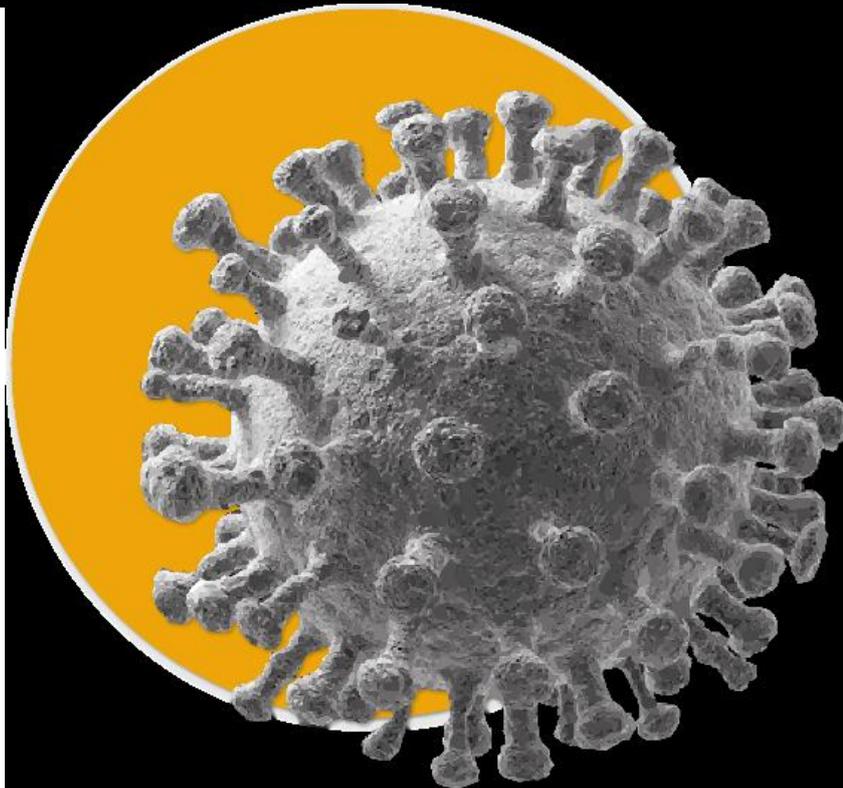




Les risques épidémiques et pandémiques reconnus dans les stratégies de défense des États



© Inès Sarter

Inès Sarter

Werra

Mars 2022



Diplômée d'un master 2 de Géopolitique, spécialité « Gestion des risques géopolitiques et défense » à l'Institut Français de Géopolitique de Paris, **Inès Sarter** s'intéresse aux problématiques de sécurité et de défense. Elle a rédigé son mémoire sur « santé globale et sécurité nationale : quelles implications possibles des services de renseignement dans la pandémie de Covid-19 ? ». Cette crise a, aujourd'hui, profondément modifié la perception qu'ont les sociétés (les États, les entreprises, les populations, etc) des risques sanitaires.

Les propos exprimés par l'auteur n'engagent que sa responsabilité

© Tous droits réservés, Paris, Werra, Mars 2022



INTRODUCTION

« En 2040, la planète enregistre une multiplication de crises sanitaires aux conséquences majeures sur l'équilibre géopolitique mondial. Dégradation de l'environnement et de la santé humaine, promiscuité urbaine et mobilités difficilement contrôlées, apparition ou réapparition de nouveaux virus et mutations mortelles, recherches scientifiques ralenties par manque de moyens ou concurrence interétatique : autant de facteurs qui expliquent l'explosion du nombre de ces maladies de plus en plus envahissantes. Difficiles à contrôler du fait de leur variété et de leur imprévisibilité croissante, elles plongent le monde dans un climat d'instabilité permanente. »¹. Cette citation extraite de la synthèse du Rapport Vigie 2020 de la revue *Futuribles*, principale revue française de prospective stratégique, pointe que le risque pandémique devrait être considéré comme un enjeu de sécurité nationale par de nombreux États.

En effet, les maladies infectieuses émergentes et réémergentes², sont des risques et des menaces de plus en plus tangibles. Les changements rapides induits par la mondialisation, comme l'intensification des flux aériens, la déforestation, les élevages, ou encore par le dérèglement climatique rendent les barrières inter-espèces poreuses. Les populations humaines, les animaux d'élevage, la faune et la flore sauvages forment des écosystèmes où s'établissent différentes interactions pouvant contribuer à l'émergence d'agents infectieux pathogènes. En effet, 58 % des maladies infectieuses sont d'origine zoonotique³. La capacité d'un agent pathogène à muter rapidement, à s'adapter à son environnement où encore à développer des résistances aux antibiotiques accroissent la vulnérabilité des populations et des sociétés. Il est donc important de souligner que les dangers d'une crise sanitaire ne sont pas uniquement cantonnés à la santé publique.

Les épidémies (pouvant évoluer en pandémie) constituent des menaces environnementales qui peuvent agir comme facteur d'insécurité. L'environnement est une composante de la sécurité des États. En 1980, Ronald Reagan voyait en l'épidémie de SIDA une menace pour la sécurité

1 *Futuribles*., « Scénarios de rupture à l'horizon 2040-2050 », Synthèse Rapport Vigie 2020, 15 décembre 2020, pp6

2 Définition « maladies infectieuses émergentes et réémergentes » : « une maladie émergente peut être une maladie nouvellement identifiée ou une maladie anciennement connue mais dont l'incidence augmente de manière inattendue » (Société Francophone de Médecine Tropicale et Santé Internationale)

3 Définition d'une « zoonose » : « une maladie infectieuse dont les agents microbiens se transmettent naturellement entre les humains et les animaux » (CIRAD)



nationale des États- Unis. Par la suite, en 1994, la Commission *Aspin Brown*, traitant du rôle et des capacités du renseignement au XXI^e siècle, se questionnait sur les problématiques les plus pertinentes pour la collecte d'information et sur la possibilité d'orienter les services de renseignement sur des enjeux environnementaux et sanitaires⁴. Bill Clinton, en 1996, appelait à une stratégie de sécurité nationale plus centrée sur les risques infectieux. Dès 1999, le Conseil national des services de renseignement américains définissait les maladies infectieuses comme « *un agent de menace non traditionnel* » pour la sécurité des États-Unis⁵.

Les risques pandémiques, en raison de leur gravité, portent atteinte à la sécurité nationale d'un État en exacerbant les tensions ou conflits politiques, économiques, sociaux, militaires de façon directe ou indirecte (cyber-attaques, ingérences, création de vides sécuritaires, répercussions sur la résolution des conflits). Ne serait-ce pas par le biais des stratégies visant à assurer la sécurité nationale qu'il serait possible de mesurer l'impact des risques pandémiques sur la sécurité environnementale ? Par sécurité environnementale nous entendons qu'il s'agit pour un « *État d'une absence de menaces non conventionnelles contre le substrat environnemental essentiel au bien-être de sa population et au maintien de son intégrité fonctionnelle* »⁶.

Dans cet article nous montrerons qu'en connaissance des risques pandémiques, de nombreux États ont choisi de prolonger la prépondérance des acteurs de la défense au cœur du concept de sécurité environnementale. L'intérêt est de démontrer que les risques épidémiques et pandémiques, en tant que menaces environnementales, ont toujours été des préoccupations stratégiques de défense voire du domaine militaire. Le risque pandémique se retrouve à la confluence des enjeux de souveraineté, de sécurité et de compétition⁷.

4 Johnson K., Snyder D., « *Beyond the Traditional Intelligence Agenda : Examining the Merits of a Global Public Health Portfolio* », *Journal of Conflict Studies* 18, 1998, pp2

5 Kerouedan D., « Comment la santé est devenue un enjeu géopolitique », *Le monde diplomatique*, juillet 2013, pp17

6 Frédéric M., « La sécurité environnementale : éléments de définition, *Etudes Internationales* », 24, n°4, 1993, pp 761

7 Ingram A., « *The New Geopolitics of Disease : Between Global Health and Global Security* », *Geopolitics*, 10,3, 2005, pp524



Le rôle des acteurs de la Défense dans le champ de la santé, dans la lutte contre les maladies infectieuses

L'expression de « *santé globale* » (principe visant à assurer la sécurité sanitaire à l'échelle mondiale) rappelle que la santé est internationale et que les risques et menaces infectieuses ne se limitent pas aux frontières nationales. Il est nécessaire de traiter des enjeux sanitaires par une approche multidisciplinaire. Cela implique une mise en réseau des acteurs de différentes disciplines, donc aussi bien de la santé publique que de la Défense.

Pour Dominique Kerouedan, la « *santé globale* » est une notion qui s'est construite non pas par des « *dynamiques de la mondialisation de la santé mais sur les bases de la santé publique devenue internationale* »⁸. En Europe (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique, etc.), la santé publique s'est longuement intéressée à la médecine coloniale. L'exercice de la santé publique dans les colonies représente les premières expressions et prémices de la « *santé globale* ». Son objectif principal était d'assurer la protection des armées face aux maladies infectieuses tropicales (la dysenterie, le paludisme, le choléra) puis elle s'est étendue à la santé des civils et des autochtones⁹ (après avoir pris conscience de son pouvoir pacificateur). La France doit donc ses premières connaissances scientifiques en matière de maladies infectieuses à la médecine militaire dans le but de veiller à la sécurité des forces armées et des colons.

La médecine tropicale s'intéresse aux risques infectieux ayant émergé dans un environnement tropical et étant susceptibles de se mondialiser. Encore aujourd'hui, certains instruments comme les « équipes mobiles » ou les « services de grandes endémies », créés par des médecins militaires, sont retrouvés dans les programmes internationaux de lutte contre les grandes endémies (ex : la première brigade médicale cubaine du Contingent international *Henry Reeve*). Ce sont les phénomènes de la mondialisation (échanges commerciaux, mobilité des populations) qui en transformant les épidémies en pandémies ont conduit la médecine tropicale française à répondre à une expertise internationale. Cependant aujourd'hui en France, cette culture de la médecine tropicale, organisée par les militaires, est restreinte du fait

8 Kerouedan D., « Géopolitique de la santé mondiale », Leçon inaugural au Collège de France, 14 février 2013, pp4

9 *Ibid*, pp6



de pressions accrues sur les effectifs¹⁰. Le service de santé des armées (SSA) lui-même a toujours considéré les maladies infectieuses émergentes comme une priorité. Ce service est essentiellement focalisé sur la lutte contre les maladies infectieuses dont les origines sont tropicales.

Outre-atlantique, les Américains déploient une veille stratégique des menaces infectieuses par le biais de relais s'apparentant à des organismes paramilitaires en liaison avec l'*U.S. Navy*, comme le *Center for Diseases Prevention and Control* (CDC) soit une agence fédérale de la santé créée en 1946¹¹. Donc la pratique de la *Medical Health Intelligence* est officiellement reconnue dès la création de la CIA. Le *Epidemic Intelligence Service* (EIS), un programme issu du CDC, est organisé par les autorités américaines suite aux préoccupations de la menace de guerre biologique liées à la guerre de Corée. Ce service de renseignement médical a pour mission d'enquêter sur les épidémies qui échappent au contrôle des services de santé des États et qui menacent la population.

Le renseignement en santé publique, construit par Santé Publique France, est donc façonné par les enjeux militaires et les enjeux de défense civile¹². Cependant, malgré la reconnaissance des épidémies comme menaces pour les armées déployées en zone tropicale, il faut attendre les années 1990 et les armes biologiques pour que ces problématiques sanitaires deviennent une préoccupation des états-majors et de la défense nationale française¹³. En 2008, le renseignement médical sera élargi aux États-Unis par la création du *National Center for Medical Intelligence* (NCMI) pour refléter l'agrandissement de l'organisation du renseignement médical aux acteurs politiques de la Maison Blanche, au Département d'État, à la Sécurité Intérieure. Le NCMI est l'agence principale du département de la défense des États-Unis pour la production d'un renseignement médical.

Ainsi, Andrew Lakoff estime que la santé publique s'est organisée dans le temps en empruntant des outils propres au domaine militaire, tels que la production de scénarios ou le

10 Rapport de F., Keller sur les maladies infectieuses au Sénat, compte rendu de l'audition de J-D., Cavallo, 12 juin 2012

11 Baker MS., Kevany S., Canyon D., Baker J., « *The intersection of Global Health, military medicalIntelligence, and National Security in the Management of Transboundary Hazards and Outbreaks* », *Security Nexus Perspectives*, 2020, pp4

12 Buton F., « Une agence tous risques ? La veille sanitaire comme savoir de gouvernement », Sciences politique. Université Lumière, Lyon 2, 2015, pp41

13 Ramel F., Guillaume J., Marty W., « Risques et menaces en matière biologique : Rapport collectif », CEREM, 2009, pp30



passage de mécanismes de prévention à ceux de préparation¹⁴. C'est précisément ce basculement qui renforce l'articulation entre santé publique et sécurité nationale. D'ailleurs, la crise sanitaire de la Covid-19 et l'état d'urgence prononcé par le gouvernement d'Emmanuel Macron ont montré que les acteurs de la défense pouvaient contribuer aux efforts de gestion sanitaire, à la protection et à la sécurité nationale. Dans le cadre de l'opération Résilience, le ministère des Armées participe activement au plan interministériel de lutte contre la pandémie depuis le début de la crise sanitaire. La mobilisation des forces armées s'est déclinée en trois axes : un soutien médical et sanitaire pour soulager les structures civiles (évacuations de patients par voies aériennes, navales ou encore déploiement de l'Élément militaire de réanimation), un soutien logistique et de surveillance. Notons que face à la pandémie de Covid-19, le gouvernement français a comme réponse mis en place un conseil de défense sanitaire.

14 Gibson-Fall F., « *Military responses to Covid-19, emerging trends in global civil-military engagements* », *Review of International Studies*, 47, 2021, pp156



Une prospective stratégique du risque pandémique dans les rapports de défense

La crise sanitaire de la Covid-19 a mis en lumière le lien entre risques sanitaires et Défense, notamment au sein de la prospective stratégique. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) - rattaché au ministère des Armées – nous explique que le risque pandémique n'est pas un « *impensé de la prospective stratégique mais au contraire une constante depuis une quinzaine d'années* »¹⁵. La prospective stratégique désigne l'investigation méthodique des « futurs possibles ». La prospective « *nécessite une vision à long terme pour permettre l'élaboration de stratégies ou de politiques en vue d'une action imminente* »¹⁶. Sur la période de 1999-2008, les services de renseignement américains eux-mêmes se penchent sur le sujet. En une décennie, le *National Intelligence Council* (NIC), le comité national de réflexion stratégique du gouvernement américain qui surplombe les agences de renseignement, rend publics six rapports sur des sujets de santé mondiale.

En effet, déjà en 2004, le NIC établit, dans son rapport *Mapping The Global Futur*, que seule une guerre mondiale ou une pandémie pourront stopper la globalisation. Quatre ans plus tard en 2008, le NIC anticipe pour 2025 « *The emergence of a novel, highly transmissible, and virulent human respiratory illness for which there are no adequate countermeasures could initiate a global pandemic* »¹⁷ (trad: *l'émergence d'une maladie respiratoire virulente, nouvelle et hautement contagieuse pour laquelle il n'y aurait pas de traitement adéquat, pourrait déclencher une pandémie mondiale*). En plus d'expliquer les facteurs favorisant l'émergence de pathogènes virulents (forte urbanisation, promiscuité avec les animaux sauvages et d'élevage etc) ou de souligner les zones les plus susceptibles d'être concernées, le rapport insiste sur les menaces qui pèseront sur les sociétés et la sécurité internationale : « *If a pandemic disease emerges by 2025, internal and cross-border tension and conflict will become more likely as nations struggle - with degraded capabilities - to control the movement of populations.* »¹⁸. (trad: *Si une pandémie apparaît d'ici 2025, les tensions et les conflits*

15 Jean-Baptiste Jeangène Vilmer sur Twitter le 18 mars 2020

16 De Brabandère L., Mikolajczak A., « Il sera une fois la prospective stratégique », *l'Expansion Management Review*, n°128, 2008, pp 32

17 National Intelligence Council., « *Global Trends 2025, A transformed world* », November 2008, pp75

18 *Ibid*, pp75



internes et transfrontaliers deviendront plus probables alors que les États lutteront - avec des capacités dégradées - pour contrôler les mouvements de populations.)

Il faut attendre 2008 pour que le Livre blanc français évoque les risques pandémiques parmi « *les vulnérabilités nouvelles* »¹⁹ affectant le territoire et la population nationale. Ici, la reconnaissance large du risque sanitaire, épidémique et pandémique montre qu'il est nécessaire de redéfinir les conditions de la sécurité nationale et internationale pour ne pas subir les effets de l'incertitude. Dans la hiérarchisation des risques et des menaces sur le territoire, le risque pandémique est à « *probabilité moyenne ; ampleur moyenne à sévère* »²⁰. Nous observons que le Livre blanc insiste sur l'importance du premier volet de la stratégie – sur la connaissance et l'anticipation et simultanément sur la prévention pour éviter le développement pandémique. Par ailleurs, en 2012, la 3^e édition du rapport Horizons stratégiques de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense souligne que « *de nombreuses ruptures pourraient intervenir dont une nouvelle pandémie hautement pathogène et à forte létalité* »²¹. La même année, pendant l'épidémie du syndrome respiratoire du Moyen-Orient, le NIC publie son nouveau rapport, Global Trends 2030, dans lequel il est déclaré qu'un nouvel agent pathogène respiratoire facilement transmissible est l'un des événements le plus probable aujourd'hui. En 2013, le dernier Livre blanc de défense et sécurité nationale français évoque même le risque pandémique comme pouvant être provoqué par un acte humain involontaire : « *une nouvelle pandémie hautement pathogène et à forte létalité résultant [...] d'un virus échappé d'un laboratoire de confinement.* »²². Dans le même sens, la Revue stratégique française de 2017 prend en compte ce risque en allant jusqu'à parler « *d'attaques biologiques sophistiquées* » ou « *d'actions agro-terroristes* »²³. Le NIC imagine en 2017 un scénario dans lequel une pandémie mondiale en 2023 entraînerait une réduction considérable des voyages dans le monde pour permettre aux autorités de contenir la propagation de la maladie. Cette pandémie contribuerait à un ralentissement significatif du commerce mondial et à une baisse de la productivité²⁴.

Cette prospective ne s'arrête pas à la simple anticipation et connaissance du potentiel risque pandémique. Le *National Intelligence Council* souligne l'état de paralysie dans lequel seront les gouvernements parce qu'ils ne seront pas préparés (dépendance aux chaînes

19 Ministère des Armées, *Livre blanc défense et sécurité nationale*, 2008, pp14

20 *Ibid*, pp59

21 Ministère de la Défense, *Horizons stratégiques*, 2012, pp167

22 Ministère des Armées, *Livre blanc défense et sécurité nationale*, 2013, pp46

23 Ministère des Armées, *La revue stratégique sur la défense et la sécurité nationale*, 2017, pp31

24 National Intelligence Council., « *Global Trends PARADOX of PROGRESS* », January 2017, pp51



d'approvisionnement, déplacements limités etc.). Par conséquent, nous constatons que la prospective stratégique dans le domaine de la Défense sur les risques pandémiques existe. La pandémie liée à la Covid-19 n'est pas une surprise stratégique. Nous pouvons même observer une évolution du langage et des discours employés, notamment entre les Livres blancs de 2008 et 2013. La description du risque pandémique à forte létalité est beaucoup plus importante dans le Livre blanc de 2008, comme si en 2013 ce risque était définitivement intégré et ne nécessitait pas qu'on s'y étende davantage, mais du moins qu'on le cite parmi les autres menaces (cyberattaques, terrorisme, changement climatique, prolifération nucléaire etc.)²⁵.

Cependant, dans les domaines médical et sanitaire, les activités des services de renseignement semblent peiner à suivre les transformations des menaces auxquelles sont exposées les sociétés. Pourtant, le renseignement est le premier acteur de défense concerné par les fonctions stratégiques d'anticipation et de connaissance, nécessaire pour se protéger des risques épidémiques. Ces fonctions permettent au gouvernement d'acquérir une capacité d'appréciation autonome des événements pour conserver sa souveraineté, par exemple. Aujourd'hui, nous savons que les services de renseignement français ont été mandatés pour enquêter sur l'origine de la pandémie de coronavirus. Le renseignement nourrit l'ensemble des autres fonctions stratégiques (dissuasion, protection, prévention et intervention). Les exemples sont multiples à travers l'Histoire d'agents infectieux décimant des populations, entraînant des crises politiques et économiques ou influençant le développement des guerres (peste, grippe espagnole etc.). D'ailleurs les transformations du langage entre le dernier Livre blanc (2013) et par exemple la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale (2017) fournissent des preuves solides de l'accroissement des inquiétudes parmi les acteurs de la défense ou des experts de la santé : « forte létalité [...] échappé d'un laboratoire de confinement », « agro-terrorisme » etc²⁶.

25 « Les risques et les menaces auxquels la Nation doit faire face se sont multipliés en se diversifiant. Le terrorisme, la cybermenace, le crime organisé, la dissémination des armes conventionnelles, la prolifération des armes de destructions massive, les risques de pandémies, les risques technologiques et naturels [...] »

26 Ministère des Armées, Livre blanc défense et sécurité nationale, 2013, pp46



CONCLUSION

Ainsi, la pandémie de la Covid-19 n'était pas une surprise stratégique, ou un événement imprévu. Elle a démontré le manque de préparation des États occidentaux aux maladies infectieuses fortement transmissibles alors même qu'elles sont reconnues comme étant des menaces dans les rapports de Défense. L'étude des représentations du risque et de la menace pandémiques dans cette littérature stratégique dénote le sentiment d'urgence et d'appréhension des États. Nous pouvons lire dans le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale que « *la stratégie de sécurité nationale a pour objectif de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation* ». La reconnaissance des risques environnementaux, comme les pandémies, dans ces rapports du gouvernement révèle que les maladies infectieuses peuvent être à l'origine de déstabilisation politique lorsque les conditions socio-économiques sont précarisées par l'épidémie, de situations de conflits et de ralentissement des processus de paix. La pandémie a accentué les menaces traditionnelles pesant sur la sécurité intérieure des sociétés occidentales. Les organisations extrémistes peuvent profiter du climat de panique et de confusion pour exploiter les populations vulnérables et avancer leur programme idéologique (une opportunité soulignée par l'État Islamique dans sa publication *Al-Naba* du 12 mars 2020). De même, la paralysie de la société et le développement du télétravail ont favorisé la multiplication des cyber-menaces (attaques malveillantes, espionnage industriel, économique, etc.). La crise sanitaire de la Covid-19 et la prospective stratégique confirment la nécessité d'inclure les dimensions environnementales et surtout sanitaires dans l'évolution du rôle du secteur de la Défense.