

LA LIGNE FINE

Institut

LES PAPIERS DE LA LIGNE N°21

RESILIENCE SOCIETALE

Résister aux chocs, préserver les fonctions essentielles et reconstruire la capacité collective

Série : Fondements Stratégiques

English below

5mn

La Ligne Fine Institut

Résumé exécutif

La résilience sociétale constitue l'une des dimensions fondamentales de la sécurité, de la stabilité et de la continuité des États contemporains. Elle désigne la capacité d'une société à anticiper les perturbations, à absorber leurs conséquences, à maintenir ses fonctions essentielles et à retrouver des conditions de fonctionnement acceptables, tout en tirant les enseignements nécessaires pour réduire ses vulnérabilités futures. Cette capacité ne repose pas exclusivement sur la solidité des infrastructures, l'efficacité des administrations ou les ressources économiques disponibles. Elle dépend également de la confiance entre les citoyens et les institutions, de l'organisation des solidarités, de la préparation des populations et de la faculté des acteurs publics et privés à coopérer dans des circonstances exceptionnelles.

Les crises contemporaines mettent en évidence les limites d'une approche sectorielle de la sécurité. Une catastrophe naturelle peut interrompre les réseaux électriques, perturber les télécommunications, compromettre l'approvisionnement en eau et limiter l'accès aux établissements de santé. Une cyberattaque peut affecter simultanément des administrations, des entreprises et des services essentiels. Une crise sanitaire peut désorganiser les chaînes logistiques, les activités économiques et les mécanismes ordinaires de solidarité. Les effets d'une perturbation ne demeurent donc pas nécessairement circonscrits au secteur dans lequel elle apparaît. Ils peuvent se transmettre à d'autres fonctions, produire des conséquences cumulatives et mettre à l'épreuve la capacité globale d'une société à poursuivre ses activités.

Cette interdépendance transforme la résilience en enjeu stratégique. La sécurité nationale ne peut plus être envisagée uniquement à travers la protection du territoire, les capacités militaires ou le maintien de l'ordre public. Elle suppose également la continuité des fonctions civiles indispensables à la vie collective : énergie, alimentation, eau, santé, transports, communications, services financiers et administration publique. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord reconnaît explicitement cette dimension dans sa doctrine de préparation civile, fondée sur la continuité des pouvoirs publics, celle des services essentiels et le soutien du secteur civil aux opérations militaires[1].

La résilience ne constitue cependant pas une propriété exclusivement institutionnelle. Les populations jouent un rôle déterminant dans la prévention, la gestion et le dépassement des crises. La connaissance des risques, la capacité à reconnaître les alertes, l'existence de réseaux d'entraide et la possibilité d'accéder à des informations fiables influencent directement les comportements collectifs. Une société dont les citoyens disposent de ressources et de connaissances adaptées peut faciliter l'intervention des secours et réduire certaines conséquences des perturbations. À l'inverse, l'isolement social, les inégalités économiques ou la défiance envers les autorités peuvent compliquer l'application des mesures de protection.

La pandémie de Covid-19 a particulièrement illustré cette dimension. Elle a révélé les interdépendances entre systèmes sanitaires, activités économiques, approvisionnements, communication publique et comportements individuels. Les travaux de l'Organisation mondiale de la santé consacrés aux enseignements de cette crise soulignent l'importance de la préparation, de la coordination intersectorielle, de la protection des communautés et de l'adaptation des réponses à l'évolution des connaissances[2].

Les institutions internationales ont progressivement intégré cette conception élargie. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 établit quatre priorités :

[1] OTAN, 2026, *Résilience, préparation du secteur civil et article 3*, https://www.nato.int/fr/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3

[2] OMS, 2024, *Learnings from COVID-19 for Future Respiratory Pathogen Pandemic Preparedness*, https://www.who.int/publications/i/item/9789240086531

comprendre les risques, renforcer leur gouvernance, investir dans leur réduction et améliorer la préparation ainsi que les capacités de reconstruction[3].

L'Union européenne a également engagé une évolution doctrinale avec sa stratégie pour une union de la préparation, présentée en mars 2025. Cette stratégie privilégie une approche intégrée de l'ensemble des risques, mobilisant simultanément les administrations, les entreprises, les organisations sociales et les citoyens. Elle prévoit notamment des actions relatives aux fonctions vitales, à la préparation des populations, à la coopération civile-militaire et à la coordination des réponses aux crises[4].

La France s'inscrit dans cette évolution. L'actualisation de la Revue nationale stratégique en 2025 et le recentrage de la Stratégie nationale de résilience traduisent une volonté de renforcer la continuité des fonctions vitales et de mobiliser l'ensemble de la société face aux crises majeures. La résilience devient ainsi une composante explicite de la préparation nationale, associant pouvoirs publics, collectivités territoriales, acteurs économiques et citoyens[5].

Ce Papier défend une proposition centrale : **la résilience sociétale ne correspond pas à la simple capacité de supporter une crise. Elle repose sur l'aptitude d'une société à préserver ses fonctions essentielles, à protéger ses membres les plus vulnérables, à maintenir la légitimité de ses institutions et à transformer ses modes d'organisation lorsque les conditions antérieures ne permettent plus de garantir sa sécurité.**

L'enjeu stratégique ne consiste donc pas à rendre les sociétés invulnérables, objectif irréaliste, mais à réduire leurs fragilités structurelles, à limiter les effets en cascade des perturbations et à préserver leur capacité collective de décision et d'action.

Introduction : La résilience, nouvelle condition de la continuité des sociétés

Les sociétés contemporaines reposent sur des systèmes d'une complexité croissante. L'approvisionnement énergétique, la distribution alimentaire, les infrastructures numériques, les réseaux de transport, les services de santé et les administrations publiques fonctionnent grâce à des interactions permanentes entre institutions, entreprises, territoires et populations. Cette organisation permet des gains considérables d'efficacité, de productivité et de spécialisation. Elle crée également des dépendances dont les conséquences deviennent particulièrement visibles lorsque survient une perturbation majeure.

Une interruption prolongée de l'électricité peut affecter les communications, les transports, les paiements électroniques et certaines installations de distribution d'eau. Une perturbation des télécommunications peut ralentir les interventions d'urgence et compliquer la coordination administrative. Une rupture d'approvisionnement en médicaments peut compromettre la continuité des soins, même lorsque les établissements de santé disposent de personnels et d'équipements suffisants. La vulnérabilité d'un système ne réside donc pas uniquement dans

[3] Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe [UNDRR], 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

[4] Commission européenne & Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 2025, *Stratégie européenne pour une union de la préparation*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025JC0130

[5] Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale [SGDSN], 2025, *Revue nationale stratégique 2025*, https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2025

la fragilité de ses composantes, mais également dans les relations de dépendance qui les unissent.

Cette interdépendance impose de dépasser une conception de la sécurité fondée exclusivement sur l'identification et la neutralisation des menaces. Les États ne peuvent prévenir tous les événements naturels, sanitaires, technologiques ou géopolitiques susceptibles d'affecter leurs populations. Ils doivent également se préparer à fonctionner dans des conditions dégradées, à hiérarchiser leurs priorités et à rétablir les services essentiels après une interruption.

La notion de résilience répond à cette exigence. Initialement mobilisée dans différents domaines scientifiques, elle a progressivement acquis une place importante dans les politiques de sécurité, de développement et de gestion des risques. Son utilisation croissante témoigne d'une évolution des préoccupations publiques : il ne suffit plus de chercher à empêcher les crises ; il faut également comprendre comment les sociétés peuvent en limiter les conséquences et poursuivre leur fonctionnement malgré elles.

Cette évolution ne signifie pas que les risques seraient tous nouveaux ou que les sociétés contemporaines seraient nécessairement plus fragiles que celles du passé. Les famines, les épidémies, les guerres et les catastrophes naturelles ont toujours affecté les communautés humaines. En revanche, les transformations technologiques, économiques et institutionnelles modifient les mécanismes par lesquels ces événements se propagent et les ressources disponibles pour y répondre.

Les systèmes numériques facilitent la coordination et l'accès à l'information, mais leur défaillance peut affecter simultanément de nombreuses activités. Les échanges internationaux permettent de diversifier les approvisionnements, mais ils exposent également les économies à des perturbations extérieures. La concentration urbaine favorise l'accès aux services et les interactions économiques, mais elle peut accroître les conséquences d'une interruption de certaines infrastructures. La résilience doit donc être comprise dans le contexte de ces transformations contradictoires.

La dimension sociale de cette question est fondamentale. Les individus ne disposent pas des mêmes ressources pour faire face aux crises. Les ménages disposant de revenus suffisants, de logements adaptés et de réseaux relationnels solides peuvent généralement mobiliser davantage de solutions de remplacement que les personnes confrontées à la précarité, à l'isolement ou à des contraintes de santé. Une politique de résilience qui ignorerait ces différences risquerait de renforcer les inégalités qu'elle prétend réduire.

La résilience possède également une dimension politique. Les décisions prises en situation d'urgence peuvent imposer des contraintes importantes aux citoyens. Leur acceptation dépend notamment de la crédibilité des institutions, de la transparence des informations et de la perception de l'équité des mesures. La continuité de l'État ne repose donc pas seulement sur sa capacité administrative : elle suppose aussi que ses décisions demeurent suffisamment légitimes pour permettre la coopération collective.

L'enjeu est particulièrement important dans un environnement stratégique caractérisé par des tensions géopolitiques, des menaces hybrides et des risques climatiques. Les perturbations peuvent être accidentelles, naturelles ou intentionnelles. Elles peuvent également se combiner, compliquant leur identification et la mobilisation des instruments de réponse.

La problématique centrale de cette étude est la suivante : **à quelles conditions une société peut-elle anticiper, absorber et dépasser des crises majeures tout en préservant ses fonctions vitales, sa cohésion collective et la légitimité de ses institutions ?**

Pour y répondre, l'analyse examine les fondements de la résilience sociétale, les transformations du paysage des risques, les interdépendances des fonctions essentielles, le rôle de la confiance et des solidarités, les inégalités face aux crises, les mécanismes de préparation et les dimensions stratégiques de la résilience. Elle propose enfin une réflexion prospective sur les trajectoires possibles à l'horizon 2035 et sur les conditions d'une politique publique de résilience durable.

I. Comprendre la résilience sociétale : résister, s'adapter et se transformer

La résilience sociétale constitue une notion multidimensionnelle dont la signification varie selon les disciplines et les institutions qui l'emploient. Dans les politiques de gestion des risques, elle désigne généralement la capacité d'un système ou d'une communauté à faire face à une perturbation et à retrouver un fonctionnement acceptable. Dans les approches sociales et institutionnelles, elle comprend également la faculté d'apprentissage, d'adaptation et de transformation des organisations.

La première dimension de la résilience concerne la résistance. Elle désigne la capacité d'un système à supporter une perturbation sans connaître une dégradation excessive de ses fonctions. Dans le domaine des infrastructures, cette résistance peut dépendre de la solidité des installations, de la protection physique des équipements ou de la disponibilité de systèmes de secours. Dans le domaine institutionnel, elle peut reposer sur la continuité des chaînes de décision, l'existence de procédures d'urgence et la disponibilité de personnels qualifiés.

La résistance ne garantit cependant pas qu'un système puisse faire face à toutes les situations. Les capacités de protection sont nécessairement limitées par des contraintes techniques, financières et organisationnelles. Une infrastructure conçue pour résister à certains événements peut demeurer vulnérable à une perturbation d'intensité supérieure ou à une combinaison de risques qui n'avait pas été envisagée.

La deuxième dimension concerne l'absorption. Lorsqu'une perturbation dépasse les capacités ordinaires de résistance, une société doit pouvoir en limiter les conséquences. Cette capacité suppose de disposer de ressources mobilisables, de solutions alternatives et de mécanismes permettant de maintenir les fonctions prioritaires. Une administration peut, par exemple, poursuivre certaines missions essentielles grâce à des procédures dégradées, même lorsque ses systèmes habituels ne sont plus disponibles.

L'absorption implique nécessairement des arbitrages. Toutes les activités ne peuvent être maintenues au même niveau lorsque les ressources deviennent insuffisantes. Les autorités doivent alors identifier les fonctions indispensables à la protection des populations et organiser leur continuité. La qualité de cette hiérarchisation dépend de la préparation antérieure, de la disponibilité des informations et de la clarté des responsabilités.

La troisième dimension concerne l'adaptation. Une société résiliente ne se contente pas de reproduire ses procédures habituelles dans des circonstances exceptionnelles. Elle doit être capable de modifier ses pratiques, de redistribuer certaines ressources et de faire évoluer ses organisations lorsque les conditions l'exigent. Cette adaptation peut concerner les horaires de travail, les modalités de distribution des biens essentiels, l'organisation des soins ou les moyens de communication entre institutions.

La quatrième dimension concerne le rétablissement. Après une perturbation, il s'agit de restaurer les services, les infrastructures et les conditions sociales nécessaires à la vie collective. Le rétablissement ne doit pas être confondu avec le retour immédiat à la situation

antérieure. Certaines conséquences peuvent persister longtemps après la disparition du danger initial, notamment lorsque les ménages ont perdu leurs revenus, que les infrastructures sont détruites ou que les relations sociales ont été durablement affectées.

Enfin, la cinquième dimension concerne la transformation. Certaines crises révèlent des vulnérabilités structurelles qui ne peuvent être corrigées par une simple reconstruction à l'identique. La résilience suppose alors de modifier les conditions de fonctionnement du système afin de réduire son exposition future. Cette approche est notamment présente dans le Cadre de Sendai, qui encourage une reconstruction intégrant la réduction des risques plutôt qu'une restauration mécanique des fragilités préexistantes[6].

Ces différentes dimensions permettent de distinguer la résilience de plusieurs notions voisines. La robustesse désigne principalement la capacité à résister à une perturbation. La redondance correspond à l'existence de capacités alternatives permettant de remplacer une fonction défaillante. La préparation renvoie aux mesures prises avant une crise pour faciliter la réponse. La continuité d'activité concerne le maintien des fonctions prioritaires dans des conditions dégradées. La résilience englobe ces éléments, mais elle comprend également l'adaptation, le rétablissement et l'apprentissage.

La résilience doit également être distinguée de la cohésion nationale. La cohésion concerne la qualité des liens sociaux, le sentiment d'appartenance et la capacité d'une communauté politique à maintenir des solidarités. Elle constitue une ressource importante pour la résilience, mais elle ne suffit pas à garantir la continuité des infrastructures ou la compétence des institutions. Inversement, une société peut disposer de dispositifs techniques performants tout en rencontrant des difficultés de coopération liées à la défiance ou aux inégalités.

Cette distinction conduit à considérer la résilience sociétale comme le résultat d'interactions entre plusieurs niveaux. Les individus disposent de capacités personnelles de préparation et d'adaptation. Les communautés locales organisent des solidarités et des réponses de proximité. Les entreprises assurent la continuité de nombreuses fonctions économiques. Les collectivités territoriales participent à la protection des populations. L'État conserve la responsabilité de coordonner les moyens, de garantir l'ordre juridique et de protéger les intérêts fondamentaux de la nation.

La résilience ne peut donc être attribuée à un acteur unique. Elle constitue une capacité collective qui dépend de la qualité des relations entre ces différents niveaux.

[6] UNDRR, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

II. Les sociétés contemporaines face à des risques interdépendants

Les risques auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines présentent des origines diverses. Certains résultent de phénomènes naturels, d'autres de défaillances techniques, de crises sanitaires, de tensions économiques ou d'actions intentionnelles. Leur diversité rend nécessaire une approche capable de dépasser les frontières administratives et sectorielles traditionnellement utilisées pour organiser la prévention.

Les risques naturels constituent une première catégorie. Les inondations, les tempêtes, les sécheresses, les incendies et les mouvements de terrain peuvent affecter les populations, les infrastructures et les activités économiques. Leur gravité dépend non seulement de l'intensité des phénomènes, mais également de l'exposition des personnes et des biens, de la vulnérabilité des constructions et des capacités locales de préparation.

Le changement climatique modifie les conditions de plusieurs de ces risques. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat souligne que les risques et les dommages associés au réchauffement augmentent avec l'intensité de celui-ci, tandis que les possibilités d'adaptation demeurent inégalement réparties. Les interactions entre risques climatiques et vulnérabilités sociales peuvent également produire des conséquences cumulatives[7].

Les risques technologiques constituent une deuxième catégorie. Les infrastructures industrielles, énergétiques et numériques peuvent connaître des défaillances dont les conséquences dépassent les installations directement concernées. La concentration de certaines activités autour d'équipements critiques peut accroître l'importance de leur protection et de leur maintenance. Les dépendances entre systèmes rendent également nécessaire l'existence de capacités de secours et de procédures de fonctionnement dégradé.

Les crises sanitaires forment une troisième catégorie. Une épidémie majeure peut simultanément augmenter les besoins de soins, réduire la disponibilité de certains personnels et perturber les activités économiques. La pandémie de Covid-19 a montré que les capacités hospitalières, les chaînes d'approvisionnement, les systèmes de surveillance et les comportements collectifs devaient être considérés comme des composantes interdépendantes de la réponse sanitaire. Les travaux de l'OMS insistent sur la nécessité d'une préparation intégrée, mobilisant les institutions sanitaires mais également les autres secteurs de la société[8].

Les risques géopolitiques constituent une quatrième catégorie. Les conflits armés, les tensions commerciales, les sanctions économiques et les perturbations des routes logistiques peuvent affecter l'approvisionnement en énergie, en matières premières, en médicaments ou en denrées alimentaires. Les États fortement dépendants de fournisseurs ou de corridors particuliers peuvent être exposés à des interruptions difficiles à compenser rapidement.

Les menaces hybrides ajoutent une dimension intentionnelle à ces vulnérabilités. Elles peuvent associer cyberattaques, sabotage, manipulation de l'information, coercition économique et pressions sur les infrastructures. Leur particularité réside notamment dans la possibilité de viser des fonctions civiles afin de produire des effets politiques, économiques ou

[7] GIEC, 2023, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/
[8] OMS, 2024, *Learnings from COVID-19 for Future Respiratory Pathogen Pandemic Preparedness*, https://www.who.int/publications/i/item/9789240086531

sécuritaires. La protection des réseaux essentiels devient alors une composante de la dissuasion et de la défense.

Ces catégories ne doivent cependant pas être considérées comme des ensembles indépendants. Une catastrophe naturelle peut provoquer une défaillance technologique. Une crise énergétique peut fragiliser les services de santé. Une cyberattaque peut affecter les infrastructures logistiques au moment où une population doit être évacuée. La gravité d'une crise dépend ainsi de la possibilité que plusieurs perturbations se renforcent mutuellement.

Cette dynamique peut être décrite comme un effet en cascade. Une défaillance initiale affecte une première fonction, dont dépend une deuxième, puis une troisième. La propagation peut être rapide lorsque les systèmes sont fortement interconnectés et disposent de peu de solutions alternatives. Elle peut également être progressive lorsque les stocks, les ressources financières ou les capacités de secours permettent de retarder les conséquences.

L'analyse des risques doit donc intégrer les interdépendances. Il ne suffit pas d'évaluer séparément la probabilité d'une panne électrique, d'une interruption des communications ou d'une perturbation des transports. Il faut également comprendre les conséquences d'une défaillance simultanée ou successive de ces fonctions.

La concentration géographique de certaines infrastructures renforce cette exigence. Les grandes agglomérations, les zones industrielles et les plateformes logistiques regroupent des équipements dont l'importance dépasse parfois largement leur territoire d'implantation. Une perturbation locale peut ainsi produire des conséquences nationales ou internationales.

La mondialisation des chaînes d'approvisionnement ajoute une dimension supplémentaire. Les entreprises et les administrations peuvent dépendre de produits fabriqués dans plusieurs pays, transportés par des réseaux complexes et distribués selon des calendriers précis. Cette organisation améliore l'efficacité économique, mais elle peut réduire les marges de manœuvre lorsque les stocks sont limités ou que les possibilités de substitution sont insuffisantes.

L'enjeu stratégique ne consiste pas à considérer toute interdépendance comme une faiblesse. Les réseaux interconnectés permettent également de mutualiser des ressources et de compenser certaines défaillances locales. La diversification des approvisionnements, les interconnexions énergétiques et la coopération internationale peuvent renforcer la résilience lorsqu'elles offrent des solutions alternatives.

La vulnérabilité apparaît surtout lorsque les dépendances sont insuffisamment identifiées, excessivement concentrées ou dépourvues de mécanismes de remplacement. La résilience exige donc une connaissance précise des fonctions essentielles, de leurs relations et des conditions nécessaires à leur continuité.

III. La continuité des fonctions vitales : fondement matériel de la résilience

La capacité d'une société à traverser une crise dépend largement de la continuité de ses fonctions essentielles. Certaines activités peuvent être temporairement interrompues sans compromettre immédiatement la sécurité collective. D'autres sont indispensables à la protection des populations, au fonctionnement des institutions et au maintien des conditions minimales de la vie économique.

L'identification de ces fonctions constitue une responsabilité stratégique. Elle suppose de distinguer les services dont l'interruption peut être tolérée pendant une durée limitée de ceux

dont la défaillance provoquerait rapidement des conséquences graves. Cette hiérarchisation doit tenir compte des besoins des populations, des interdépendances techniques et des ressources disponibles.

L'énergie occupe une place centrale dans cette organisation. Les réseaux électriques alimentent les établissements de santé, les installations de traitement de l'eau, les systèmes de communication, les transports et de nombreuses activités industrielles. Leur défaillance peut produire des conséquences multiples, particulièrement lorsqu'elle se prolonge. La résilience énergétique suppose donc de combiner protection des infrastructures, diversification des sources, maintenance, capacités de secours et procédures de rétablissement.

L'eau constitue une deuxième fonction essentielle. L'approvisionnement en eau potable dépend de systèmes de captage, de traitement, de pompage et de distribution qui peuvent eux-mêmes nécessiter de l'électricité et des communications opérationnelles. Les perturbations hydriques peuvent affecter simultanément la santé publique, les activités économiques et les conditions de vie des populations. La continuité de cette fonction exige des dispositifs de surveillance, des solutions de remplacement et une coordination étroite avec les autres opérateurs essentiels.

Les systèmes alimentaires constituent une troisième fonction. La disponibilité des denrées dépend de la production agricole, de la transformation, des transports, du stockage et de la distribution. Une crise peut affecter plusieurs de ces étapes. La résilience alimentaire ne repose donc pas uniquement sur les volumes de production nationale, mais également sur la diversité des fournisseurs, la capacité logistique, les stocks et l'accessibilité économique des produits.

Les services de santé représentent une quatrième fonction. Leur continuité suppose des personnels disponibles, des infrastructures opérationnelles, des médicaments, des équipements et des systèmes d'information fiables. Une crise sanitaire peut augmenter simultanément la demande de soins et les contraintes pesant sur leur organisation. La préparation doit donc prévoir des capacités de mobilisation supplémentaires, des procédures de priorisation et des mécanismes de coopération entre établissements.

Les communications constituent une cinquième fonction essentielle. Les réseaux numériques et les télécommunications permettent aux administrations, aux entreprises et aux citoyens d'échanger des informations, d'organiser leurs activités et de coordonner leurs réponses. Leur interruption peut ralentir les secours et compliquer la diffusion des consignes publiques. La résilience des communications exige notamment des capacités alternatives, des dispositifs de secours et des procédures adaptées à la dégradation des réseaux.

Les transports jouent un rôle transversal. Ils permettent l'acheminement des biens essentiels, les déplacements des personnels de secours, l'accès aux établissements de santé et, dans certaines circonstances, les évacuations. Leur fonctionnement dépend lui-même de l'énergie, des infrastructures numériques et de la disponibilité des personnels. Les capacités de substitution et la coordination entre modes de transport constituent donc des éléments importants de la continuité collective.

Les services financiers et les moyens de paiement méritent également une attention particulière. Les échanges économiques ordinaires dépendent largement de systèmes numériques et bancaires. Leur interruption peut compliquer l'achat de biens essentiels, le paiement des fournisseurs et la poursuite des activités commerciales. La préparation doit tenir compte de ces dépendances sans supposer qu'une solution technique unique pourrait garantir la continuité de tous les usages.

Enfin, les institutions publiques doivent conserver une capacité de décision et de communication. Une crise majeure peut affecter les bâtiments administratifs, les personnels, les réseaux numériques ou les chaînes de commandement. La continuité de l'État suppose donc des procédures de remplacement, des responsabilités clairement établies et des moyens permettant de maintenir les fonctions souveraines.

L'OTAN a traduit ces exigences dans sa doctrine de préparation civile. Les sept exigences de base définies par l'Alliance concernent la continuité des pouvoirs publics, la résilience énergétique, la gestion des mouvements de population, les approvisionnements alimentaires et hydriques, la gestion des victimes et des crises sanitaires, les communications civiles et les transports. Leur actualisation en septembre 2026 confirme l'importance des interdépendances, de la coordination avec les opérateurs et des capacités de réparation et de rétablissement[9].

L'Union européenne a également renforcé son cadre juridique. La directive relative à la résilience des entités critiques prévoit notamment l'identification des opérateurs essentiels, l'évaluation des risques et l'adoption de mesures techniques, organisationnelles et de sécurité destinées à prévenir les incidents, à en limiter les conséquences et à rétablir les services[10].

La directive SRI 2, également désignée NIS 2, complète cette approche dans le domaine de la cybersécurité. Elle établit des exigences relatives à la gestion des risques pesant sur les réseaux et les systèmes d'information de nombreuses entités essentielles ou importantes. Son existence souligne que la continuité des fonctions civiles dépend désormais étroitement de la sécurité numérique[11].

La protection des fonctions vitales ne peut cependant reposer exclusivement sur la réglementation. Elle exige des investissements, des exercices, des contrôles et une connaissance actualisée des dépendances. Un plan de continuité qui n'a jamais été testé peut se révéler insuffisant lorsque les conditions réelles diffèrent des hypothèses retenues.

La résilience matérielle d'une société dépend ainsi de sa capacité à identifier les services indispensables, à organiser leur fonctionnement dégradé et à restaurer rapidement les capacités affectées. Cette préparation doit être conduite avant la crise, lorsque les institutions disposent encore du temps et des ressources nécessaires pour corriger leurs vulnérabilités.

---

[9] OTAN, 2026, *2026 Resilience Baseline Requirements*, https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2026/09/15/2026-resilience-baseline-requirements

[10] Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, 2022, *Directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques*, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj/fra

[11] Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, 2022, *Directive (UE) 2022/2555 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union*, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj/fra

IV. Confiance, cohésion et solidarités : les ressources sociales de la résilience

La résilience sociétale ne repose pas uniquement sur les infrastructures et les dispositifs administratifs. Elle dépend également des relations entre individus, de la confiance dans les institutions et de la capacité des communautés à organiser des formes de solidarité. Ces dimensions influencent la manière dont les populations comprennent les risques, réagissent aux alertes et participent aux efforts collectifs.

La confiance institutionnelle joue un rôle important dans l'acceptation des décisions prises en situation de crise. Les autorités peuvent être amenées à demander des évacuations, à limiter temporairement certaines activités ou à modifier l'organisation des services. L'efficacité de ces mesures dépend notamment de leur compréhension par les populations et de la crédibilité des informations qui les justifient.

Cette confiance ne signifie pas que les citoyens doivent accepter sans discussion l'ensemble des décisions publiques. Elle repose plutôt sur la perception de la compétence, de l'intégrité et de la transparence des institutions. Lorsque les autorités reconnaissent les incertitudes, expliquent leurs arbitrages et corrigent leurs erreurs, elles peuvent préserver leur légitimité même dans des circonstances difficiles.

À l'inverse, les contradictions inexpliquées, l'absence de communication ou la perception d'un traitement inéquitable peuvent fragiliser la coopération. Une mesure de protection peut être techniquement pertinente tout en rencontrant des résistances si les populations ne comprennent pas ses objectifs ou considèrent que ses coûts sont injustement répartis.

Les données de l'OCDE soulignent l'importance de cette question. Dans son enquête sur les déterminants de la confiance publiée en 2024 et conduite auprès de trente pays, l'organisation observait que 39 % des répondants déclaraient une confiance élevée ou modérément élevée envers leur gouvernement national, tandis que 44 % exprimaient une confiance faible ou inexistante. Ces résultats ne constituent pas une mesure directe de la résilience, mais ils illustrent les difficultés que peuvent rencontrer les institutions lorsqu'elles doivent mobiliser une coopération collective durable[12].

La confiance interpersonnelle constitue une deuxième ressource. Les individus peuvent apporter une aide immédiate à leurs proches, à leurs voisins ou à des personnes rencontrant des difficultés particulières. Ces solidarités de proximité peuvent compléter l'action des services publics, notamment pendant les premières phases d'une perturbation.

Leur importance ne doit toutefois pas conduire à idéaliser les communautés locales. Les réseaux d'entraide sont inégalement répartis et peuvent demeurer limités à certains groupes. Les personnes isolées, récemment installées ou disposant de peu de relations peuvent rencontrer davantage de difficultés pour accéder à une assistance informelle. La résilience collective exige donc que les solidarités spontanées soient complétées par des dispositifs institutionnels capables d'identifier les personnes qui ne bénéficient pas de tels réseaux.

Les associations constituent un troisième niveau d'organisation. Elles disposent parfois d'une connaissance fine des territoires, des populations vulnérables et des besoins locaux. Elles peuvent contribuer à la diffusion des informations, à la distribution de biens essentiels et à l'accompagnement des personnes affectées. Leur intervention doit cependant être

[12] OCDE, 2024, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*, https://doi.org/10.1787/9a20554b-en

coordonnée avec les autorités compétentes afin d'éviter les doublons, les difficultés de sécurité ou les ruptures de responsabilité.

Les collectivités territoriales jouent également un rôle essentiel. Leur proximité avec les populations leur permet d'identifier certaines vulnérabilités et de mobiliser des ressources adaptées aux réalités locales. La préparation des communes et des intercommunalités peut faciliter l'organisation des secours, l'information des habitants et la continuité des services de proximité.

La résilience suppose ainsi une articulation entre les différents niveaux de solidarité. Les réseaux familiaux et associatifs peuvent répondre à certains besoins immédiats, les collectivités organiser les ressources locales et l'État mobiliser des capacités de coordination et de soutien plus importantes. Aucun de ces niveaux ne peut remplacer entièrement les autres.

La cohésion nationale intervient dans cette articulation. Une société dont les membres considèrent que les obligations collectives sont suffisamment réciproques peut disposer de conditions favorables à la coopération. Cependant, la cohésion ne doit pas être confondue avec l'unanimité. Les désaccords politiques, les débats publics et les critiques des décisions gouvernementales demeurent compatibles avec la résilience, dès lors qu'ils n'empêchent pas la reconnaissance des règles essentielles de la vie collective.

La résilience démocratique implique même la possibilité d'évaluer les décisions prises pendant une crise. Les mécanismes de contrôle, la liberté de la presse et les procédures de responsabilité permettent d'identifier les insuffisances et de renforcer les capacités futures. Une conception de la résilience fondée sur l'effacement de la contestation risquerait de confondre continuité institutionnelle et concentration du pouvoir.

La confiance et les solidarités doivent donc être considérées comme des ressources stratégiques, mais non comme des instruments de discipline sociale. Leur contribution repose sur la possibilité pour les citoyens de comprendre les décisions, de participer aux réponses et de conserver la reconnaissance de leurs droits.

V. Les inégalités devant les crises : une résilience socialement et territorialement différenciée

Les crises ne touchent pas l'ensemble des populations de manière uniforme. Les conséquences d'un événement dépendent de l'exposition au danger, mais également des ressources économiques, des conditions de logement, de l'état de santé, de la mobilité et des réseaux sociaux disponibles. La résilience sociétale ne peut donc être évaluée uniquement à partir des capacités globales d'un État. Elle doit également être examinée à travers les différences de vulnérabilité entre individus et territoires.

Les inégalités économiques constituent un premier facteur. Les ménages disposant de ressources suffisantes peuvent plus facilement constituer des réserves, financer un déplacement temporaire ou supporter une interruption d'activité. Les personnes confrontées à la précarité disposent généralement de marges financières plus limitées. Une crise peut ainsi produire des conséquences particulièrement importantes lorsque les dépenses essentielles absorbent déjà une grande partie des revenus.

Les conditions de logement influencent également l'exposition et les possibilités de protection. Les habitations situées dans des zones inondables, mal isolées ou présentant des

caractéristiques techniques insuffisantes peuvent accroître certaines vulnérabilités. La capacité à rester chez soi pendant une perturbation dépend notamment de l'accès à l'eau, à l'énergie et à des conditions sanitaires adaptées.

L'âge et la santé constituent d'autres dimensions importantes. Les personnes âgées, les enfants, les personnes en situation de handicap ou celles nécessitant des soins réguliers peuvent rencontrer des difficultés spécifiques en cas d'évacuation, de rupture d'approvisionnement ou d'interruption des services médicaux. Les dispositifs de préparation doivent tenir compte de ces besoins sans considérer ces populations comme des catégories homogènes.

L'isolement social peut renforcer les difficultés. Une personne disposant de peu de contacts peut recevoir tardivement certaines informations ou rencontrer des obstacles pour obtenir une assistance. Les dispositifs publics doivent donc prévoir des mécanismes d'identification et d'accompagnement des personnes qui ne peuvent pas compter sur des réseaux d'entraide.

Les fractures territoriales constituent une autre source de différenciation. Les capacités de réponse peuvent varier selon la densité de population, l'accessibilité des infrastructures, la présence de services de secours et les ressources administratives locales. Les territoires ruraux peuvent connaître des distances importantes entre les habitants et les services essentiels. Les grandes agglomérations peuvent, quant à elles, concentrer des populations nombreuses autour de réseaux fortement interdépendants.

Les territoires ultramarins présentent également des configurations particulières, liées notamment à leur géographie, à leurs conditions climatiques, à leurs infrastructures et à leurs relations d'approvisionnement. Une stratégie nationale de résilience doit intégrer ces spécificités plutôt que supposer que les dispositifs conçus pour un territoire continental peuvent être reproduits sans adaptation.

Le Cadre de Sendai insiste sur la nécessité de comprendre les risques à partir de l'exposition, des vulnérabilités et des capacités disponibles. Cette approche permet d'éviter une analyse exclusivement centrée sur l'intensité des phénomènes naturels. Deux territoires confrontés à un événement comparable peuvent connaître des conséquences très différentes selon la qualité des infrastructures, les ressources des populations et les mécanismes de préparation[13].

La pandémie de Covid-19 a également montré que les conséquences sanitaires et sociales pouvaient être profondément différenciées. Les conditions d'emploi, les possibilités de télétravail, l'exposition professionnelle et l'accès aux soins ont influencé les expériences individuelles de la crise. Les travaux de l'OMS consacrés à la protection des communautés soulignent la nécessité d'intégrer les inégalités et la confiance dans la préparation sanitaire[14]. Ces différences conduisent à une exigence fondamentale : une politique de résilience ne doit pas se limiter à demander aux individus de se préparer. Elle doit également examiner les moyens dont ils disposent réellement pour appliquer les recommandations publiques.

La constitution de réserves alimentaires, l'achat d'équipements ou l'organisation d'une évacuation peuvent représenter des contraintes importantes pour certains ménages. Les personnes qui ne disposent pas des ressources nécessaires ne doivent pas être considérées

---

[13] UNDRR, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

[14] OMS, UNICEF & Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2024, *Defining Community Protection*, https://www.who.int/publications/i/item/9789240096134

comme insuffisamment responsables. La préparation individuelle doit être accompagnée de dispositifs collectifs permettant de réduire les obstacles matériels.

L'équité constitue donc une dimension opérationnelle de la résilience. Une société dont une partie importante de la population demeure exposée à des risques insuffisamment pris en charge peut rencontrer des difficultés majeures lorsque survient une crise. La protection des groupes vulnérables contribue non seulement à la justice sociale, mais également à la stabilité du système collectif.

La résilience doit ainsi être mesurée à partir de la capacité de la société à protéger ses membres les plus exposés, et non uniquement à partir de la rapidité avec laquelle ses activités économiques ou administratives retrouvent leur niveau antérieur.

VI. Préparer les populations : de la culture du risque à la capacité d'action

La préparation des populations constitue une composante essentielle de la résilience sociétale. Les citoyens sont fréquemment les premiers témoins d'un événement et doivent parfois prendre des décisions avant l'arrivée des services de secours. Leur capacité à reconnaître les risques, à comprendre les consignes et à adopter des comportements adaptés peut contribuer à réduire certaines conséquences des crises.

La culture du risque repose d'abord sur l'information. Les individus doivent pouvoir connaître les principaux dangers auxquels ils sont exposés et les comportements recommandés dans différentes situations. Cette connaissance ne peut être produite exclusivement par des communications ponctuelles. Elle exige une transmission régulière, adaptée aux territoires, aux âges et aux capacités des publics.

Les systèmes d'alerte jouent un rôle important, mais leur efficacité dépend de la compréhension des messages. Une alerte qui ne précise pas clairement la nature du danger, les zones concernées ou les actions attendues peut produire de l'incertitude. Les autorités doivent donc préparer des communications accessibles, cohérentes et adaptées à plusieurs canaux de diffusion.

La préparation matérielle constitue un deuxième élément. Certains équipements de première nécessité peuvent faciliter la protection des ménages pendant les premières heures d'une perturbation. Leur nature dépend des risques considérés et des besoins individuels. Les réserves d'eau, les médicaments indispensables, les moyens d'éclairage et les dispositifs permettant de recevoir des informations peuvent notamment contribuer à réduire certaines vulnérabilités immédiates.

En France, la Sécurité civile recommande la préparation d'un kit d'urgence permettant une autonomie de trois jours et propose un Plan individuel de mise en sûreté destiné à aider les personnes à identifier les risques de leur environnement, à préparer leurs équipements et à reconnaître les consignes d'alerte[15].

La stratégie européenne pour une union de la préparation, présentée en 2025, prévoit également l'élaboration de lignes directrices destinées à favoriser une autonomie minimale de 72 heures en situation d'urgence. Cette orientation s'inscrit dans une conception plus large de

[15] Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, s. d., *Le plan individuel de mise en sûreté*, https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/reagir/comment-se-preparer-face-aux-risques/plan-individuel-de-mise

la préparation, associant les citoyens, les établissements scolaires, les entreprises et les institutions publiques[16].

Cette recommandation ne doit pas être interprétée comme un transfert de la responsabilité de la sécurité vers les seuls ménages. Les autorités publiques conservent leurs obligations de protection, d'assistance et de coordination. La préparation individuelle vise à faciliter la gestion des premières phases d'une crise, non à remplacer les services essentiels ou à justifier leur interruption prolongée.

L'éducation constitue un troisième levier. L'apprentissage des comportements de protection peut être intégré aux parcours scolaires, aux formations professionnelles et aux activités associatives. Les exercices permettent de transformer des connaissances théoriques en pratiques. Ils contribuent également à identifier les difficultés qui ne seraient pas nécessairement visibles dans un document de planification.

La préparation doit cependant être adaptée à la diversité des publics. Les informations destinées aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes en situation de handicap ou aux personnes ne maîtrisant pas suffisamment la langue utilisée par les autorités doivent être conçues en fonction de leurs besoins. L'accessibilité constitue une condition de l'efficacité des dispositifs d'alerte et de prévention.

Les collectivités territoriales disposent ici d'un rôle particulier. Leur connaissance des risques locaux permet de diffuser des informations contextualisées et d'organiser des exercices adaptés. Les plans communaux et intercommunaux de sauvegarde constituent des instruments de préparation collective, articulant les responsabilités locales et les dispositifs de sécurité civile[17].

La participation des entreprises est également nécessaire. Les salariés peuvent être exposés à des risques professionnels particuliers, tandis que les organisations économiques assurent une part importante des services indispensables. Les plans de continuité d'activité, la formation des personnels et les exercices de crise peuvent contribuer à préserver les fonctions essentielles.

La communication publique doit enfin tenir compte des transformations numériques. Les réseaux sociaux permettent une circulation rapide des informations, mais ils peuvent également favoriser la diffusion de contenus inexacts ou trompeurs. Les autorités doivent donc disposer de canaux identifiables, maintenir une communication régulière et corriger les informations erronées sans assimiler toute critique à une menace.

La préparation des populations repose ainsi sur une combinaison de connaissances, de moyens matériels, de compétences et de confiance. Elle ne peut être obtenue par une simple campagne ponctuelle. Elle doit devenir une pratique continue, intégrée aux institutions éducatives, aux collectivités, aux entreprises et aux organisations sociales.

VII. La résilience sociétale comme composante de la sécurité nationale

[16] Commission européenne, 2025, *Stratégie de l'UE pour une union de la préparation*, https://commission.europa.eu/topics/preparedness_fr

[17] Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, s. d., *Comment se préparer face aux risques*, https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/reagir/comment-se-preparer-face-aux-risques

La résilience sociétale occupe désormais une place importante dans les doctrines de sécurité et de défense. Cette évolution traduit la reconnaissance du rôle des fonctions civiles dans la continuité de l'État et dans la capacité des forces armées à accomplir leurs missions. Les infrastructures énergétiques, les transports, les communications et les approvisionnements ne constituent pas seulement des ressources économiques : ils participent également à la préparation et au soutien des opérations de défense.

Dans les États contemporains, les capacités militaires dépendent largement de systèmes civils. Les mouvements de personnels et de matériels utilisent des infrastructures de transport dont une partie importante est exploitée à des fins commerciales. Les communications reposent sur des réseaux numériques et des équipements dont les usages sont souvent partagés. Les approvisionnements énergétiques, alimentaires et sanitaires mobilisent des entreprises et des administrations civiles.

Cette interdépendance signifie qu'une perturbation importante des fonctions civiles peut affecter la capacité de défense d'un État, même lorsque ses forces armées demeurent directement opérationnelles. La protection des infrastructures et la continuité des services essentiels deviennent donc des éléments de la préparation stratégique.

L'OTAN fonde cette approche sur l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, qui prévoit le maintien et le développement des capacités individuelles et collectives de résistance des Alliés. La préparation civile repose sur trois fonctions : continuité des pouvoirs publics, maintien des services essentiels à la population et soutien du secteur civil aux opérations militaires. Cette doctrine établit un lien direct entre résilience nationale, dissuasion et défense collective[18].

La résilience possède également une dimension de dissuasion. Lorsqu'un adversaire potentiel considère qu'une société dispose de capacités de protection, de substitution et de rétablissement importantes, les bénéfices attendus d'une perturbation peuvent être réduits. Cette relation ne doit toutefois pas être interprétée comme une garantie : la résilience peut contribuer à diminuer certaines vulnérabilités sans empêcher nécessairement une action hostile.

Les menaces hybrides renforcent l'importance de cette préparation. Les cyberattaques, les sabotages et les opérations de manipulation peuvent viser des fonctions civiles dans le but de perturber la vie collective ou d'affaiblir la confiance envers les institutions. La réponse exige une coordination entre services de sécurité, administrations, opérateurs d'infrastructures et acteurs économiques.

La résilience ne doit cependant pas conduire à une militarisation générale de la société. Les fonctions civiles conservent leurs finalités propres, et la coopération avec les institutions de défense doit respecter les responsabilités juridiques de chaque acteur. La préparation civile-militaire constitue un instrument de coordination, non un principe de subordination systématique des activités sociales aux besoins militaires.

L'Union européenne a également intégré cette dimension dans sa stratégie pour une union de la préparation. Celle-ci prévoit notamment des exercices associant acteurs civils et militaires, une meilleure prise en compte des usages doubles des infrastructures et une coopération

[18] OTAN, 2026, *Résilience, préparation du secteur civil et article 3*, https://www.nato.int/fr/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3

renforcée avec l'OTAN. Elle repose sur une approche mobilisant l'ensemble des administrations et de la société[19].

La France a engagé une évolution comparable. L'actualisation de la Revue nationale stratégique de 2025 fait de la résilience une composante de la préparation aux crises majeures et aux menaces hybrides. Elle associe la continuité des fonctions vitales, la mobilisation des acteurs économiques et la participation des citoyens à une conception élargie de la sécurité nationale[20].

Le recentrage de la Stratégie nationale de résilience, décidé en juin 2025, repose sur deux priorités : préserver les fonctions vitales de la vie collective et faire de chaque citoyen un acteur de sa résilience et de celle de la nation. Ces priorités ont été déclinées en onze actions opérationnelles, selon la présentation du SGDSN[21].

En juillet 2026, un nouveau Comité interministériel pour la résilience nationale a notamment retenu des orientations concernant la sécurisation des approvisionnements stratégiques, la préparation à une interruption électrique majeure et la mobilisation de l'engagement citoyen. Ces décisions témoignent d'une volonté de traduire les objectifs de résilience en dispositifs opérationnels[22].

La principale difficulté réside dans le passage de la doctrine à la capacité effective. L'existence d'une stratégie nationale ne garantit pas que les acteurs disposent des ressources, des compétences et des procédures nécessaires. La résilience doit être éprouvée par des exercices, évaluée à partir d'indicateurs et adaptée aux enseignements des crises.

Elle constitue ainsi une dimension de la sécurité nationale qui ne peut être réduite à un discours sur l'unité ou la mobilisation. Elle exige des capacités matérielles, des responsabilités clairement définies et une coopération institutionnelle durable.

VIII. Reconstruire après la crise : apprentissage, adaptation et transformation

La résilience ne s'achève pas avec la disparition du danger immédiat. Les crises peuvent produire des conséquences économiques, sociales et institutionnelles qui persistent pendant plusieurs années. Les infrastructures doivent être réparées, les activités réorganisées, les populations accompagnées et les capacités publiques reconstituées. Le rétablissement constitue donc une phase stratégique à part entière.

La reconstruction soulève d'abord une question de priorisation. Les ressources disponibles après une crise sont souvent limitées, alors que les besoins peuvent être considérables. Les

---

[19] Commission européenne & Haute représentante, 2025, *Stratégie européenne pour une union de la préparation*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025JC0130

[20] SGDSN, 2025, *Revue nationale stratégique 2025*, https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2025

[21] SGDSN, 2025, *Collectivités territoriales : mieux connaître la stratégie nationale de résilience*, https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/collectivites-territoriales-mieux-connaitre-la-strategie-nationale-de-resilience

[22] SGDSN, 2026, *Renforcer la résilience du pays face à l'amplification des risques et des menaces*, https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/renforcer-la-resilience-du-pays-face-lamplification-des-risques-et-des-menaces

autorités doivent déterminer les fonctions à restaurer en premier, les populations à protéger et les investissements nécessaires pour éviter une répétition des dommages. Ces décisions peuvent avoir des conséquences durables sur la répartition des ressources et les trajectoires territoriales.

Une reconstruction exclusivement fondée sur le retour à la situation antérieure peut reproduire les vulnérabilités révélées par la crise. La remise en service d'une infrastructure sans modification de ses conditions de protection peut permettre un rétablissement rapide tout en maintenant une exposition importante à de futures perturbations.

Le principe *Build Back Better*, intégré au Cadre de Sendai, repose sur l'idée que les phases de relèvement et de reconstruction doivent être utilisées pour renforcer la prévention et réduire les risques futurs. Il ne s'agit pas simplement de reconstruire davantage, mais de reconstruire dans des conditions plus sûres et mieux adaptées aux vulnérabilités identifiées[23].

Cette approche implique des arbitrages complexes. Les populations peuvent souhaiter retrouver rapidement leurs logements, leurs activités et leurs infrastructures habituelles. Les autorités peuvent cependant considérer que certaines implantations ou certaines pratiques présentent des risques trop importants. La reconstruction doit alors articuler sécurité, continuité sociale, contraintes financières et participation des populations concernées.

L'apprentissage institutionnel constitue une deuxième dimension. Les crises permettent d'observer les performances réelles des dispositifs de préparation. Elles révèlent parfois des difficultés de coordination, des insuffisances de communication ou des dépendances qui n'avaient pas été correctement identifiées. Leur analyse doit permettre de corriger les procédures et d'améliorer les capacités futures.

Les retours d'expérience jouent ici un rôle essentiel. Ils doivent examiner les décisions prises, les informations disponibles, les responsabilités exercées et les conséquences observées. Leur objectif ne doit pas être exclusivement de rechercher des fautes individuelles, mais de comprendre les mécanismes organisationnels ayant facilité ou compliqué la réponse.

Cette démarche suppose une capacité institutionnelle à reconnaître les erreurs. Les organisations qui cherchent systématiquement à présenter leurs décisions comme optimales peuvent rencontrer des difficultés pour identifier les améliorations nécessaires. La résilience exige donc une culture administrative dans laquelle l'évaluation critique contribue à la qualité de l'action publique.

La transformation peut également concerner les relations entre institutions et citoyens. Une crise peut révéler des difficultés d'accès à l'information, des inégalités de protection ou des insuffisances dans la participation locale. Les politiques de reconstruction peuvent alors devenir l'occasion de renforcer les mécanismes de concertation et de mieux intégrer les besoins des populations.

Il convient néanmoins d'éviter une conception systématiquement positive des crises. Les perturbations majeures produisent des pertes humaines, économiques et sociales qui ne peuvent être justifiées par les possibilités d'apprentissage qu'elles ouvrent. La résilience ne doit pas conduire à présenter les catastrophes comme des opportunités souhaitables.

L'objectif consiste plutôt à réduire les dommages et, lorsque la crise survient malgré les mesures de prévention, à utiliser les enseignements disponibles pour éviter leur répétition. La

[23] UNDRR, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

transformation constitue une composante de la résilience lorsqu'elle améliore effectivement la protection et les capacités collectives.

La reconstruction doit enfin intégrer les effets sociaux de long terme. Le rétablissement des infrastructures ne signifie pas nécessairement que les ménages ont retrouvé leurs revenus, leur logement ou leurs réseaux de solidarité. Une évaluation de la résilience qui se limiterait à la remise en service des équipements risquerait donc de sous-estimer les conséquences humaines de la crise.

La résilience exige ainsi de considérer le rétablissement comme un processus matériel, institutionnel et social. Sa réussite dépend de la capacité à restaurer les fonctions essentielles tout en corrigeant les vulnérabilités qui ont aggravé les conséquences de la perturbation.

IX. La résilience sociétale à l'horizon 2035 : trois trajectoires possibles

L'évolution de la résilience sociétale au cours de la prochaine décennie dépendra des transformations technologiques, économiques, environnementales et géopolitiques, mais également des décisions prises par les États et les autres acteurs collectifs. Les risques ne détermineront pas mécaniquement les capacités de réponse. Des sociétés exposées à des perturbations comparables pourront connaître des trajectoires différentes selon leurs infrastructures, leurs institutions et leurs mécanismes de solidarité.

Une première trajectoire correspondrait à un renforcement progressif de la résilience intégrée. Dans cette configuration, les États développeraient une connaissance plus précise des interdépendances, amélioreraient la continuité des fonctions essentielles et investiraient dans la préparation des populations. Les collectivités territoriales, les entreprises et les associations seraient associées à des dispositifs de coopération réguliers. Les exercices permettraient d'identifier les insuffisances et d'adapter les procédures.

Cette trajectoire ne supprimerait pas les crises, mais pourrait réduire certaines conséquences et accélérer le rétablissement. Elle supposerait également une attention particulière aux populations vulnérables afin d'éviter que les gains de résilience demeurent concentrés dans les territoires ou les organisations disposant des ressources les plus importantes.

Une deuxième trajectoire correspondrait à une résilience techniquement renforcée mais socialement différenciée. Les États et les grandes entreprises pourraient améliorer la protection de certaines infrastructures, tandis que les ménages précaires, les petites organisations et les territoires disposant de moyens limités demeureraient insuffisamment préparés. La continuité des fonctions économiques pourrait alors progresser sans que la protection des populations connaisse une amélioration équivalente.

Cette configuration présenterait un risque particulier : la résilience pourrait être évaluée principalement à partir d'indicateurs techniques, alors que les conséquences sociales des crises resteraient importantes. Les différences de ressources pourraient renforcer les écarts entre populations et territoires.

Une troisième trajectoire correspondrait à une accumulation de vulnérabilités systémiques. Les interdépendances continueraient de s'intensifier sans que les dispositifs de protection et de substitution progressent suffisamment. Les crises pourraient alors produire des effets en cascade plus difficiles à maîtriser. Les contraintes budgétaires, les tensions géopolitiques et la défiance institutionnelle compliqueraient la coordination des réponses.

Cette trajectoire ne constitue pas une prévision certaine. Elle représente un scénario de risque permettant d'identifier les conséquences possibles d'une préparation insuffisante. Elle souligne l'importance des investissements préventifs et de la capacité à maintenir une coopération entre acteurs publics et privés.

Ces trois configurations ne sont pas nécessairement exclusives. Un même État peut disposer d'infrastructures énergétiques robustes tout en présentant des difficultés dans la préparation sanitaire ou la protection de certains territoires. Les capacités de résilience peuvent également progresser dans certains secteurs et se dégrader dans d'autres.

L'évaluation doit donc reposer sur plusieurs dimensions. La disponibilité des services essentiels, les délais de rétablissement, les capacités de secours, la préparation des populations, la protection des groupes vulnérables et la qualité de la coordination institutionnelle constituent des indicateurs complémentaires.

À l'horizon 2035, l'enjeu principal ne sera pas de garantir l'absence de perturbations, mais de réduire leur capacité à désorganiser durablement la société. La résilience devra être considérée comme une politique publique permanente, intégrée aux investissements, à la planification territoriale, aux stratégies industrielles et aux mécanismes de protection sociale.

X. Les conditions d'une stratégie publique de résilience sociétale

Une stratégie de résilience sociétale doit partir d'un principe simple : la préparation aux crises ne peut être dissociée du fonctionnement ordinaire des institutions. Les capacités nécessaires en situation d'urgence se construisent principalement avant la perturbation, à travers les investissements, les compétences, les procédures et les relations de coopération.

La première priorité consiste à améliorer la connaissance des risques. Les autorités doivent disposer d'évaluations actualisées de l'exposition des territoires, des vulnérabilités des infrastructures et des interdépendances entre fonctions essentielles. Ces évaluations doivent intégrer les risques naturels, technologiques, sanitaires, économiques et sécuritaires, ainsi que les conséquences possibles de leur combinaison.

La deuxième priorité concerne la continuité des fonctions vitales. Les administrations et les opérateurs doivent identifier les activités indispensables, prévoir des capacités alternatives et organiser des procédures de fonctionnement dégradé. Les plans doivent être régulièrement testés afin de vérifier leur pertinence dans des conditions proches de celles d'une crise réelle.

La troisième priorité concerne la diversification des dépendances critiques. Les approvisionnements, les infrastructures et les compétences essentielles doivent être examinés afin d'identifier les concentrations excessives. Les réponses peuvent inclure des fournisseurs alternatifs, des stocks, des capacités nationales de production ou des mécanismes de coopération internationale. Leur choix doit reposer sur une évaluation des coûts et des risques plutôt que sur un objectif indifférencié d'autosuffisance.

La quatrième priorité concerne la préparation des populations. Les campagnes d'information, les exercices, les formations et les dispositifs d'alerte doivent permettre aux citoyens de connaître les principaux risques et les comportements adaptés. Cette préparation doit être accessible aux différents publics et accompagnée de mesures de soutien pour les personnes disposant de ressources limitées.

La cinquième priorité concerne la coopération territoriale. Les collectivités doivent disposer des moyens et des informations nécessaires pour organiser la réponse locale. Les relations entre administrations, opérateurs économiques, associations et services de secours doivent être préparées avant les crises. La proximité territoriale constitue un avantage lorsqu'elle permet d'identifier rapidement les besoins et de mobiliser les ressources disponibles.

La sixième priorité concerne la confiance institutionnelle. Les autorités doivent développer une communication claire, transparente et adaptée aux incertitudes. La reconnaissance des difficultés, l'explication des arbitrages et l'existence de mécanismes de contrôle contribuent à maintenir la légitimité des décisions. La résilience démocratique suppose que l'efficacité de la réponse ne soit pas recherchée au détriment des garanties fondamentales.

La septième priorité concerne l'apprentissage. Les exercices et les crises réelles doivent faire l'objet de retours d'expérience structurés, suivis de décisions correctrices. Les enseignements doivent être partagés entre institutions et intégrés aux procédures de planification. La capacité à modifier les organisations constitue une dimension essentielle de la résilience.

Enfin, la huitième priorité concerne l'évaluation. Les politiques de résilience doivent disposer d'indicateurs permettant d'apprécier leur efficacité. Les délais de rétablissement des services, la disponibilité des équipements de secours, la fréquence des exercices, la couverture des dispositifs d'alerte et la protection des populations vulnérables peuvent contribuer à cette évaluation.

Ces indicateurs ne doivent cependant pas être interprétés isolément. Une réduction du délai moyen de rétablissement peut masquer des difficultés persistantes dans certains territoires. Une augmentation du nombre de personnes formées ne garantit pas nécessairement la maîtrise effective des comportements de protection. L'évaluation doit donc associer données quantitatives, exercices opérationnels et analyses qualitatives.

La France dispose déjà d'un cadre stratégique permettant de développer cette approche. La Stratégie nationale de résilience, la planification de sécurité civile, les dispositifs de continuité d'activité et les orientations européennes constituent des instruments complémentaires. Leur efficacité dépendra de leur articulation et de leur traduction en capacités réellement mobilisables.

La résilience sociétale doit ainsi devenir un critère transversal de l'action publique. Les décisions relatives aux infrastructures, à l'aménagement du territoire, à la santé, à l'éducation ou aux approvisionnements doivent intégrer les conséquences possibles d'une perturbation majeure. Cette approche ne signifie pas que chaque politique doit être exclusivement organisée autour des crises. Elle suppose plutôt que les vulnérabilités prévisibles soient prises en compte avant qu'elles ne produisent des dommages.

La préparation représente un coût immédiat, tandis que ses bénéfices apparaissent souvent sous la forme de pertes évitées. Cette caractéristique peut rendre les investissements difficiles à justifier politiquement lorsqu'aucune crise ne survient. Pourtant, l'absence de perturbation pendant une période donnée ne constitue pas une preuve de l'inutilité des dispositifs de prévention.

L'enjeu de gouvernance consiste donc à maintenir des efforts réguliers de préparation malgré l'incertitude sur la date, la nature et l'intensité des crises futures.

Conclusion : Faire de la résilience une capacité collective durable

La résilience sociétale constitue une dimension essentielle de la sécurité et de la stabilité des États contemporains. Elle ne se réduit ni à la résistance des infrastructures, ni à l'efficacité des administrations, ni à la mobilisation spontanée des populations. Elle résulte de l'articulation entre des capacités matérielles, des institutions crédibles, des solidarités sociales et des mécanismes permettant d'anticiper, d'absorber et de dépasser les perturbations.

Les transformations économiques, technologiques et géopolitiques ont renforcé les interdépendances entre les fonctions essentielles de la vie collective. Les systèmes énergétiques, numériques, sanitaires, alimentaires et logistiques ne peuvent plus être considérés indépendamment les uns des autres. Une défaillance localisée peut produire des conséquences étendues lorsque les mécanismes de substitution sont insuffisants ou que les dépendances n'ont pas été correctement identifiées.

Cette réalité impose une évolution de la préparation publique. La prévention demeure indispensable, mais elle ne peut garantir l'absence de crises. Les États doivent également développer des capacités de fonctionnement dégradé, de coordination et de rétablissement. La continuité des fonctions vitales constitue ainsi une composante fondamentale de la sécurité nationale.

La dimension sociale de la résilience est tout aussi importante. Les populations ne disposent pas des mêmes ressources pour faire face aux perturbations. Les inégalités économiques, les difficultés de logement, l'isolement et les fractures territoriales peuvent accroître les conséquences des crises. Une stratégie de résilience qui ignorerait ces différences risquerait de préserver certaines infrastructures tout en laissant persister des vulnérabilités humaines importantes.

La confiance institutionnelle et les solidarités contribuent également à la capacité collective de réponse. Les citoyens doivent pouvoir comprendre les décisions, accéder à des informations fiables et participer aux mécanismes de protection. La résilience ne peut cependant être assimilée à l'obéissance ou à l'absence de contestation. Dans une société démocratique, la transparence, le contrôle des décisions et la possibilité de corriger les erreurs constituent des ressources de long terme.

Les évolutions engagées par les Nations unies, l'Union européenne, l'OTAN et la France témoignent d'une reconnaissance croissante de ces enjeux. Le Cadre de Sendai, les exigences de résilience civile de l'OTAN, la stratégie européenne pour une union de la préparation et la Stratégie nationale de résilience française convergent vers une approche dans laquelle la préparation dépasse les seuls services spécialisés pour associer l'ensemble de la société.

Cette convergence doctrinale ne garantit toutefois pas l'efficacité opérationnelle. Les stratégies doivent être traduites en investissements, en exercices, en procédures de continuité et en mécanismes d'évaluation. La résilience ne peut être proclamée : elle doit être construite, éprouvée et régulièrement adaptée.

À l'horizon 2035, les sociétés seront confrontées à des arbitrages importants entre efficacité économique, sécurité des approvisionnements, adaptation climatique, protection sociale et continuité institutionnelle. La qualité de ces arbitrages influencera leur capacité à limiter les conséquences des crises et à préserver leurs fonctions essentielles.

L'objectif ne doit pas être de rechercher une invulnérabilité impossible, ni de considérer toute perturbation comme le signe d'un échec collectif. Une société résiliente peut connaître des crises graves. Ce qui la distingue réside dans sa capacité à réduire les dommages évitables,

à protéger les personnes exposées, à maintenir des institutions légitimes et à reconstruire ses capacités sans reproduire systématiquement les vulnérabilités antérieures.

La résilience sociétale ne se mesure donc pas à l'absence de crises, mais à la capacité d'une communauté politique à continuer d'exister, de protéger ses membres et de décider collectivement lorsque ses conditions ordinaires de fonctionnement sont profondément perturbées. Elle constitue, à ce titre, bien davantage qu'un objectif de gestion des risques : **une condition de la souveraineté effective des États, de la continuité démocratique et de la capacité des sociétés à préserver leur avenir collectif.**