du port de Philadelphie en 1986 avec une cargaison de 14 000 tonnes de déchets toxiques qui furent finalement déposées sur une plage de Haïti, le reliquat étant immergé au fond de l'Atlantique, attirèrent l'attention sur la question du stockage des déchets et de leur retraitement. Alors que les quantités ne cessaient d'augmenter⁴, les pays du Nord pouvaient avoir la tentation de privilégier l'exportation sur le retraitement à une époque où la fermeture des décharges à ciel ouvert entreprise durant la deuxième moitié des années 1980⁵ posait clairement la question du coût et des capacités industrielles de recyclage.

La transnationalisation des dangers fut le deuxième phénomène qui participa à cette impression de perte de contrôle des activités humaines. Les progrès de la médecine avaient permis de croire que l'homme était désormais capable d'éradiquer les grandes épidémies (syphilis, tuberculose, peste...). La découverte du virus du SIDA dans la première moitié des années 1980 infirma cette croyance prométhéenne. Elle détruisit les espoirs placés dans la science, alors que ni la recherche publique ni la recherche privée ne parvenaient à mettre au point un vaccin. Elle démontra également l'inadaptation des structures publiques (affaire du sang contaminé) et confirma le rôle des structures privées dans la prise de conscience de ces phénomènes nouveaux (*Sidaction*). Enfin, les migrations et le tourisme tracèrent de nouvelles cartes de propagation des virus, d'autant plus insaisissables que ces réseaux échappaient au contrôle public.

De la même manière, la crise de la *vache folle* en Europe démontra la permanence des épizooties malgré la création en 1924 d'un Office mondial spécialisé.

La contamination du bétail par le prion de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) n'était certes pas récente (la tremblante du mouton). La crise de la vache folle révéla cependant les dysfonctionnements des contrôles sanitaires dans la chaîne de préparation de l'alimentation pour le bétail (les farines animales) et aux frontières (embargo décidé par la Commission européenne en mars 1996). Dans le domaine sensible de la santé, elle contribua à accroître les doutes sur l'efficacité des protections dont bénéficiait la fraction de l'humanité la plus favorisée face au dérèglement d'une nature moins domestiquée qu'on ne l'avait envisagée.

De la sécurité globale à la sécurité humaine

Cette nouvelle phénoménologie du monde remettait donc fondamentalement en cause le discours classique de la sécurité en imposant l'intervention de nouveaux acteurs. L'apparition de ces nouveaux acteurs dans l'espace public national et mondial n'avait cependant pas seulement pour conséquence de porter atteinte à la prééminence des États sur la scène internationale ; elle impliquait en même temps une réorientation spatiale de la sécurité qui voyait son destinataire final se transformer, l'homme devenant son enjeu ultime. La sécurité globale rejoignait ainsi la sécurité humaine pour imposer à l'État de prendre en compte « les besoins fondamentaux » de l'humanité⁶.

Les ONG incarnèrent bien sûr cette nouvelle catégorie d'acteurs internationaux qui venaient concurrencer la primauté des États en matière de sécurité. Ces organisations non gouvernementales aux statuts comme aux moyens très hétérogènes trouvèrent dans les organisations internationales le principal relais de leurs préoccupations. Les Nations unies ou l'Union européenne trouvèrent en effet dans les problématiques invoquées et dans les modes de traitement proposés autant d'instruments inédits pour s'autonomiser par rapport à la tutelle contraignante des États. Ceux-ci conservaient bien sûr le contrôle du court terme, mais l'examen des problèmes à plus long terme qui permettait de construire l'agenda diplomatique (et donc de fixer la liste des priorités de demain) était transféré à une communauté internationale élargie comprenant aussi bien les États et les organisations internationales que les mouvements associatifs et les opinions publiques. Cette alliance objective des ONG et des organisations

internationales s'illustra par la mode des microréalisations - aujourd'hui le microcrédit - qui allait de pair avec l'organisation de grands-messes hautement médiatisées (sommet de la terre, sommet du développement durable...). Enfin, les avancées en matière de droits de l'homme - ingérence, justice pénale internationale, mines anti-personnel - se combinèrent aux inquiétudes écologiques pour amplifier l'écho de cette « diplomatie verte » alors que le droit de l'environnement demeurait une simple « *soft law en voie de durcissement* » [Kiss, Beurrier, 2004].

La deuxième composante de cette reconstruction du monde se situa au niveau spatial. La mise en cause du territoire comme élément constitutif de la souveraineté découlait logiquement de cette approche multicentrique de la sécurité. *Ratione materiae*, celle-ci ne pouvait plus être envisagée sous le seul angle diplomatique-stratégique et se devait désormais d'incorporer les dimensions économiques, culturelles et des droits de l'homme en combinaison avec la prise en compte de la préservation des équilibres environnementaux (la « *dégradation des conditions de vie* » chez Ullman). Le territoire qu'il s'agissait précédemment de défendre et de protéger pour en assurer l'intégrité et y garantir l'indépendance des institutions et la continuité des services publics cessait naturellement d'être le référentiel spatial. Face à des problématiques qui se jouaient des frontières, la *déterritorialisation* des relations internationales apparut comme une forme de contestation des pratiques traditionnelles des États. « L'exclusivisme territorial », déjà battu en brèche par l'ensemble des réglementations et des normes d'origine externe et par la multiplicité des flux transfrontaliers échappant à tout contrôle, fut, dans le cas des questions environnementales, balayé par la prise de conscience de l'indispensable harmonisation des législations nationales. Les difficultés récurrentes rencontrées par la France pour se mettre en conformité avec les directives européennes relatives à la teneur en nitrates et en phosphates des eaux de rivière - et les amendes résultant des retards accumulés⁷ - attestent de cette exigence de mise en conformité avec des normes internationales que les États ont de moins en moins la possibilité de récuser. Dans un registre pourtant moins contraignant que celui de l'Union européenne, le récent prix Nobel de la Paix attribué à Al Gore apparaît comme une pression non dissimulée sur la politique environnementale de l'actuelle administration républicaine comme en 1995 le prix Nobel attribué à Joseph Rotblat apparut comme avait semblé une condamnation implicite de la

....

(6) Cette expression était utilisée jusqu'alors dans une littérature très opposée à l'État, qu'il s'agisse du fonctionnalisme de David Mitrany ou du mondialisme de Jean Burton (sur ces théories voir [Roche, 2006]).

(7) La France avait déjà été condamnée par la Cour de justice des Communautés pour les manquements constatés à la directive sur les eaux de surface destinées à la production d'eau potable. En juin 2007, la Commission après avoir constaté que la France ne s'était toujours pas mise en conformité décidait de saisir à nouveau la Cour pour exiger une amende de 28 millions d'euros.

reprise par la France de ses essais nucléaires. Le thème de la *déterritorialisation* du monde incarna incontestablement une forme extrême de contestation des cadres traditionnels. *A fortiori*, les condamnations explicites ou implicites de telle ou telle pratique nationale révèlent pourtant le caractère indispensable de l'intervention de la puissance publique, comme le démontre par ailleurs le parcours d'anciens *alternatifs* devenus ministres ou sénateurs. Ainsi que le remarquait Samy Cohen [2003], la principale erreur commise par les ONG consista dans ces conditions à avoir privilégié le recours aux médias au détriment de l'analyse des mécanismes décisionnels. Cependant, l'attractivité du thème du développement durable comme le chantage réussi de Nicolas Hulot auprès des candidats à la dernière élection présidentielle témoigne, au moins dans le registre de la rhétorique, d'une harmonisation des discours qui participe dans les pays développés à l'hégémonie de normes transnationales, dont l'origine doit être trouvée en dehors du cadre étatique.

Enfin, troisième élément de rupture, la sécurité globale changea de destinataire. Les approches classiques de la sécurité considéraient l'État à la fois comme le principal acteur du domaine – « *l'État, réducteur de risques* » de Hobbes – et comme l'enjeu final de cette même sécurité. Se fondant sur l'optimum paretoien, Raymond Aron avait ainsi théorisé cette sécurité de l'individu qui s'effaçait devant les besoins du groupe⁸. Le caractère conditionnel de l'autorité de la puissance publique soumise par le Pacte social au respect de la sécurité de chaque homme avait donc été abandonné dans une approche très absolutiste de la puissance publique⁹. En même temps que l'ingérence et le devoir d'intervention humanitaire tiraient les conséquences de l'existence d'États *faillis* et *prédateurs* à l'égard de leur propre population, la sécurité globale commença par modifier les discours avant d'imposer un bouleversement des pratiques dans l'optique d'une transformation de l'enjeu ultime de la sécurité. Dans l'ordre du discours, la sécurité (intérieure) rejoignit la défense (extérieure) alors que « la sauvegarde » se superposa aux notions connexes de « sécurité civile » et de « sécurité durable ». Les missions traditionnelles de la marine en matière de lutte contre les pollutions et de répressions des trafics prirent alors une dimension plus transnationale avec les opérations « civilo-militaires » mises en œuvre lors de grandes catastrophes humanitaires pour symboliser le nouveau cadre d'intervention des forces nationales de sécurité et de défense sur un mode multilatéral par lequel la communauté

internationale assume désormais sa « responsabilité de protéger » [CRDI, 2001].

En l'espace de quelques années, l'univers de la sécurité a donc été transformé sous le triple effet de la fin de la bipolarité, de la multiplication des interventions d'ingérence humanitaire et de la sensibilité croissante aux questions environnementales. Nombre d'auteurs et d'acteurs ont voulu voir dans cette évolution l'avènement d'un monde post-westphalien où l'État s'effacerait désormais devant l'homme. Cette perspective semble malgré tout prématurée, même si les éléments de rupture avec l'ancien ordre des États se sont multipliés. Les événements du 11 septembre ont ainsi singulièrement réduit la portée de l'utopie comme en atteste la faible place accordée à ces nouvelles problématiques dans le cadre de la « homeland security » américaine. De la même manière, la distance séparant toujours les discours en faveur du développement durable avec les engagements concrets, quand ceux-ci imposent de choisir entre la croissance et la protection de notre cadre de vie, témoigne de la place toujours dévolue à l'écologie.

Avant de changer la vie, celle-ci sert de nouveau vecteur à la traditionnelle lutte pour le pouvoir aussi bien à l'intérieur des États que dans le cadre des institutions internationales. Dans le cadre national, le devoir de précaution associé aux notions d'urgence et d'irréversibilité semble, au vu de la dernière campagne présidentielle française, prioritairement destiné à capter le capital de sympathie suscité par ces thématiques au risque d'arbitrages erratiques entre retombées électoralistes et responsabilité politique. Naturellement portées à investir les domaines où il est possible de s'appuyer sur l'opinion publique, les organisations internationales multiplient pour leur part les manifestations et les interventions dans ces domaines hautement médiatisés. Quant aux hérauts de cette opinion publique, ils se servent tout aussi classiquement du levier associatif pour revendiquer – *via* les ONG – le statut d'acteur à part entière de la vie internationale, tout en investissant les institutions nationales ou locales qui leur donnent les moyens de concrétiser leurs aspirations. À bien des égards, l'écologie sert donc, à l'échelle planétaire comme au niveau national ou local, de vecteur à de classiques luttes de pouvoir en vue du contrôle sur les institutions. Cependant, l'écho accordé aux préoccupations environnementales traduit aussi une sensibilité nouvelle qui permet d'envisager une transformation progressive des habitudes. Le rythme d'évolution reste obligatoirement

....

(8) Raymond Aron [1968] distinguait cependant « *l'intérêt pour la collectivité* » et « *l'intérêt de la collectivité* ».

(9) Il importe en effet de remarquer que la lecture absolutiste du *Léviathan* est singulièrement atténuée par le chapitre XXI où Hobbes reconnaît la supériorité du droit naturel sur le droit positif : « *Si le souverain ordonne à un homme, même justement condamné, de se tuer, de se blesser, ou de se mutiler, ou de ne pas résister à ceux qui l'attaquent, ou de s'abstenir d'user de nourriture, d'air, de médicaments, ou de quelque autre chose sans laquelle il ne peut vivre, cet homme a cependant la liberté de désobéir.* »

en deçà des attentes des plus radicaux. Cependant, Horace trouverait son compte dans cette lente et réciproque progression des normes et des mœurs - *quid leges sine*

moribus, quid mores sine legibus - qui exclut, *in fine*, de changer l'homme au prétexte d'améliorer les conditions de sa survie.

Jean-Jacques ROCHE

Bibliographie

ARON (R.), 1968, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 6^e édition, 1968, p. 98-99.

COHEN (S.), 2003, *La Résistance des États - Les Démocraties face à la Mondialisation*, Paris, Seuil, 258 p.

Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, 2001, *La Responsabilité de Protéger*, Ottawa, CRDI, décembre.

DAVID (C.-P.), ROCHE (J.-J.), 2002, *Les Théories de la Sécurité - Approches, Méthodes et Concepts*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 158 p.

KISS (A.-C.), BEURIER (J.-P.), 2004, *Droit International de l'Environnement*, Paris, Pedone, 3^e édition, 503 p.

LAÏDI (Z.), 1997, *Le Temps Mondial*, Bruxelles, Éditions Complexe, 313 p.

ROCHE (J.-J.), 2006, *Théories des Relations Internationales*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 6^e édition.

ULLMAN (R.), 1983, «Redefining Security», *in International Security*, Vol. 8 n° 1, p. 129-153.
