

INSTITUT
MONTAIGNE



Refonder la sécurité nationale

RAPPORT SEPTEMBRE 2016

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*« Et le simple berger lui-même qui veille ses moutons
sous les étoiles, s'il prend conscience de son rôle,
se découvre plus qu'un berger.
Il est une sentinelle.
Et chaque sentinelle est responsable de tout l'empire ».*

Antoine de Saint-Exupéry,
Un sens à la vie, éditions Gallimard, 1956.

INSTITUT
MONTAIGNE



Refonder la sécurité nationale

SEPTEMBRE 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - LA FRANCE SE DÉCOUVRE TRÈS VULNÉRABLE FACE À LA DÉGRADATION DE SA SÉCURITÉ	11
1.1. Le terrorisme islamique constitue la première des menaces	12
1.2. Les menaces liées aux puissances ressurgissent	20
1.3. Le cyberspace s'impose comme un nouvel espace de conflictualité	27
1.4. Des démocraties en grand danger et divisées	33
II - LES POINTS FAIBLES ET LES LIMITES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE	37
2.1. Une Europe désarmée	37
2.2. Les fragilités croissantes du dispositif français de sécurité nationale	45
2.3. Le cloisonnement et le manque de coordination des acteurs de la sécurité nationale	61
III - LA REFONDATION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	69
3.1. Une stratégie globale de sécurité nationale	69
3.2. Renforcer la résilience de la nation	95
3.3. La construction d'une Union européenne pour la sécurité	153
CONCLUSION	175

INTRODUCTION

L'année 2015 a marqué une rupture tragique dans l'histoire de France. Notre pays a été rattrapé par la guerre à travers des vagues successives d'attentats, dont certains ont pris la forme d'attaques de type militaire sur le territoire national. Il se situe au troisième rang mondial des nations les plus frappées par le terrorisme islamique en dehors des zones de guerre ouverte. Depuis ces événements, à travers l'opération Sentinelle, l'Armée de terre a engagé jusqu'à 11 000 hommes sur le sol français, ce qui est sans précédent depuis la fin du conflit algérien. Simultanément, l'Europe a été confrontée l'an dernier à la plus importante vague de migration depuis 1945 avec l'arrivée de 1,3 million de réfugiés.

Face à ces chocs et aux bouleversements qu'ils engendrent, la France et l'Europe se sont révélées très insuffisamment préparées. Pourtant, ce ne sont pas des coups de tonnerre dans un ciel serein. Les frappes terroristes n'ont pas cessé depuis 2001. Elles ont pris une nouvelle dimension avec l'avènement de l'État islamique, au croisement du chaos créé par l'intervention américaine en Irak, de l'onde de choc des printemps arabes, du conflit ouvert entre sunnites et chiïtes au sein de l'islam. Le recul actuel de l'État islamique en Irak et en Syrie s'accompagne de son redéploiement en Libye et surtout d'une intensification des attentats en Occident. La double dimension intérieure et extérieure du djihad est particulièrement déstabilisante pour les démocraties, dont elle remet en question les valeurs et les institutions.

Mais les risques qui pèsent sur la sécurité de la France et de l'Europe ne se réduisent pas au terrorisme islamique.

Le réveil des empires se traduit par le renouveau de leurs ambitions de puissance, qu'il s'agisse de la Chine, de la Russie, de l'Iran ou

de la Turquie ; bien qu'il existe des différences significatives entre ces systèmes politiques. La stratégie mise en œuvre par la Nouvelle Russie de Vladimir Poutine en est exemplaire. Elle a poursuivi un impressionnant programme de réarmement depuis 2000, qui lui a permis d'intervenir avec succès en Crimée, dans le Donbass puis en Syrie, tout en réduisant à néant le système de sécurité européen de l'après-guerre froide. De son côté, Pékin poursuit son expansion en mer de Chine du Sud avec pour objectif d'en dénier l'accès aux États-Unis et à leurs alliés tout en lançant, avec les « nouvelles routes de la Soie », une double manœuvre d'encerclement de l'Inde et d'exportation du modèle chinois.

Dans le même temps, les technologies numériques révolutionnent l'armement et ouvrent de nouveaux espaces de confrontation. Dans la lignée des drones aériens, dont se sont dotées près de 80 armées de l'air¹, les armements et les assistants logistiques autonomes se multiplient, permettant d'envisager des unités robotisées opérationnelles d'ici à 2030. La menace cybernétique croît de son côté plus vite que les dispositifs censés la contrer, notamment du fait des progrès de la cryptologie. Elle émane tant des États – en premier lieu la Chine et la Russie – que de certaines entreprises ou de groupes criminels, avec pour cible tant les forces de défense et de sécurité que les infrastructures essentielles ou les intérêts économiques.

Les risques stratégiques ont donc changé de nature et d'intensité. La guerre est de retour² et sort des cadres qui lui avaient été imposés

¹ <http://www.mondialisation.ca/une-cartographie-de-la-proliferation-des-drones-vehicules-aeriens-sans-pilote-dans-76-pays/5305464>, rapport du Congrès américain sur la prolifération des drones, février 2012.

² « L'année 2014 a connu plus de guerres que toute autre depuis l'an 2000 » relève l'annuaire du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Sipri year book 2015 : Armaments, disarmament and international security*.

au temps de la guerre froide. La force armée échappe au monopole des États et se déploie en utilisant tous les canaux de la mondialisation, du capitalisme universel et de la révolution numérique. Elle s'émancipe des contraintes géographiques. La guerre mute en se faisant asymétrique ou hybride, impliquant de plus en plus la société civile, effaçant les frontières entre menaces intérieures et extérieures.

Ces transformations n'ont rien d'éphémère. Le déchaînement des passions nationalistes et du fanatisme religieux sur les ruines des idéologies du XX^e siècle est durable. Le retour en force de la politique de puissance s'inscrit dans un temps long. Il s'accompagne de la renaissance du culte des hommes forts et de formes politiques alternatives et hostiles à la démocratie, empires ou démocraties. Le désordre du monde multipolaire ne peut plus être endigué par l'action d'une superpuissance. Le djihadisme, alimenté par l'affrontement entre sunnites et chiïtes au sein de l'islam, va perdurer et continuer à évoluer, à l'image de l'État islamique se substituant à Al-Qaïda.

Non seulement la France et l'Europe ne sont pas à l'abri, mais elles sont devenues des cibles privilégiées et vulnérables. La France, en raison de son histoire, de ses valeurs et de ses engagements, constitue le théâtre d'opérations majeur et le premier vivier de recrutement de djihadistes sur le continent européen³. Pour l'Europe également, le monde a basculé. Les risques et la violence progressent sur toutes ses frontières, depuis les pays baltes jusqu'au Maroc en passant par le Moyen-Orient. La crise des migrants a provoqué la suspension

³ M. Wainwright, directeur d'Europol, estimait en février 2016 à 5 000 « *les citoyens européens qui ont été radicalisés en participant au conflit en Syrie et en Irak, dont un grand nombre est revenu dans nos sociétés* », entretien accordé au quotidien allemand *Neue Osnabrücker Zeitung*, 19 février 2016, <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/672398/europol-grosste-terrorgefahr-seit-mehr-als-zehn-jahren>

de fait des accords de Schengen et la construction de murs aux frontières des pays d'Europe centrale pour couper la route des Balkans. À cette occasion, l'Europe a brutalement pris conscience du vide stratégique qu'elle a laissé se constituer. Elle ne dispose ni de la capacité à protéger son territoire et sa population, ni d'un dispositif de contrôle de ses frontières extérieures, ni d'une garantie de sécurité effective depuis le retrait des États-Unis du continent. Le néo-isolationnisme américain fragilise en effet l'OTAN, en rendant aléatoire et conditionnelle la solidarité atlantique, au moment même où le Brexit affaiblit davantage encore l'Union.

Pour la France comme pour l'Europe, l'enjeu de la sécurité a donc changé de dimension. De périphérique, il est devenu central. De marginal, il est devenu vital.

6

La sécurité était pour les Européens, depuis la chute de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide, un coût fixe résiduel. Elle fut l'objet principal des réductions d'effectifs et de budgets rendus nécessaires par le rééquilibrage des comptes publics après le krach de 2008. Elle se limitait à une prime d'assurance dont le montant chutait avec le risque qu'elle était censée couvrir. Pour la France et le Royaume-Uni s'y ajoutait l'investissement minimal qui allait de pair avec leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et de puissance nucléaire.

Aujourd'hui, la sécurité est brutalement revenue au premier plan de l'horizon des démocraties et de leurs citoyens. La guerre n'est plus un risque mais une réalité. Elle place la France et ses citoyens en première ligne, touchant tous les aspects de la vie de la nation. Elle ne peut plus être de ce fait le monopole d'une armée professionnelle engagée sur des théâtres d'opérations extérieures.

Au-delà des victimes des attentats et de la tragédie que vivent leurs familles et leurs proches, les conséquences de la dégradation de notre environnement de sécurité sont immédiates et considérables. Depuis novembre dernier, l'activité touristique, décisive pour notre économie puisqu'elle représente 8 % du PIB et génère 2 millions d'emplois, souffre de la désertion des visiteurs américains et asiatiques. L'attractivité de la France se trouve encore dégradée, ce qui se traduit par la diminution des investissements étrangers. Sous la résilience apparente de la société française pointent de profondes fractures, notamment l'emprise croissante de l'État islamique sur une partie de la population, qui place la charia au-dessus des lois de la République. La démocratie est affaiblie par l'impuissance des pouvoirs publics, en dépit de l'instauration de l'état d'urgence, et par la montée des populismes. La progression de l'extrême-droite constitue l'autre face de la radicalisation d'une partie de nos concitoyens.

Pour l'Europe, l'urgence n'est pas moins grande. Il n'est pas de situation plus dangereuse que la cohabitation proche de sociétés riches, vieillissantes, ouvertes et désarmées avec des peuples jeunes, pauvres, désespérés et surarmés. Les dépenses et les ventes mondiales d'armement progressent de 10 % par an⁴, notamment au Moyen-Orient. La pression militaire exercée par la Russie sur la frontière orientale du continent et l'arrivée des migrants ont par ailleurs déstabilisé les opinions publiques et divisé l'Union. L'absence

⁴ Loin de régresser, les dépenses militaires dans le monde ont augmenté d'un tiers en dix ans, atteignant près de 1 700 Md\$ (un peu plus de 1 520 Md€) en 2014. Pour cette même année, selon le rapport annuel du Congrès américain sur le commerce des armes, les ventes mondiales ont atteint 71,8 Md\$, (*The New York Times*, 26 décembre 2015). De son côté, l'indice en dollars constant (1990) publié par le SIPRI fait état d'une augmentation de 61 % des ventes d'armes dans le monde entre 2002 et 2015. Le volume des ventes d'armes au cours de ces cinq dernières années est « le plus important depuis la fin de la guerre froide », précise le SIPRI.

de contrôle des frontières intérieures et extérieures comme les lacunes béantes de la coopération en matière de renseignement, de police et de justice ont joué un rôle clé dans les attentats de Paris et de Bruxelles. Les citoyens européens expriment un très fort besoin de sécurité vis-à-vis de l'Union tout en fustigeant à juste titre son vide stratégique et son incapacité à répondre à la montée des risques.

Il ne fait pas de doute que la France et l'Europe, si elles veulent assurer la protection de leurs citoyens, garantir leur souveraineté et préserver la liberté, doivent réinvestir massivement dans la sécurité. Mais ce réinvestissement n'a de sens que s'il s'inscrit dans une stratégie globale. Face aux risques du XXI^e siècle, il n'existe pas de réponse uniquement militaire ou policière. La radicalisation et l'extrémisme sont d'abord des problèmes de société avant d'être des menaces stratégiques. Bien que légitimes, les interventions militaires pour contrer les progrès des djihadistes en Afrique ne peuvent être efficaces que si elles sont articulées à des programmes de développement économiques et à des scénarios politiques de sortie de crise cohérents. L'indispensable riposte à la déstabilisation du continent par Moscou doit s'inscrire dans une politique à long terme vis-à-vis de la Russie, qui finira par liquider le poutinisme comme elle a liquidé le soviétisme.

La France et l'Europe n'ont pas d'autre choix que de réhabiliter les fonctions régaliennes propres à la puissance publique. Ceci implique de respecter l'engagement pris au sein de l'OTAN de consacrer 2 % de leur PIB à la défense à l'horizon de 2025. Il faut en effet combler au plus vite le vide stratégique et reconstituer le potentiel des forces de sécurité, y compris en France où leur surengagement conduira à l'épuisement de leur potentiel humain et matériel à l'horizon de la prochaine décennie. Mais cet effort financier dépasse la défense

et doit s'inscrire dans une redéfinition du cadre stratégique, des modes d'organisation et des structures en charge de la sécurité.

Pour réinvestir dans la sécurité de la France et de l'Europe, il faut la repenser. Pour la France, cela implique de tirer toutes les conséquences du passage de la défense à la sécurité nationale, acté en 2008 mais resté largement lettre morte. En se dotant d'une stratégie intégrée et globale de prévention et d'action face aux risques du XXI^e siècle. En coordonnant de manière beaucoup plus cohérente et opérationnelle les politiques publiques (défense, police, justice, éducation, etc.), mais aussi en articulant mieux les actions de l'État, des collectivités locales, des acteurs économiques et sociaux – le secteur de la sécurité privée emploie 150 000 personnes⁵ quand la police nationale en aligne 146 000, les polices municipales 29 000, la douane 16 000, la gendarmerie 98 000 et les armées 208 000 militaires. En mobilisant les citoyens qui doivent se former à la gestion des situations d'urgence, s'engager dans la réserve, soutenir le redéploiement d'une partie au demeurant minime des transferts sociaux au service de la remise à niveau de l'État régalien, refuser, enfin, de céder aux passions collectives.

⁵ Selon les dernières estimations INSEE, sachant que les frontières de la profession sont mouvantes et que les chiffres oscillent entre 141 000 et 170 000 agents selon les professions considérées. Le ministère de l'Intérieur a publié en 2011 les chiffres suivants :

- 143 100 salariés selon le code NAF 80.10 Z (INSEE) en 2011. Ce chiffre n'inclut pas les agents de recherches privées (env. 1 000 agents), la télésurveillance (en partie), les services internes de sécurité. Il correspond aux effectifs salariés, dont 88 % sont des agents d'exploitation et peuvent être ainsi considérés comme des agents privés de sécurité au sens de la loi de 1983.
- 253 000 salariés en 2011 dans un ensemble plus vaste de la sécurité privée, si on intègre la sécurité incendie, les agents de maîtrise et l'encadrement, les fournisseurs d'équipements (serrurerie, installateurs d'alarmes), le transport de fonds, etc.

Pour l'Europe, cela nécessite de mettre fin à son désarmement unilatéral pour répondre au besoin de protection exprimé par ses citoyens. L'Europe du XX^e siècle s'est construite autour du droit et du marché. L'Europe du XXI^e siècle doit se réinventer autour de la sécurité, sauf à se désintégrer. Au lendemain du référendum britannique qui a acté le Brexit, l'indispensable refondation de la construction européenne doit être centrée autour de la création d'une Union pour la sécurité. Avec pour priorités la reprise du contrôle des frontières extérieures de l'Union *via* la transformation de Frontex en une véritable police des frontières, la surveillance des infrastructures essentielles, la sanctuarisation du territoire européen face aux ambitions des empires et la protection de la population contre le terrorisme islamique.

La sécurité n'est le monopole ni des dirigeants politiques, ni des militaires, ni des experts ou des spécialistes. Elle est le bien commun des citoyens. Aussi est-il grand temps qu'ils s'en ressaisissent.

Les Français doivent se réapproprier les enjeux de sécurité qui, avec le chômage, pèsent le plus directement sur leur vie quotidienne et constituent aujourd'hui leur première préoccupation. Il n'existe de fait pas de démocratie soutenable sans paix civile et sans capacité à garantir en toutes circonstances la souveraineté et la continuité de la vie nationale.

Voilà pourquoi la refondation de la sécurité nationale doit figurer au premier rang des débats de l'élection présidentielle de 2017.

LA FRANCE SE DÉCOUVRE TRÈS VULNÉRABLE FACE À LA DÉGRADATION DE SA SÉCURITÉ

La nature et l'intensité des menaces ont radicalement changé. Le monde se complexifie et les modèles d'analyse des relations internationales échouent à prévoir les risques. La menace terroriste a pris une toute autre dimension avec la montée en puissance de l'État islamique, qui a fait de la France et de l'Europe l'un de ses théâtres d'opération privilégiés.

Simultanément, certains États affichent leur intention et leur capacité à utiliser la force pour assouvir leurs revendications. Ainsi, en Asie, Pékin poursuit méthodiquement la prise de contrôle de la mer de Chine à travers la construction d'îlots artificiels, et ce au mépris de la souveraineté des États voisins et du droit international comme l'a souligné le jugement arbitral rendu par la Cour de La Haye le 12 juillet 2016. Les dirigeants russes ou turcs mettent en place des démocraties d'un nouveau type, qui fondent leur légitimité dans le nationalisme et la religion tout en adoptant des postures très agressives et hostiles à l'Occident dans les relations internationales.

Inventorier les risques ne suffit cependant pas à s'en prémunir. La brutale remontée de la violence et des menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur les démocraties exige une réponse stratégique embrassant des compétences multiples (sécurité, défense, économie, diplomatie, éducation, etc.). Elle demande également une forte réactivité, une coordination serrée, une mobilisation durable et une adaptation permanente des moyens opérationnels.

1.1. Le terrorisme islamique constitue la première des menaces

« La France et ceux qui suivent sa voie doivent savoir qu'ils restent les principales cibles de l'État islamique et qu'ils continueront à sentir l'odeur de la mort pour avoir pris la tête de la croisade, [...] s'être vantés de combattre l'islam en France et frapper les musulmans en terre du Califat avec leurs avions [...] ». Communiqué diffusé par l'État Islamique sur Twitter le samedi 14 novembre 2015.

Le djihad se mondialise et invente des mécanismes de coproduction de la terreur. De 1995 à 2001, le djihadisme était présent en Europe via le Londonistan qui l'abritait mais son champ d'action prioritaire était situé hors Europe. Les djihadistes poursuivaient vainement une stratégie de prise de pouvoir en Algérie tandis qu'Al Qaida se constituait. Dans les années 2000, l'Europe devient l'un des centres du conflit, au point de confluence d'un djihad intellectuel et d'un djihad militaire. L'impressionnant développement du terrorisme islamique et l'accroissement du nombre de ses victimes touche ainsi dans les États faillis⁶ contre la population locale que le monde occidental où le retentissement médiatique est bien plus fort.

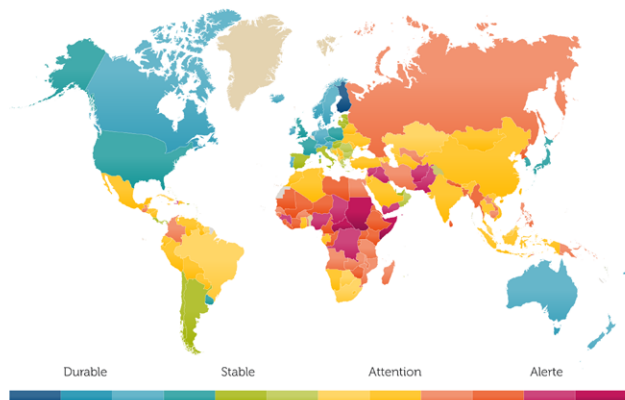
⁶ En 2005, le *think tank* américain "Fund for Peace" et le magazine "*Foreign Policy*" commencent à publier un indice annuel intitulé "Failed States Index". Cette liste n'inclut que les pays membres des Nations unies. Concrètement, on peut dire que l'État failli représente un État dans lequel rien ne fonctionne correctement, qui ne parvient pas à assurer ses missions essentielles, particulièrement le respect de l'État de droit et renvoie donc à la notion d'échec.

La crise des caricatures danoises fut montée de toutes pièces par un cheikh libanais, Al Halayhel, qui avait demandé l'asile politique au Danemark et qui avait obtenu la nationalité danoise⁷. Il créa le scandale et attisa les haines à partir des dessins qui, jusqu'à son intervention, étaient passés relativement inaperçus. Ce fut ensuite un ressortissant hollandais d'origine marocaine qui assassina Théo Van Gogh. Les intellectuels du djihad cherchèrent alors à ériger les musulmans en communautés fermées et à les dégager de leur allégeance à leurs États d'origine, associant l'idée de la *hijra* (retour en terre d'Islam) à la qualité de musulman authentique. Commis par des immigrants d'origine marocaine ou pakistanaise, les attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005) rompent avec les attaques du 11 septembre 2001, dont aucun des auteurs n'était issu de l'immigration arabe ou musulmane aux États-Unis.

L'État islamique est né au confluent de l'idéologie salafiste, du chaos créé au Moyen-Orient par l'intervention américaine en Irak, puis par leur retrait précipité, de l'onde de choc du printemps arabe et de l'effondrement de nombreux États.

⁷ Bernard Rougier, chercheur à l'IFPO. Colloque *Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident*, FMSH, Institut Montaigne, juin 2016.

Des états fragiles et un monde de plus en plus instable



Source : Fund For Peace⁸.

La stratégie de l'État islamique se déploie selon trois cercles qui interagissent entre eux : le Moyen-Orient, l'Afrique où il s'est implanté en Libye et où Boko Haram lui a prêté allégeance, et enfin le monde occidental. L'Europe a été érigée en théâtre d'opération prioritaire, dont l'importance se renforce avec le recul de l'État islamique au Moyen-Orient. Les musulmans européens sont devenus un enjeu majeur. Internet et les réseaux sociaux favorisent la création d'un espace public salafo-djihadiste qui accélère la radicalisation d'une partie de la population. L'idéologie djihadiste s'enracine ainsi au cœur des sociétés développées, s'adapte aux contextes locaux et

⁸ Note de lecture : sur une échelle couleur allant du bleu foncé (index 10-30) vers le rouge foncé (index 100-120) en passant par le vert (index 40-60) et le jaune orange (index 70-90), les États sont indiqués sur la carte comme étant durables, stables, montrant des signes de fragilité et enfin étant en situation de crise interne aiguë.

cherche à enclencher une logique de guerre civile au sein des démocraties⁹.

Avec quelques 1 700 djihadistes dans les rangs de l'État islamique, la France est le plus gros pourvoyeur européen de combattants en Syrie et en Irak devant la Belgique (470), le Royaume-Uni et l'Allemagne (environ 760 chacun)¹⁰. En France, depuis les attaques commises par Mohammed Merah en 2012 à Montauban et Toulouse, jusqu'au meurtre du père Hamel en juillet 2016, ceux qui ont commis ou fomenté des attaques terroristes sont français pour une large majorité (on ne décompte que deux binationaux et trois étrangers résidant en France et en Belgique)¹¹.

⁹ Bernard Rougier, chercheur à l'IFPO. Colloque *Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident*, FMSH, Institut Montaigne, juin 2016.

¹⁰ Peter Neumann, Professeur de *Security Studies* au King's College, Londres. Colloque *Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident*, FMSH, Institut Montaigne, juin 2016.

¹¹ Mohamed Merah, 2012, tueries de Montauban et de Toulouse, Franco-Algérien né en France. Abdelhamid Abaaoud, instigateur des attentats de novembre 2015, Belgo-Marocain né en Belgique.

Bilal Hadfi, attentats du stade de France, novembre 2015, Français. Salah Abdeslam, attentats du stade de France, novembre 2015, Français né en Belgique. Brahim Abdeslam, tueries du boulevard Voltaire, novembre 2015, Français né en Belgique. Ismael Omar Mostefai, tueries du Bataclan, 2015, Français né en France. Samy Amimour, tueries du Bataclan, 2015, Français né en France. Saïd Kouachi, tueries de Charlie Hebdo, 2015, Français né en France. Shérif Kouachi, tueries de Charlie Hebdo, 2015, Français né en France. Amedy Coulibaly, tueries de Montrouge et de l'Hypercashier, 2015, Français né en France. Yassin Salhi, décapitation de Saint Quentin-Fallavier, juin 2015, Français né en France. Mustapha Mokkeddem, projet d'attentat contre la marine nationale à Toulon, 2015, Français né en France. Hakim Mamissi, projet d'attentat contre la marine nationale à Toulon, 2015, Français né en France. Larossi Abbala, assassinats d'un commandant de police et de sa femme à Magnanville, juin 2016, Français né en France. Sid Ahmed Ghlam, projet d'attentat contre l'Eglise de Villejuif et meurtre de Villejuif, avril 2015, Algérien résidant à Paris. Ayoub el Khazzani, attentat avorté dans le Thalys, août 2015, Marocain résidant en Belgique. Mohamed Lahouaiej-Bouhlel, Tunisien, résidant en France avec un titre de séjour, attentat de la promenade des Anglais à Nice juillet 2016. Adel Kermiche, Français, assassinat du père Hamel, Saint Etienne du Rouvray, juillet 2016, faisait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire et venait pointer toutes les semaines au commissariat pour avoir tenté, par deux fois, de rejoindre les rangs de l'État islamique, Abdelmalik Petitjean né Abdel Malik Boukezoula, Français fiché S après avoir tenté également de rejoindre l'Etat islamique en Syrie.

Ainsi, notre ennemi connaît parfaitement les populations ciblées et les points faibles de nos sociétés ou de nos modes d'organisation. Il n'est pas seulement à l'intérieur, il est intérieur. Gilles Kepel relève ainsi qu'à l'inverse du modèle d'action terroriste du 11 septembre 2001, le livre d'Abou Bakr Naji, *Management de la sauvagerie* – traduit en français – expose une doctrine conçue pour des jeunes de milieux populaires qui agissent dans leur environnement direct. Il rappelle que, dès 2005, Abou Moussab Al-Souri publie un texte de 1 600 pages qui appelle à la résistance islamique mondiale et qui définit l'Europe comme « le ventre mou de l'Occident ». Sont ciblés les apostats, les Juifs mais aussi les grandes manifestations sportives ou culturelles afin de susciter des réactions identitaires et une escalade de représailles au sein de la société française, soit très précisément une logique de guerre civile.

Force est de constater que ces écrits n'ont pas été suffisamment analysés et pris au sérieux, alors qu'ils annonçaient très explicitement les frappes terroristes qui se sont enchaînées depuis le début de l'année 2015.

L'État islamique affiche son intention de frapper la France et les Français

Dans le magazine francophone diffusé par l'État islamique, *Dar al islam*, les ennemis sont explicitement désignés : Américains et Français, civils ou militaires, etc. Un an et demi avant Magnanville, Nice et Saint-Étienne-du-Rouvray, les modes opératoires de ces trois attaques sont déjà clairement décrits dans la propagande de l'État islamique : un individu qui agit seul, sans en référer aux dirigeants de l'État islamique (« ne consulte

personne, et ne demande de fatwa à personne »), mais en suivant les principes énoncés par l'organisation ; l'égorgement pour le couple de policiers à Magnanville et le prêtre à Saint-Etienne du Rouvray, le recours à un véhicule pour écraser des « mécréants » à Nice.

« Ne consulte personne, et ne demande de fatwa à personne. Que le mécréant soit un civil ou un militaire, ils ont tous le même jugement, tous les deux sont mécréants, tous les deux sont en état de guerre. Leur sang et leurs biens sont licites [...] Si tu ne peux pas par l'explosif ou la balle, alors isole toi avec l'américain ou le français mécréant ou n'importe lequel de leurs alliés, écrase leurs têtes avec une pierre ou égorge-les avec un couteau, écrase-le avec ta voiture ou pousse-le d'une montagne ou étrangle-le ou empoisonne-le [...] Si tu ne peux pas alors brûle sa maison, sa voiture ou son commerce. Si tu ne peux pas, fais périr ses cultures. Et si tu ne peux pas crache-lui sur le visage. »
Dar al islam, n° 2, février 2015.

De même, huit mois avant les attaques qui ont frappé Paris et Saint-Denis, le 13 novembre 2015, l'État islamique invitait déjà – toujours en langue française – les auteurs de futurs attentats à se munir d'une ceinture d'explosif afin d'éviter la prison.

« Si le musulman craint la prison le mieux est qu'il combatte jusqu'à ce qu'il soit tué et qu'il ne se laisse pas faire prisonnier car il aura de hauts niveaux au paradis et il évitera d'être sous l'autorité des mécréants qui pourront ainsi le torturer, en faire un esclave ou le tenter dans sa religion [...] pas de meilleure

arme pour éviter la prison que la ceinture d'explosif que portent nos frères. » Dar al islam, n° 3, mars 2015.

Enfin, deux mois presque jour pour jour avant le 13 novembre, un djihadiste se revendiquant de l'État islamique, publiait une photographie invitant à des massacres dans des salles de concert dans un tweet de propagande.

Si l'on comprend la stupéfaction des Français après le 13 novembre 2015 (attaques de Paris et Saint-Denis), le 14 juin 2016 (Magnanville), le 14 juillet 2016 (Promenade des Anglais, Nice) et le 27 juillet 2016 (Saint-Étienne-de-Rouvray), le mode opératoire des attaques revendiquées par l'État islamique sur le sol français n'a, lui, rien de surprenant. L'État islamique désigne ainsi clairement les cibles de ses attaques et détaille le mode opératoire de celles-ci, puis ses « soldats » l'appliquent à la lettre.

Le terrorisme djihadiste vise clairement les valeurs républicaines. Les attentats des 7 et 9 janvier 2015 ciblaient la liberté d'expression avec Charlie Hebdo, l'autorité de l'État avec les policiers et la communauté juive à travers le supermarché casher de la porte de Vincennes. Puis l'escalade n'a pas cessé, touchant successivement la jeunesse au Stade de France et au Bataclan le 13 novembre 2015 ; les familles et la fête nationale avec le massacre de la Promenade des Anglais à Nice le 14 juillet 2016 ; l'Église catholique avec l'assassinat du père Hamel pendant qu'il célébrait la messe à Saint-Etienne du Rouvray. C'est bien la France en tant que nation, dans toutes ses dimensions et ses composantes, dans son histoire et ses valeurs, dont l'État islamique poursuit la destruction.

L'avènement de l'État islamique consacre ainsi le passage du terrorisme d'Al Qaida, organisation hiérarchique qui visait des cibles précises, à un terrorisme de proximité qui ne cible plus une personne ou une population, mais des valeurs, un mode de vie, une nation. Un terrorisme manichéen qui estime que tous ceux qui ne sont pas avec lui sont contre lui, musulmans compris. La donne a radicalement changé. Plus personne n'est à l'abri. Tout citoyen souhaitant vivre en paix et en démocratie, selon la devise « liberté, égalité, fraternité », est aujourd'hui désigné comme un ennemi à abattre.

La démocratie n'est jamais acquise mais toujours à construire et à préserver. C'est un système fragile qui repose sur une éducation à la liberté et à la responsabilité. La résilience des sociétés développées face à la terreur ne peut être illimitée. Le terrorisme islamique soumet ainsi à rude épreuve les institutions et les règles de l'État de droit, imposant un équilibre nouveau entre la sécurité et la liberté, l'individuel et le collectif, le national et l'europpéen. Son véritable antidote est l'unité. Unité de la nation contre la menace de la guerre civile. Unité de l'Europe face à la volonté de déstabiliser ses citoyens et sa civilisation. Unité des démocraties face à une idéologie violente qui s'est fixée pour objectif de les détruire. Force est de constater que pour l'heure, montrant d'inquiétantes similitudes avec les années 1930, ce sont plutôt les forces de division et de fragmentation qui l'emportent au sein des démocraties.

1.2. Les menaces liées aux puissances ressurgissent

La disparition de l'Union soviétique a entretenu l'illusion d'une prospérité et d'une stabilité durables, qui permettraient à l'Occident de redistribuer les « *dividendes de la paix*¹² ». Si les vingt-cinq dernières années n'ont pas été exemptes de conflits armés, ceux-ci n'ont pas revêtu la spécificité des affrontements interétatiques antérieurs. Ces conflits, souvent localisés dans des régions éloignées – Afghanistan, Irak, Somalie, etc. –, face à un ennemi diffus ou en déroute, ont fait perdre la mémoire des conflits armés entre États.

Le retour en force de la géopolitique s'est accompagné de la réaffirmation des stratégies de puissance qu'illustrent, à divers degrés, le réveil des empires chinois, russe, turc ou iranien, ou encore les provocations nord-coréennes à grand renfort de tirs de missiles ou d'essais nucléaires.

Durant deux décennies, la mondialisation a permis à la Chine de devenir la deuxième économie du monde – voire la première en parité de pouvoir d'achat¹³ – et à la Russie de bénéficier des recettes liées au cours élevé des énergies fossiles et des matières premières. La classe moyenne s'est développée, coexistant avec des populations restant très pauvres et une classe nouvelle d'hyper riches. Aujourd'hui, le ralentissement de l'activité en Chine, la crise des marchés émergents, le durcissement des conditions financières, les fluctuations monétaires, la compétition pour l'accès aux ressources naturelles comme pour le contrôle des routes commerciales contribuent à exacerber les tensions internationales.

¹² Laurent Fabius, le 10 juin 1990, dans l'euphorie de la chute du mur de Berlin, avait publiquement souhaité que la France « engrange les dividendes de la paix ».

¹³ Site worldbank.org, données PIB 2014. La Banque Mondiale recensant le PIB ajusté en fonction de la parité de pouvoir d'achat (PPA), ces données montrent que la Chine figurait en 2014 devant les États-Unis au premier rang mondial.

Par ailleurs, les séquelles de la géopolitique et de la diplomatie du XX^e siècle continuent à peser, alimentant la volonté de certains États de remettre en cause le système international. Il en va ainsi :

- des conséquences de la décolonisation en Afrique ou de la partition du sous-continent indien (Pakistan) ;
- des conflits de mémoire autour de la Seconde guerre mondiale au Moyen-Orient, notamment en Turquie, en Israël et en Palestine, mais aussi en Asie, entre la Chine, le Japon et la Corée ;
- de la partition de la Corée, héritée de la guerre froide ;
- ou encore de l'effondrement de l'Union soviétique, qualifié de catastrophe historique par Vladimir Poutine, qui poursuit la reconstitution de l'empire russe.

Ces tensions et ces conflits peuvent brutalement donner lieu à des escalades et engager la France et l'Europe, comme l'ont montré l'annexion de la Crimée par la Russie puis son intervention en Ukraine.

Enfin, le développement économique des pays émergents leur a donné des capacités dans le domaine du nucléaire, marqueur emblématique de la puissance et pivot des stratégies de déni d'accès. L'Iran, l'Inde, le Pakistan ou la Corée du Nord affichent leur maîtrise des compétences nucléaires : enrichissement de l'uranium, développement et miniaturisation de têtes nucléaires, développement des vecteurs balistiques ou des dispositifs de communication permettant le ciblage et le pilotage des armes.

Les effets d'annonce et la « gesticulation » impliquant l'arme nucléaire (essais, déplacement de matières, test de lanceurs, etc.) permettent

d'adresser des signaux aux dirigeants et à l'opinion internationale¹⁴. En effet, les services de renseignement des principaux pays détenteurs d'un arsenal nucléaire¹⁵ effectuent un suivi extrêmement resserré de l'activité nucléaire mondiale grâce à différents capteurs, principalement satellitaires (pour détecter les mouvements) et sismiques (pour détecter les essais).

De leur côté, les pays détenteurs d'armes nucléaires mobilisent des ressources considérables pour moderniser les armes et les vecteurs nucléaires, afin de maintenir leur domination technologique et de répondre à ces manifestations de puissance.

L'arme nucléaire, arme dite « de dissuasion » en raison de ses capacités de destruction, continue donc de faire l'objet d'investissements massifs par les pays qui la possèdent ou souhaitent la détenir.

22

La réaffirmation d'ambitions et de moyens de puissance par nombre de grands pays contribue à la résurgence des menaces de conflits armés. Elles ne répondent plus seulement à des postures prises par les dirigeants, mais peuvent avoir des conséquences directes pour les nations européennes et leurs citoyens :

- la guerre est de retour sur le continent européen et sa périphérie immédiate ;

¹⁴ La Corée du Nord a procédé à quatre essais nucléaires depuis 2006 aux tirs d'une fusée effectués respectivement les 6 janvier et 7 février 2016, en violation de plusieurs résolutions onusiennes. Lors du Congrès du parti du Travail de Corée, le 7 mai 2016, Kim Jong-un a écarté tout renoncement à sa force nucléaire : « *grâce à notre arme nucléaire, nous avons écarté le risque d'une attaque par les États-Unis et nous entendons renforcer notre force de dissuasion quantitativement et qualitativement* ». Il modère toutefois qu'« *en tant que puissance nucléaire indépendante* » la République populaire démocratique de Corée (RPDC) « *n'utilisera jamais l'arme nucléaire si aucune force hostile et agressive ne viole notre souveraineté* ».

¹⁵ USA, Russie, France, Grande Bretagne, Chine, Israël, Inde et Pakistan.

- les jeux d'alliance, la volonté de sécuriser nos routes commerciales ou l'environnement du continent peuvent justifier des interventions militaires ;
- les activités économiques, du commerce au tourisme en passant par la finance, peuvent être touchées.

La nouvelle donne géopolitique est marquée par l'intention clairement exprimée de certains États d'utiliser la force. L'Asie en est emblématique, qu'il s'agisse des revendications de Pékin sur la mer de Chine du Sud ou du chantage nucléaire de la Corée du Nord. En Europe, de même, la Russie et la Turquie allient une structure de démocratie, mêlant autocratie, contrôle de l'économie et de la société avec une posture très agressive vis-à-vis de l'Europe. La Turquie, pourtant membre de l'OTAN, connaît une accélération de sa dérive autoritaire et islamique et une ascension dans sa dénonciation de l'Occident depuis l'échec du coup d'État de juillet 2016. De son côté, la Russie poursuit la reconstitution de son empire et a entrepris de démanteler le système de sécurité du continent mis en place après la guerre froide.

La Russie annonce ses intentions et ses objectifs

Dès 2007, Vladimir Poutine a annoncé un tournant dans la politique extérieure russe, lors de la 43^e conférence sur la sécurité à Munich, en critiquant l'unilatéralisme des États-Unis par une rhétorique menaçante et en concluant : « *la guerre froide a laissé derrière elle des munitions qui n'ont pas encore explosé* ».

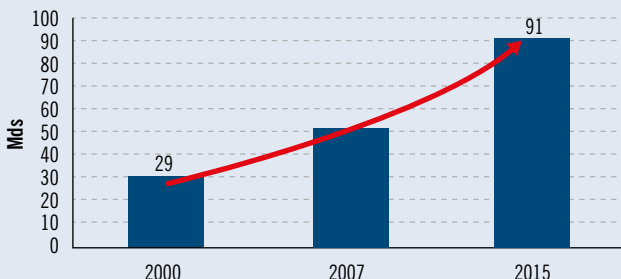
Jugés responsables de l'instabilité internationale, les Occidentaux font l'objet d'une dénonciation constante : « *Avez-vous au moins conscience de ce que vous avez fait ? Je crains que cette question*

ne reste en suspens, parce que ces gens n'ont pas renoncé à leur politique fondée sur une confiance exagérée en soi et la conviction de son exceptionnalité et de son impunité¹⁶ ».

La Russie, dans une logique de rattrapage technologique et militaire vis-à-vis de l'OTAN à laquelle elle avait été associée comme partenaire, a initié un plan de réarmement massif visant à combler la dégradation de son outil militaire, consécutive au démantèlement du bloc soviétique. Au cours des quinze dernières années, les dépenses militaires russes ont triplé, pour atteindre en 2015 près de 91 Md\$, soit le troisième budget mondial. La démonstration de force effectuée en Syrie, qui a vu l'utilisation de toute la palette des armements classiques de haute technologie, a montré l'efficacité de la modernisation de l'armée russe. Elle a comblé l'essentiel de son retard technologique, y compris dans le domaine cybernétique, et dispose d'une capacité de déni d'accès dans les zones où elle se déploie.

¹⁶ Discours de Vladimir Poutine lors de la 70^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, le 28 septembre 2015.

Évolution des dépenses militaires russes depuis quinze ans



Source : SIPRI *MilitaryExpenditureDatabase*, 2015. Constant 2014 prices and exchange rates. Le budget 2015 est ici donné en dollars 2014 afin de permettre une comparaison sur la période.

La mise en jeu systématique d'armes nucléaires dans les grands exercices de l'armée russe comme les déclarations multiples autour de la modernisation des forces nucléaires russes, à l'image de l'annonce du déploiement de 40 missiles intercontinentaux à capacité nucléaire, participent de la réaffirmation de la stratégie nucléaire russe qui s'inscrit dans une logique d'emploi et non de dissuasion.

Vladimir Poutine s'est fixé pour objectif de redessiner l'ordre international en reconstituant l'empire russe au mépris du droit international. Ainsi, l'annexion de la Crimée, modification par la force de frontières établies, contrevient directement au principe de l'inviolabilité et de l'intangibilité des frontières posé par l'acte final d'Helsinki. Ce principe figure par ailleurs dans la charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990) et dans l'acte fondateur OTAN-Russie de 1997. Vladimir Poutine a récemment réitéré sa contestation du principe d'inviolabilité des frontières en déclarant

en janvier 2016 au journal allemand Bild Zeitung, que « *ce qui m'intéresse, ce ne sont pas les frontières, c'est le sort des gens* ».

À plusieurs reprises, le président Poutine a fait montre de sa volonté de tester la cohésion occidentale et les limites de la solidarité entre les membres de l'Alliance atlantique, par la violation systématique des espaces aériens et militaires de nombreux pays de l'OTAN. Ainsi, le survol de bombardiers à capacité nucléaire – y compris dans la Manche – est emblématique de cette stratégie.

Dans son discours à la Nation fin 2014, le président Poutine déclarait que « *même sans la Crimée et l'Ukraine, les États-Unis et leurs alliés auraient inventé autre chose pour freiner les opportunités de la Russie. Et cette manière de faire ne date pas d'hier [...]* ». La Russie possède une « *armée moderne, redoutable, prête au combat* » pour interdire à ses ennemis d'espérer acquérir la « *suprématie militaire* ». Le chef du Kremlin, filant les métaphores historiques, déclare que tout comme elle a repoussé les nazis, elle a empêché l'Occident de « *nous entraîner dans un scénario yougoslave de démantèlement [...] Hitler s'apprêtait à anéantir la Russie et à nous repousser jusqu'à l'Oural. Tout le monde doit se souvenir comment ce genre de choses se termine* ».

Au cours des derniers mois, plusieurs autres incidents ont également confronté l'aviation russe à la marine américaine en mer Baltique (11 avril 2016) ou aux forces de l'OTAN, dont des chasseurs français, en mer du Nord (8 mars 2016).

Enfin, le défi posé par la Russie prend parfois la forme de menaces directes sur les pays alliés, comme avec le Danemark dans l'hypothèse où il accueillerait des forces de défense antimissiles : « *les navires de guerre danois deviendront des cibles pour les missiles nucléaires russes si Copenhague persiste à vouloir s'associer au système de défense antimissile de l'OTAN* » a ainsi déclaré l'ambassadeur de Russie au Danemark, Mikhaïl Vanine, en mars 2015.

1.3. Le cyberspace s'impose comme un nouvel espace de conflictualité

Le cyberspace est un système de réseaux d'information qui associe des infrastructures – câbles sous-marins, serveurs, satellites, *data centers*, etc. –, des services et des données. Il est devenu un espace stratégique à part entière, au croisement du militaire, de l'économie et du sociétal. C'est à ce titre que le *Livre blanc* sur la sécurité et la défense nationale de 2013 qualifie la cyberdéfense de « *nouvelle donne stratégique* ». Comme toute innovation technologique disruptive, elle remet en question les positions acquises et favorise les stratégies de rattrapage, notamment de la part de la Chine et de la Russie. Par nature, il échappe aux logiques territoriales et géographiques, qu'il s'agisse du déploiement d'actions offensives ou de propagande. Il s'affirme comme un espace stratégique.

Au sein du cyberspace se joue une révolution technologique qui s'inscrit, d'abord, dans une quête de suprématie commerciale et industrielle, parfois qualifiée de « guerre économique »¹⁷. Ayant compris tôt

¹⁷ Danilo D'Elia, « La guerre économique à l'ère du cyberspace », Hérodote 2014/1.

l'avantage stratégique que constitue la maîtrise des données, les États-Unis ont jusque-là monopolisé la plupart des réseaux et des technologies existantes. Emblématique de cette prédominance américaine, la capitalisation boursière des GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon) a devancé celle du CAC 40¹⁸. Toutefois, la maîtrise de l'information figure parmi les composantes essentielles de montée en puissance économique, militaire et politique d'autres grandes puissances, à commencer par la Chine, qui a contré le développement des GAFA sur son territoire et favorisé l'émergence d'acteurs nationaux tels que Baidu, Alibaba ou encore Didi qui vient d'absorber Uber China.

La porosité de la ligne de démarcation séparant intérêts économiques des entreprises et sécurité nationale font de la cybersécurité un enjeu de souveraineté décisif.

La Chine et la Russie n'ont ainsi pas ratifié la convention de Budapest sur la cybercriminalité¹⁹ – adoptée par le Conseil de l'Europe –, unique traité international dans ce domaine. L'absence d'accord entre les États sur des normes juridiques communes contribue à accroître l'insécurité qui règne dans le cyberspace.

Le cyberspace ouvre à la conflictualité une nouvelle dimension, qui soulève de multiples interrogations de nature technique, stratégique,

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ La Convention, signée à Budapest en 2001, est le premier traité international sur les infractions pénales commises *via* l'Internet et d'autres réseaux informatiques, traitant en particulier des infractions portant atteinte aux droits d'auteurs, de la fraude liée à l'informatique, de la pornographie infantile, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Il contient également une série de pouvoirs de procédures, tels que la perquisition de réseaux informatiques et l'interception. Son principal objectif, énoncé dans le préambule, est de poursuivre « *une politique pénale commune destinée à protéger la société contre le cybercrime, notamment par l'adoption d'une législation appropriée et la stimulation de la coopération internationale* ».

politique et morale. Le développement des méthodes de *Big Data* et la « robotisation » du champ de bataille bousculent la réflexion stratégique. Ils permettent une perception de la réalité du terrain améliorée, qui pourrait offrir une efficacité accrue aux forces armées technologiquement avancées.

L'émergence du cyberspace pourrait permettre un engagement de forces moins important sur le terrain, réduisant ainsi les pertes en vies humaines. Le cyberspace porte donc en germe des opportunités considérables dans le domaine militaire, à condition de ne pas privilégier la sophistication technologique au détriment du facteur humain, ou d'envisager la technologie comme une réponse définitive à l'imprévisibilité de la menace ou du conflit. Il pose en même temps de redoutables questions morales qui ont émergé à propos des frappes par drones. Les « cyberfrappes » peuvent en effet cibler ou transiter par des infrastructures civiles. Elles sont nécessairement automatisées, instantanées et dissimulées, ce qui laisse peu de marge pour leur contrôle politique.

L'interconnexion des systèmes d'information et la mise en place de réseaux ouverts engendrent par ailleurs une certaine vulnérabilité des États, notamment des plus développés d'entre eux. Les atteintes portées aux infrastructures essentielles peuvent non seulement désorganiser les forces de sécurité mais aussi interdire la continuité de la vie nationale, comme les cyberattaques russes en Géorgie, en Estonie ou en Ukraine en ont fait la démonstration.

Le cyberspace constitue par ailleurs un théâtre d'opérations idéal pour les actions asymétriques. Accessible à de nombreux groupes de natures diverses, voire à des individus, le recours à la lutte informatique – tant défensive qu'offensive – n'est en rien réservé aux

acteurs étatiques. Les attaques cybernétiques ne nécessitent pas la mobilisation d'un capital financier ou humain important. Ainsi, même avec des moyens limités, un acteur isolé ou une organisation terroriste peuvent infliger des dommages majeurs à un État, notamment en s'attaquant aux opérateurs d'importance vitale (OIV) : usines chimiques, infrastructures de transport, réseaux d'alimentation en eau, centrales nucléaires, etc.

Une cybermenace sous-estimée par les entreprises



Moins de 12%
des entreprises européennes
cryptent leurs données.

Source : Sébastien-Yves Laurent, Cyber strategy Saint-Cyr, Sogeti, Thales, 2016.

L'ANSSI et la cybersécurité des OIV

Le *Livre blanc* de 2013 a érigé la cybersécurité des opérateurs d'importance vitale (OIV) au rang de priorité stratégique. Face à l'accroissement – en nombre mais aussi en degré de sophistication – des cyberattaques, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est chargée d'accompagner les opérateurs d'importance vitale (OIV) dans la sécurisation de leurs systèmes d'information.

Qu'est-ce qu'un OIV ?

Un opérateur d'importance vitale (OIV) est une entité identifiée par l'État comme ayant des activités indispensables ou dangereuses pour le pays. Douze secteurs d'activités sont dits d'« importance vitale » (SAIV)²⁰ :

- **secteurs étatiques :**

- activités civiles de l'État ;
- activités militaires de l'État ;
- activités judiciaires ;
- espace et recherche.

- **secteurs de la protection des citoyens :**

- santé ;
- gestion de l'eau ;
- alimentation.

- **secteurs de la vie économique et sociale de la nation :**

- énergie ;

²⁰ Arrêté du 2 juin 2006, modifié par un arrêté du 3 juillet 2008 ; www.sgdsn.gouv.fr.

- communications électroniques, audiovisuel et information ;
- transports ;
- finances ;
- industrie.

La loi de programmation militaire pour 2014-2019 précise qu'il est de la responsabilité de l'État d'assurer la sécurité des OIV. À cet effet, l'ANSSI a défini un certain nombre de règles de sécurité²¹ :

- **Déclaration des systèmes d'information d'importance vitale (SIIV)**

- objectif : identifier les systèmes d'information les plus critiques pour lesquels une attaque avérée aurait des conséquences graves.

- **Déclaration des incidents de sécurité**

- objectif : proposer une assistance adaptée aux OIV grâce à une évaluation rapide et précise de la menace. Les OIV ont désormais l'obligation de notifier leurs incidents de sécurité. Ces informations, anonymisées, pourront être partagées par l'ANSSI avec les OIV du même secteur afin de renforcer leur capacité à détecter des attaques sophistiquées.

- **Définir des règles de sécurité**

- objectif : protéger les systèmes vitaux contre une menace informatique aux conséquences potentiellement graves.

- **Contrôle de sécurité**

- objectif : évaluer le niveau de sécurité et du suivi du respect des règles de sécurité définis par l'ANSSI.

²¹ Cf. www.ssi.gouv.fr

Par ailleurs, le développement des réseaux sociaux donne une nouvelle dimension aux actions de propagande. Ils deviennent des outils privilégiés pour influencer les opinions publiques, diffuser l'idéologie salafiste et recruter des djihadistes. L'État islamique s'est avant tout imposé grâce à sa propagande virtuelle, qui puise son efficacité dans la simplicité d'un message à faible teneur religieuse, privilégiant des thèmes identitaires ou utopiques, mettant en scène des actes de violence extrême. Étudiée pour attirer une jeunesse en quête de rétributions de toutes natures – pécuniaire, morale, symbolique, etc. –, cette stratégie associe virtualisation de la réalité, héroïsation du martyr et esthétique particulièrement élaborée.

Les dispositifs mis en place par les gouvernements européens pour endiguer le pouvoir d'attraction et la viralité de la propagande djihadiste ont à l'inverse fait jusqu'à présent la démonstration de leur inefficacité.

1.4. Des démocraties en grand danger et divisées

Au temps de la guerre froide, Raymond Aron et Jean-François Revel ont souligné les contradictions et les fragilités des démocraties et l'utilisation de leurs failles par les totalitarismes et les extrémistes. « *La démocratie est ce régime paradoxal où est offerte à ceux qui veulent l'abolir la possibilité unique de s'y préparer dans la légalité* »²². Après la dissipation des illusions sur la fin de l'histoire ou du triomphe chimérique de la démocratie de marché chère à Francis Fukuyama, les nations libres se retrouvent brutalement confrontées à leurs vulnérabilités par le terrorisme islamique et le réveil des puissances impériales.

²² *Comment les Démocraties finissent*, JF Revel.

Par ailleurs, les démocraties sont habituées à traiter avec des États. Or, la violence échappe au monopole des États, elle se diversifie dans ses acteurs, dans ses vecteurs et dans ses formes qui vont du terrorisme à la convergence des conflits civils et internationaux. L'ascension aux extrêmes de la violence et sa sortie des cadres dans lesquels elle avait progressivement été contenue déstabilise profondément les démocraties. La double dimension intérieure et extérieure des menaces constitue un défi redoutable pour l'État de droit. L'exigence renforcée de sécurité des citoyens télescope le temps et les procédures de la justice. La prévention des attentats conduit nécessairement à remettre en question les modes de vie et d'organisation de la société.

Les terroristes l'ont bien compris quand ils ciblent l'Europe plutôt que des régimes moins démocratiques, voire autoritaires, qui ne s'embarrassent pas du droit quand il s'agit de les combattre. Entre le *Patriot Act*, instauré par George W. Bush, qui institue une détention sans limite et sans jugement pour les terroristes venant de l'étranger et le chef du gouvernement norvégien qui déclarait en 2011, après les attentats d'Oslo et de l'île d'Utoya : « *Nous allons répondre à la terreur par plus de démocratie, plus d'ouverture et de tolérance* », la France a réagi en faisant voter à plusieurs reprises la prolongation de l'état d'urgence.

Pour autant, nos institutions ont montré leurs limites dans le domaine de la sécurité, et notamment la justice qui en constitue le maillon le plus faible, face à un contexte de menaces terroristes très élevées. Le maintien, voire l'accroissement, des risques sur une longue période rend nécessaire un nouvel équilibre entre efficacité des procédures et des enquêtes, prévention des risques et libertés publiques. Cette équilibre propre à l'État de droit est fragile, comme l'ont souligné les

excès du *Patriot Act* aux États-Unis, et peut devenir d'autant plus difficile à maintenir que « *le terrorisme favorise un climat antidémocratique*²³ ». Enfin, ultime défi, les démocraties doivent s'efforcer de coordonner leurs réponses, notamment au sein de l'Union européenne.

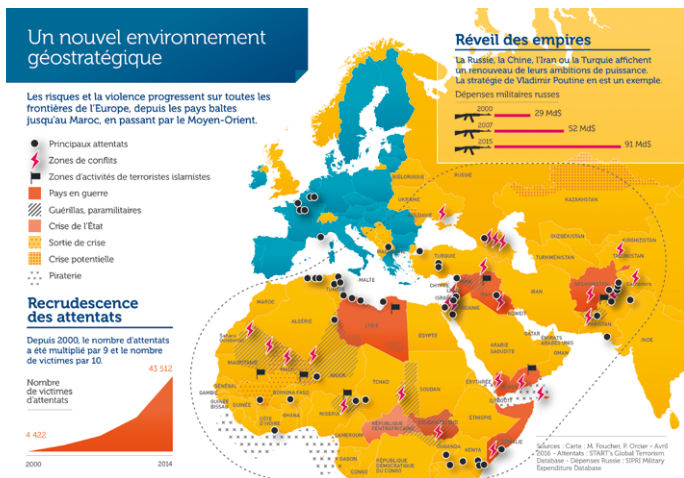
Désunies de l'intérieur, les démocraties se montrent également désunies en Europe comme au sein de l'OTAN, où les priorités des uns vont à la lutte contre le terrorisme tandis que d'autres souhaitent privilégier le cantonnement de la nouvelle Russie. En Europe centrale et orientale comme pour les États baltes, le néo-impérialisme russe réveille inévitablement les peurs ancrées dans une histoire lourde. Pour les pays tournés vers la Méditerranée, le terrorisme islamique et les migrants sont les préoccupations premières, sur fond de dérive de la Turquie dans une démocratie islamique à la rhétorique de plus en plus hostile à l'Occident et à l'Europe. Enfin, les États-Unis sont entraînés dans un nouvel accès d'isolationnisme qui rend très aléatoire la garantie de sécurité qu'ils sont censés accorder à leurs alliés européens.

Que l'Union n'ait jamais élaboré un *Livre blanc* sur la sécurité européenne, identifiant les intérêts communs et les menaces pour le continent, et proposant une stratégie et des moyens pour y faire face s'avère d'autant plus étonnant. La réponse ultime de savoir pour qui ou pour quoi l'on meurt sera différente d'un Français à un Suédois en passant par un Allemand ou un Italien. Il reste que les menaces que nous devons affronter sont communes et qu'elles interagissent entre elles. Les réponses à apporter comportent nécessairement une dimension européenne comme l'ont souligné les attentats de Paris et de Bruxelles. La lutte contre le terrorisme comme la prévention d'un certain nombre de risques stratégiques passent nécessairement

²³ Interview de Michel Rosenfeld, spécialiste de droit constitutionnel comparé et de philosophie du droit, *Le Monde*, 26 novembre 2015.

par une coopération active de tous les États membres de l'Union et du Royaume-Uni, y compris après la mise en œuvre du Brexit²⁴.

Un nouvel environnement sécuritaire pour la France et l'Europe



Les risques auxquels la France et l'Europe sont confrontées ont radicalement changé de nature et d'intensité. Cibles privilégiées et vulnérables, elles n'ont aujourd'hui d'autre choix que de réexaminer en profondeur leur stratégie de sécurité comme les moyens qui leur sont affectés.

²⁴ Hamza Shareef, conseiller en affaires internationales au Conseil de Sécurité national du gouvernement irakien. Colloque *Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident*, FMSH, Institut Montaigne, juin 2016.

LES POINTS FAIBLES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE

La construction européenne a été fondée sur le droit et le marché dans un environnement stable. Or, les crises se sont multipliées, amplifiées et rapprochées. La France et l'Europe sont désormais entourées d'un « cercle de feu ». Les tensions et les risques s'étendent du grand Nord (affrontements autour de l'Arctique) à l'Afrique du nord en passant par l'Ukraine, la mer Noire, le Levant et le Sahel. C'est pourquoi l'évaluation de la sécurité nationale doit nécessairement prendre en compte le vide stratégique qui s'est creusé en Europe.

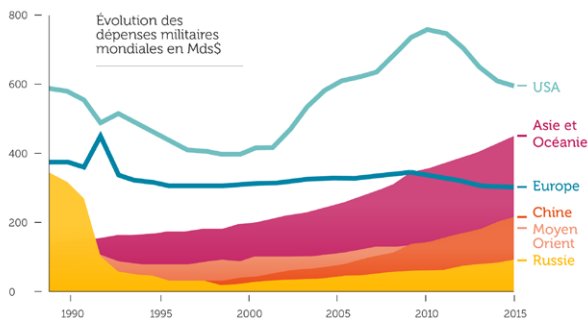
2.1. Une Europe désarmée

37

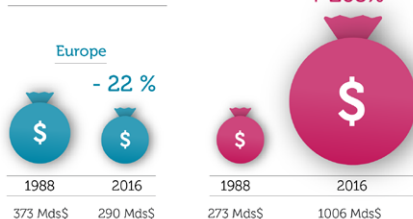
Pour nous protéger et répondre à la dangerosité croissante de la périphérie du continent, il faudrait une Europe forte et unie. Or, l'Europe de la défense et de la sécurité n'existe pas. Une coalition européenne demeure illusoire sans une Europe politiquement unie. Au-delà des alliances traditionnelles telles que l'OTAN, aucune institution ni aucune règle crédible ne s'impose. La France éprouve une solitude stratégique dans une Europe qui a cédé à la tentation de sortir de l'Histoire. Elle ne partage véritablement sa vision, ses responsabilités et son expérience dans le domaine de la sécurité qu'avec le Royaume-Uni qui a décidé de quitter l'Union lors du référendum du 23 juin 2016. Pour des raisons historiques, l'Allemagne reste réticente à recourir à la force armée alors que le volontarisme danois ou hollandais se voit contraint par la faiblesse de leurs moyens militaires.

Les Européens, depuis la chute du mur de Berlin, ont renoncé aux armes, au moment où la guerre effectuait son retour sur le continent – avec les crises nées de l'éclosion de la Yougoslavie et de l'Union soviétique. Le désarmement s'est poursuivi et les budgets de défense ont servi de variable d'ajustement des finances publiques, alors même que le reste du monde se lançait dans une course aux armements.

L'Europe désarme. Le reste du monde réarme



Évolution des dépenses militaires Europe vs Reste du Monde en Mds\$



Source : SIPRI Military Expenditure Database 2015.

Les dépenses militaires mondiales (pensions et forces paramilitaires incluses) ont atteint 1 676 Md\$²⁵ en 2015, soit l'équivalent de 2,3 % du PIB mondial. Alors que les États-Unis ont dépensé environ 600 Md\$ (en baisse de 2,4 % du fait de leur retrait d'Afghanistan), la Chine, avec 215 Md\$, l'Arabie saoudite, avec 87 Md\$, et la Russie, avec 91 Md\$, ont respectivement accru leur effort de 7,4 %, 5,7 % et 7,5 % par rapport à l'année 2014 (en dollars sur la période).

L'analyse des dépenses militaires depuis 1988 montre que l'Europe a désarmé quand la majorité des autres pays réarmait. Seuls la France et le Royaume-Uni ont maintenu un effort budgétaire de défense significatif, suivi ces dernières années par l'Allemagne qui réinvestit environ 2 milliards d'euros par an, puis par l'Europe du nord et de l'est sous la pression militaire de la Russie. Il reste que les dépenses des États de l'Union ont baissé entre 2006 et 2015²⁶ de 30 %²⁷ pour l'Italie (23,8 Md\$, soit le 12^e rang mondial), 20 % pour l'Espagne (14,1 Md\$), 16 % pour les Pays-Bas (8,9 Md\$), 14 % pour le Danemark (3,5 Md\$) et de 7,2 % pour le Royaume-Uni (55,5 Md\$, soit le 5^e rang mondial). Avec une baisse de 5,9 %, la France a connu une évolution inverse de celle de l'Allemagne (+ 2,8 %), dont le budget atteint, avec, 39,4 Md\$, le 9^e rang mondial.

La réduction constante des dépenses militaires en Europe depuis 30 ans, à rebours des tendances mondiales, laisse la plupart des pays de l'Union dans l'incapacité de planifier ou de conduire des opérations militaires. Au mieux, ils peuvent accompagner de manière

²⁵ Annuaire des dépenses mondiales, SIPRI, avril 2016.

²⁶ Annuaire des dépenses mondiales, SIPRI, avril 2016.

²⁷ Les pourcentages d'évolution sur la période sont en dollars 2014 et les budget 2015 en dollars 2015.

limitée des interventions lancées par d'autres, au premier rang desquels les États-Unis.

L'Europe a ainsi délégué la responsabilité de sa sécurité à l'OTAN. Or, les États-Unis sont engagés dans un mouvement de repli et de pivot vers l'Asie. Aussi, le maintien de leur présence sur le continent se trouve de plus en plus subordonné à un relèvement de l'effort de défense de leurs alliés européens. Alors que les effectifs militaires cumulés des États de l'Union européenne (1,48 million) sont proches de ceux des États-Unis (1,5 million), le montant cumulé des budgets des États membres (183 milliards €) est 3,2 fois inférieur à celui de l'Amérique (587 milliards €)²⁸. Les dépenses en capital pour la recherche, le développement et la fabrication des équipements sont, quant à elles, 3,5 fois inférieures²⁹.

L'Union européenne, en tant que telle, ne dispose ni de compétences ni de réelles coopérations en matière de défense et de sécurité. Ainsi, malgré la déflagration politique qu'il constitue, le Brexit pourrait n'avoir que des conséquences marginales en matière de défense, de renseignement et de sécurité tant est modeste le rôle de l'Europe dans ces domaines. Seules fonctionnent les coopérations bilatérales, notamment entre la France et le Royaume-Uni. Néanmoins, celles-ci ne sauraient suffire pour assurer la sécurité d'un territoire disposant de 13 983 kilomètres de frontières extérieures, soit davantage que les États-Unis, et ayant fait, pour les États participant à l'espace Schengen, le choix de la libre-circulation des personnes à l'intérieur de ces frontières.

²⁸ Fondation Robert Schuman, question d'Europe n° 360, 8 juin 2015.

²⁹ Si la population de l'UE représente environ 7 % de la population mondiale, et que sa richesse représente 22 % du PIB mondial, la part des dépenses militaires de l'UE ne représentait plus en 2013 que 18 % des dépenses mondiales (contre 29 % en 1996).

L'Union a le devoir d'assurer la sécurité de son territoire, de sa population, de ses infrastructures essentielles et de ses institutions. Or, pour l'heure, elle a totalement failli, comme l'a montré la multiplication des attaques terroristes sur son sol et contre ses citoyens. L'un des symboles éclatants de son inconscience et de son impuissance a été donné par le registre européen des passagers aériens, n'a été adopté par le Parlement européen qu'après neuf années de discussions et ce pour être vidé de toute portée par la suite³⁰. L'échange d'informations ne sera pas automatique mais se fera sur demande motivée, chacun veillant à garantir sa souveraineté. Par ailleurs, il n'existe aucun fichier européen regroupant les suspects de terrorisme.

Responsabilité exclusive des États, la politique de défense et de sécurité reste lettre morte au sein de l'Union européenne. Actuellement, les États membres de l'UE n'ont pas de vision commune : pour certains, la reconstruction de la crédibilité de dissuasion conventionnelle et la défense collective face à une Russie renaissante renforcent l'intérêt du pilier OTAN alors que d'autres souhaitent pouvoir conduire des opérations européennes de gestion de crise et intensifier leurs efforts. Cette faible convergence stratégique et l'insuffisance des moyens accordés à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sont d'autant plus inquiétants que les États-Unis poursuivent leur désengagement du continent, évolution qui risque de s'accroître par le cours pris par l'élection présidentielle américaine³¹.

³⁰ Le registre européen des passagers aériens est connu sous l'acronyme PNR (*Passenger Name Record*).

³¹ Donald Trump a ainsi déclaré dans une interview au Washington Post du 21 mars 2016, puis dans une autre interview à la chaîne CNN que « les États-Unis ne peuvent plus se permettre de supporter autant le fardeau de la sécurité occidentale ».

L'Europe peut se prévaloir de quelques opérations militaires réussies, quoique limitées, à l'image d'ARTEMIS (1 800 hommes) ou ATALANTE (1 200 hommes, 4 à 7 navires) ainsi que des missions d'appui civil dans la gestion de crises. Toutefois, ces interventions restent d'une ampleur très réduite, mobilisant de faibles effectifs puisque le déploiement le plus important a porté sur 3 700 hommes dans le cadre de la mission EUFOR TCHAD RCA en 2008-2009. De surcroît, la prise de décision par le Conseil européen est généralement tardive et la génération de force lente.

EUFOR RCA : un exemple de mise en œuvre tardive

Alors que fin 2013, les menaces de génocide se précisaient en République centrafricaine, une action a été décidée le 15 janvier 2014. Le concept de gestion de crise (CMC) a été approuvé et le quartier général d'opération désigné le 20 janvier (à Larissa en Grèce). Le commandant de l'opération a été choisi le 10 février. La décision de lancer l'opération fut prise le 1^{er} avril (soit près de trois mois après). La capacité opérationnelle initiale a été annoncée le 30 avril et la pleine capacité le 15 juin, soit cinq mois après. Il y a eu 7 conférences de générations de force entre février et juillet 2014. Il a donc fallu 71 jours entre l'approbation du CMC et la décision de lancer l'opération, alors qu'il faut cinq jours en théorie dans le concept des groupements tactiques. Pourtant l'effectif de la force n'était que de 700 personnes. Les opérations de l'UE sont de fait organisées autour de coalition *ad hoc* entre des partenaires dont les modes de commandements et d'organisation, les cultures, les règles d'engagement sont hétérogènes.

Enfin, dans le domaine industriel, malgré quelques programmes comme l'A400M ou le programme MUSIS d'imagerie satellitaire, il reste de nombreux « trous capacitaires » et des surcapacités. Sur un budget annuel d'investissement européen de défense d'environ 50 Mds€, seuls 8 à 9 Mds€ sont investis dans des programmes de coopération, soit moins de 20 % du total. Ce pourcentage est stable depuis plus de dix ans alors que les pays européens se sont donnés, en novembre 2007, l'objectif de consacrer 35 % à la R&D dans le cadre des missions fixées à l'AED³². Compte tenu des contraintes budgétaires, il est pourtant impératif d'investir ensemble. Les principaux échecs de la coopération s'expliquent par l'absence d'accord sur les besoins, le retrait de certains participants et les délais excessifs de lancement.

Le traité de Lisbonne reste lettre morte. « Ainsi, l'objectif selon lequel *« les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires »* (article 42-3) mais aussi les dispositions *« opérationnelles »* du texte, en particulier celles relatives à la coopération structurée permanente (article 42-6) ou encore à l'exécution de missions pour le compte de l'Union (article 44-1), n'ont pas été mises en application. Les seules réalisations du traité concernent la création d'institutions nouvelles qui impliquent la Commission et le Parlement pourtant privés de tout pouvoir de décision en matière de sécurité (Haut représentant, Agence européenne de défense ou Service diplomatique).

Il est pour le moins paradoxal d'inscrire un tel texte dans un cadre communautaire, qui impose d'agir à 28, alors que les États membres ne sont d'accord ni sur la stratégie, ni sur l'usage de la force³³. »

³² Fondation Robert Schuman, « Pour un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense », question d'Europe n° 360, 8 juin 2015.

³³ *Ibid.*

Faire l'Europe de la sécurité « par le haut » et par les institutions reste le meilleur moyen de la condamner à l'échec. « À l'inverse, les accords régionaux de défense se sont multipliés sur le continent européen en dehors des traités³⁴. » La coopération de défense nordique et de la Baltique³⁵, les accords du Benelux, de Visegrad³⁶ ou de Lancaster House³⁷ ont ainsi démontré l'aptitude des armées européennes à coopérer et à construire une Europe de la défense « par le bas », facilitées par l'interopérabilité expérimentée au sein de l'OTAN.

Les restrictions mises aux ambitions et aux moyens de la PSDC posée dans les traités (Nice et Lisbonne) ne lui auront pas permis d'atteindre un niveau opérationnel susceptible d'en faire une alternative crédible dans le cas où les États-Unis décideraient de ne plus s'engager. Déjà, Henry Kissinger rappelait qu'*« une politique de défense est une défense au service du politique. L'affirmation de la première dépend des buts de la seconde »*. Or, l'absence d'une politique étrangère commune empêche la construction d'une politique de sécurité pour l'Europe. Enfin, la crainte d'une remise en cause de l'exclusivité de l'OTAN, alors même que les États-Unis sont aujourd'hui favorables à une Europe de la défense, demeure forte.

En l'état actuel, la politique européenne de défense et de sécurité n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle se limite, dans le meilleur des cas, à des interventions extérieures au coup par coup et ne repose pas sur une stratégie de sécurité collective destinée à protéger la population et le territoire de l'Union. L'absence de tout contrôle des frontières extérieures comme le chaos et la panique qui ont prévalu lors de la

³⁴ Fondation Robert Schuman, *op. cit.*

³⁵ Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Pays Baltes.

³⁶ République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Pologne.

³⁷ Royaume-Uni, France.

crise des réfugiés en témoignent.

Robert Schuman écrivait que « *les Européens seront sauvés dans la mesure où ils seront conscients de leur solidarité devant un même danger* »³⁸. Ce n'est malheureusement pas le cas. Pour l'heure, la sécurité des Français ne peut compter sur le système européen et repose tout entière sur des dispositifs nationaux conséquents, mais à la limite de leurs capacités et très mal coordonnés.

2.2. Les fragilités croissantes du dispositif français de sécurité nationale

2.2.1. Des moyens conséquents

Militaires, civils de la défense, forces de police, douaniers, pompiers et agents de sécurité privée : plus d'un million de personnes qui contribuent à la défense, à la sécurité et à la protection de nos concitoyens ; soit environ 3,5 % de la population active³⁹, ou 1,5 % de la population totale⁴⁰.

Constituant un premier cercle, les 208 000 militaires⁴¹ ainsi que

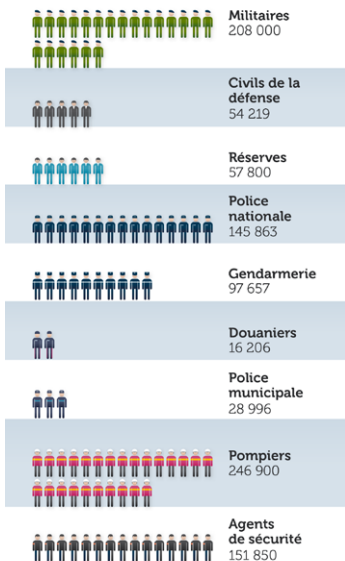
³⁸ *Pour l'Europe*, Nagel éditions, Paris, Fondation Robert Schuman, 2010.

³⁹ En 2013, selon l'enquête Emploi, la population active est estimée à 28,6 millions de personnes de 15 ans ou plus en France métropolitaine. Elle regroupe 25,8 millions d'actifs ayant un emploi et 2,8 millions de personnes au chômage. Le reste de la population âgée de 15 ans ou plus constitue la population inactive au sens du Bureau international du travail (BIT), c'est-à-dire les personnes ne travaillant pas et ne recherchant pas activement un emploi ou n'étant pas disponibles rapidement pour en occuper un.

⁴⁰ Au 1^{er} janvier 2016, l'Insee estime la population française à 66,6 millions de personnes.

⁴¹ Plafond des effectifs budgétaires 2016 ; non comptabilisés 63 824 civils de la Défense.

les 240 000 policiers et gendarmes (forces de police) assurent notre sécurité sur le territoire et en opération extérieure. La France dispose en outre de près de 55 000 personnels civils de la défense, 58 000 réservistes, toutes forces publiques confondues, de 29 000 policiers municipaux, de 16 000 douaniers, de 247 000 pompiers, dont 194 000 volontaires, et d'environ 150 000 agents de sécurité privée⁴².



Source : PLF 2016, bilan DGSCG/SDIS

⁴² Déclaration annuelle de données sociales (DADS-INSEE, 2013), code NAF 80.10Z. Sont exclus du champ, les personnels intervenant exclusivement dans les domaines de la protection rapprochée, de l'installation de systèmes de sécurité (80.30Z), de la formation ou du transport de fonds.

Plus d'un million de personnes assurent la sécurité de la France

Le budget total consacré aux forces publiques de défense et de sécurité est estimé à 63,3 Md€, dont 83 % de dépenses de fonctionnement et 17 % de dépenses d'investissements⁴³. Le budget consacré aux forces de défense et de sécurité est constitué à 90 % de dépenses militaire et de police. La masse salariale représente 75 % des dépenses de fonctionnement. Avec un effectif de 885 000 personnes, les forces publiques de défense et de sécurité représentent une masse salariale estimée en 2016 à 39,9 Md€⁴⁴. En matière d'investissements, la défense pèse pour 88 % des dépenses contre seulement 3 % pour les forces de police⁴⁵.

⁴³ Sur la base du PLF 2016 et des derniers bilans disponibles sur les SDIS.

⁴⁴ La masse salariale de l'ensemble des agents de sécurité privée est estimée quant à elle à 4,5Md€ en 2015.

⁴⁵ En ce qui concerne les polices municipales, le budget de fonctionnement 2015 se situe à 75 000 euros en moyenne (hors personnel). Celui-ci varie de quelques milliers d'euros à plusieurs centaines selon les villes et est consacré à l'achat de tenues, aux fournitures, aux carburants... En matière d'investissement, les charges varient sensiblement d'une année à une autre, et d'une ville à une autre, selon les acquisitions de véhicules, la construction de bâtiments, la mise en place de systèmes de vidéo-protection. Le budget total (charges de personnel incluses) d'une police municipale dans une ville peut s'établir à moins de 100 000 euros et dépasser le million d'euros pour les villes les plus dotées (plus de 70 policiers municipaux). Les dépenses liées à l'installation, l'entretien et le suivi de la vidéo-protection occupent une part de plus en plus importante au fil des années, moyenne annuelle de 300 000 euros, et représente plus des deux tiers des dépenses d'équipement consacrées à la sécurité et à la prévention de la délinquance.

Dépenses des forces publiques contribuant à la sécurité nationale (en Mds€)

Origine des dépenses	Fonctionnement	<i>dont Masse salariale</i>	Investissement	Total
Militaires et civils de la défense	29 989	19 129	9 135	39 304
Police nationale	9 474	8 786	259	9 733
Gendarmerie	8 009	6 896	103	8 112
Douaniers	1 301	1 140	39	1 340
Police municipale	NC	624	NC	NC
Pompiers	3 990	3 192	870	4 860
Total des dépenses – Forces publiques de défense et de sécurité	52 763	39 904	10 586	63 349
Part des dépenses Défense (%)	57 %	48 %	88 %	62 %
Part des dépenses Forces de police (%)	33 %	39 %	3 %	28 %
Part cumulé des dépenses Défense et forces de police	90 %	87 %	91 %	90 %

Source : PLF 2016, bilan DGSCGC/SDIS.

Avec 450 000 militaires, gendarmes et policiers, la France dispose aujourd'hui de forces de défense et de sécurité importantes, bien entraînées et à la compétence reconnue. Après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'armée française restera le seul appareil de défense européen de rang mondial. Vecteur de sécurité sur le territoire national, de projection et d'influence politique et diplomatique, notre capacité militaire est indissociable du dynamisme de

l'industrie et de l'innovation. L'investissement en recherche et technologie atteint 3,6 Mds€ en 2015. La commande publique à l'industrie d'armement française est orientée vers le « haut de gamme », notamment pour tout ce qui touche à la dissuasion nucléaire.

La France dispose ainsi d'un ensemble cohérent de capacités qui lui permet d'intervenir sur la quasi-totalité du spectre des actions militaires :

- des moyens de renseignement autonome ;
- une force de dissuasion nucléaire articulée autour de deux composantes (sous-marine et aérienne) ;
- une capacité à entrer en premier sur un théâtre d'opérations ;
- la maîtrise des opérations spéciales ;
- une capacité de projection conventionnelle. La France est la seule grande puissance, après les États-Unis et la Russie, à détenir les trois capacités navales majeures (porte-avions, navires amphibie et sous-marins nucléaires d'attaque).

Du côté des forces de sécurité intérieure, la capacité d'action des 145 863 policiers et des 97 657 gendarmes repose avant tout sur le maillage territorial qu'elles assurent, sur leur complémentarité et leur capital humain. Les composantes matérielles et les capacités technologiques sont beaucoup moins développées que dans les forces armées.

La coexistence des deux forces de sécurité intérieure, consacrée par la loi du 3 août 2009, fonde la liberté de choix reconnue au juge et garantit leur indépendance. Si la préservation du statut militaire de la gendarmerie est acquise, le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, avec le préfet comme unique autorité opérationnelle, a fortement amélioré la coopération de la police nationale et de la gendarmerie.

Les forces de défense et de sécurité intérieure en France

ARMÉE DE TERRE	
Effectifs Militaires	111 628
Blindés	6 898
<i>dont chars de combat Leclerc</i>	200
<i>dont blindés à chenille</i>	155
Équipement du combattant Félin	18 552
Systèmes d'armes antichars	1 312
Hélicoptères	285
Artillerie classique (<i>canons de 155 mm, VOA et mortiers de 120 mm</i>)	350

ARMÉE DE L'AIR	
Effectifs	43 597
Avions de combat	202
<i>dont Rafale (polyvalents)</i>	76
<i>dont Mirage 2000 N (nucléaire et assaut conventionnel)</i>	23
<i>dont Mirage 2000 D (assaut conventionnel)</i>	63
<i>dont Mirage 2005-5 et 2000 C (défense aérienne)</i>	34
Avions de transport	80
<i>dont C160 Transal et C130 Hercules (transport tactique)</i>	41
<i>dont A400M Atlas (transport tactique à allonge stratégique)</i>	7
Hélicoptères (<i>Fennec, Caracal, Super Puma et Puma</i>)	80
Drones (<i>vecteurs aériens - Harfang et Reaper</i>)	7

MARINE	
Effectifs	36 044
Bâtiments de combat et de soutien	71
<i>dont Frégates de premier rang</i>	16
<i>dont Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE)</i>	4
<i>dont Sous-Marins nucléaires d'attaque (SNA)</i>	6
Chalandes et engins de débarquement	19
Patrouilleurs et vedettes de gendarmerie	30
Porte-avions	1
Groupe aérien embarqué (<i>Rafale, Super-Étendard modernisés, Hawkeye - E2C</i>)	58
Hélicoptères de combat et de sauvetage	54

GENDARMERIE		
Effectifs		97 657
	<i>dont GIGN</i>	380
Brigades		3 119
Escadrons mobiles		108
Véhicules		30 155
	<i>dont véhicules légers</i>	23 323
	<i>dont motos</i>	3 468
	<i>dont blindés</i>	166
	<i>dont véhicules spéciaux</i>	2 313
Hélicoptères (EC 145, EC 135 et Ecureuils)		56

POLICE		
Effectifs		145 863
	<i>dont RAID</i>	170
	<i>dont BRI-PP</i>	50
Compagnies de service général (dites compagnies maintien de l'ordre)		60
Véhicules légers		27 980
	<i>dont cyclo Scooters</i>	1 797
	<i>dont motos</i>	3 201
	<i>dont véhicules légers</i>	17 011
	<i>dont utilitaires</i>	5 971

2.2.2. Les tensions capacitaires ne permettent plus de régénérer les forces

« Nous sommes au taquet de nos contrats opérationnels », a déclaré le général Pierre de Villiers, lors d'une rencontre avec l'association des journalistes de défense⁴⁶. La France est de fait engagée sur de très nombreux théâtres, notamment les fronts syriens et irakiens (opération Chammal), sahéliens (opération Barkhane) et intérieurs (dispositif Sentinelle), auxquels s'ajoutent des présences militaires en Libye, au

⁴⁶ L'armée française ne peut pas ouvrir un nouveau front en l'état, 29/01/2016, Reuters.

Nigéria ou sur la frontière orientale de l'Europe. Ce surengagement des armées entraîne une consommation accélérée de leur potentiel et s'effectue au détriment de la préparation opérationnelle.

Forces déployées au 12 janvier 2016 et dépassement des contrats opérationnels du *Livre Blanc*

TOTAL DES FORCES DÉPLOYÉES	33 949
Engagement sur le territoire national	12 885
Opérations extérieures	9 823
Forces de souveraineté	7 607
Forces de présence	3 634

OPÉRATIONS/MISSIONS		EFFECTIFS
Métropole	Sentinelles	10 000
	Posture permanente de sûreté aérienne	963
	Posture permanente de sauvegarde maritime	1 232
	<i>Search and rescue</i> (SAR)	42
	Autres missions intérieures	250
Outre-Mer	Harpie (lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane)	324
	<i>Titan</i> (protection du centre spatial guyanais)	74

Notre outil de défense s'érode progressivement sous l'effet de la réduction de son format et de la multiplication des opérations. La diminution des effectifs militaires entre 2000 et 2015 est en effet allée de pair avec la réduction des équipements et du maintien en conditions opérationnelles. Faute de « régénération », le potentiel des armées françaises connaîtra une chute brutale dans les années 2020.

Des forces épuisées

Aujourd'hui plus de 30 000 hommes de l'armée de Terre sont déployés dans des opérations.



Il faudrait donc 120 000 soldats pour faire face aux conditions d'intervention actuelles. Or, l'armée ne disposant que de 77 000 hommes, il en manque 43 000 pour garantir la capacité des armées à intervenir.

Source : PLF 2016, bilan DGSCGC/SDIS

Le parc d'équipements vieillit et, bien que des matériels de nouvelle génération soient récemment entrés en service – avion Rafale, véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) et hélicoptères Tigre –, les armées disposent encore de matériels datant des années 1970 (véhicule de l'avant blindé – VAB, frégates anti sous-marines), voire des années 1960 (ravitailleurs C135 FR). Le niveau des engagements impose par ailleurs un rythme extrêmement soutenu d'utilisation

des équipements. Leur intensité réduit leur durée de vie et impose une maintenance accrue.

Quelques exemples de matériels anciens en service

	NOMBRE EN 2013	ANNÉE DE MISE EN SERVICE
Ravitailleurs C135 FR	14	1964
Avions Transall C 160	40	1967
Hélicoptères Gazelle	133	1971
Frégates anti sous-marine	7	1979
Blindés VAB	3447	1976
Chars AMX10 RC	266	1980

L'insuffisance de crédits alloués au maintien en condition opérationnelle (MCO) a provoqué un effondrement de la disponibilité des matériels au début des années 2000. La remontée des crédits (de 2,5 Mds€ en 2001⁴⁷ à près de 5,3 Mds€ estimé en 2015⁴⁸) a permis d'enrayer la chute de la disponibilité et de préserver – autant que possible – l'activité. Plusieurs facteurs viennent toutefois aujourd'hui atténuer la portée de cet effort : la consommation importante du potentiel en opérations, le vieillissement du fait d'une modernisation trop lente, une augmentation du coût de détention et d'utilisation supérieure au rythme de l'inflation.

⁴⁷ Cour des comptes, *Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires*, septembre 2014.

⁴⁸ Marty et Recalde.

Taux de disponibilité de quelques grands équipements

	1997	2008	2013
Aéronefs de l'armée de l'air	65	60	41
Aéronefs de l'armée de terre		48	41
Aéronefs de la marine		41	38
Frégates		52	60
Sous-marins nucléaire d'attaque	70	40	60
Chars AMX10 RC		57	55
Blindés VAB	82	68	62
Blindés VBCI			80

Source : Cour des comptes, *Le MCO des matériels militaires*, 2014.

Les heures d'entraînement étant insuffisantes pour régénérer la force, les forces vivent sur leurs acquis. Les engagements en OPEX et les tensions logistiques pèsent lourdement sur la capacité d'entraînement :

- les heures d'entraînement des pilotes sont inférieures aux normes OTAN : en 2014, par exemple, un pilote de chasse de l'armée de l'air ne vole en moyenne que 150 heures par an (hors simulations), soit 30 heures au-dessous de ce que l'OTAN recommande pour l'entraînement ;
- dans le domaine naval l'objectif de 100 jours de mer n'est pas atteint (86 jours de mer pour l'ensemble de la flotte) ;
- enfin, les jours d'activités opérationnelles par homme (JPO) de l'armée de terre ont été de 83 jours ; soit sept jours de moins que l'objectif de 90 jours fixé par la Loi de Programmation Militaire (LPM).

Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

	TEMPS D'ENTRAÎNEMENT 2012	TEMPS D'ENTRAÎNEMENT 2014	OBJECTIF LPM OU NORMES OTAN
Jour d'activité par homme (Terre)	109	83	90
Heure de vol par pilote d'hélicoptère (Terre)	170	156	180
Heure de vol par pilote de chasse	169	150	180
Jour de mer par bâtiment marine	89	86	100

Source : Projet de loi de finances, 2015.

Le déclenchement sans délai, puis la pérennisation de l'opération Sentinelle, ont amené à réviser le niveau de la préparation opérationnelle en 2015, réduisant d'environ 30 % les journées consacrées à l'entraînement.

Les tensions capacitaires sont tout aussi préoccupantes au sein des forces de police et de gendarmerie.

La multiplication des attentats et la montée des préoccupations sécuritaires se traduisent par un surcroît d'activité important des forces de sécurité intérieure. Elles sont confrontées à une hausse sans précédent de la menace terroriste et à une crise migratoire de grande ampleur, auxquelles s'ajoutent la répression quotidienne de la délinquance, la multiplication des mouvements sociaux et le maintien de l'ordre. Le renforcement récent des effectifs ne masque pas une certaine « paupérisation » des forces de sécurité intérieure, qui ne disposent pas des moyens suffisants pour assurer leurs missions.

À titre d'illustration, « le parc automobile de la police nationale, au 1^{er} janvier 2014, se composait de 28 190 véhicules (deux roues, véhicules légers et utilitaires confondus), dont l'âge moyen au

1^{er} janvier 2014 était de près de six ans, chiffre en constante augmentation. Les besoins de renouvellement pour le parc léger ne peuvent être appréciés à partir du seul critère d'âge. En effet, dans la mesure où les véhicules de police sont utilisés 24 heures sur 24, le critère prépondérant est le kilométrage ; le seuil de remplacement étant fixé à 150 000 kilomètres. Dans la pratique, il n'est pas rare que les véhicules continuent à être utilisés jusqu'à 300 000 kilomètres⁴⁹. Sur la période 2015–2017, compte tenu des critères d'âge et de kilométrage, près de 11 000 véhicules devraient être renouvelés. Or, avec seulement 30 M€ annuels consacrés à l'acquisition des véhicules, 6 800 véhicules obsolètes n'ont pas été remplacés. S'agissant de la gendarmerie, le même constat peut être effectué : en 2016, seuls deux véhicules sur trois nécessitant un remplacement seront effectivement renouvelés^{50,51} ».

La gendarmerie a également revu à la baisse ses ambitions de modernisation de sa flotte d'aéronefs. « En raison d'un contexte budgétaire défavorable, la dernière commande portant sur 25 appareils (EC 135) a dû être réduite à 3 appareils⁵². » La pénurie chronique d'hélicoptères constitue l'une des faiblesses chroniques de notre appareil de sécurité.

En ce qui concerne les ressources humaines, la comparaison entre l'exécution budgétaire 2009 et les crédits demandés pour 2016

⁴⁹ Rapport général au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, de M. Albéric de Montgolfier, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », 19 novembre 2015.

⁵⁰ Le respect strict des critères de réforme des véhicules soit huit ans et 200 000 km nécessiterait en réalité le remplacement de 3 000 véhicules par an, soit un besoin annuel d'environ 60 M€.

⁵¹ Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015, par Valérie Rabault..

⁵² *Ibid.*

montre que les moyens de fonctionnement et d'investissement sont inférieurs de 336 M€ en 2016. La part des dépenses de personnel au sein des budgets de la police et de la gendarmerie atteint 87,6 %, ce qui grève fortement la capacité d'investissement du ministère de l'Intérieur et réduit la capacité opérationnelle des policiers et des gendarmes.

La faiblesse de l'investissement, même si l'on peut relever une amélioration sur la dernière période, est par ailleurs très préoccupante. S'agissant de la police nationale, après une baisse de 17,8 % entre 2007 et 2013, le budget a connu une légère augmentation en 2014 avec des moyens portés à 937,8 M€, découlant très largement des besoins liés à l'opération de relogement des services de la police judiciaire de Paris aux Batignolles (22,45 M€) et à la montée en puissance de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), dont le budget est passé de 24 M€ à 34 M€. En 2015, cette tendance se poursuit avec une augmentation de 4 % des crédits de paiement et de 6,8 % des autorisations d'engagement. Outre les opérations immobilières et le renforcement de la DGSI, l'effort se concentre sur les technologies et la modernisation des systèmes d'information.

S'agissant de la gendarmerie nationale, la dotation pour les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention s'est élevée en 2015 à 1,3 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 1,2 Md€ en crédits de paiement (CP). Le budget de la gendarmerie, hors rémunérations et charges sociales, a été réduit de près de 25 % en six ans, puisqu'il approchait les 1,5 Md€ avant la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et qu'il se situe, depuis 2013, aux alentours de 1 Md€. Sa stabilisation est donc impérative.

Or, la hausse récente des crédits ne supprime pas les tensions que subissent les forces de sécurité.

Selon les chiffres publiés dans un rapport de la Cour des comptes (mars 2013), dans les projets de loi de finances, la police et la gendarmerie ont perdu plus de 9 000 postes entre 2007 et 2012, en raison notamment du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Les effectifs avaient, en revanche, augmenté entre 2002 et 2007 (+ 7 000 postes), d'où une baisse relativement faible sur la totalité de la période entre 2002 et 2012 (– 2 000 postes). Malgré l'annonce du gouvernement de créer 5 000 emplois supplémentaires de policiers et de gendarmes d'ici 2017⁵³, de nombreux freins existent, notamment la saturation des écoles de formation et surtout la gestion du temps de travail dans la police. En effet, en raison de la suractivité mais aussi de la faiblesse des horaires effectifs de travail, les heures supplémentaires s'accumulent. L'impossibilité pour les policiers de récupérer les repos qui leur sont dus en contrepartie de services supplémentaires aboutit à de fortes tensions sur les ressources humaines, auxquelles s'ajoute l'accumulation des heures récupérables. Après les suppressions d'emplois enregistrées depuis 2006, les effectifs de policiers sont ainsi souvent proches du niveau minimal nécessaire à la continuité du service.

Enfin, la directive européenne relative au temps de travail prescrit des périodes minimales de repos difficilement compatibles avec le principe de disponibilité inhérent notamment au statut militaire. Sa transposition ne manquerait pas de générer des besoins supplémen-

⁵³ « afin de porter le total des créations d'emploi de sécurité à 10 000 sur le quinquennat. [...] Cela permettra simplement de restaurer le potentiel des forces de sécurité au niveau qu'elle connaissait en 2007. » Ces créations de postes « bénéficieront aux services de lutte contre le terrorisme, à la police aux frontières, et plus généralement à la sécurisation générale du pays », *Le Monde*, 16 novembre 2015.

taires en personnel dans un moment de tensions capacitaires déjà très fortes. Selon une première estimation des armées, l'application de cette directive nécessiterait 10 % de postes équivalent temps plein (ETP) supplémentaires, tout en portant atteinte au principe de disponibilité « en tout temps, en tout lieu » qui prévaut au sein des forces armées.

Directive européenne relative au temps de travail⁵⁴

« Dans un rapport thématique de juillet 2015, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire retient parmi les risques à maîtriser celui d'une « *banalisation de l'état militaire* », en raison notamment de l'évolution du droit communautaire. En effet, la directive 2003/88/CE relative au temps de travail prescrit des périodes minimales de repos difficilement compatibles avec le principe de disponibilité inhérent au statut militaire. Ainsi, la durée maximale du travail hebdomadaire est fixée à 48 heures, tandis qu'un repos journalier de 11 heures consécutives et un repos d'une journée par période de 7 jours sont prévus.

Comme le rappelle le Haut comité, « *jusqu'à présent, la France a considéré que cette directive n'était pas applicable* » aux militaires. Si l'article 1^{er} de la directive dispose qu'elle s'applique à « *tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE* », l'article 2 prévoit que la directive « *n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante* ».

⁵⁴ Projet de loi de finances 2016 : Sécurités (gendarmerie nationale ; police nationale).

Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne a encadré cette exception en précisant qu'elle « *ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint* ». Dès lors, les armées et la gendarmerie ne peuvent plus se prévaloir d'une exemption globale. Toutefois, le refus du Haut comité d'une « *application mécanique ou indifférenciée* » de la directive est justifié, afin de préserver le principe de disponibilité et de limiter les besoins supplémentaires en personnel qui pourraient résulter de sa transposition. »

2.3. Le cloisonnement et le manque de coordination des acteurs de la sécurité nationale

2.3.1. Une inaptitude chronique à penser la sécurité nationale

Agir de façon coordonnée sur les différents leviers dont la nation dispose pour se défendre, tel est le principe fondamental qui devrait guider la sécurité nationale. Ce défi, souligné à juste titre par les Livres blancs de 2008 et 2013, a pris une dimension nouvelle depuis la multiplication des attaques terroristes sur le sol national. Or, force est de constater que la sécurité nationale est restée enfermée dans une approche théorique. Face à des adversaires qui jouent de

nos cloisonnements, notre pays montre une incapacité notoire à « mobiliser de manière efficace et coordonnée les ministères compétents », pour reprendre les termes du *Livre blanc* de la défense et de la sécurité nationale de 2013. La France ne parvient ni à élaborer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes, ni à développer des logiques dites « d'approche globale ».

Qu'il s'agisse des phases de prévention des crises, des phases de gestion des crises ou des phases de stabilisation (post-crisis), nos institutions échouent à fédérer et coordonner des actions relevant de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure, comme l'exige pourtant aujourd'hui la lutte contre le terrorisme islamique. Cette dernière est éclairante tant le djihadisme se joue des frontières entre sécurité extérieure et intérieure et nous impose de réintégrer dans le champ de la sécurité des thématiques aussi diverses que la justice, l'éducation, l'insertion sur le marché du travail ou l'aide au développement.

Les pouvoirs publics français n'alignent pas, à court, moyen et long termes, les leviers d'action dont ils disposent. Et ce pour des raisons multiples :

- l'absence d'une doctrine de sécurité couvrant tous les champs ainsi que l'impossibilité de se référer à des objectifs politiques clairs et hiérarchisés ;
- le déficit de réflexion stratégique sur la finalité des actions engagées et de définition des priorités ;
- la fragmentation organique et décisionnelle des différentes administrations et des opérateurs, redoublée par un partage flou des responsabilités et par l'absence d'organismes en charge d'études prospectives à l'exception du ministère de la Défense ;
- la préférence marquée pour les stratégies dites « directes » et la

- difficulté à imaginer et conduire des stratégies indirectes ;
- la culture exclusive du ministère de l'Intérieur pour la gestion de l'urgence, allant de pair avec une réticence tout aussi marquée pour la planification ;
- l'évaluation insuffisante des politiques publiques, notamment en matière d'aide au développement.

Les opérations que nous menons à l'étranger comme en France en matière de lutte contre le terrorisme sont l'illustration de ces dysfonctionnements et de la criante insuffisance de la coopération entre l'ensemble des forces de sécurité. Sur le territoire national, Sentinelle en apparaît comme le révélateur.

2.3.2. Les difficultés de l'opération Sentinelle

L'État a décidé le déploiement des armées sur le territoire national de façon prolongée. En France, sous l'autorité du président de la République, chef des armées, l'organisation et l'emploi des forces armées sur le sol national sont placés sous le commandement opérationnel du chef d'État-Major des armées. Leur engagement s'inscrit dans la manœuvre d'ensemble de sécurité intérieure, placée sous la responsabilité politique et opérationnelle du ministre de l'Intérieur⁵⁵. De manière générale, sur le territoire national, les missions des armées relèvent de la responsabilité des autorités civiles, par voie de réquisition ou de demande de concours, en principe dans un espace et pour un temps limité et en fonction d'effets précis à obtenir.

Dans les années 1990, la France a innové en élaborant et en mettant en œuvre un plan permanent de prévention et de protection contre

⁵⁵ Article 1142 2 du code de la Défense.

la menace terroriste, impliquant les armées sur le territoire national. Sentinelle s'inscrit dans cette exception française⁵⁶.

Le modèle israélien

En Israël, l'armée (« Tsahal ») est uniquement déployée aux frontières extérieures et dans les territoires occupés de Cisjordanie. Sur le territoire national, contrairement aux idées reçues, l'armée n'est pas impliquée dans la lutte antiterroriste, qui relève des services de renseignement et de la police (ministère de l'Intérieur). Au quotidien, la protection des points sensibles relève de sociétés privées.

- au point de passage des marchandises vers Gaza, la sécurité est assurée par des « vigiles » en armes ;
- à la gare d'Ashkelon, les passagers passent sous un portique et font scanner leurs sacs sans le concours de l'armée ;
- les check points à l'entrée des territoires occupés sont souvent tenus par des agents privés ;
- il en est de même à l'entrée de la zone aéroportuaire de Lod, au sud de Tel Aviv, comme dans l'aéroport.

C'est en 1995, à la suite des attentats du RER à la station Saint-Michel et du métro Maison blanche, que l'État a instauré le plan Vigipirate (Plan Gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes). Depuis le *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale de 2008, les contrats opérationnels des armées comportent un volet attaché à la fonction de protection, allant au-delà des dispositifs Vigipirate.

⁵⁶ Cette spécificité trouve cependant également des traductions au Royaume-Uni principalement, en Italie et en Espagne à l'occasion de plans particuliers mis en place suite à des attaques terroristes.

Dans le cadre de l'opération Sentinelle (déclenchée le 12 janvier 2015), 7 000 soldats (issus majoritairement de l'armée de terre) sont déployés en permanence sur le sol national, avec une capacité maximale portée à 10 000 puis 11 000 hommes, engagée du 11 janvier au 22 février 2015 puis après le 13 novembre 2015⁵⁷.

Missions permanentes ou récurrentes (bilan 2014)

MISSIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	SURCÔÛTS EN M€
<i>Vigipirate</i> : terrestre	Armée de terre : 653 hommes/jour sur l'année Armée de l'air : 89 hommes/jour sur l'année	11,48
<i>Vigipirate</i> : renforcement posture de sûreté aérienne	Armée de l'air : 219 jours sur l'année	
<i>Vigipirate</i> : renforcement surveillance des approches	Marine :	
Maritimes	319 hommes/jours sur l'année	

L'engagement de l'armée de terre sur le territoire national est parfaitement légitime, dès lors que la sécurité des Français et les intérêts vitaux de la nation sont directement menacés par le terrorisme. Pour autant, le cadre, les objectifs et le déploiement opérationnel doivent être profondément repensés afin d'utiliser au mieux les compétences et les ressources rares dont disposent les forces armées.

⁵⁷ Après la dixième relève en décembre 2015, 70 000 militaires avaient déjà été engagés sur l'ensemble du territoire national dans cette opération à laquelle s'ajoutent des dispositifs permanents et les autres opérations intérieures (Harpie en Guyane...).

Sentinelle agit comme le révélateur des problèmes de coopération de la chaîne en charge de la sécurité nationale.

La gendarmerie est ainsi absente de l'opération Sentinelle, alors que son rôle de « garde nationale » aurait pu prendre tout son sens et qu'elle peut mobiliser quelque 2 000 gendarmes réservistes. Et ce d'autant que le coût moyen du réserviste de la gendarmerie – 80 euros par jour (hors pension) –, est inférieur à celui des forces armées qui est de plus de 100 euros (hors pension) par jour.

« L'articulation entre les chaînes de commandement civiles et militaires est réalisée au niveau central des deux ministères dans une instance commune pilotée par le ministère de l'Intérieur, et au niveau déconcentré, par les préfets de zone de défense et de sécurité⁵⁸. »

La coordination locale assurée par les préfets fonctionne bien, même si la chaîne actuelle de commandement des armées – c'est-à-dire l'organisation territoriale interarmées de défense –, a vocation à être renforcée aux niveaux opérationnels (départements et, surtout, zones de défense et de sécurité). À Paris cependant, un ajustement et un renforcement de la coordination civilo-militaire semblent indispensables, en particulier entre la Préfecture de police, le Gouverneur militaire et le ministère de l'Intérieur.

Le déploiement de Sentinelle a néanmoins souligné la difficulté de coordination entre le monde de la Défense, vertical et intégré, et celui de l'Intérieur, plutôt horizontal et déconcentré. L'autorité civile qui reste responsable a pu ressentir une volonté des armées de s'autonomiser dans le cadre de Sentinelle, craignant qu'une confusion s'installe entre « état d'urgence » et « état de siège ». Dans le même

⁵⁸ Rapport au Parlement, *Conditions d'emplois des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population*, 2016.

temps, les militaires se sont émus d'être utilisés comme des suppléants remédiant aux contraintes statutaires d'emploi de la police, sans disposer d'aucun renseignement lors de leurs opérations de la part de l'autorité civile.

Une nouvelle organisation a donc été décidée à l'été 2016. L'organisation des moyens reste de la compétence stricte des armées mais les manœuvres seront désormais présentées en amont au Préfet et les militaires de Sentinelle auront un accès amélioré au renseignement. L'armée sera également mieux connectée aux services territoriaux de la sécurité publique : tous les superviseurs Sentinelle devraient être dotés d'un poste de radio leur donnant accès au réseau Acropole de la police. Un entraînement spécifique aux procédures communes, ce qui n'est pas à l'ordre du jour, pourrait accroître l'efficacité des opérations intérieures et instaurer une meilleure confiance entre les forces de sécurité, y compris avec celles ayant la responsabilité spécifique de certains sites emblématiques ou sensibles comme les gares et les trains de la SNCF, le métro de la RATP, les aéroports, les installations d'EDF et ENGIE, etc.

Sentinelle doit en tout état de cause être conçue et conduite comme une opération militaire à part entière, en fonction des effets utiles à obtenir et répondant à des objectifs de moyen et de long terme. À l'instar des postures permanentes adoptées par l'Armée de l'air et la Marine nationale dans leur environnement spécifique, l'Armée de terre – qui arme Sentinelle à 94 % – devrait se voir confier la responsabilité du dispositif de Protection dans le Milieu Terrestre et permettre ainsi à son chef d'État-Major d'être l'interlocuteur privilégié de l'autorité préfectorale. Elle ne doit enfin pas peser sur les besoins d'entraînement et de régénération de nos forces et entamer notre potentiel déjà modeste de projection à l'extérieur.

* * *

**

Il ne fait aucun doute que la montée des risques sécuritaires et la remontée des menaces stratégiques sont durables. La France et l'Europe ont donc le devoir impératif de s'y adapter rapidement si elles ne veulent pas voir mises en péril leurs citoyens et leurs institutions. Ceci implique de réinvestir dans la sécurité mais surtout de repenser profondément leur stratégie et de mieux coordonner les différents acteurs, tant au niveau national qu'au niveau européen. Quand une doctrine et une politique ont échoué, il faut en changer.

LA REFONDATION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Il nous faut refonder la sécurité nationale. Des réformes majeures s'imposent pour améliorer la protection de nos concitoyens et adapter notre système de sécurité à un monde de plus en plus incertain. D'où la nécessité de réviser les finalités et l'organisation de notre dispositif, les ressources qui lui sont allouées et le cadre européen dans lequel il s'inscrit.

3.1. Une stratégie globale de sécurité nationale

Il est indispensable de repenser dans toutes ses dimensions la façon dont la sécurité nationale est organisée et mise en œuvre. « *Relancer la stratégie de sécurité interministérielle* » ne suffit plus pour reprendre l'expression du *Livre blanc* de la défense et de la sécurité nationale de 2013 qui rappelait que « *l'expérience des crises récentes a montré que nos capacités civiles, dans les actions de prévention comme dans la reconstruction après un conflit, sont encore insuffisantes, faute, notamment, qu'aient pu être créées les conditions permettant la mobilisation efficace et coordonnée des ministères compétents* ». Nul ne peut aujourd'hui se satisfaire du constat de notre incapacité à mettre en œuvre une véritable approche globale de la sécurité.

L'objectif consiste à agir de façon efficace et coordonnée sur les différents leviers dont la nation dispose tant sur le territoire national que sur les théâtres extérieurs où nous intervenons. Cette contrainte d'efficacité doit être au cœur d'une réforme qui doit garantir, à tous

les niveaux, la cohérence des actions conduites, y compris entre le niveau de décision le plus élevé (le président de la République) et les zones d'opération où il faut combiner réactivité et cohérence, transversalité, et subsidiarité. Le principe clef qui guide la définition et la conduite de toute manœuvre stratégique repose sur la bonne articulation de trois niveaux essentiels : le niveau stratégique (qui définit la stratégie), le niveau opératif (chargé de la mise en œuvre) et le niveau tactique (responsable de l'exécution sur le terrain des actions concourant à la stratégie).

Si la stratégie de sécurité nationale définie dans les *Livres blancs* de 2008 et 2013 garde toute sa pertinence, elle n'a pas été déployée. Et ce en raison des failles du niveau intermédiaire, point de faiblesse chronique, qui doit permettre de conduire des manœuvres combinées d'acteurs variés délivrant des effets différents.

Cet art d'opérer sur tous les champs de la sécurité, tant sur le plan militaire que civil, est en passe de devenir un point fort des démocraties, comme la Russie en a fait la démonstration en Crimée et en Ukraine. À l'inverse, il est de moins en moins bien maîtrisé par les démocraties ce qui explique les échecs en chaîne de leurs récentes interventions, de l'Afghanistan à l'Irak en passant par la Libye et la Syrie. Reflet de l'histoire et de la culture de chaque nation, de ses valeurs, la maîtrise de l'art opératif conditionne notre liberté d'action et la capacité de la France à rester un acteur majeur du XXI^e siècle. L'aptitude à articuler, sur le temps court comme sur le temps long, l'action de tous les services de l'État, et plus généralement des organisations concourant à la sécurité, devient une clé de la souveraineté. Loin d'être un monopole militaire, elle concerne tous les acteurs participant à la sécurité de nos concitoyens. Elle doit être maîtrisée et pratiquée du sommet de l'État où se définit la stratégie

de sécurité nationale comme au sein des ministères en charge des missions opérationnelles (ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires Étrangères et du Développement).

3.1.1. Élaboration de la stratégie de sécurité nationale

Définie formellement pour la première fois dans le *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et confirmée par le *Livre blanc* de 2013, la stratégie de sécurité nationale a pour finalité de prendre en compte « *tous les phénomènes, risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation* ». Cette finalité garde aujourd'hui toute sa cohérence, tout comme les trois objectifs qui lui ont été associés(i) défendre la population et le territoire, (ii) contribuer à la sécurité européenne et internationale, et (iii) défendre les valeurs du pacte républicain. Cette définition conserve sa pertinence, sous réserve de replacer au second rang la défense des valeurs républicaines.

71

Le concept de sécurité nationale a de même été parfaitement explicité dans le *Livre blanc* de 2008 : « *la sécurité de la France, comme celle de l'Europe, doit donc être pensée de façon plus globale ; la stratégie de sécurité nationale doit embrasser aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques ; à ces objectifs (ceux de la sécurité nationale), concourent plusieurs politiques publiques : la politique de défense, en totalité, la politique de sécurité intérieure, pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité quotidienne et individuelle des personnes et des biens, et la politique de sécurité civile, d'autres politiques publiques, en premier lieu la politique étrangère et la politique économique* ».

Cette vision de la sécurité nationale a été réaffirmée par le *Livre blanc* de 2013 qui conclut en ces termes : « *il s'agit de veiller à la sécurité de la France en mobilisant les énergies dans un effort national, qui doit lui-même s'inscrire dans le cadre plus large de la construction d'une défense européenne efficace* ».

Le *National Security Council*

Créé par le *National Security Act* de 1947, afin de « conseiller le Président à partir d'une politique intégrant les facteurs militaires, intérieurs et internationaux de la sécurité nationale, et de permettre aux départementaux militaires et autres agences du gouvernement de coopérer efficacement en ce domaine ». Le président Truman souhaitait alors mettre fin aux arrangements opaques qui ne permettaient des conseils de guerre que dans les moments de crise, et aux luttes organisationnelles qui s'ensuivaient.

Centre du pouvoir à la Maison-Blanche en matière d'affaires diplomatiques et stratégiques, le NSC fait aujourd'hui partie d'un Bureau exécutif disposant de centaines de conseillers spéciaux, de hauts fonctionnaires et d'un budget annuel d'environ quarante millions d'euros. Son organisation est directement soumise à l'autorité du président. Le NSC s'est progressivement imposé comme l'agence centrale de l'élaboration de la politique étrangère. Si, à l'origine, il devait surtout exercer les fonctions d'organisme-conseil, il s'est affirmé comme l'organisation présidentielle de planification et de mise en œuvre de la politique étrangère, et ne se limite pas à un rôle de coordination.

Centre intellectuel et véritable agence de coordination de la politique étrangère, l'administration du NSC concourt à six fonctions principales :

- coordonner les politiques publiques de leur élaboration au suivi de leur mise en œuvre et à leur évaluation ;
- réviser et adapter des programmes de sécurité (analyse des tendances futures de la défense des États-Unis et de leurs conséquences pour la politique étrangère) ;
- rédiger des rapports transversaux permettant d'éclairer les choix par une série d'options et de recommandations ;
- coordonner les politiques de sécurité ;
- participer au service du président à la rédaction de discours, aux négociations secrètes, élaborer les stratégies de communication avec le Congrès, les médias et la société civile ;
- centraliser et interpréter les données des services de renseignement.

L'écart qui s'est creusé entre la cohérence des objectifs généraux assignés à la sécurité nationale et ses dysfonctionnements pratiques renvoie à de multiples dérives :

- les autorités politiques ne sont pas toujours capables d'« embrasser aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques » ;
- elles ne disposent pas des moyens d'arbitrer, de décider en toute connaissance de cause et surtout de suivre dans la durée les décisions prises ;
- le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) n'est pas en mesure, dans les faits, d'assurer les fonctions décisives de pilotage stratégique et de coordination ;

- l'efficacité générale du système reste conditionnée par une réforme de fond du ministère de l'Intérieur, comparable dans son ampleur à celle réalisée par le ministère de la Défense à l'issue de la Guerre du Golfe (1991) ; elle a été conçue autour de l'interarmisation du commandement et du renseignement, de la création du commandement des opérations spéciales, de la direction du renseignement militaire et surtout du Centre de Planification et de conduite des opérations – CPCO – au niveau stratégique et du commandement pour les opérations Interarmées au niveau opératif.

Aujourd'hui, ce ne sont pas les concepts qui sont défailants mais l'exercice de l'autorité politique⁵⁹.

Insuffisamment directif et précis, le *Livre blanc* contient tous les germes des insuffisances constatées et des échecs destinés à se répéter si rien ne change :

- les priorités ne sauraient être restreintes à leur caractère géographique et à une actualisation annuelle ;

⁵⁹ Issu du LBDSN de 2013, le paragraphe qui suit en est l'illustration : « *Au niveau stratégique, les priorités géographiques, en particulier, en termes de veille, d'anticipation et de prévention, devront être clairement déterminées et validées au niveau politique. Le comité de pilotage de la gestion civilo-militaire des crises coordonnera le suivi et l'actualisation annuelle de ces priorités. Un document cadre explicitant notre stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises sera publié ; Au niveau opérationnel, le dispositif retenu devra pouvoir s'appuyer sur une doctrine opérationnelle et des procédures interministérielles validées. Il devra mener une action de moyen et long terme, dans une logique tant de diplomatie d'influence que de diplomatie économique. Il devra également être en mesure de monter en puissance rapidement à l'approche d'une crise. Il s'appuiera dans ces situations sur l'installation, auprès du ministère des Affaires étrangères, de structures de réponse rapide composées de personnels mis à disposition représentant les différents départements ministériels compétents. Ces structures légères et réactives resteront en activité tout au long de la période critique cette approche globale interministérielle doit se traduire, sur le théâtre de la crise, par une délégation et un partage clair des responsabilités afin d'assurer la cohérence de l'action au contact des réalités du terrain* ».

- il ne s'agit pas de piloter la coordination civilo-militaire, mais de définir une stratégie globale et de veiller à sa mise en œuvre dans tous les champs d'exercice de la puissance publique ;
- il ne suffit pas d'explicitier notre stratégie sur le seul champ de la prévention et de la gestion civilo-militaire des crises, qui encore une fois n'est qu'un seul aspect dans la gestion de crise abordée sur un plan politique et stratégique ;
- le dispositif retenu exclut le court terme alors que, justement tout l'enjeu est de mêler les trois horizons et ne pas décorrélér la gestion du court terme (temps par excellence du politique) des enjeux de plus long terme ;
- dans la pratique, aucun dispositif ne saurait monter en puissance rapidement à l'approche d'une crise, parce que les crises sont souvent difficilement prévisibles et que l'objectif est de les prévenir ;
- la mise en place de structures légères et en activité tout au long de la période critique relève d'un aveu de faiblesse : elle révèle une posture systématiquement réactive alors qu'il faut anticiper ;
- enfin, l'appel à « une délégation de responsabilité et à un partage clair des responsabilités » n'a de sens que s'il s'accompagne d'une vision très claire des responsabilités assumées par les différents niveaux et des différentes chaînes de décision (et de commandement) qui les relient. Le niveau tactique doit être investi de l'entière responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie définie par le niveau central.

Afin de remédier au déficit chronique de stratégie et de coordination, il est impératif d'envisager la création, auprès du président de la République, d'un Conseil de sécurité nationale. Si cette idée n'est pas neuve, elle apparaît aujourd'hui incontournable pour répondre aux

risques et aux menaces qui pèsent sur la France. Ce conseil assurerait les missions suivantes :

- le pilotage des analyses globales sur la sécurité ;
- l'arbitrage entre les priorités ;
- la définition de stratégies globales et des politiques publiques afférentes ;
- la coordination de ces politiques publiques dans leur préparation et leur conception ;
- l'évaluation des coûts et bénéfices des options suggérées ;
- l'aide à la décision (conseil) par la préparation de rapports transversaux permettant au président de la République et au forum réuni de choisir parmi une série d'options et de recommandations ;
- la supervision dans leur mise en œuvre.

Le Conseil de sécurité nationale réunira en tant que de besoin les décideurs publics, accueillera si nécessaire des experts extérieurs ; intégrera la dimension du renseignement (absorption du Conseil national du renseignement – CNR dans cette instance) et de la prospective (connaissance et anticipation) et assurera la coordination entre sécurité extérieure et intérieure. Son secrétariat sera effectué par le SGDSN.

Proposition n° 1 : Mettre en place un Conseil de sécurité nationale (CSN) auprès du président de la République

- Le CSN est une instance de préparation des décisions du président de la République réunissant des décideurs publics et pouvant accueillir des experts extérieurs pour faire émerger une pensée stratégique (consolider la fonction stratégie-anticipation-analyse) et assurer la coordination de la sécurité intérieure et extérieure.
- Il n'exerce pas de missions opérationnelles contrairement aux *National Security Council* américain.

- Le SGDSN est recentré sur ses missions d'origine et sur la mise en cohérence des ressources concourant à la sécurité nationale (voir la proposition n° 8).

Simultanément, il est indispensable de préciser la doctrine qui doit s'appliquer aux interventions intérieures et extérieures, afin d'éviter la multiplication d'opérations dont les buts sont aussi incertains que leur durée est indéterminée, à l'image de Sangaris en Centrafrique. Toute intervention doit être assortie d'une stratégie de sortie, point faible des interventions extérieures occidentales récentes. Il convient de fait de reconnaître deux difficultés de principe : lutter militairement contre les groupes extrémistes violents requiert une action de longue haleine et ne se résume pas à une simple « campagne militaire » ; faire du *Nation building* est une ambition élevée que la France ne peut assumer seule. Ces deux difficultés doivent être prises en compte et justifient que les buts des opérations extérieures soient davantage explicités.

Une doctrine applicable aux opérations extérieures doit donc être définie, qui a vocation à s'appuyer sur les principes suivants :

- les opérations militaires doivent être motivées par une menace affichant son hostilité envers la France et capable de frapper sur le sol national, même si cette menace est lointaine ;
- les OPEX doivent répondre à une logique d'avantage comparatif ou de répartition avec nos partenaires de l'OTAN. La France en effet n'a pas les moyens de mener plusieurs OPEX simultanément et elle n'est pas capable de mener une OPEX seule : elle a besoin du renseignement américain, de l'appui militaire et logistique de ses partenaires européens.

- il est important de proportionner l'engagement français à l'influence stratégique que notre pays est susceptible d'exercer sur la conduite des opérations ;
- l'intervention doit s'appuyer sur une base légale, qu'il s'agisse d'un mandat international ou d'un accord de défense conclu avec un Gouvernement ;
- l'action militaire ne sera efficace à terme que si elle trouve un relai efficace auprès des forces armées et de sécurité locales. Ce relais ne s'improvise pas et doit être anticipé car il n'y a pas nécessairement dans les pays où la France intervient une capacité d'action militaire et un alignement d'intérêts stratégiques. Cette capacité de réponse se construit dans la durée par des actions de coopération politique et militaire, des actions de renseignement stratégique et de modelage de l'environnement.

Il va sans dire que le président de la République doit rester le décideur ultime et qu'il pourrait s'affranchir de ces principes, mais non sans avoir explicité sa décision. Il est en effet aussi essentiel de préserver la chaîne de décision efficace en matière de défense que d'imposer à tous les acteurs une discipline stricte qui évite de s'engager sans objectifs clairs.

Proposition n° 2 : Formaliser une doctrine de sécurité nationale jusqu'aux modalités de sortie et aux effets attendus de nos interventions intérieures et extérieures

- Donner une nouvelle cohérence entre défense et sécurité intérieure
- Définir une doctrine d'intervention extérieure : (i) mise en cause d'un intérêt national – sécuritaire, européen, économique, etc.

–, (ii) existence d'un mandat international, (iii) appel d'un gouvernement légitime et (iv) existence d'un scénario politique crédible de sortie de crise –.

- Stabiliser une doctrine d'intervention sur le territoire national.

3.1.2 Définition et mise en œuvre des stratégies opérationnelles

Dans la mise en œuvre de la stratégie, les trois ministères pilotes (ministère des Affaires étrangères et du développement international, ministère de la Défense et ministère de l'Intérieur) doivent disposer des moyens de concevoir, de commander et de contrôler les manœuvres. Elles devront être conduites en cohérence avec les stratégies proposées par le Conseil de sécurité nationale et validées par le président de la République.

79

En conséquence, chacun de ces ministères a vocation à exercer un leadership clair sur tout ce qui relève de son domaine d'action respectif (sécurité intérieure pour le ministère de l'Intérieur, sécurité extérieure pour le ministère de la Défense, aide au développement pour le ministère des Affaires étrangères) ; afin de leur permettre de maîtriser, au travers de centres opérationnels adaptés, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies dont ils ont la charge. Dans cet esprit, le ministère de l'Intérieur, et dans une moindre mesure le ministère des Affaires étrangères, s'appuieront sur des structures proches de celles dont dispose le ministère de la Défense (Centre de Planification et de Conduite des Opérations – CPCO – notamment). Cela leur permettra de lier enjeux stratégiques et objectifs tactiques, horizons de long terme et gestion de l'urgence, temps politique ou médiatique et temps stratégique.

Ainsi, dans le domaine clé de la lutte contre le terrorisme, il est essentiel de coordonner l'ensemble de la chaîne opérationnelle, du renseignement en amont jusqu'aux procédures judiciaires en passant par les forces d'intervention. Cette stratégie sera conduite par un centre opérationnel dédié et permanent auprès du ministre de l'Intérieur. Elle pourrait dès lors se décliner autour d'une triple réorganisation du ministère de l'Intérieur : la création d'un Centre Permanent pour les Opérations de Sécurité Intérieure ; la coordination renforcée des services de renseignement intérieur ; le regroupement du RAID, du GIGN et de la BRI en une Force d'intervention placée sous l'autorité d'une Direction des Opérations.

Un CPOSI, Centre Permanent pour les Opérations de Sécurité Intérieure

80

En matière de sécurité intérieure, l'absence d'un organe capable de relier réflexion et action opérationnelle ainsi que d'assurer un pilotage central des crises se fait cruellement ressentir. Par ailleurs, la sécurité intérieure requiert la participation d'agences ou d'administrations d'autres ministères, selon les crises ou les circonstances auxquelles le pays doit faire face.

Au sein du ministère de l'Intérieur, il n'existe pas d'échelon intermédiaire transversal entre le ministre et les directions, les Préfets et les cellules de crise. Chacun fonctionne selon une ligne verticale et selon une logique d'urgence. Le ministère de l'Intérieur s'épuise à résoudre la crise précédente sans disposer ni du lieu ni des ressources pour anticiper la gestion de la suivante. Il semble donc impératif de créer un échelon intermédiaire entre la coordination politique, la coordination territoriale, les services relevant d'autres ministères et les expertises issues de la société civile.

D'où la nécessité d'un centre de commandement qui serait placé auprès du ministre de l'Intérieur, dans une logique interministérielle, et entraînerait l'ensemble des acteurs nécessaires à la résolution des différents types de crises impactant la sécurité du territoire national. Ce Centre Permanent Pour les Opérations de Sécurité Intérieure (CPOSI) fonctionnerait de manière permanente et aurait compétence pour la gestion des situations d'urgence comme pour les analyses et la programmation de moyen terme.

Au-delà d'un socle fixe relevant du ministère de l'Intérieur, il serait composé de représentants des entités concernées par les crises, menaces ou événements à traiter. Sans compétence opérationnelle d'organisation de la sécurité sur le territoire, qui reste le domaine et la responsabilité des préfets, **ce centre permanent** créera de la convergence, de la coordination et de l'agilité. Il aura pour premier objectif **la lutte contre le terrorisme sur le territoire national.**

Proposition n° 3 : Créer un Centre Permanent pour les Opérations de Sécurité Intérieure (CPOSI) auprès du ministre de l'Intérieur.

Le CPOSI aura pour mission de traiter l'ensemble des crises recensées sur le territoire. À cet effet sa composition sera variable et pourra, le cas échéant, faire appel à des experts extérieurs à l'administration.

Il sera activé de façon permanente afin de gérer l'urgence mais aussi le long terme – la stratégie, dans le cadre défini par le CSN. Il permettra une réelle prise en compte des retours d'expérience, développera les fonctions d'anticipation et de prévention des crises, analysera les mesures post-crisis et fera des propositions pour renforcer la résilience de la nation.

Ce centre permanent pour les opérations de sécurité intérieure (CPOSI), rattaché au ministre de l'Intérieur, doit être en mesure :

- d'assurer la direction stratégique et opérationnelle des opérations de sécurité (planification, définition des effets et objectifs à atteindre, conception et conduite, etc.) menées par les services du ministère de l'Intérieur, avec pour objectif premier la lutte contre le terrorisme islamique ;
- de garantir la prise en compte opérationnelle de tous les canaux du renseignement concourant à la sécurité intérieure, incluant en plus des six services de la communauté du renseignement – telle que définie depuis la loi du 24 juillet 2015 –, le service de renseignement de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP – EMS3), la fonction renseignement de la gendarmerie (Centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie – CROGEND) et le renseignement territorial de la Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP – Services du renseignement territorial) dont il s'assurera de l'intégration des remontées (voir la proposition n° 4 sur le renseignement) ;
- de coordonner, en collaboration systématique avec la chaîne des opérations interarmées du ministère de la Défense, et dans une logique interministérielle adaptée aux menaces et aux crises, la planification et la conduite des missions et de toutes activités concourant à la sécurité intérieure. Cela en animant de façon permanente un réseau modulable de correspondants des autres ministères et administrations ;
- de favoriser l'émergence d'une véritable communauté de la sécurité intérieure, dont l'action sera appuyée par un parquet national antiterroriste.

Assurer une véritable coordination des services de renseignement intérieur

Six services, dépendant de trois ministères, forment la « communauté française du renseignement » :

- rattachés au ministère de la Défense : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la Direction du renseignement militaire (DRM) ;
- rattachée au ministre de l'Intérieur : la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- rattachée à Bercy : la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le Service de traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Cette communauté du renseignement dispose de moyens légaux et techniques spécifiques. La réforme du renseignement de 2008 a introduit la création de la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI, sous l'autorité de la Direction générale de la Police nationale – DGPN) par fusion de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST) et d'une partie des activités des Renseignements Généraux (RG) ; avec la création en parallèle de la sous-direction de l'information générale (SDIG).

La réforme de 2014 a ensuite transformé la DCRI en une Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, en élargissant ses attributions : contre-terrorisme, contre-espionnage, contre-subversion, surveillance des organisations criminelles internationales, criminalité informatique et contre-prolifération. Cette direction dispose également de ses

propres officiers de liaison à l'étranger, d'officiers de police judiciaire (OPJ) et de moyens d'interception (centre de Boullay-les-Troux). Cette réforme a réalisé une concentration inédite de pouvoirs de renseignement et d'enquête judiciaire. Elle a également transformé la SDIG en un Service central du renseignement territorial (SCRT), service de renseignement rattaché à la Direction Centrale de la Sécurité Publique.

Ce faisant, la réforme initiée en 2008 a été vidée d'une grande partie de sa portée par l'exclusion d'une partie des activités des ex-RG de la DCRI et, par le fait que la nouvelle direction a hérité du mode de fonctionnement très centralisé et contrôlé de l'ex-Direction de la Surveillance du territoire. La DST était formée au contre-espionnage dans une logique de guerre froide et donc fortement marquée par la culture du secret et par le cloisonnement de l'information. Or, les RG et la DST n'ont pas fusionné. La DST a absorbé une partie des RG tandis que l'autre partie était exclue de la communauté du renseignement et rattachée (SDIG puis SRT) à la sécurité publique.

Par ailleurs la réforme de 2013 a abouti à la création de la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) au sein de la gendarmerie nationale. Cette situation est d'autant plus surprenante que l'ambition de faire du SCRT un laboratoire du rapprochement entre la police et la gendarmerie demeure, comme en témoigne l'annonce en janvier 2015, de 150 gendarmes qui viendront renforcer les effectifs du renseignement territorial, dans le cadre de la création d'antennes au sein des compagnies de gendarmerie et des brigades les plus confrontées aux phénomènes de radicalisation.

Ainsi, le ministère de l'Intérieur s'est trouvé privé du maillage territorial qui avait fait sa force et qui s'avérait essentiel dans la lutte contre un

terrorisme intérieur, permettant de repérer les « signaux faibles ». C'est bien en surveillant les quartiers sensibles, certains éléments de communautés immigrées ou étrangères, les petits trafics, les gangs et les violences urbaines, les mosquées, les salles de prière et certaines associations que l'on détecte les phénomènes de radicalisation. La réforme de 2008, telle qu'elle a été appliquée, était adaptée à une menace qui correspondait à la situation pré-11 septembre 2001, celle d'un terrorisme « organisé », principalement étranger et organisé de manière hiérarchique. Or, face à un terrorisme qui agit de l'intérieur comme de l'extérieur, utilisant massivement les réseaux sociaux, l'enjeu est de repérer les « signaux faibles », c'est-à-dire tous les éléments de contexte qui doivent alerter sur l'ensemble du territoire national. La France se retrouve désarmée sur ce plan, et ce au pire moment. En conséquence :

- La DGSI et le SCRT doivent être fusionnés au sein d'une seule direction du renseignement intérieur et territorial, quitte à scinder cette direction en services fonctionnant en milieu ouvert et en services fonctionnant en milieu fermé. L'urgence absolue consiste à refaire du renseignement territorial un réel acteur de la lutte contre le terrorisme, pleinement intégré à la communauté du renseignement.
- Il convient également d'intégrer les services de renseignement de la gendarmerie à ce maillage territorial et de créer un service de renseignement pénitentiaire. En effet, la collaboration entre la DAP (Direction de l'Administration Pénitentiaire du Ministère de la Justice) et les services du ministère de l'Intérieur est quasi nulle ; et la gestion de l'administration pénitentiaire est régulièrement critiquée. Basculer la DAP sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur permettrait d'instaurer une continuité dans la gestion des individus ciblés (convoyage, gestion géographique des détentions, etc.), d'assurer leur surveillance tout au long de leur parcours carcéral et à leur

sortie et d'intégrer réellement le personnel pénitentiaire comme acteur de la sécurité nationale.

- Les différents mécanismes de coordination, assurée en interministérielle par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) ou les dispositifs de coordination développés entre les services concourant au renseignement intérieur (*via* l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme – EMOPT), ou la coordination des services de renseignement, organisée autour du Conseil national du renseignement (CNR rattaché à la Présidence de la République) sont insuffisants pour garantir l'efficacité de l'organisation administrative actuelle. L'efficacité des mécanismes de coordination repose avant tout sur la « bonne volonté » des différents directeurs. Il serait donc opportun de rassembler, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, l'ensemble des services de renseignement intérieur autour d'un coordonnateur dédié placé au sein du CPOSI ; l'EMOPT serait supprimé et le CNR intégré au Conseil de Sécurité Nationale.

Proposition n° 4 : Réorganiser le renseignement intérieur.

- **Regrouper au sein d'un même service de renseignement intérieur : DGSI et SRT fusionnés en une DCRIT ; SDAO de la Gendarmerie et bureau de Renseignement de l'Administration Pénitentiaire, désormais placés sous autorité du ministre de l'Intérieur. Création d'un lien fonctionnel entre le ministère de l'Intérieur et la DNRED de Bercy.** Sur l'ensemble du territoire, les agents issus de la police nationale, de la gendarmerie et de la Douane travailleraient ensemble au sein de services rattachés aux Préfets, sous l'autorité d'un commissaire de police ou d'un officier de gendarmerie.

- **Intégrer la DAP au ministère de l'Intérieur.** Si des progrès ont été accomplis depuis janvier 2015 (un directeur d'établissement pénitentiaire est détaché au sein de l'UCLAT), force est de constater que l'échange d'informations est quasi nul et l'efficacité du bureau de renseignement, tout comme la gestion globale de l'Administration Pénitentiaire, extrêmement contestée. Dans le contexte actuel de lutte contre la radicalisation et de prévention du terrorisme, seule une remontée de cette administration sous l'autorité du ministère de l'Intérieur lui permettra d'acquérir les compétences en matière de renseignement et de trouver sa juste place dans la chaîne de la sécurité intérieure.
- **Au niveau central, un coordonnateur dédié, placé au sein du CPOSI,** assurera la liaison de l'ensemble des remontées territoriales et la coordination des services de renseignement intérieur. Il assurera également le lien avec les services rattachés au ministère de la Défense, en particulier la DGSE.

Créer une Direction des Opérations regroupant RAID, GIGN et BRI en une Force Spéciale d'Intervention unique.

Les effectifs des unités d'intervention n'ont jamais été aussi élevés. Ils restent toutefois rattachés à des unités disparates, aux cultures différentes et marquées par l'antagonisme entre la police et la gendarmerie nationale.

La fusion du RAID (Recherche, assistance, intervention, dissuasion), du GIGN (Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale) et de la BRI (Brigade de recherche et d'intervention) pourrait constituer une mesure efficace de mutualisation et de coordination des com-

pétences et des moyens, qui répondrait, en outre, aux lacunes identifiées à la suite des attentats de 2015.

La Force d'intervention de la Police nationale

« Les BRI (connues sous le terme de Brigade anti-gang) dépendent de l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO, ex-OCRB) et sont mises à disposition des DRPJ ou DIPJ (directions régionales ou interrégionales de police judiciaire) et de leurs composantes (SRPJ, antennes PJ), ainsi que des autres services de police qui les sollicitent (sécurité publique, GIR, police d'un État étranger, etc.).

La plus ancienne des BRI est celle de la Préfecture de police de Paris (PP) ou BRI-PP. En cas de crise, elle forme la Brigade Anti Commando (BAC), avec le renfort d'autres unités de la PP. On parle également de BRI en formation BAC ou de BRI-BAC^{60, 61}. » La BAC est donc une formation temporaire activée par la préfecture de police de Paris, lors d'événements exceptionnels (attaque terroriste, prise d'otages massive, retranchement de malfaiteurs, etc.). Elle est constituée par la BRI-PP avec le renfort d'autres formations de la PP, et notamment celui de la brigade d'intervention et de la Brigade Spéciale de Gymnastique⁶² de la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC).

⁶⁰ La BRI-BAC est abusivement appelée BRI par les médias lors des interventions ce qui crée de la confusion car si les BRI sont des unités à vocation judiciaire la BRI-BAC est comme le RAID et les GIPN des unités relevant d'une mission de police administrative (rétablissement de l'ordre) et agissent donc sur ordre des Préfets et non des Procureurs.

⁶¹ Définition reprise de Wikipédia.

⁶² Brigade Spéciale de Gymnastique : Les policiers de la brigade sont rattachés à la compagnie spécialisée d'intervention de la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police. Leurs capacités physiques et les entraînements hebdomadaires leur permettent d'assurer des missions de sécurité comportant des risques particuliers. Parmi ces interventions, les policiers assurent des missions de surveillance à partir de toits d'immeubles afin de prévenir tout risque inhérent aux déplacements du chef de l'État et des personnalités françaises ou étrangères. Ils opèrent aussi dans les sous-sols parisiens et veillent au respect de la réglementation concernant les 300 kilomètres de carrières et de catacombes de la capitale. Enfin, ils concourent à la sécurité des grandes manifestations sportives.

La BRI-BAC, la Brigade Anti Commando ; le RAID (168 personnes), basé à Bièvres (Essonne), et ses 7 antennes (148 personnes) à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes et Strasbourg ; les GIPN implantés outre-mer (6 + Mayotte à venir), composent ensemble la Force d'intervention de la Police nationale définie par l'arrêté du 5 janvier 2011. Lorsqu'elle est activée, le RAID assure la coordination opérationnelle des unités qui la composent et qui interviennent sous l'autorité des préfets de département ; ou bien, à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, sous l'autorité du préfet de police.

Le GIGN et les Antennes GIGN (ex PI2G)

Créé au début des années 1970, le GIGN a été fondamentalement transformé le 1^{er} septembre 2007. Il est composé de 380 personnes, regroupées au sein de 5 forces complémentaires (intervention, protection, observation/recherche, appui opérationnel, formation). Le GIGN est basé à Satory (Yvelines).

Créés à partir de 2004 comme une force intermédiaire entre les pelotons d'intervention (PI) de la gendarmerie mobile et le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN), les PI2G (peloton d'intervention interrégional de Gendarmerie) ont principalement pour mission les interpellations judiciaires (domiciliaires ou en milieu ouvert), les arrestations de forcenés, les escortes de détenus dangereux, la lutte contre la criminalité organisée et le contre-terrorisme. Les PI2G ont été renommés antennes GIGN en 2016. Elles sont composées de 32 hommes chacune. 3 antennes GIGN basées à Nantes, Tours et Reims, viennent s'ajouter à celles d'Orange, de Toulouse et de Dijon.

La répartition de leur domaine d'intervention se fait en fonction d'une logique géographique et non plus en fonction d'arbitrages ministériels. En cas de crise grave ou d'attaque d'envergure, les zones de compétences qui créent des frontières dans l'intervention des gendarmes et des policiers seraient en principe suspendues. « *L'heure n'est [pourtant] pas à la concurrence des forces, mais à l'unité* », a expliqué l'actuel ministre de l'Intérieur. « *Face à des ennemis déterminés à nous frapper en provoquant le plus de dommages possible, sans volonté de négocier et dont la propre mort fait partie de la philosophie, de la stratégie, nous avons besoin de forces performantes (...) qui travaillent les unes avec les autres et qui poursuivent les mêmes objectifs.* » Le GIGN et le RAID doivent pouvoir intervenir sans délai, en faisant abstraction de l'habituel partage du territoire entre policiers et gendarmes entre ville d'un côté, milieu rural et périurbain de l'autre.

En janvier dernier, le ministre de l'Intérieur a demandé aux directions de la gendarmerie, de la police et la préfecture de police de Paris, de réaliser un inventaire de leurs compétences. Il s'agit d'éviter à l'avenir que la BRI n'intervienne en zone gendarmerie alors que le GIGN et le RAID y sont déjà, comme ce fut le cas le 9 janvier 2015 à Dammartin-en-Goële (Seine-et-Marne), où étaient retranchés les frères Kouachi ; que le GIGN se positionne dans une zone police, comme cela est arrivé le soir du 13 novembre 2015, à la caserne des Célestins à Paris ; ou encore que le RAID ne se montre au Bataclan ou à l'Hyper Cacher, deux lieux où la BRI est compétente et se trouvait déjà engagée.

Un schéma national d'intervention doit désormais organiser les forces sur trois niveaux.

Le schéma national d'intervention

« Le schéma national arrêté en avril 2016 s'appuie sur vingt-deux unités d'intervention spécialisée, renforcées prochainement par sept nouvelles unités, et sur les unités d'intervention intermédiaire (plus de 750), réparties sur l'ensemble du territoire national et aptes à réagir immédiatement pour répondre à une situation de crise terroriste majeure.

Il liste les capacités qui peuvent être partagées pour optimiser la gestion d'une crise terroriste majeure. Le recours aux capacités d'une unité au profit d'une autre s'effectue par la mise à disposition d'un officier de liaison de l'unité concourante auprès du chef de l'unité chargée de l'intervention. Une fonction de commandant et de coordinateur des opérations d'intervention spécialisée lors d'une crise terroriste est instituée.

Enfin, la procédure d'urgence absolue (P.U.A.) permet à toutes les unités d'intervenir sur tous les points du territoire, sans critère de compétence autre que la proximité et la disponibilité immédiate, en cas de crise majeure ou de crises multiples⁶³. »

⁶³ www.interieur.gouv.fr

Le schéma national d'avril 2016, s'il est un embryon de stratégie opérationnelle, n'assure pas la mutualisation des formations et des matériels des unités d'intervention de la police et de la gendarmerie. Compte tenu de l'intensité des menaces, **il apparaît nécessaire d'unifier l'ensemble des forces d'intervention de la police et de la gendarmerie en les rassemblant dans une Force Spéciale d'Intervention (FSI) placée sous l'autorité d'un commandement unique.** Cette nouvelle organisation des unités d'intervention permettrait d'unifier les commandements et de mettre fin aux dysfonctionnements ou aux conflits de compétences, tout en garantissant une répartition équilibrée des forces sur le territoire. Les fonctionnaires actifs de police et les militaires de la gendarmerie composant la FSI y seraient affectés après une sélection pendant une période de cinq ans, renouvelable, sans lien avec leur corps d'origine durant leur affectation. Cette FSI rendrait compte à une Direction des Opérations, à laquelle serait également rattaché le Service de la protection⁶⁴ (SDLP).

⁶⁴ **Le Service De La Protection comprend :**

- * l'État-Major ;
- * le groupe de sécurité de la présidence de la République ;
- * la sous-direction de la protection des personnes ;
- * la sous-direction de la sûreté ;
- * la sous-direction des ressources et des moyens mobiles.

Il a pour attributions :

- * les mesures générales concernant la protection du Président de la République ;
- * la sécurité des membres du Gouvernement et des personnalités françaises auxquelles, selon les risques et les menaces évalués par les services spécialisés et sur décision du ministre de l'Intérieur, il est accordé de telles mesures ;
- * la protection rapprochée et l'accompagnement de sécurité générale des hautes personnalités étrangères ;
- * la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'organisation des déplacements officiels ;
- * la sécurité des bâtiments de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

Avec cette Direction des Opérations, rattachée à l'État-Major Opérationnel du ministère de l'Intérieur, l'État disposerait de forces opérationnelles de prévention et d'intervention aptes à agir de manière coordonnée sur l'ensemble du territoire.

Proposition n° 5 : Unifier les forces d'intervention (GIGN, RAID et BRI) dans une Force Spéciale d'Intervention compétente sur l'ensemble du territoire national. Cette Force sera placée sous l'autorité d'une Direction des Opérations rattachée directement au CPOSI du ministère de l'Intérieur.

L'appui d'un parquet anti-terroriste

Ce schéma intégré de lutte contre le terrorisme devrait être complété par la création d'un parquet national antiterroriste. Quelle que soit la qualité de son travail, la section antiterroriste du parquet de Paris, composée jusqu'alors de neuf magistrats spécialisés⁶⁵, n'est plus adaptée à l'évolution de la nature et de l'intensité du terrorisme. Une nouvelle organisation et des compétences élargies sont nécessaires. À l'instar de la création, par la loi du 6 décembre 2013, du procureur de la République financier, la section antiterroriste du parquet de Paris devrait être transformée en un parquet national, dirigé par un procureur national antiterroriste aux moyens matériels, légaux et humains renforcés. Ce parquet devrait disposer de relais déconcentrés sur l'ensemble du territoire, afin de désengorger le Tribunal de grande instance (TGI) de Paris, de réduire les dysfonctionnements liés à la pénurie de moyens et de mieux coordonner l'ensemble des procédures relevant d'une même affaire.

94

Proposition n° 6 : Créer un parquet national antiterroriste doté de relais déconcentrés sur l'ensemble du territoire national.

⁶⁵ Leur nombre a été porté à treize magistrats permanents, auxquels s'ajoutent des volontaires temporairement détachés depuis le 13 novembre 2015.

3.2. Renforcer la résilience de la nation

La résilience d'une nation dépend de la mobilisation de l'ensemble de ses ressources pour assurer sa sécurité et garantir, en toutes circonstances, la continuité de la vie nationale.

La résilience suppose la capacité d'absorber un choc, de continuer à fonctionner dans le respect de ses valeurs mais aussi de s'adapter en tirant les leçons des événements. L'effet de surprise et la sidération entravent la résilience. Si la crise sécuritaire s'installe, les démocraties encourent le double risque du renoncement et de la soumission d'une part, du basculement dans les passions extrémistes et de l'abandon de l'État de droit, d'autre part. D'où la nécessité d'éviter tout déni et de désigner l'ennemi par son nom. D'où l'importance cruciale de l'éducation, de l'information et de la compréhension des risques par les citoyens.

Les analyses sociologiques ont établi que la population des nations libres frappées par des attentats majeurs reste profondément marquée et centrée sur l'événement pendant six à huit mois. Or, depuis 2015, ce cycle ne parvient pas à s'achever en France sans une nouvelle vague d'actes terroristes. Les Français restent donc focalisés sur l'inquiétude, « *c'est une situation inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, au contraire de pays comme Israël, l'Irak ou la Syrie où les habitants doivent rendre l'invivable vivable* » indique G r me Truc⁶⁶. Dans le même temps, la France est désormais perçue comme un pays à haut risque pour les acteurs économiques comme pour les touristes, ce qui se traduit par des conséquences directes sur la croissance et sur l'emploi.

⁶⁶ Chercheur associé au Centre d'études de mouvements sociaux (Institut Marcel Mauss, EHESS/CNRS) et auteur de *Sid rations, une sociologie des attentats*, janvier 2016, PUF.

La France, confrontée à une menace existentielle, doit apporter une réponse globale au terrorisme islamique qui ne peut être que sécuritaire et doit impliquer beaucoup plus largement la société civile au-delà des services de l'État. Pour autant, il est indispensable de réfléchir à des adaptations de notre État de droit sans le dénaturer⁶⁷.

La mise en place d'une forme d'état d'urgence permanent, avec son renouvellement pour la quatrième fois le 19 juillet 2016, n'est ni satisfaisante ni efficace. Force est de constater que la lutte contre la montée du salafisme reste au point mort. L'État islamique continue à utiliser librement les réseaux sociaux. La prévention des passages à l'acte demeure embryonnaire, notamment du fait de l'absence de suivi effectif des auteurs d'actes de délinquance ou des personnes atteintes de troubles psychiatriques.

Intégrer la prise en compte des troubles psychiatriques dans les politiques de prévention

Les jeunes Français djihadistes, attaquant avec détermination salle de concert, policiers, familles, vacanciers ou religieux répondent d'abord à une idéologie et à l'appel de l'État islamique. Mais il peut exister également des facteurs psychopathologiques. Fethi Benslama, professeur de psychopathologie à l'Université Paris Diderot, indique que les dossiers transmis par la justice montrent la part importante de psychotiques délirants, enfermés dans des idées fixes avec des pulsions de haine puissantes. 40 % d'entre eux présentent en effet des troubles psychiatriques, de

⁶⁷ À cet égard, l'exemple d'Israël et la capacité de sa société à vivre sous la menace d'une attaque sont intéressants pour l'analyse des ferments qui permettent la résilience d'une nation.

type dépressif ou bipolaire, que l'on devrait intégrer aux politiques de prévention de la radicalisation.

Roland Coutanceau, psychiatre et criminologue, distingue trois types de profils : les islamistes fondamentalistes, qui considèrent que l'État islamique est le seul endroit où leur foi peut s'épanouir ; ceux qui voient dans l'État islamique une « nouvelle religion » proche des pauvres ; ceux qui, sans attaches particulières, sont déjà transgressifs dans leur quotidien et cherchent à s'identifier à un combat guerrier. Ces derniers présentent des troubles de la personnalité et sont aussi les plus dangereux et les plus susceptibles de passer à l'acte. Dans leur cas on peut parler d'une islamisation de la radicalisation alors que dans les deux premiers cas il s'agit d'une « radicalisation de l'islam ». Plusieurs processus peuvent d'ailleurs cohabiter chez le même individu.

Le terrorisme islamique n'est pas seulement importé mais comporte une dimension intérieure de plus en plus prégnante avec l'emprise de l'État islamique sur une partie importante de la jeunesse. Les jeunes djihadistes français adhèrent à un projet nihiliste qui vise la destruction de la nation dans laquelle ils ont grandi. Leur dérive est indissociable de l'idéologie salafiste mais aussi de l'échec de l'intégration. Notre capacité de résistance se joue donc également dans la capacité à réformer le système éducatif et à libéraliser le marché du travail comme la plupart de nos voisins européens, et pas seulement anglo-saxons ! L'Allemagne, la Suisse et les pays scandinaves notamment ont su le faire afin de sortir du chômage structurel.

Améliorer la résilience suppose donc de traiter la menace sur toute la chaîne sociétale et de ne pas se limiter à la réponse sécuritaire qui est impérative mais qui ne peut pas tout. Une partie décisive se joue en amont de la prévention et de la répression du terrorisme, mais aussi en aval avec l'insertion. Faire émerger cette approche globale demandera du temps et exige une continuité d'action durant une génération au moins.

Si l'impératif premier de la sécurité est de créer les conditions de son existence à travers notre système économique, social et politique, alors nos premiers efforts doivent se focaliser sur les instruments civils d'État, de l'éducation à la diplomatie en passant par la coopération économique, qui s'articulent aux initiatives des citoyens et de la société civile. **Les citoyens et la société civile doivent avoir une conscience claire des menaces et prendre leurs responsabilités sans tout attendre de l'État et participer aux conditions de la sécurité nationale et non conforter l'insécurité en cédant à la panique.** Parmi les objectifs djihadistes figure en effet la recherche de l'épuisement des forces de sécurité par la multiplication et la diversification des actes terroristes⁶⁸. Ce scénario s'est vérifié au lendemain de l'organisation réussie de l'Euro 2016 avec l'attentat de Nice.

La capacité de résilience de la France implique un meilleur partage des informations et des analyses entre les services de l'État mais également entre les institutions publiques, les citoyens et les entreprises. Elles constituent des cibles potentielles mais sont aussi des capteurs privilégiés des signaux faibles émanant de la société.

⁶⁸ Gilles Kepel, *Terreur et martyre, Relever le défi de la civilisation*, Flammarion, 2008.

3.2.1 L'entreprise, à la fois cible et acteur de la sécurité nationale

La stabilité d'une démocratie passe (bien évidemment) par sa capacité à assurer la sécurité économique des citoyens. L'entreprise est donc une cible à deux titres : en tant que lieu de vie et en tant que vecteur du développement. À ce titre, elle est un acteur clé de la défense (industrie de défense, réserves, lutte contre la radicalisation) et de la sécurité économique du pays (gestion des infrastructures essentielles, défense des intérêts stratégiques et de l'emploi).

Le terrorisme cible l'économie car elle joue un rôle clé dans la stabilité de la société et de la démocratie. Les attentats installent la terreur tout en détournant les flux de touristes, les investisseurs, les entreprises et les capitaux.

Le tourisme se révèle particulièrement vulnérable. En Tunisie, la fréquentation a chuté de près de 30 % en 2015 puis de nouveau de 21,5 % au premier semestre 2016 alors que le tourisme génère 12,6 % du PIB et 400 000 emplois⁶⁹. Après les attentats de Sousse, en juillet 2015, la ministre Tunisienne du Tourisme avait estimé que l'impact financier direct de cette attaque pouvait être estimé à 450 millions d'euros⁷⁰. En Turquie où le tourisme représente 8 % du PIB, le nombre de visiteurs s'est effondré de 35 % au mois de mai 2016⁷¹.

⁶⁹ Source : Conseil mondial du tourisme et des voyages (WTTC).

⁷⁰ http://www.huffpostmaghreb.com/2015/06/30/tunisie-economie-attentat_n_7693918.html

⁷¹ Source : Ministère du Tourisme turc, OMT.

L'Europe n'échappe pas à cette évolution. Les attentats ont fait chuter de façon drastique en France l'économie du tourisme, qui contribue au PIB à hauteur de 8 % et emploie plus de 2 millions de personnes. Au premier semestre, le nombre de touristes a régressé de 10 % en dépit de l'organisation de l'Euro. La région parisienne est particulièrement touchée, avec une baisse de fréquentation de 56 % des Japonais et de 35 % de Russes. La Côte d'Azur affiche également une diminution de l'ordre de 5 % depuis l'attaque du 14 juillet à Nice. La dégradation de l'activité touristique se trouve confirmée par le recul du nombre de voyageurs sur les chemins de fer européens en général, et la SNCF en particulier. Les ventes internationales de places de TGV domestiques ont chuté de 26 % tandis que l'activité des trains internationaux (Eurostar, Thalys, Lyria) a reculé de 23 %⁷². Le même constat prévaut pour le secteur aérien, qui a enregistré une baisse de 11 % des arrivées de touristes à Paris depuis janvier 2016. La situation est suffisamment préoccupante pour avoir justifié la convocation par le gouvernement d'un premier « comité d'urgence économique », le 13 juillet, sous la présidence du ministre des affaires Étrangères.

Si les entreprises qui dépendent du tourisme sont directement impactées par le terrorisme, les conséquences se propagent à toute l'économie. Et ce d'autant que, contrairement à New York en 2001, Madrid en 2004 ou Londres en 2005, la France et Paris n'ont pas été touchées par des frappes isolées mais par des vagues récurrentes d'attentats. Au-delà des touristes, c'est la confiance des entrepreneurs et des investisseurs qui se trouve profondément affectée.

⁷² Source SNCF Voyages, ventes en valeurs, les ventes en volume (passagers) étant un peu moins mauvaises.

La gestion de crise par l'État et les institutions peuvent atténuer les conséquences économiques d'un acte terroriste. C'est ce qui s'est passé aux États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. La Réserve fédérale, de même que le gouvernement et le Congrès des États-Unis, ont agi rapidement pour rétablir la confiance, en injectant des liquidités et en fournissant les ressources nécessaires pour faire face aux conséquences des attentats. La baisse des taux de crédit et l'injection temporaire d'un très gros volume de liquidités ont contribué à préserver l'intégrité du système financier et à éviter des faillites d'entreprises, toutes mesures qui furent plus efficaces que le soutien des secteurs sinistrés par les dépenses publiques. La coopération internationale, notamment entre autorités monétaires, joue un rôle décisif dans les crises sécuritaires comme dans les krachs financiers⁷³.

Un autre effet des frappes terroristes est à chercher dans les pressions pour renforcer la sécurité aux frontières et mieux contrôler les flux de marchandises et de services. Le retentissement est immédiat sur l'ouverture aux échanges et, partant, sur la croissance et l'emploi. Parallèlement, les dépenses publiques et privées dédiées à la sécurité augmentent ainsi que le coût des assurances. En France, depuis décembre 2001, un dispositif de réassurance des risques terroristes a été mis en place. « Le « pool Gareat », constitué par les acteurs privés du marché de l'assurance, couvre les entreprises dont les capitaux assurés, dans leurs contrats d'assurance dommages aux biens, sont supérieurs à 20 millions d'euros. Une première tranche de co-assurance intervient jusqu'à 500 millions d'euros. Puis, le marché de la réassurance intervient jusqu'à 2,48 milliards d'euros pour 2016. Au-delà, le risque est pris en charge par l'État à travers

⁷³ Analyse tirée de *Perspectives Economiques de l'OCDE*, 2002.

la Caisse centrale de réassurance (CCR)⁷⁴. » D'autres pays ont mis en place des mécanismes spéciaux pour les risques liés au terrorisme. En Israël, par exemple, le Fonds pour l'impôt sur les biens et l'indemnisation, financé par un impôt immobilier national, indemnise les victimes et les dommages découlant du terrorisme.

Au-delà des effets directs (tourisme, assurance) ou indirects avec la disparition de la confiance, certaines entreprises peuvent être prises pour cible par le terrorisme, à l'image de TV5 Monde⁷⁵. Outre la démonstration de force que constitue le piratage d'une chaîne de télévision publique, l'attaque subie par la chaîne francophone internationale, en avril 2015, lui a coûté plus d'une dizaine de millions d'euros, somme qu'il convient de comparer à son budget de 110 millions d'euros. De même, les OIV (Opérateurs d'importance vitale) constituent des cibles privilégiées, ce qui justifie le renforcement de leurs obligations de sécurité et de leur protection.

Les entreprises se trouvent également confrontées à des situations de radicalisation de certains collaborateurs, et l'état actuel de la législation et du droit du travail ne leur permet pas de gérer ce risque. Le ministère de l'Intérieur peine à répondre aux enjeux de sécurité liés à la radicalisation dans les entreprises. Il existe en effet un déficit d'articulation entre les pouvoirs d'enquête de l'État – qui ne peut communiquer certaines informations à des tiers –, et les conséquences à en tirer. Le pouvoir d'enquête est soumis à une décision administrative, mais l'information issue de l'enquête ne peut être transmise à l'entreprise. À ces freins, s'ajoute l'interdiction de la

⁷⁴ Florian Delambily, « Risque terroriste : le marché de l'assurance en ébullition », newsassurancespro.com, 8 février 2016.

⁷⁵ Attribué dans un premier temps à l'État Islamique cette attaque, revendiquée par un groupe inconnu le « CyberCaliphate », pourrait avoir été réalisée par des cyber mercenaires russes dont on ignore les commanditaires ultimes à ce jour.

divulgarion aux entreprises, notamment de professions non réglementées, les faits qui engendrent, par exemple, les assignations à résidence. Le dialogue entre services de l'État et entreprises devrait être renforcé, notamment pour permettre le signalement à l'employeur de la radicalisation d'un salarié, sous l'autorité de la police administrative. Par ailleurs, une réforme du droit du travail doit être engagée pour autoriser, sur les fondements d'une désignation d'un service de l'État, le déplacement ou le licenciement de salariés radicalisés.

La difficulté existe également dans la fonction publique. La demande du B2 (bulletin judiciaire) d'un fonctionnaire n'est possible qu'à son recrutement. Pourtant, la révocation d'un agent public au motif d'incompatibilité entre une condamnation antérieure et le maintien en fonction est possible.

Par ailleurs, la menace terroriste n'efface pas la concurrence exacerbée dans une économie mondialisée. L'entreprise et le salarié doivent rester attentifs et se sentir pleinement responsables des enjeux de sécurité économique. Or, selon une étude internationale commandée par le cabinet SailPoint en décembre 2014⁷⁶, plus de 17 % des salariés quittent leur entreprise en emportant des données professionnelles et un salarié sur cinq serait prêt à vendre ses mots de passe professionnels. En France, 16 % des personnes interrogées ont confié qu'elles n'hésiteraient pas à vendre l'accès à des documents sensibles. Ceci montre l'immense champ qui reste à investir par les entreprises françaises et par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour renforcer notre sécurité économique.

⁷⁶ www.sailpoint.com

L'entreprise doit donc repenser sa place dans la chaîne de la sécurité et accepter la part qui lui revient. Elle est une cible et un acteur de la sécurité nationale. Elle constitue un lieu de vie directement concerné par la lutte contre la radicalisation. L'entreprise doit donc non seulement se mobiliser pour protéger ses intérêts sociaux mais aussi nouer un dialogue renforcé avec les pouvoirs publics dans le domaine de la sécurité, qu'il s'agisse de cybersécurité, de prévention des risques terroristes ou de la contribution aux réserves.

3.2.2. Les citoyens doivent se réengager dans leur sécurité

Les citoyens constituent l'ultime rempart des démocraties. Chacun doit s'investir dans la sécurité nationale. À défaut, des groupes s'approprient la défense et la société se divise. La nation est alors défaite à tous les sens du terme. **La sécurité nationale est donc l'affaire de tous et de chacun.**

La même jeunesse peut s'engager dans nos armées ou faire le choix du djihadisme. Le succès de l'État islamique s'explique par le vaste répertoire de solutions adaptées offertes à chacun des volontaires potentiels. « *L'État Islamique semble leur offrir un futur en leur proposant pouvoir, sentiment d'appartenance, camaraderie, respect, reconnaissance, aventure, héroïsme et martyr*⁷⁷ ». Or, ce sont les mêmes raisons qui poussent les jeunes à s'engager dans les armées régulières : 40 % des djihadistes ont ainsi effectué une formation militaire avant leur départ⁷⁸.

⁷⁷ Rik Coolsaet, Professeur de RI à l'Université de Gand. Colloque « Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident », FMSH – Institut Montaigne, juin 2016.

⁷⁸ Elyamine Settoul, « Engagement djihadiste et engagement militaire : continuités et ruptures » ; Colloque « Le djihadisme transnational entre l'Orient et l'Occident », FMSH – Institut Montaigne, juin 2016.

En Suisse, l'armée est ancrée dans la culture, elle porte le nom « d'armée de milice ». Ses fondements sont restés inchangés depuis le XVI^e siècle : « *la Suisse n'a pas d'armée, la Suisse est une armée* ». « *Si, aujourd'hui, un jeune apprenti terroriste est capable de trouver sur internet la motivation de son combat et d'accéder à un stage de formation, le citoyen-soldat 2.0 doit être capable de faire une démarche similaire en faveur de la cité* », affirme Bernard Wicht, pour qui « *un citoyen sans son fusil n'est qu'un contribuable*⁷⁹ ». Chaque citoyen porte la responsabilité de la défense de son pays. La conscription reste un des piliers de la cohésion nationale. Les soldats suisses gardent leur arme personnelle, leurs uniformes et une partie de leur équipement à leur domicile en cas de mobilisation. C'est l'esprit de défense qui fait de la Suisse un corps social unifié, dans un pays où les citoyens sont très patriotes malgré quatre langues officielles.

En France, depuis la suspension de la conscription, le Service Militaire Adapté qui avait été maintenu (SMA au profit des Outre-Mer) n'a jamais perdu son sens et son efficacité. Dans sa lignée, le nouveau Service Militaire Volontaire (SMV) entend favoriser la cohésion sociale et développer l'esprit de défense. Les armées, contrairement à d'autres services publics, s'acquittent fort bien de leur rôle social qui constitue l'un de leurs points forts. Le Service Militaire Volontaire se révèle ainsi innovant et efficace. Il permet à des jeunes souvent désorientés, issus de milieux défavorisés et en rupture de ban, de bénéficier d'une véritable « seconde chance », de se réinsérer et de suivre une formation donnant accès, de façon quasi certaine, à un emploi. Il repose sur une alchimie originale entre une discipline rigoureuse due à un encadrement militaire, et à une formation professionnelle de qualité, dispensée par des entreprises partenaires dans la perspective de postes à pourvoir. La combinaison

⁷⁹ Bernard Wicht, Colloque Irsem, Paris, 3 mars 2016.

de l'enseignement du « savoir-être » pendant quatre mois « sous l'uniforme » et de l'acquisition de « savoir-faire » professionnels dispensés dans l'entreprise fait la preuve de son efficacité.

Le SMV est donc le résultat d'un pari triplement gagnant : gagnant pour l'État qui propose à ces jeunes de croire à nouveau en un avenir meilleur ; gagnant pour le stagiaire car il est quasiment certain d'obtenir un emploi stable en récompense de ses efforts ; gagnant, enfin, pour l'entreprise car elle bénéficie de collaborateurs motivés et formés ainsi que d'une sorte de « période d'essai intelligente ». Il constitue aussi une façon pour les armées de contribuer à la cohésion nationale⁸⁰. Calqué en métropole sur le dispositif ultra marin du SMA, le Service Militaire Volontaire pourrait être développé afin de pouvoir bénéficier à plus de jeunes en impliquant les structures publiques, collectivités locales, établissements scolaires ou hospitaliers et en renforçant le nombre d'entreprises adhérentes au projet.

Le Service Militaire Adapté (SMA)

Créé en 1961, dans le cadre de la conscription le SMA (Service Militaire Adapté au profit des Outre-Mer), le SMA a perduré sous une forme volontaire après la suspension de la conscription ; et ce en raison de sa grande utilité sociale. Il concentre désormais son action sur l'insertion socio-professionnelle des jeunes ultramarins de 18 à 25 ans. Le SMA accueille en moyenne entre 35 et 40 % de jeunes en situation d'illettrisme.

⁸⁰ À noter que l'Epide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), créé par les ministres de la défense et de l'emploi en 2005, fonctionne sur des principes similaires et a accompagné plus de 30,000 jeunes vers l'emploi.

Il se compose d'une formation militaire initiale, puis d'une formation professionnelle et permet le passage du permis B.

En 2015, 5 764 jeunes (objectif 6 000 en 2017) en ont bénéficié, avec un taux d'insertion professionnelle de 76,3 %. En 2015, le budget consolidé d'investissement et de fonctionnement du SMA s'élevait à 74 millions d'euros, dont 20 % de financements européens, soit un coût d'environ 12 000 euros par bénéficiaire.

Commandé par un général détaché de l'armée de terre, le SMA est composé d'un État-Major situé à Paris, au sein du ministère des Outre-Mer, de sept régiments outre-mer et d'un détachement d'accueil à Périgueux.

Le Service Militaire Volontaire (SMV)

107

« Le SMV propose aux jeunes un parcours d'insertion vers l'emploi, de six à douze mois, avec une compensation financière à hauteur de 313 euros par mois, au sein d'unités militaires spécifiques. Cette durée variable permet d'offrir à tous les volontaires stagiaires un parcours individualisé, qui s'organise autour de deux principaux piliers : formation à la vie en collectivité dans un cadre militaire et formation professionnelle⁸¹. »

Le dispositif a été initié en mars 2015 avec la SNCF, qui a proposé 100 emplois. L'armée de terre assure, depuis le 1^{er} juillet 2015, l'essentiel du soutien de ce nouveau dispositif. Trois centres sont actuellement ouverts en France (en Ile-de-France – Brétigny,

⁸¹ www.defense.gouv.fr

Lorraine, Poitou-Charentes), qui accueillent 300 jeunes (700 de plus seront accueillis cette année).

Les premières entreprises qui ont permis le lancement du SMV en proposant des débouchés professionnels aux jeunes sont la SNCF, PSA et Disney. Des discussions sont ouvertes avec de nombreux autres groupes afin d'étendre le dispositif.

Les Français ne peuvent plus se contenter de profiter de la sécurité ; ils doivent participer à sa production, ce qui suppose qu'ils soient formés, informés et sollicités. À cet égard, la mise en place par le ministère de l'Intérieur, le 8 juin 2016, de l'application Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) constitue un progrès. SAIP a pour vocation d'intervenir en complément des moyens déployés par l'État et les acteurs publics pour l'information de la population lors des situations de crise. Elle permet une démultiplication des messages de l'État par les utilisateurs et indique les consignes à suivre en temps réel⁸². Une application complémentaire pourrait être mise en place, qui permettrait aux citoyens de transmettre en temps réel des informations ou des images aux services de police, comme cela existe déjà par exemple pour les remontées d'informations aux services municipaux *via* les applications du type « Tell My City » ou « Safe business », permettant aux habitants d'une

⁸² L'information relative à l'attentat qui a frappé la ville de Nice le 14 juillet 2016 a été relayée beaucoup trop tardivement par l'application SAIP. L'alerte transmise dès la survenance des faits par la préfecture des Alpes-Maritimes n'a été publiée qu'à 1 h 34 dans la nuit de jeudi à vendredi. Les responsables de l'application SAIP, ont été convoqués au ministère de l'intérieur à une réunion de crise qui s'est tenue dès le 15 juillet et ont dû rendre compte des dysfonctionnements constatés et s'engager à mettre en œuvre les correctifs sans délai.

ville ou aux missionnaires et expatriés des entreprises de remonter en direct des demandes ou informations de sécurité⁸³.

Dans cet esprit de participation individuelle à la sécurité collective, la SNCF reçoit 3 000 signalements par mois sur son numéro d'appel le 3117, destiné à recueillir l'ensemble des situations anormales ou potentiellement dangereuses constatées par les voyageurs. Il est impératif d'évoluer avec la technologie et d'utiliser les réseaux sociaux en situation d'alerte, à l'image du Royaume-Uni. L'opération « Voisins vigilants » fonctionne également très bien en France. Les pouvoirs publics devraient ainsi associer davantage la société civile et intégrer les Français à la production de leur sécurité.

Surtout, le rôle des réserves, citoyenne ou opérationnelle, est devenu fondamental. Composante à part entière du dispositif militaire, les réserves sont des outils de cohésion qui ne peuvent plus être négligés. Les autorités politiques comme les armées en sont désormais convaincus et un vaste plan de relance a été arrêté.

⁸³ TellMyCity, et Safe business sont des applications développées par l'entreprise française Spallian, permettant de faire remonter de manière simple et rapide des informations à sa municipalité ou à son entreprise. Ces informations sont ensuite automatiquement fléchées vers les services concernés, qui disposent d'outils permettant de suivre l'évolution des demandes ou des situations. Le citoyen déclarant ou le salarié sont tenus informés par mail ou sms de l'état de traitement de leur demande ou des mesures à prendre. Tous ces échanges d'informations alimentent des outils cartographiques et statistiques permettant d'analyser les types de demandes par quartier, pays, leurs évolutions dans le temps, etc.

La réserve citoyenne.

Il existe deux types de réserve : la réserve opérationnelle (contractuels à temps partiel) et la réserve citoyenne (bénévole du service public). Cette dernière est une réserve à part entière, un outil tout aussi important que la réserve opérationnelle dans le contexte sécuritaire actuel.

« La réserve citoyenne de défense et de sécurité est constituée de volontaires agréés auprès d'autorités militaires en raison de leurs compétences, de leur expérience, mais aussi de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale. Son rôle principal est de diffuser l'esprit de défense et de contribuer au renforcement du lien entre les armées et la société civile. Les réservistes citoyens sont des collaborateurs bénévoles du service public. Ils ont choisi de servir en faisant bénéficier les armées et la gendarmerie de leur expertise et de leur connaissance du tissu socio-économique local sans faire du métier des armes leur profession. Au-delà d'être des acteurs majeurs du rayonnement de la défense au sein de la société, les réservistes citoyens constituent une force, non pas militaire ou armée, mais humaine pour le monde militaire. Ils sont un trait d'union entre le monde civil et le monde militaire et apparaissent également comme un vecteur et un réseau d'influence non négligeable. Les réservistes citoyens défense et sécurité bénéficient d'une information continue sur les questions de défense et de sécurité nationale par la formation militaire qui les emploie. Ils peuvent être sollicités pour des actions de communication, de relations publiques, de recrutement, pour contribuer au devoir de mémoire, fournir une expertise

professionnelle de haut niveau et participer à des actions de sensibilisation et d'information sur l'intelligence économique et les questions de défense.

Au 30 juin 2015 la réserve citoyenne de défense et de sécurité était composée de 2 387 bénévoles au sein du ministère de la Défense et de 1 293 bénévoles au sein de la gendarmerie nationale, soit au total 3 680 personnes⁸⁴. »

« Je souhaite également que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, encore insuffisamment exploitées dans notre pays alors que nous avons justement ce gisement. Les réservistes sont un élément fort du lien entre l'armée et la Nation. Ils constituent les éléments qui peuvent, demain, former une garde nationale encadrée et disponible⁸⁵. » Quelques semaines après avoir prononcé ces mots, lors de ses vœux aux Armées, le président de la République fixait l'objectif de 40 000 réservistes opérationnels (contre 28 000 actuellement) et demandait l'engagement de 1 000 réservistes chaque jour sur le territoire national. Cette relance de la réserve implique, sans réduire la part de cadres et de spécialistes qui constituaient jusqu'alors l'objet principal de la réserve opérationnelle, de rééquilibrer l'ensemble des réserves en développant les unités ayant pour vocation première la protection intérieure.

Avec la menace terroriste, les responsables politiques et les Armées ont pris conscience de l'intérêt stratégique de la réserve opérationnelle,

⁸⁴ www.defense.gouv.fr

⁸⁵ Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 16 novembre 2015.

qui jusque-là, était souvent considérée comme une variable d'ajustement facilitant les permissions des soldats d'active (à l'exception de la gendarmerie et de quelques corps particuliers comme le Commandement des Opérations Spéciales). Aujourd'hui, la réserve militaire répond à un besoin identifié et dispose d'un cadre d'emploi légal et légitime. Le général de brigade Christian Thiebault souligne par ailleurs que les réserves militaires constituent un important facteur de résilience pour la Nation : « *Nous savons en effet que la brusque confrontation à la mort fragilise les individus et génère des blessures psychologiques. Or, le personnel actif pendant le drame est souvent moins vulnérable au stress post-traumatique. Collectivement, socialement, la même équation devrait se vérifier : si de nombreux Français participent activement à leur propre sécurité, l'ensemble de la Nation gagnera certainement en résilience*⁸⁶. ».

112

Toutefois, la création d'une armée de réserve, par le biais d'une Garde nationale, serait une erreur. Elle nécessiterait une décennie d'investissements pour en faire un corps opérationnel et entraînerait un coût considérable (infrastructures, armureries, etc.) pour des résultats opérationnels très incertains, ainsi que le souligne le rapport d'information des sénateurs Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda publié le 13 juillet 2016. Les rapporteurs concluent en préconisant de « *rejeter tout projet conduisant à la mise en place d'une armée parallèle aux forces existantes* ». Il préconise d'utiliser une réserve opérationnelle rénovée, soulignant tout particulièrement l'enjeu de sa territorialisation, et suggère de « *retenir le nom de garde nationale* ».

⁸⁶ Point de situation sur la réforme des réserves opérationnelles par le général Christian Thiebault, Secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire, à l'occasion du colloque : « Quelle mobilisation de la nation face au terrorisme international ? », 20 juin 2016, Palais Bourbon.

pour ce dispositif traduisant ainsi le passage de la réserve d'un rôle de réservoir des forces à celui d'un outil de défense à part entière. ».

Le projet de création d'une garde nationale, rendu public en juillet 2016, mérite d'être précisé, au même titre que la reconfiguration du service civique annoncé en janvier 2015. « *Le service civique est une belle idée. Il doit devenir universel. Il sera proposé à tous les jeunes Français qui en feront la demande* », a indiqué le président de la République, le 14 janvier 2016, sur le porte-avions Charles de Gaulle, réaffirmant ce qu'il avait évoqué lors de ses vœux du 31 décembre. Le chef de l'État a ainsi fixé l'objectif à 150 000 candidats pour 2017.

Dans le fil droit de cette annonce, le président de la République a officialisé le 28 juillet 2016, la constitution d'une garde nationale, qui sera « *bâtie à partir des réserves opérationnelles existantes [...] en accord avec le travail parlementaire effectué par les sénateurs Gisèle Jourda et Jean-Marie Bockel et les députés Marianne Dubois et Joaquim Pueyo* ». Il ajoute que « *Les modalités de formation et la ventilation des forces de protection sur le territoire français seront définies en concertation avec l'ensemble des acteurs* », avec pour objectifs une communication en conseil de Défense au début d'août 2016 et une consultation des parlementaires en septembre 2016. Concrètement, le projet se réduit pour l'heure à un changement de dénomination de la réserve opérationnelle. La seule modification notable pourrait provenir de l'inclusion dans la réserve opérationnelle des pompiers et des secouristes.

Hypothèse étudiée par les armées de la garde nationale annoncée le 28 juillet 2016.

Le projet de garde nationale doit encore être précisé. Depuis son annonce en juillet dernier, quelques éléments de réflexion cheminent au sein des armées :

Horizontalement, restreindre son périmètre, en excluant notamment le tissu associatif dont la gestion paraît trop complexe. La Garde nationale pourrait s'articuler autour de quatre corps :

- corps 1 : action militaire (Terre, Air, Mer, active et réserves) ;
- corps 2 : sécurité intérieure (Police, Gendarmerie, Pompiers, sécurité civile, pénitentiaire) ;
- corps 3 : santé publique ;
- corps 4 : corps éducatif (éducation nationale, jeunesse et sports).

Verticalement, le suivi des capacités et de l'emploi opérationnel pourrait dépendre d'un état-major directement placé sous l'autorité des préfets de zone de défense.

S'intégrant, pour le corps 1, dans la chaîne Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD), cet État-Major s'appuierait sur des structures existantes (« cellules de crise »), qu'il conviendrait d'étendre, de réorganiser et de pérenniser. Pour l'armée de Terre, le défi consiste à intégrer cette dimension dans la mise en place du commandement de l'armée de Terre sur le territoire national. Ce dernier pourrait être en charge de la gestion organique de la contribution de l'armée de Terre (ou des armées) à la Garde

nationale, l'officier général de zone de défense (OGZD) de l'armée de Terre s'imposant comme le représentant régional du Commandement du territoire national (COMTN).

Le manque de précision qui entoure le projet de garde nationale ne remet pas en question le caractère vital de la relance des réserves. Elle repose sur l'intégration la plus étroite possible avec les unités d'active et non sur la création d'une chaîne autonome, d'une « armée de réserve indépendante des autres armées ». Ont donc été créées de nouvelles unités de réserve, rattachées à des régiments, des bases aériennes ou des ports. Ainsi, le ministre de la Défense a-t-il annoncé la création de 17 unités élémentaires de réserve (UER) pour l'armée de Terre, de 21 compagnies Romeo de réservistes pour la Marine et de 4 sections de réserves et d'appui (SRA) supplémentaires pour l'armée de l'Air, assurant ainsi le maillage territorial de la réserve.

115

L'objectif consiste à intégrer les réservistes au sein de petites unités, où ils ne joueraient plus le rôle de supplétifs. Dans les régiments d'active, la multiplication des unités de réserve permet en effet une plus grande souplesse : 80 % des réservistes viennent de zones situées à moins de 50 km de leur lieu de domicile.

L'engagement des réservistes sur le théâtre national se concrétise progressivement. Au premier trimestre 2016, le taux moyen d'emploi dans la fonction protection était de 450 réservistes déployés chaque jour dans le cadre de l'opération Sentinelle, dans le cadre de l'opération Cuirasse (autoprotection des bases des régiments, des camps et des États major de l'armée de terre) ou pour les missions de protection des approches maritimes ou aériennes. Ainsi, l'activation du contrat

opérationnel de protection à 10 000 hommes sur le territoire national est indissociable du recours accru à la réserve. Un dispositif a ainsi été créé permettant, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, de recourir à la réserve selon des modalités spécifiques⁸⁷. Il permet une augmentation importante de l'emploi des réservistes, grâce à :

- la réduction du préavis de 30 à 15 jours – et à 5 en cas d'existence d'une clause de réactivité dans le contrat du réserviste⁸⁸ ;
- l'augmentation de 5 à 10 du nombre de jours annuels d'activité accomplis pendant le temps de travail du réserviste⁸⁹.

Aux termes de la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015, et compte tenu des changements du contexte stratégique, l'objectif est de développer les réserves comme une partie intégrante du modèle d'armée 2025 ; il reste maintenant à trouver les jeunes Français disposés à servir dans cette réserve modernisée.

Besoins en réserves

Marine nationale

La Marine s'est fixée une cible de 6 000 réservistes en 2018 (pour environ 4 700 aujourd'hui : + 27 %). Les réservistes de la Marine seront notamment affectés à la protection du territoire national (protection des points sensibles et des unités marine, DMT, etc. : assurée quotidiennement par environ 108 marins réservistes), au rayonnement et au recrutement. Ces deux domaines représentent à eux seuls 60 % des postes de la réserve opérationnelle (ROPS). Les réservistes concourent aussi à des

⁸⁷ Article 18 de la loi de programmation militaire, actualisée du 28 juillet 2015.

⁸⁸ Article L. 4221-4 du Code de la défense.

⁸⁹ Deuxième alinéa de l'article L. 4221-4 du Code de la défense.

activités opérationnelles très pointues : ATM2 du porte-avions Charles de Gaulle (recours à des techniciens en radioprotection et atomiciens du fait des limites du vivier des personnels d'active) ou simulateur Rafale depuis 2015.

Armée de l'air

Les réservistes opérationnels sont indispensables au fonctionnement de l'armée de l'air et à la réalisation de ses missions.

Totalement imbriquée à l'active dans le domaine opérationnel (OPS) et du soutien OPS (70 % des effectifs), la réserve de l'armée de l'air est organisée au sein des unités stationnées sur la base aérienne. Ils participent directement à la réalisation du contrat opérationnel de l'armée de l'air.

En 2015, l'armée de l'air comptait 4 239 réservistes opérationnels (cible 2018 : 5 820), dont 64 réservistes opérationnels de niveau 1 (RO1) engagés quotidiennement sur le territoire national.

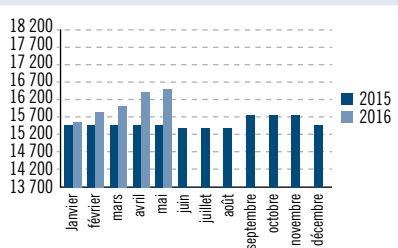
En outre, 31 préparations militaires initiales et de perfectionnement à la défense nationale (PMIP-DN) sont encadrées presque exclusivement par des réservistes ; 26 sites de formation militaire initiale du réserviste (FMIR) sont encadrés par 185 réservistes. Plus de 43 % de la RO1 est composée de civils, sans aucun passé militaire. L'armée de l'air compte également plus de 800 réservistes citoyens.

Armée de Terre

La réserve opérationnelle de l'armée de terre comptait 16 496 réservistes en mai 2016 ; la réserve citoyenne compte, quant à elle, 1 321 réservistes. Le flux de recrutement mensuel moyen pour l'année 2016 s'élève à environ 200 personnes pour la réserve opérationnelle ; sachant que l'effort de recrutement réel réalisé est quasiment double, puisqu'il faut compenser les départs (défi de la fidélisation). La réserve de l'armée de terre compte 47 % de militaires du rang, 28 % de sous-officiers et 24 % d'officiers⁹⁰.

Objectif 2016 : 18 110

Objectif 2019 : 24 334 (sur 40 173 visés pour l'ensemble des armées).



En moyenne, depuis début 2016, 321 hommes sont engagés quotidiennement dans les opérations de protection du territoire national ; un pic ayant été atteint avec 600 hommes en février. L'objectif pour 2019 est d'atteindre 850 hommes déployés chaque jour sur les opérations de protection du territoire national (et 1 000 réservistes au total).

⁹⁰ Chiffres connus au 30 avril 2016.

L'objectif fixé pour 2019 est d'atteindre 30 jours de réserve annuels par homme. Dès 2016, cet objectif serait déjà dépassé et l'on atteindrait environ 36 jours annuels.

L'objectif défini pour 2018 – 2019 est de 40 173 réservistes pour les armées, dont plus de 60 % pour l'armée de terre. L'effectif actuel des réservistes opérationnels des armées représente 63 % de l'objectif. Il faut donc recruter environ 15 000 réservistes. **Or, l'armée perd 10 000 réservistes par an et le processus de recrutement est long et complexe.** Si la volonté des armées de dynamiser leurs réserves opérationnelles est forte, l'accélération du calendrier semble par conséquent difficilement réalisable.

Quelles que soient les améliorations apportées aux dispositifs, la réserve reste trop souvent accessoire et basée sur le volontariat, difficilement compatible avec la vie professionnelle, au sein d'une entreprise, d'un commerce ou d'un artisanat. La réserve se trouve en concurrence avec d'autres activités plus attirantes (sport, loisirs ou temps libre...). Plusieurs pistes sont explorées par les armées, en premier lieu, donc celle des demandeurs d'emplois qui représentent malheureusement un gisement conséquent. « *Nous saurons bien trouver parmi les chômeurs nos 3 500 réservistes supplémentaires par an, d'autant que les activités de réserves s'intègrent utilement dans un parcours de retour vers l'emploi et qu'elles permettent de prolonger les droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE)*⁹¹ ». Une

⁹¹ Point de situation sur la réforme des réserves opérationnelles par le général Christian Thiébault Secrétaire général du conseil supérieur de la réserve militaire à l'occasion du colloque sur le thème : « Quelle mobilisation de la nation face au terrorisme international ? » 20 juin 2016 Palais Bourbon.

convention en ce sens est en cours de finalisation entre le ministère de la Défense, la DGEFP et Pôle Emploi. Les Armées explorent aussi la piste des intérimaires. Une expérimentation dans le Grand Ouest a ainsi débuté en juin 2016, en partenariat avec une des principales agences d'intérim, afin de recruter des candidats militaires à « temps partiel ». Si ces initiatives ont le mérite du pragmatisme, il ne faudrait pas pour autant que la réserve se transforme en sous-emploi et que les réservistes ne se portent volontaires que par souci économique, même si le rapport rémunération / temps de travail est loin d'être négligeable : 1 500 euros minimum pour 30 jours d'activité, pouvant aller jusqu'à 2 200 euros non imposables⁹², pour un soldat engagé sur Sentinelle, logé, nourri, formé.

Il est essentiel non seulement d'augmenter les effectifs mais de rendre tout son sens civique et patriotique à la réserve. De fait, les pompiers volontaires ne s'engagent pas pour des raisons financières mais avant tout pour être utile, de prendre leur part à l'intérêt général et à la sécurité de leurs concitoyens. La rénovation de la réserve doit donc respecter certains principes. Si l'État dispose d'une force de soutien complémentaire, il faudra veiller à ce que celle-ci soit gérée dans une logique d'emploi et serve pleinement, au-delà de la seule opération Sentinelle. Les besoins doivent être clairement énoncés : ressources militaires générales et basiques (Sentinelle) ou spécifiques (réserves techniques, comme la cyberdéfense). **La réserve pourra également être utilisée comme force d'appoint pour la sécurité**

⁹² La Cour des Comptes a recommandé en 2007 aux ministères chargés du budget et de la défense de revenir sur cette exonération non justifiée en droit à son avis (absence d'équité fiscale entre militaires d'active et de réserve, inégalité de droits entre le réserviste du secteur public qui conserve le bénéfice de son traitement pendant la période de réserve pendant une durée inférieure ou égale à 30 jours par année civile et celui du secteur privé qui, en règle générale, ne perçoit rien de son employeur etc.) et de réintégrer les rémunérations des réservistes dans le droit fiscal commun.

intérieure, notamment, en employant les réservistes gendarmes dans les zones rurales dépourvues de brigades pour intervenir avant l'arrivée des gendarmes mais toujours sous leur supervision. Par ailleurs, une réserve citoyenne pourrait être mise à la disposition du maire lors des situations de crise (catastrophe naturelle, accident, etc.).

L'entreprise pourrait aussi contribuer au développement de réserves en facilitant l'engagement des réservistes, en animant ces ressources humaines et en reconnaissant les compétences particulières acquises au sein des armées. La forme du soutien de l'entreprise est différente d'une entreprise à une autre. Le réserviste dispose légalement de cinq jours. En principe, les jours d'absence pour effectuer une période de réserve ne sont pas payés par l'entreprise et l'entreprise doit donner son accord au-delà de ces cinq jours légaux. La durée peut cependant être étendue – ou non – hors RTT ou congés légaux, avec maintien de salaire – ou non – et déduction – ou non – de la solde, avec maintien de la couverture sociale (prévoyance) – ou non. D'où une très grande hétérogénéité. Certaines entreprises (Air France, Engie, Thales, etc.) font beaucoup pour leurs réservistes : 15 jours ouvrés de réserve avec maintien de salaire, sans déduction de la solde ; couverture sociale spécifique ; valorisation dans la communication interne ; constitution d'un club doté d'un site web intranet.

Compte tenu de l'intensité des menaces sécuritaires et de leur impact sur l'activité économique, il est légitime que les entreprises, particulièrement celles d'une taille conséquente, deviennent de véritables lieux d'animation de la réserve. Ceci passe par la création de clubs de réservistes et par le soutien ouvert des dirigeants aux réservistes salariés. Aujourd'hui, beaucoup de réservistes continuent à effectuer leurs périodes sur leurs congés. L'entreprise devrait pourtant trouver dans la reconnaissance de ses réservistes un retour

sur investissement qui pourrait se matérialiser en matière de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et, très opérationnellement en interne, par des missions de participation aux plans de continuité d'activité (PCA) et à la gestion de crises. Ainsi, ces réservistes pourraient être formés par les Armées aux conduites à tenir ainsi qu'aux premiers gestes d'évacuation ou de sécurisation en cas d'attentat ou d'attaque terroristes en entreprise, sur le modèle des salariés volontaires chefs de file en cas d'incendie.

Pour que ces clubs de réservistes d'entreprises se développent, et au-delà des conventions existantes, les fédérations patronales – le Medef au premier chef – pourraient signer un accord avec le ministère de la Défense facilitant la prise en compte de la réserve comme l'un des paramètres des politiques RSE. Elles pourraient également participer, *via* leurs adhérents, à un recensement par secteur d'activité et par secteur géographique des réservistes d'entreprise. **Cela permettrait aux Armées de mobiliser et d'utiliser au mieux la présence de réservistes en cas d'événement sur un site ou un lieu donné.**

Enfin, pour le **développement des entreprises à l'international**, les réservistes pourraient renforcer la préparation de leurs entreprises à la dimension économique de « l'après conflit ». Cela pourrait s'inscrire dans le cadre des Actions Civilo-Militaires (ACM), à l'instar de l'institution militaire américaine, qui a complètement intégré cette dimension encouragée par le pouvoir politique américain et animée par des intérêts commerciaux.

Par ailleurs, le temps d'investissement du réserviste pourrait être reconnu par l'État, au-delà de la rémunération du temps de service. **Le réserviste**, quel que soit son statut civil, pourrait obtenir que le temps et l'investissement consacrés aux périodes de réserves soient

compensés par des jours de retraite équivalents au temps de réserve. Ce dispositif a l'avantage d'être très simple. Contrairement au crédit d'impôt suggéré par certaines propositions, il n'est pas contraignant pour l'entreprise et son calcul est facile. En outre, il n'implique pas une obligation pour l'entreprise de maintenir le salaire du réserviste, ce qui reste à la discrétion de chacune d'entre elles en fonction de ses possibilités et de sa stratégie en matière de ressources humaines. Cette mesure aurait également l'avantage d'être indifférente à la taille de l'entreprise et permettrait d'en finir avec une discrimination qui permet au citoyen réserviste d'accomplir plus facilement ses périodes selon qu'il travaille au sein d'une grande entreprise ou non.

Les périodes de réserves pourraient également être éligibles au temps de formation et l'expérience valorisée *via* un passeport de compétences sur le modèle britannique.

**Guide publié par l'armée britannique
à destination des employeurs
« *Why having reservists is good for your business* ».**

Ce guide publié par l'armée britannique présente le fonctionnement de la réserve, et des armées, et également les bénéfices que l'entreprise retirera de ses réservistes, au-delà de l'incitation financière de £500 par mois payés à l'entreprise quand un employé est mobilisé pour une période de réserve (sans obligation corollaire de maintien de salaire) et de l'appel à l'entreprise à prendre sa part dans la défense et la sécurité du pays (« *Are you doing your bit for Britain ?* »). L'armée britannique développe des arguments

visant à transcrire les bénéfices immédiats pour l'entreprise dont des salariés sont réservistes :

- *Reservists are fit, focused and resourceful* / les réservistes sont en forme, concentrés et ingénieux.
- *We train our Reservists in valuable core skills* / Nous entraînons nos réservistes à des compétences essentielles et valorisables.
- *Reservists enhance your recruitment* / Les réservistes améliorent le recrutement.
- *Reservists build effective teams* / Les réservistes forment des équipes efficaces
- *Reservists enrich your business's reputation* / Les réservistes enrichissent la réputation de votre entreprise

Le guide insiste sur le transfert des compétences acquises au sein des armées en compétences utiles à l'entreprise : « *Just think, transferable training - and we pay for it, not you.* ». Ce passeport de compétences est illustré par grade, du soldat (*junior*) au lieutenant-colonel (*senior manager*), chaque compétence acquise dans les armées étant illustrée par une compétence transférable dans l'entreprise. L'objectif britannique est d'atteindre 30 000 réservistes en 2018.

Source : www.defenceintranet.diif.r.mil.uk

La rencontre entre l'armée et le citoyen doit se faire tôt et régulièrement si l'on souhaite une orientation des jeunes vers les armées. Du primaire aux grandes écoles, un lien entre armées et jeunesse doit être développé. Comme le proposait déjà l'article 3 de la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 : « des partenariats devront être conclus avec les grandes écoles et les universités afin d'encourager les étudiants à souscrire un engagement

à servir dans la réserve » et à suivre une formation militaire, à l'occasion d'un stage, d'un semestre ou d'une année de césure. **On pourrait ainsi envisager de financer une partie des études supérieures en échange d'un engagement à servir dans la réserve.**

Une attention particulière sera portée aux écoles dont les élèves ont le statut de fonctionnaire, où la question de la généralisation de l'engagement dans la réserve devra être étudiée. En tout état de cause, les administrations civiles devraient favoriser la réserve, notamment dans l'avancement à compétences égales⁹³.

Le développement des réserves suppose également la mise en place d'une politique de communication à destination de la société civile qui soit adaptée sur la forme (comme celle de la campagne de recrutement de l'armée suédoise), mais également sur le fond. L'accroissement des capacités de la réserve opérationnelle passera principalement « par l'amélioration de son attractivité, de son employabilité et de la fidélisation du personnel. Il s'agit notamment d'optimiser la cohérence entre les parcours offerts, le niveau de formation et de préparation, la nature et la durée des missions, avec une pyramide des grades adaptée⁹⁴ ». Il convient, enfin, d'évoluer vers un suivi plus individualisé des viviers, des compétences et des parcours professionnels. Cela suppose d'optimiser l'emploi des compétences rares et coûteuses (savoir-faire de haut niveau) en évitant les distorsions d'emploi.

⁹³ Le ministère de la Défense montre ainsi la voie puisque le ministre Le Drian a signé, en mars 2016, une instruction demandant aux différents employeurs du ministère de faciliter les activités de réserves de leurs agents en leur accordant au moins 15 jours sur le temps de travail (la loi en prévoit 5). Cet engagement pourrait être étendu à l'ensemble des ministères.

⁹⁴ Loi de programmation militaire, *op. cit.*

Enfin, une amélioration du mode de gestion de la réserve opérationnelle est nécessaire afin que, en cas de crise menaçant la sécurité nationale ou d'attaque majeure sur son territoire, la France dispose de ressources identifiées et rapidement mobilisables. En particulier, un suivi de la réserve de disponibilité devra être instauré, en se concentrant particulièrement sur les deux premières années de disponibilité des anciens militaires. À titre d'exemple, lors de la crise de la grippe H1N1, les Armées étaient incapables de savoir de combien de médecins-militaires réservistes elles disposaient et de les localiser.

Proposition n° 7 : Renforcer la réserve

Proposition 7.1. Réserve et maillage territorial

Utiliser la réserve comme force d'appoint pour la sécurité. Ainsi, l'État pourrait utiliser les réservistes gendarmes dans les zones rurales dépourvues de brigades, afin d'intervenir avant l'arrivée des gendarmes mais sous leur supervision. Dans le même esprit, on pourrait développer une réserve citoyenne qui serait mobilisée par le maire en cas de besoin (information, organisation du ravitaillement, en cas de catastrophe naturelle, d'accident, etc.).

Proposition 7.2. Mobilisation des entreprises dans le développement de la réserve

Sans créer de mécanisme contraignant, il pourrait être opportun, compte tenu du contexte actuel, que les entreprises qui en ont les moyens prennent leur part à l'effort de la nation pour donner à leurs réservistes salariés les moyens d'accomplir leurs périodes de réserve opérationnelle dans les meilleures conditions, notamment à travers des clubs de réservistes et la valorisation de la réserve au titre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

Proposition 7.3. La valorisation du temps de service des réservistes

Quel que soit son statut civil, le réserviste pourrait obtenir que le temps et l'investissement consacrés aux périodes de réserves soient compensés par des jours de retraite équivalents au temps de réserve effectué. Les périodes de réserves pourraient également être éligibles au temps de formation (Compte personnel de formation), à la valorisation de l'expérience (Validation des Acquis) et à son objectivation *via* un passeport de compétences inspiré du modèle britannique.

Proposition 7.4. Jeunesse armée et réserve.

Créer un lien armée-jeunesse dès l'école primaire, en instituant une rencontre avec les Armées à tous les niveaux (école primaire, collège, lycée), une fois par an. Une journée des Armées dans les écoles, collèges et lycées au cours de laquelle un militaire, réserviste ou d'active, viendrait parler de son expérience et informer sur la réserve à partir du lycée. Par ailleurs, il faudrait encourager les élèves de 3^e à effectuer leur stage au sein des Armées.

Les Armées pourraient conclure des accords avec les établissements d'enseignement supérieur afin d'encourager les étudiants à s'engager dans la réserve. Cet engagement sera valorisé dans les parcours de formation. On pourrait également envisager de financer une partie des études en échange d'un engagement dans la réserve. Cela permettrait de fidéliser et de sécuriser l'investissement de formation et de faire des périodes de réserve des périodes qualifiantes.

Il serait opportun que l'État et les grands corps donnent l'exemple en développant la réserve en leur sein. Le développement des réserves suppose, enfin, la mise en place d'une politique de communication adaptée vers la société civile.

3.2.3 La mise en cohérence des ressources autour d'un SGDSN modernisé

Si la France consacre d'importantes ressources à la sécurité nationale, en quantité comme en qualité, elle doit désormais réinvestir. La fin des dividendes de la paix, le retour des conflits sur le sol français, le terrorisme islamique intérieur imposent une sécurité nationale globale, repensée, réorganisée, consolidée mais également régénérée. Il est indispensable de s'assurer de la pleine cohérence de ces ressources renouvelées, de valider les doctrines d'emploi afin d'éviter les doublons, de veiller à garantir un égal accès à la sécurité à tous les citoyens. Cette mission fondamentale de mise en cohérence des ressources – comme de leur fonctionnement global – pourrait être pris en charge par un Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) recentré.

Loin de la doctrine de réforme promue par Jean Picq⁹⁵, qui plaidait pour le recentrage de la mission d'assistance du Premier ministre dans ses responsabilités de direction générale de la défense et de son rôle interministériel, le SGDN, puis le SGDSN ont poursuivi leur

⁹⁵ Jean Picq a été secrétaire général de la Défense nationale (SGDN), de juillet 1995 à décembre 1996, mandat durant lequel il aura tâché de réformer le SGDN, inspiré par son rapport *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde* paru en 1994 à propos de la réforme de l'État.

« dérive bureaucratique ». Si le nombre des agents s'est stabilisé depuis 1995 (hors effectif Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSII)⁹⁶, le SGDSN est devenu une administration de gestion quasi autonome, loin de sa vocation initiale. L'essentiel de sa légitimité réside aujourd'hui dans l'ANSII – qui lui est rattachée –, dans son rôle de secrétariat du Conseil de Défense et dans le contrôle qu'il exerce sur les exportations d'armement avec la Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG).

La première mission « du SGDSN recentré » consisterait à s'assurer du renouvellement de nos ressources de sécurité (militaires, police et gendarmerie nationales, sécurité privée) dans une approche globale veillant à la cohérence avec l'évolution de la société⁹⁷.

Une nouvelle approche du recrutement et de la carrière du militaire

129

L'expression « lien armée – nation », fréquemment utilisée, est impropre. Elle implique qu'il y aurait une coupure entre d'un côté l'armée, de l'autre la nation. Or, l'armée est pleinement « dans la Nation » ; elle en est même l'un des principaux piliers. Cette expression conduit donc à isoler le monde militaire par rapport au monde civil. L'expression « lien Armée-société civile » serait plus appropriée. Le choix politique de la professionnalisation, en redéfinissant les moyens des armées, a provoqué une rupture du lien direct entre le

⁹⁶ Au 1^{er} janvier 1996 le SGDN avait perdu 304 personnes (– 58,7 %) sur un total de 518 au 1^{er} janvier 1995. Le SGDSN compte aujourd'hui 216 agents (214 à l'issue de la réforme Picq) hors effectifs ANSII (210 personnes).

⁹⁷ Les autres missions du SGDSN visant à apporter un éclairage élargi au Président et au Premier ministre ainsi qu'une coordination des crises dans les structures CSN (Conseil de Sécurité National) et CPOSI (Centre permanent des Opérations de Sécurité Intérieure) sont proposées au point 3.1 de ce rapport.

citoyen et la défense. La professionnalisation a, en effet, transformé en profondeur non seulement la place de l'armée dans notre société, mais aussi ses modes de fonctionnement et les rapports professionnels : le repli sur soi (ghettoïsation) est devenu une réalité, bridant toute velléité de faire du militaire un citoyen mieux intégré dans la vie de la cité. L'usage courant et quasi systématique de l'expression « La Grande Muette »⁹⁸ pour parler de l'Armée confirme la perception d'un monde à part, replié sur lui-même, gardien de ses traditions et cultivant une forme de communautarisme.

Tout cela affecte la capacité à recruter plus largement dans la société civile, en particulier dans les fonctions d'encadrement supérieures (officiers). Cette approche est incompatible avec la poursuite de la modernisation des armées comme avec la nouvelle ambition formulée pour la réserve.

Au-delà de la responsabilité de l'institution militaire de protéger la Nation et ses intérêts vitaux, l'armée peut jouer un rôle décisif dans la reconstruction de la cohésion nationale, en partageant plus largement un corpus de valeurs, de savoir-faire et de savoir-être. L'armée doit être en lien permanent avec la société. **L'enjeu du retour à la vie civile constitue la condition d'un recrutement de qualité.** La génération actuelle s'engagera d'autant plus volontiers dans l'armée si le sentiment prévaut que l'on peut aisément transférer les compétences militaires dans le civil ; et ce d'autant plus que l'armée disposera d'une bonne image dans l'entreprise. D'où la nécessité de mettre en place un passeport des compétences, comme le font les

⁹⁸ Entre devoir de réserve et liberté d'expression, le militaire doit plus facilement s'exprimer notamment sur son champ de compétence sur lequel il possède une légitimité à s'exprimer. Il est à noter que les militaires, en France, sont la seule catégorie qui ne s'exprime pas sur leur terrain de compétence et leurs actions (contrairement aux magistrats, policiers et autres corps faisant également l'objet d'habilitations et de devoirs de réserve).

Britanniques, qui traduit les acquis professionnels au sein de l'armée en compétences utiles à l'entreprise.

Enfin, il apparaît plus largement qu'un grand débat s'impose autour du statut du militaire, qu'il soit d'active ou de réserve. La discussion des questions de défense se concentre trop souvent sur les moyens matériels au détriment de la stratégie mais aussi des enjeux humains. Quels soldats voulons-nous pour quelle armée ? Comment continuer à préserver et renouveler le capital humain exceptionnel des hommes et des femmes formés, entraînés et motivés pour intervenir en toutes circonstances ? **Un débat sur le statut des militaires** permettrait de redéfinir la place du militaire au sein de la société et de la nation.

Revoir le statut et la carrière des policiers

Alors que la gendarmerie a su diversifier son recrutement, la police nationale, composée de fonctionnaires recrutés sur concours, a surtout privilégié les profils juridiques. Le concours unique ne permet pas non plus une spécialisation, et si d'aucuns souhaitent entrer dans la police pour faire de la police judiciaire ou du renseignement, rien aujourd'hui ne leur garantit cette orientation. Par ailleurs, Les métiers de la police nationale sont très divers et la question d'une sélection adaptée des candidats peut se poser, d'autant plus que – si rien ne garantit qu'un bon profil pour la sécurité publique, sera un bon profil pour la police judiciaire – le concours est identique.

Le besoin de spécialistes se faisant de plus en plus prégnant (traducteurs, spécialistes informatiques, psychiatres, etc.), les responsables doivent gérer des statuts multiples et hétérogènes, ce qui n'est pas simple en terme de gestion et d'organisation de filières. Enfin, il est indispensable de traiter le problème de l'insuffisance chronique des horaires de travail dans une large partie de la police

nationale, régulièrement mise en lumière par la Cour des Comptes.

Tout commande donc de réfléchir à l'évolution du statut de la police nationale. Tout d'abord, un recrutement local permettrait une meilleure adéquation des ressources sur le territoire. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de recourir beaucoup plus largement à la contractualisation dans la police. Ceci permettrait une plus grande flexibilité dans la gestion des effectifs et des carrières, en même temps qu'une plus grande spécialisation.

Professionaliser la sécurité privée

La garde statique est un luxe que les forces publiques de sécurité ne peuvent plus s'offrir. Il faut donc réfléchir au principe de subsidiarité avec la sécurité privée. À cet égard, la France est très en retard, même si une expérimentation est en cours : il s'agit de l'opération Vigie, initiée en juillet 2015 dans le quartier de La Défense sur le modèle de la mission Griffin à Londres. Cette expérimentation embrasse divers aspects : coordination avec les agents de sécurité privée, récupération de leurs informations et *briefing* hebdomadaire sur l'état de la menace.

Toutefois, la **montée en puissance de la sécurité privée ne pourra se faire qu'au prix d'un contrôle drastique de la profession et d'une formation accrue des agents**. L'ensemble doit passer par un Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) transformé en Autorité administrative indépendante sur le modèle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le CNAPS est une organisation juridiquement hybride dont le tiers des décisions sont cassées par les juridictions administratives. Relever le niveau qualitatif des entreprises de sécurité privée passera, en amont, par une formation plus poussée et validée au niveau de l'État et, en aval, par un encadrement et une limitation de la sous-traitance. Les

garanties d'une formation plus qualifiante sont nécessaires. Faute de moyens, l'État s'est désengagé de cet aspect crucial, tout en refusant d'ériger le CNAPS en un véritable ordre professionnel. La transformation du CNAPS en autorité administrative indépendante résoudrait l'essentiel de ces difficultés.

Enfin, pour gagner en cohérence il conviendrait **d'accorder aux agents de sécurité privés la même protection pénale renforcée en cas d'agression que celle accordée aux conducteurs de bus ou aux concierges⁹⁹**. Il est en effet logique que cette protection soit appliquée à ceux qui assurent une partie de la sécurité des citoyens. Cette mesure permettrait de revaloriser symboliquement ces professionnels amenés à occuper de manière durable une place croissante dans la chaîne de sécurité comme l'a montré avec éclat l'organisation de l'Euro 2016.

La deuxième mission d'un SGDSN recentré serait d'assurer la cohérence des ressources sur l'ensemble du territoire.

133

Le réinvestissement dans la sécurité est impératif ; s'assurer de la cohérence des ressources est au moins aussi indispensable. Les policiers sont épuisés par les servitudes qui ajoutent la frustration à la fatigue, s'interrogeant parfois sur l'utilité de leur garde statique alors que des missions de police-secours les requièrent. Les demandes de congés sont souvent repoussées, l'engouement de la société pour la police est retombé après les manifestations de janvier 2015. Les mouvements

⁹⁹ Le législateur a créé un certain nombre de circonstances aggravantes spéciales eu égard à la profession des victimes ou à leur situation. Ainsi, La loi du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs est ainsi venu ajouter la circonstance aggravante de violences commises sur un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs. En dehors des dépositaires de la force publique ou des personnes exerçant une mission de service public il existe des textes similaires pour les pompiers, les gardiens d'immeuble, etc.

sociaux et l'Euro 2016 ont achevé de mettre les policiers à rude épreuve. C'est en partie l'incapacité de la police et de la gendarmerie à fournir les effectifs nécessaires qui a conduit les militaires à prendre des missions de sécurisation du territoire national avec l'opération Sentinelle.

Certaines villes se reposent de plus en plus sur leurs polices municipales et sur les entreprises de sécurité privée pour sécuriser des événements majeurs – comme les « fan-zones » –, mais aussi bien d'autres événements sportifs ou culturels accueillant du public, des festivals au Tour de France. Il n'est pas évident de trouver une cohérence autre que financière dans cette chaîne où chacun se décharge sur l'autre de ses responsabilités, faute de budget ou de moyens disponibles, et ce jusqu'à l'épuisement des forces. La désorganisation s'ajoute à la sécurisation très inégale du territoire.

Il est donc urgent de rétablir une cohérence d'emploi des ressources sur l'ensemble du territoire. À cet effet, le SGDSN pourrait établir une doctrine d'emploi claire pour les différentes forces participant à la sécurité du territoire. Ceci permettrait de restaurer un niveau de sécurité acceptable sur le territoire et de garantir l'égalité des citoyens devant elle. Parmi les questions à aborder figurent :

- la définition d'une doctrine d'emploi claire pour les armées et la réserve sur le territoire national ;
- l'articulation entre agents de sécurité privée, services internes de sécurité des entreprises (Areva, EDF, RATP, SNCF, etc.) et forces de police et de gendarmerie ;
- la répartition des missions et des compétences sur le territoire avec une meilleure coordination, y compris opérationnelle, entre police nationale, gendarmerie, polices municipales, entreprises de sécurité privée.

Par ailleurs, après le quatrième vote de l'état d'urgence, il est légitime
www.institutmontaigne.org

de se pencher sur les **corrections législatives** nécessaires, sans pour autant renoncer à certains principes constitutifs de l'État de droit.

La délégation du pouvoir de police.

Nombre de mesures prévues par l'état d'urgence sont intégrées dans l'ordonnancement juridique de droit commun (réquisitions, etc.). Or, elles sont à la main du maire (police générale) et remises au préfet en cas d'urgence. La coordination à un échelon supérieur à la commune relève du préfet. Une contrainte supplémentaire tient à ce que les pouvoirs de police ne se délèguent pas et restent la compétence de l'autorité qui la détient. On observe ainsi régulièrement le transfert à l'État des compétences d'ordre public par certaines petites communes, bien que l'État n'ait pas toujours les moyens financiers d'assurer cette mission ; d'où une confusion fréquente des responsabilités. À l'image des autres pays européens, il serait souhaitable de prévoir dans notre dispositif législatif la possibilité de déléguer les pouvoirs de police.

135

La faiblesse du pouvoir de coercition des forces de police.

Le pouvoir de coercition des forces de police reste limité. En témoigne l'interdiction de fouiller les bagages des personnes arrêtées sur la route, qui nécessite un ordre du juge. Ce pouvoir vient d'être donné aux agents de la Surveillance générale (Suge – transports, etc.). Il devrait naturellement être élargi.

Les activités privées de sécurité sont, quant à elles, subordonnées à des clauses commerciales et les agents opèrent dans l'intérêt du magasin par une clause contractuelle. Le client est censé accepter implicitement les clauses du règlement du magasin. Ce pouvoir de fouille des sacs ne résulte donc pas d'un pouvoir mais d'une clause contractuelle du magasin habilitant l'agent à refuser l'entrée à une

personne refusant de montrer son sac. En revanche, ce même agent n'a aucun moyen légal d'empêcher une personne de sortir du magasin avec un objet non payé puisqu'il ne dispose d'aucun pouvoir de coercition. Un cadre légal pourrait être défini afin d'autoriser cette coercition, dans un temps limité, permettant d'attendre l'arrivée des forces de police en toute légalité.

Le statut de la vidéosurveillance et des abords immédiats.

Dans la LOPPSI 2003 (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), la vidéosurveillance sur la voie publique par les sociétés de sécurité privée a été supprimée. La surveillance privée ne concerne donc que les immeubles et abords immédiats, ce qui engendre une certaine insécurité juridique. La surveillance de la voie publique aux abords immédiats du lieu privé est sans cesse revisitée, le préfet donne des autorisations temporaires que l'on pourrait pérenniser dans certains cas. Interdire à un commerçant de filmer l'accès à son magasin, sous réserve de protéger la voie publique, à l'heure où n'importe quel utilisateur de PériScope filme et retransmet en toute légalité, en direct, des images prises dans l'espace public – et les personnes qui s'y trouvent – paraît incohérent.

Proposition n° 8 : Recentrer les missions du SGDSN autour de la cohérence des ressources concourant à la sécurité du territoire national.

- l'ANSII ;
- le Secrétariat du Conseil de Défense et de Sécurité nationale ;
- le contrôle des exportations d'armements et les transferts de technologies sensibles.

La mission première du SGDSN sera la mise en cohérence des ressources de la sécurité du territoire. Elle se décompose en deux volets :

1. S'assurer de la cohérence des ressources avec l'évolution des menaces et de la société.

Veiller au renouvellement des ressources humaines des acteurs de la sécurité nationale (y compris en prenant en charge un contrôle du Conseil National des Activités Privées de Sécurité – CNAPS). Le SGDSN sera également chargé de définir un passeport des compétences de cette chaîne globale, de la définition des métiers et des passerelles, en particulier du public au privé, sur le modèle anglais.

- **Armées** : proposer une refonte du statut militaire en se posant la question du type de soldat que l'on souhaite recruter demain (armée d'active et armée de réserve). Il apparaît essentiel de réfléchir également en termes de flux et d'offres de formation et de reconversion faites aux militaires.
- **Police nationale** : évoluer vers une gestion plus souple des carrières et une contractualisation, indissociable de passerelles élargies avec le privé.

- **Forces de sécurité privées** : accélérer la nécessaire professionnalisation, accroître la formation, et transformer le CNAPS en Autorité administrative indépendante. Accorder aux agents de sécurité privée la même protection pénale renforcée en cas d'agression que les agents de sécurité publique.

2. S'assurer de la cohérence entre l'ensemble des ressources concourant à la sécurité du territoire national

Établir une doctrine d'emploi claire des différentes forces participant à la sécurité du territoire, afin de garantir l'égalité des citoyens devant la sécurité.

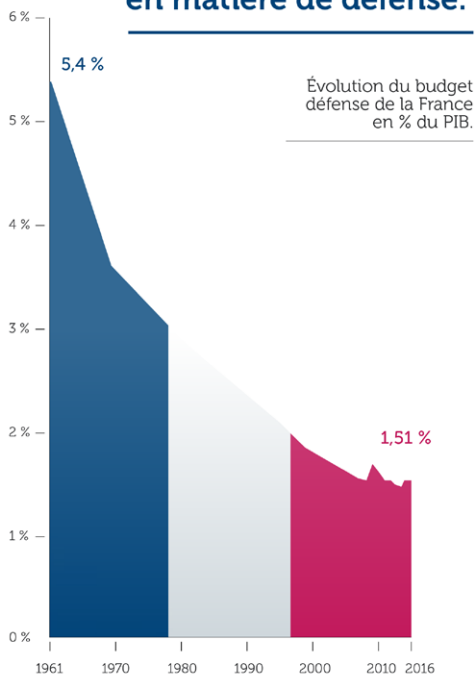
- **Définir une doctrine d'emploi claire des Armées et de la réserve sur le territoire national.**
- **Repenser l'articulation entre agents de sécurité privée et services internes de sécurité des entreprises.**
- **Coordonner, y compris sur le plan opérationnel, les missions et les compétences sur le territoire entre police nationale, gendarmerie, polices municipales et entreprises de sécurité privée.**

3.2.4. Une LOPSN assurant le renouvellement à long terme des ressources

La sécurité des Français suppose d'assumer le coût de notre dispositif de sécurité nationale mais aussi d'anticiper les investissements nécessaires. Or, la part de la richesse nationale consacrée par la France à ses armées n'a cessé de chuter depuis les débuts de la V^e République.

La France consacrait en 2015 1,44 % de son PIB au budget de la défense (hors gendarmerie et hors pension) contre 5,44 % en 1961. La dernière actualisation de la Loi de programmation militaire (LPM) et la promesse d'une augmentation des moyens à hauteur de 3,8 Mds€ sur trois ans – amenant le budget global à 34 Mds€ - ne suffiront pas à relever les défis immédiats que sont l'adaptation de notre système de forces aux menaces, la restauration des périodes d'entraînement décisives pour régénérer les forces, le renouvellement de notre outil de dissuasion nucléaire à partir de 2020.

La France a diminué ses investissements en matière de défense.



Source : Loi de Programmation Militaire initiale

Le budget de la Défense est confronté aujourd'hui à trois contraintes financières majeures.

La première découle de la stabilisation récemment décidée des effectifs des armées, qui aura pour conséquence naturelle une hausse de la masse salariale¹⁰⁰.

Les effectifs des armées

Après une réduction des effectifs de 48 000 équivalents temps plein (ETP) entre 2009 et 2013, la LPM 2014-2019 fixait une réduction supplémentaire de 33 675 ETP¹⁰¹, incluant une réduction plus forte pesant sur la population des officiers (1 000 départs en moyenne par an contre 300 jusqu'à présent). Après les événements de novembre 2015, une moindre déflation de postes a été décidée (18 750) et la diminution des effectifs initialement prévue s'établira à 14 925 sur la période 2014-2019.

Cet arrêt de la diminution des effectifs doit permettre notamment de répondre au nouveau contrat de « protection », afin que les Armées puissent déployer, dans la durée, 7 000 hommes des forces terrestres sur le territoire national, pouvant monter jusqu'à 10 000 hommes. Ce sont au minimum 2,8 Mds€ qui seront consacrés aux effectifs et aux coûts de fonctionnement afférents à ces emplois.

¹⁰⁰ En raison du glissement vieillesse technicité (GVT).

¹⁰¹ Les déflations restant à réaliser étaient jusqu'à présent les suivantes : 2015 : 7 500 ; 2016 : 7 400 ; 2017 : 7 400 ; 2018 : 3 500 et 2019 : aucun.

La « bosse budgétaire » que le ministère de la Défense « pousse » depuis plus d'une décennie constitue une deuxième rigidité forte¹⁰².

La Direction générale de l'armement (DGA) se trouve aujourd'hui en cessation des paiements virtuelle face aux programmes lancés, avec une impasse qui atteindra 4 milliards par an à l'horizon de 2022.

La modernisation des forces nucléaires françaises reste plus que jamais cruciale pour la sécurité de notre pays mais aussi pour celle de l'Europe, compte tenu du renouveau des menaces venant des puissances néo-impériales, du désengagement des États-Unis du continent et du Brexit. Elle implique à partir de 2020 un investissement d'une cinquantaine de milliards d'euros sur une période de 12 à 15 ans.

Enfin, **le financement du renouvellement de notre outil de dissuasion nucléaire, dont le budget estimé aujourd'hui à environ 3,4 Mds€ par an, sera à l'horizon 2025, presque doublé pour atteindre environ 6 Mds€.** Les décisions qui doivent être prises au début du prochain quinquennat engageront sur plus de vingt ans la modernisation des forces nucléaires françaises mais aussi l'avenir de notre industrie nucléaire civile.

¹⁰² Il s'agit de reports de programmes structurants comme ceux des Fremm, du Barracuda, du renouvellement de blindés, de satellite, du report du programme CERES ou des livraisons du NH90 et des dernières tranches du Rafales... Cette bosse est le fruit d'une logique court-termiste de gestion des flux et du cash-flow avec parfois des effets anti-économiques tant elle renchérit le coût de certains programmes. Il s'agit d'une bosse mécanique » que l'on a repoussé sur les générations futures. Aujourd'hui, le maintien de notre outil de défense ne permet plus de reporter à nouveau nombres de programmes sous peine de connaître des ruptures capacitaires et des difficultés de livraisons. Ainsi, fin 2016, plus de 85% des grands programmes (courant sur 10 à 20 ans) auront été relancés ce qui à l'horizon 2022 représenterait un besoin nouveau de financement de 3 à 4 Md€ en flux annuels (bosse en 2019 et pic de la bosse en 2022). Il faudra ainsi augmenter les crédits de paiement à l'horizon 2022 hors programme nouveau sur la période de 6 Md€ à près de 10Md€ pour honorer les contrats relancés.

Au-delà des engagements que notre pays a pris, notamment au sommet de l'OTAN à Newport en septembre 2014¹⁰³, il apparaît donc nécessaire de consacrer un effort supplémentaire pour la sécurité de la France au cours des prochaines années, comme viennent de le faire très récemment le Royaume-Uni (*Strategic Defence and Security Review* de novembre 2015) et l'Allemagne (*Livre blanc de la défense*, adopté en conseil des Ministre, le 13 juillet 2016).

L'augmentation des moyens financiers de la défense à 2 % du PIB est indispensable dans la mesure où l'État doit à la fois :

- donner aux armées les moyens de remplir les contrats opérationnels sur les théâtres extérieurs et sur le sol national ;
- assumer la bosse d'équipements qui s'est accumulée au fil des années dans le domaine de la dissuasion ainsi que dans le domaine des plateformes conventionnelles ;
- préparer l'avenir et réinvestir dans la recherche et le développement, notamment dans la robotisation du champ de bataille et dans la cyberdéfense.

¹⁰³ Point n° 14 de la déclaration publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014 : « Nous convenons d'inverser la tendance à la baisse que connaissent les budgets de défense, d'utiliser de la manière la plus efficace possible les fonds à notre disposition et de favoriser une répartition plus équilibrée des dépenses et des responsabilités. [...] Les Alliés dont la part du PIB consacrée à la défense est actuellement inférieure au niveau précité : cesseront toute diminution des dépenses de défense, chercheront à augmenter leurs dépenses de défense en termes réels à mesure que croîtra leur PIB, chercheront à se rapprocher dans les dix années à venir des 2 % recommandés, en vue d'atteindre leurs objectifs capacitaires OTAN et de combler les insuffisances capacitaires de l'OTAN. [...] Les Alliés qui consacrent actuellement moins de 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs, y compris la recherche et développement y afférente, chercheront, dans les dix années à venir, à porter leurs investissements annuels à 20 % ou plus de leur budget de défense total. »

Les moyens alloués à la sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales) devront également être réévalués. Sur un budget Police-Gendarmerie cumulé de près de 18 Md€ pour 2016, les dépenses de masse salariale des forces de sécurité intérieure représentent près de 87 % des crédits de paiement. Les crédits de fonctionnement et d'investissement représentent respectivement 11 % et 2 % du budget global. La rigidité majeure découle donc du poids des dépenses de personnel. La part minime des investissements, de l'ordre de 0,4 Md€ en 2016, se compare difficilement au budget d'investissement du ministère de la Défense qui s'élève à 9,3 Mds€ pour ce même exercice. Le budget des forces de sécurité intérieure, moins important que celui de la Défense, représente néanmoins 0,8 % du PIB en 2016¹⁰⁴.

L'effort budgétaire pour la sécurité nationale, actuellement fixé à 2,3 % du PIB, devra être porté à 3 % du PIB d'ici à 2025. Il convient aujourd'hui de réinvestir ces ressources au-delà de l'aspect matériel ou financier. La cohérence de notre droit, eu égard à la situation sécuritaire, devra également être adaptée à travers non pas une LOPPSI 3 (Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) mais une LOPSN (Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité nationale) prenant en compte la globalité de la sécurité nationale.

Proposition n° 9 : Adopter une LOPSN, qui validera un budget de la sécurité nationale à hauteur de 3 % du PIB à l'horizon de 2025, dont 2 % du PIB alloués à la défense (hors pension) et 1 % du PIB affecté à la sécurité intérieure. Elle inclura également des éléments de programmation pour la justice, qu'il

¹⁰⁴ Sur la base du PIB 2015.

s'agisse de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux ou de l'indispensable programme de construction de nouvelles prisons et de création de centres de déradicalisation.

Un premier pallier à 1,8 % du PIB en 2022 devrait être fixé pour la défense, correspondant à un effort financier supplémentaire de + 2,2 Mds€ par an.

L'augmentation des moyens financiers à 2 % du PIB devra se réaliser sous trois conditions :

- préparer l'avenir et ne pas seulement répondre aux urgences ;
- faire en sorte que tout nouvel euro dépensé soit principalement affecté en dépense d'investissement ou de recherche et développement, notamment dans le domaine de la sécurité intérieure ;
- poursuivre les actions de rationalisation engagées au sein du ministère de la défense.

145

Réinvestir dans la sécurité nationale nécessite des arbitrages. Selon un sondage réalisé en août 2016, sept Français sur dix considèrent ainsi que les dépenses consenties pour la sécurité nationale doivent augmenter¹⁰⁵ et 54 % approuvent pour cela des diminutions de crédits dans d'autres domaines.

Parmi les sources possibles d'économies, on peut envisager :

- le réinvestissement dans la sécurité des subventions aux entreprises de 11 à 13 Mds€ par an correspondant à la compensation des

¹⁰⁵ Sondage réalisé les 2 et 3 août 2016, auprès d'un échantillon de 1.000 personnes, selon la méthode des quotas par Elabe pour *Les Echos*, Radio classique et l'Institut Montaigne.

surcoûts des 35 heures, dont la sortie serait une contribution des Français à la restauration de leur sécurité¹⁰⁶ ;

- la réorientation des économies réalisées sur certains transferts sociaux, notamment les mesures fiscales en faveur du logement, dont une part importante se traduit par des prix de l'immobilier plus élevés que dans les autres pays européens ;
- une économie sur la partie des fonds (24 Mds€) dédiés à la formation professionnelle qui sont détournés de leur objet.

Les gisements d'économies internes doivent par ailleurs continuer à être exploités pour accompagner l'effort de réinvestissement. À cet égard la **rationalisation du maillage de sécurité nationale** (forces de police et de gendarmerie, forces armées) mérite d'être poursuivie.

Amorcée depuis 2008, la mise en place des Bases de Défense (60 BdD, dont 51 en métropole et 9 outre-mer et à l'étranger) visait à rassembler et mutualiser des moyens de soutien pour des bases situées dans un périmètre géographique proche afin de réaliser des économies budgétaires et des gains d'effectifs. Cette réforme a constitué une rupture dans la logique militaire traditionnellement fondée sur le principe « un chef, une mission, des moyens ». Elle a éloigné les soutiens des commandants opérationnels qui ont perdu leur autorité hiérarchique. Un rapport de mai 2014 du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) souligne que, selon les militaires, le soutien administratif se dégrade depuis la mise en place des bases de défense. Une nouvelle organisation du soutien interarmées est entrée en vigueur en septembre 2014 pour améliorer

¹⁰⁶ Rapport sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, décembre 2014. Selon les rapporteurs parlementaires, quand on tient compte des effets induits, le coût net « ex-post » des Lois Aubry pour les finances publiques ne s'élèverait plus qu'à 2,5 Md€.

la gouvernance et du pilotage des soutiens « *ainsi que le dialogue et la coordination entre souteneurs et soutenus* ».

De 3 700 à 3 800 postes auront été supprimés, à l'horizon fin 2015, du fait de la mise en place des BdD en 2011, avec pour effet, dans certains cas, d'éloigner de manière préjudiciable le soutien des forces. Comme le souligne le rapport de mai 2014, « *l'administration ne doit pas être un problème. Elle est une condition de l'efficacité des forces armées* ». Dans les formations embasées, « *les militaires constatent au quotidien que l'encadrement n'a plus les moyens d'agir sur le soutien* », relate le HCECM. Aussi, poursuit-il, « *les chefs militaires ont de moins en moins la capacité à régler les problèmes rencontrés, ce qui se traduit par un affaiblissement à cet égard de la fonction de commandement* ». Et le HCECM d'ajouter « *La surcharge de travail du personnel administratif et sa séparation des formations opérationnelles sont jugées dévalorisantes et démotivantes* ».

Au total, il est exact que la qualité du soutien s'est dégradée en raison de son éloignement des unités et de la définition incertaine des responsabilités, notamment dans la gestion des situations d'urgence qui se multiplient au même rythme que les opérations. Il convient donc de rétablir le principe de plénitude du commandement qui avait été fixé par la loi de 1882 et la direction par la même autorité des missions et du soutien. Cette révision de l'organisation doit être accompagnée par :

- la poursuite de la rationalisation des sites et du regroupement des unités opérationnelles ;
- la formation de l'encadrement afin qu'il maîtrise mieux les métiers du soutien ;
- la diffusion et l'adoption des bonnes pratiques du secteur privé ;
- la meilleure intégration des avancées technologiques et de la révolution digitale.

Faire des économies, c'est aussi mieux piloter et mutualiser la dépense. Ainsi, la Direction générale de l'armement (DGA) pourrait élargir ses attributions afin de redonner aux forces de police et de gendarmerie les moyens de mieux investir¹⁰⁷. Dans cet esprit, une évolution significative est entrée en vigueur début 2014, avec la création du Service de l'Achat des Équipements et de la Logistique de la Sécurité Intérieure (SAELSI), qui assure l'ensemble des achats des matériels des forces de Police et de Sécurité Civile. Il s'agit cependant d'une initiative récente, qui n'a pas atteint la maturité constatée au ministère de la défense.

Enfin, la consolidation des ressources et leur inscription dans un temps long est indissociable du renforcement de notre base industrielle et technologique de défense (BITD), avec pour objectif la poursuite de l'essor de nos exportations.

Au-delà de l'autonomie qu'elle confère, l'existence d'une BITD solide demeure un enjeu économique de tout premier rang. L'effort de recherche et développement (R&D) dans le domaine de la défense représentait, en 2015, 3,6 Mds€ soit entre 7 et 8 % de la R&D nationale¹⁰⁸. Plus de 4 400 entreprises exercent une activité dans le domaine de la défense, représentant un chiffre d'affaires de près de 20 Mds€. Cette industrie est concentrée autour de sept grands groupes (Airbus group, Dassault aviation, DCNS, MBDA, Nexter

¹⁰⁷ À noter que dans le cas de la défense comme de l'intérieur, les agences de renseignement (DGSE, DRM, DPSD, DGSI) bénéficient de capacités d'achat propres pour leurs systèmes, avec des règles dérogatoires au code des marchés publics pour ce faire, notamment pour acquérir les équipements les plus sensibles.

¹⁰⁸ Approximation en fonction des hypothèses retenues, soit la dépense nationale de recherche et développement (DNRD) qui constitue le financement de travaux de R&D par des entreprises ou des administrations françaises (environ 49,4M€ en 2013), soit la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) qui financent les travaux de (R&D) effectués sur le territoire national (environ 47,5Md€ en 2013)

systems, Safran et Thalès), qui figurent parmi les premières entreprises mondiales de leur catégorie. L'État est un actionnaire important de la plupart d'entre elles¹⁰⁹. Portant 300 000 emplois, dont 165 000 directs, la BITD est le principal acteur économique de bassins d'emplois comme ceux de Bourges, Brest, Cherbourg, Cholet, Fougères, Lorient, Roanne ou Vendôme. À ces emplois s'ajoutent désormais ceux des entreprises de sécurité (cyberdéfense, protection, etc.), dont les contours sont encore flous mais qui développent des compétences, des savoir-faire industriels et des technologies précieuses.

Les entreprises de la BITD dépendent de marchés à l'exportation pour environ 45 % de leur chiffre d'affaires. Elles assurent environ un quart des exportations françaises. S'agissant des exportations, après 4,7 Mds€ de prises de commande à l'export en 2012, puis 6,9 Mds€ en 2013, et, enfin, 8,2 Mds€ en 2014, elles pourraient dépasser 15 Mds€ en 2015. Sans les exportations d'armement, le déficit commercial de la France aurait été de 5 à 8 points plus élevé chaque année sur la période 2008-2013¹¹⁰. Demain, la LOPSN devra maintenir à des niveaux très importants les crédits de recherche et de développement de la BITD pour la Défense comme pour la sécurité intérieure. Investir dans la sécurité, ne constitue pas uniquement une dépense mais bien un investissement vital compte tenu de la dégradation de notre environnement de sécurité.

¹⁰⁹ 100 % pour NEXTER, 74 % pour DCNS, 27 % pour THALES et SAFRAN, 12 % pour AIRBUS GROUP.

¹¹⁰ Étude d'impact social, économique, technologique réalisée par le ministère de la Défense et le Conseil des industries de défense françaises (Cidef), septembre 2014.

Redéfinir la relation entre l'État et les industries de défense

L'outil de défense, pour être performant, doit rester sur la frontière technologique. Si la France veut garder son autonomie en matière de renseignement et d'appréciation des crises, en matière de dissuasion, et disposer d'une capacité d'entrée en premier sur un théâtre, elle doit s'appuyer sur des industriels capables d'innover et de maîtriser un large champ de technologies duales, à la fois civiles (dans le domaine des technologies de l'information notamment) et militaires.

L'innovation change de nature. Elle est de moins en moins le fait de grands organismes publics ou de groupes publics ; elle est de plus en plus le fait d'initiatives privées, de *start ups* proposant des technologies de rupture aussi bien que de grands groupes générant des innovations incrémentales. L'innovation s'incarne de plus en plus dans des « clusters » ou des pôles de compétitivité, où collaborent universités, laboratoires publics de recherche, grands groupes, *start ups* et investisseurs financiers.

Ce nouveau mode de production de l'innovation, ainsi que le besoin des armées d'aller « chercher » des innovations civiles – dans le domaine du numérique, des bio ou des nano-technologies, etc. – susceptibles d'application militaire nécessite une transformation profonde des relations entre État et BITD.

La conception traditionnelle : celle des grands programmes d'armement liant la DGA à des groupes industriels garde une certaine zone de pertinence, dans le domaine de la dissuasion notamment, mais elle ne peut constituer le seul vecteur de collaboration. Le département de la défense américain développe de nouveaux outils de collaboration contractuels avec les « clusters » (Silicon Valley, Madison Avenue, etc.) pour détecter en amont les technologies

pertinentes. Il finance massivement la recherche fondamentale au travers de l'agence DARPA, sans préjuger des applications militaires ou civiles de leurs résultats ; il adapte son ingénierie contractuelle, ses mécanismes de partage contractuel des risques, le régime des droits de propriété intellectuelle pour faciliter les collaborations avec la Silicon Valley.

En France, la DGA – l'une des rares administrations à détenir la compréhension technologique et industrielle pour investir avec discernement dans l'économie – est pleinement consciente de cet enjeu et a développé plusieurs outils spécifiques. Mais elle se heurte à deux difficultés : l'érosion des crédits, qui conduit à privilégier les crédits d'équipement sur les crédits de recherche amont ; le manque d'interpénétration entre universités, recherches et entreprises.

Il est nécessaire de changer d'échelle et de faire évoluer la DGA, dans le contexte d'une augmentation des budgets militaires, pour en faire un vecteur de financement de la recherche amont sur le modèle de la DARPA américaine. Il s'agit de financer la recherche amont sur des technologies potentiellement duales, sans préjuger de leurs applications.

Effort de Recherche et développement dans la défense (Mds€)

2005	2010	2013	2015
4	3,6	3,2	3,6

Il convient par ailleurs d'améliorer les capacités de détection de ces évolutions technologiques, d'adapter les modes de contractualisation traditionnels, de développer les outils permettant de faire travailler en symbiose universités, centres de recherche, PME et grands groupes.

La réforme des procédures d'acquisition d'équipements

Les opérations extérieures de moyenne et haute intensité ont au cours des années récentes cessé d'être des épisodes ponctuels et des pics d'activité. Elles tendent à devenir le régime permanent des forces armées dans le cadre notamment de la lutte contre le terrorisme.

Aujourd'hui, les unités sont fréquemment engagées sur des théâtres nouveaux, dans des circonstances qui sortent des schémas traditionnels, avec une très grande exigence de discrétion. Cela exige, pour garder l'ascendant sur un ennemi capable de s'adapter et de contourner notre puissance de feu, de disposer d'une grande souplesse d'adaptation, d'une réactivité sans faille, et de tirer tout le parti des évolutions technologiques (aujourd'hui drones et cyber, etc.).

152

L'efficacité militaire suppose que les besoins en équipement de ces unités soient satisfaits en tenant pleinement compte des exigences de discrétion et de réactivité que requièrent les opérations. Les procédures d'acquisition ou les adaptations des matériels existants doivent être à la fois plus confidentielles et plus rapides. Cela ne suppose pas nécessairement que le cadre juridique soit assoupli mais que les pouvoirs adjudicateurs soient pleinement sécurisés lorsqu'ils ont recours aux exceptions et assouplissements prévus par le Code des marchés publics dans le domaine de la défense et du renseignement.

Cela passe aussi par une plus grande différenciation des acquisitions d'équipements. L'acquisition est un processus normé – ce qui est logique pour assurer une bonne maîtrise des coûts et des risques – selon une logique historique « *one size fits all* ». Le traitement des menaces modernes devrait conduire à mieux différencier dans la conduite des programmes d'armement :

- un modèle de longue haleine de type dissuasion : programmes de long terme, mobilisant des crédits de développement à grande échelle pour des équipements à durée de vie longue ;
- un modèle de temps de guerre, plus réactif, permettant aux forces conventionnelles et spéciales engagées sur le terrain de s'adapter à une menace en mutation en fonction des opérations.

Une fois les équipements mis en service, les forces doivent pouvoir s'adosser à un soutien logistique et industriel performant pour assurer le maintien en condition opérationnelle des équipements et leur adaptation aux risques. Cela passe par une amélioration de la chaîne de maintien en condition opérationnelle assurée par les soutiens et les industriels, afin de maximiser le potentiel militaire déployé sur les théâtres extérieurs.

Pour autant, la France ne saurait réinvestir seule pour sa sécurité car les menaces auxquelles elle fait face dépassent ses frontières. Le projet d'une Union pour la sécurité apparaît alors comme une nécessité, en même temps qu'une chance politique unique de relancer la construction européenne au lendemain du vote du Brexit.

3.3. La construction d'une Union européenne pour la sécurité

L'Europe de la sécurité est devenue une priorité. À défaut, la propagation de la violence et de l'extrémisme ruinerait plus de soixante ans d'acquis de l'intégration du continent. Et nul ne peut exclure que la souveraineté des nations du continent comme la liberté de leurs citoyens se trouveront alors compromises.

Par ailleurs, la création d'une Europe de la sécurité servirait aujourd'hui l'unité des démocraties et n'affaiblirait en rien l'OTAN. D'un côté, l'OTAN est un bien commun qu'il faut préserver, car l'Alliance offre le seul cadre de pensée et d'action opérationnelle commun entre les nations libres comme entre les Européens. De l'autre, la mobilisation et le réinvestissement des Européens dans leur sécurité ne constituent pas un obstacle mais une condition du maintien de la présence des États-Unis, en proie à un nouvel accès d'isolationnisme, sur le continent.

3.3.1. Refonder la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité

L'Union européenne s'est payée de mots pendant des années, sans prendre la mesure de la dégradation de sa sécurité, ni de ses responsabilités en matière de sécurité intérieure et de politique extérieure. Tout comme l'euro, l'espace de Schengen a été créé sans disposer des institutions et des règles qui pouvaient le rendre soutenable et résilient en cas de crise.

Le flux massif des migrants est ainsi la conséquence de l'échec de Schengen comme de celui de la politique extérieure de l'Union européenne. L'Europe a échoué à assurer le contrôle de son territoire et de ses 13 983 kilomètres de frontières extérieures (soit plus que les États-Unis). La lutte contre le terrorisme passe par la sécurité du territoire, la surveillance des frontières, mais aussi et surtout par la capacité à mettre en œuvre une politique extérieure cohérente, que ce soit en matière de coopération, de développement, de diplomatie et de défense.

En juin 2015, le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, a présenté son évaluation stratégique du contexte mondial aux dirigeants européens. Ceux-ci l'ont chargée d'élaborer la stratégie globale de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité. Élaborée en étroite coopération avec les États membres, les institutions européennes et d'autres acteurs de la politique étrangère, cette stratégie, présentée le 28 juin 2016, a vocation à définir un cadre politique et intellectuel, une référence modelant les actions futures :

« La stratégie que je présente fait une large place aux questions de défense, parce qu'il subsiste un fossé entre ce qu'énoncent les traités et la pratique. La sécurité de nos concitoyens doit être envisagée de manière différente aujourd'hui, compte tenu de la montée des menaces. Nous devons coopérer davantage, aller vers une approche plus cohérente, plus intégrée ; la coopération doit devenir la norme. Cela permettrait aussi de faire des économies. Dans le domaine des marchés publics, des battle groups [force de réaction rapide], de la clause d'assistance mutuelle, tout est question de volonté politique. Nous devons aussi travailler à l'innovation technologique et au développement de notre autonomie afin de ne pas perdre des capacités. Le tout en complémentarité avec l'OTAN ; au bénéfice de la relation transatlantique. Aux États-Unis, pour la première fois dans l'histoire, on aspire d'ailleurs au renforcement de la défense européenne. L'Union, qui est déjà un grand pourvoyeur

de sécurité, dispose d'outils que l'OTAN ne possède pas. Nous devons être complémentaires, pas compétiteurs¹¹¹. »

¹¹¹ Interview de F. Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne, *Le Monde*, 28 juin 2016.

La stratégie globale présentée au Conseil européen par Federica Mogherini nourrit donc l'ambition de doter l'Union européenne d'une autonomie stratégique et de mettre en œuvre, de façon concrète, une politique de défense et de sécurité : *« il conviendrait d'explorer un renforcement de la coopération entre les États membres, qui pourrait conduire à une forme plus structurée de coopération, en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité de Lisbonne. La politique de développement doit également devenir plus souple et être alignée sur nos priorités stratégiques. »*

Pourtant, cette ambition reste largement incantatoire, constatant les faiblesses du système actuel sans avancer de mesures crédibles pour les traiter, sinon en appeler à davantage de coopération entre les pays et les organismes européens. Cette pseudo-stratégie illustre les insuffisances de la politique étrangère de l'Union européenne, passée, présente et à venir. Ainsi, aucune planification globale des engagements extérieurs n'est dessinée. Chaque État fait comme il l'entend, selon ses convictions, les opportunités qui se présentent, sans stratégie intégrée ni objectifs établis par priorités.

Or, pour la première fois depuis la création de l'Union européenne, la défense et la sécurité figurent en tête des priorités des citoyens européens, au même rang que la création d'emplois et la demande de prospérité. Sept Européens sur dix se déclarent favorables à une politique de sécurité et de défense commune, soit un chiffre supérieur à celui du soutien à l'Union économique et monétaire¹¹². Cette demande accrue de sécurité, qui traduit l'inquiétude de nos concitoyens européens, tant devant les frappes terroristes que devant

¹¹² Rapport n° 686 (2015-2016) de Jacques Gautier et Daniel Reiner fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 15 juin 2016.

l'attitude de plus en plus agressive des empires russe et turc, doit être entendue ; cela devrait commencer par l'élaboration et la publication d'un *Livre blanc* européen sur la sécurité.

À l'heure du Brexit, les États de l'Union doivent prendre la mesure des conséquences du départ de la Grande-Bretagne, y compris dans le domaine de la politique étrangère de l'Europe, et réfléchir à la relance du projet européen en réponse aux attentes des citoyens. Par ailleurs, les États-Unis, qui poursuivent leur désengagement à long terme du continent, soutiennent aujourd'hui le développement d'une Europe de la défense dès lors qu'elle se traduit par un investissement supplémentaire des membres européens de l'OTAN dans la sécurité.

Le rôle de l'OTAN reste indispensable pour quatre raisons. L'Alliance symbolise et incarne l'unité des nations libres. Elle offre une enceinte idéale pour débattre des questions stratégiques, *a fortiori* dans un moment de remontée des risques. Elle met à la disposition de ses membres depuis plusieurs décennies des compétences, des procédures et des normes – distinctes de celles en vigueur dans les armées américaines – qui permettent à leurs forces d'opérer ensemble et qui constituent un véritable patrimoine opérationnel pour les Européens. Enfin, elle a le grand mérite de placer les nations européennes devant leurs responsabilités en matière de génération et d'entraînement des forces et surtout d'effort financier à consentir pour assurer leur sécurité.

Simultanément, l'OTAN est écartelée entre des forces contradictoires. Les États-Unis n'ont freiné leur désengagement que face au renouveau de la pression russe sur toute la frontière orientale du continent, de la Moldavie aux États baltes. Les alliés européens sont eux-mêmes divisés sur les menaces prioritaires, l'Europe orientale et l'Europe du

Nord étant directement confrontées au regain de l'impérialisme russe tandis que l'Europe occidentale et l'Europe du Sud ont pour première préoccupation le terrorisme islamique. Enfin, l'Alliance affronte un défi inédit avec la transformation de la Turquie en une démocratie islamique, alors même qu'elle aligne la deuxième armée après celle des États-Unis et qu'elle joue un rôle clé dans la sécurité du flanc sud-est du continent européen comme dans celle du Moyen-Orient. La Turquie est aussi indispensable qu'ambiguë dans la lutte contre le terrorisme islamique. Ses bases sont décisives pour les opérations contre l'État islamique qu'elle a longtemps soutenu au plan logistique ; elle fait prioritairement la guerre aux Kurdes dont le rôle est central dans les combats contre les djihadistes au sol dans le nord de l'Irak et de la Syrie.

158

Il ne fait pas de doute que l'OTAN continue à apporter une contribution fondamentale pour la défense de la souveraineté et de la liberté de l'Europe et de la France, dont la réintégration au sein de l'organisation militaire est totalement justifiée. L'Alliance doit être mobilisée pour répondre au djihad et à la menace russe. Mais la sécurité du continent ne peut reposer exclusivement sur une garantie américaine devenue aléatoire et conditionnelle. Et l'Alliance sera d'autant plus légitime, soutenable et durable – aux États-Unis comme en Europe – qu'elle s'appuiera sur un pilier européen solide et crédible. Loin d'être incompatibles, l'OTAN et la création d'une Union européenne pour la sécurité sont aujourd'hui complémentaires.

La France dispose d'une responsabilité particulière parce qu'elle demeurera, au sein de l'Union, le seul membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et la seule puissance nucléaire, mais aussi parce qu'elle a développé, au fil des ans, une coopération bilatérale très efficace avec le Royaume-Uni. Dans le même temps, l'Allemagne

vient d'indiquer qu'elle mettait un terme à la baisse continue, depuis un quart de siècle, des effectifs de la Bundeswehr et a engagé un effort de réarmement à hauteur de 2 Mds€ par an. Il n'est ainsi pas exclu qu'à terme, « *la France puisse vouloir inciter la puissance économique allemande à se projeter davantage encore dans les ambitions militaro-industrielles européennes, en ouvrant la perspective d'une mise en commun de son siège permanent au conseil de sécurité des Nations unies. Une décision stratégique d'une telle magnitude, visant à neutraliser la pression anti-interventionniste en provenance de Berlin, signerait sans conteste le grand retour de la France sur la scène géopolitique mondiale*¹¹³ ». Ainsi émerge une nouvelle donne européenne en matière de défense et de sécurité dans laquelle la France pourrait jouer un rôle de pivot.

Il reste que l'Union européenne doit désormais définir des priorités stratégiques en fonction de ses intérêts. Ces priorités devront être mises en œuvre autour d'objectifs précis, comme la protection des infrastructures essentielles et le contrôle des frontières extérieures. Elles devront également prendre en compte le temps long et les accords avec les pays tiers, en particulier les pays du Golfe et l'Afrique, vis-à-vis desquels il conviendra de prendre des positions claires en termes de financement et de migration. La sécurité de l'Europe ne pourra en effet s'affranchir d'une réflexion commune sur les acteurs du financement de l'islamisme radical (l'Arabie Saoudite et le Qatar au premier chef) et sur la place qui leur est dévolue sur notre continent. De même, il est indispensable d'établir une politique commune de l'immigration, et notamment de disposer d'un droit unique de l'immigration et de l'asile au sein de l'espace Schengen. Ce nouveau mouvement doit s'accompagner d'une politique de

¹¹³ Othman El Ferdaous, « Brexit : l'inquiétante myopie stratégique de Bruxelles en Méditerranée », *La Tribune*, 14 juillet 2016.

coopération et de développement vis-à-vis des pays d'origine des migrants (Somalie, Soudan, République démocratique du Congo, République centrafricaine, etc.). La sécurité de l'Europe et de ses membres doit devenir une préoccupation et une mission prioritaire de l'Union. Et ce d'autant mieux qu'elle utilisera aussi pleinement les leviers d'action dont elle dispose au sein de l'OTAN.

Depuis soixante ans, l'Europe s'est construite par le droit et le commerce, contre la guerre, faisant de la sécurité une variable d'ajustement. Aujourd'hui, l'Union ne peut plus se contenter de produire des normes ; elle doit produire de la sécurité. Ceci est aussi la meilleure manière de lui redonner du sens et de la réconcilier avec ses citoyens.

Proposition n° 10 : Refonder la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité avec pour missions prioritaires la lutte contre le terrorisme, la protection des infrastructures essentielles et le contrôle des frontières extérieures de l'Union, notamment par la mise en place d'un dispositif intégré de surveillance de la Méditerranée et d'une politique de développement coordonnée en direction des pays de l'Afrique et du Moyen-Orient.

Acter cette nouvelle ambition et la stratégie de sécurité de l'Union dans un Livre Blanc sur la défense et la sécurité européennes.

3.3.2. Reprendre le contrôle des frontières de l'Europe en réformant Frontex

L'Europe n'a jamais autant été une terre d'exil et de migration que depuis l'année 2015. L'une des trois missions de Frontex est d'assister les États membres dans la lutte contre l'immigration irrégulière (outre la protection des frontières et le sauvetage des victimes de la traite humaine). Or, le nombre de franchissements irréguliers n'a jamais été aussi élevé (selon Frontex, 1,8 million pour 2015, soit le total cumulé des six années précédentes¹¹⁴). Depuis le début de l'année 2016, Frontex a comptabilisé « 360 000 franchissements irréguliers de la frontière extérieure de l'Union européenne¹¹⁵ ».

L'agence n'a pas été conçue pour faire face à une telle crise. Pour autant, la pérennité de l'Europe en tant qu'espace de libre-circulation des biens et des personnes dépendra beaucoup de la capacité de Frontex à mener à bien sa mission de sécurisation des quelque 14 000 kilomètres de frontières extérieures de l'Europe. L'espace Schengen, constitué de 26 pays sans contrôle aux frontières intérieures où les individus peuvent se déplacer librement, est considéré à juste titre comme l'une des réussites les plus importantes et visibles de l'intégration européenne. Son principe même – l'absence de contrôle aux frontières intérieures – est pourtant remis en question d'une manière sans précédent : huit États de l'espace Schengen (Belgique, Danemark, Allemagne, Hongrie, Autriche, Slovaquie, Suède et Norvège) ainsi ont réintroduit des contrôles

¹¹⁴ Il s'agit de franchissements comptabilisés et non de personnes, le chiffre des personnes est sans doute inférieur car il arrive régulièrement que les personnes soient comptabilisées plusieurs fois aux différents points de passage. En parallèle Frontex a contribué à sauver 250 000 personnes durant la même période.

¹¹⁵ Chiffre relevé par Frontex début juillet 2016 correspondant à environ 240 000 personnes, soit une baisse du flux depuis le mois d'avril avec une concentration sur l'Italie.

aux frontières, en réaction aux mouvements de migrants irréguliers, qu'ils considèrent comme une grave menace pour leur sécurité. En outre, Malte et la France ont réintroduit des contrôles aux frontières pour des raisons de sécurité. Ceci montre que les outils et les mécanismes qui ont été développés pour l'espace Schengen sont défaillants face à la crise migratoire et aux menaces terroristes.

Or, en dépit des annonces récentes, Frontex dépend exclusivement de moyens détachés par les États membres pour une durée limitée, ce qui constitue sa principale faiblesse. Son budget actuel, fixé à 254 millions d'euros, sera porté à 300 millions en 2017 et à 338 millions d'ici 2020.

Les effectifs permanents, actuellement de 330 personnes, seront augmentés jusqu'à 640 personnes fin 2017 et 1 000 d'ici à 2020. Mais il s'agit d'agents temporaires contractuels, d'experts détachés, en aucun cas d'opérationnels. Ils assurent des fonctions de coordination, et non de contrôle aux frontières. Dans les faits, ces personnels permanents servent avant tout la bureaucratie européenne, notamment *via* les fonctions de *reporting*. L'analyse des risques n'occupe qu'une part résiduelle de leur activité. À titre de comparaison pour l'année 2015, les États-Unis ont consacré 13 Md\$ à la protection des frontières, 10 Md\$ pour leurs gardes-côtes ou encore 6 Md\$ aux services de l'immigration et des douanes, soit plus de la moitié du budget du département de la sécurité intérieure.

Pour le contrôle opérationnel des frontières, Frontex dispose du système de surveillance Eurosur depuis 2013. Doté d'un budget de 224 millions d'euros, il s'agit d'un dispositif technologique de pointe alliant outils d'imagerie, satellites, capteurs et 22 avions légers, une centaine de bateaux sous différents pavillons, une trentaine

d'hélicoptères, des radars mobiles, des sondes carbones, etc. Pourtant, la capacité d'anticipation des situations et des grandes vagues migratoires s'est révélée nulle et le contrôle des frontières n'a jamais été aussi défaillant. Il est donc urgent de transformer Frontex en une véritable police des frontières extérieures de l'Union.

On pourrait penser que les dernières décisions consacrent ce changement de statut. L'agenda européen en matière de migration a en effet constaté la nécessité de « *mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures* »¹¹⁶. Dans son discours sur l'état de l'Union européenne, en septembre 2015, le président Juncker a annoncé que la Commission présenterait, avant la fin de l'année, des mesures ambitieuses à cet égard et, notamment, la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pleinement opérationnel.

Après six mois de négociations, le Parlement européen a voté le 6 juillet 2016 le règlement transformant Frontex en *Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes*. Cette agence reconfigurée reprendra et amplifiera les missions de contrôle aux frontières du dispositif Frontex. La révision du dispositif et l'extension de ses compétences et de ses missions sont censées renforcer son efficacité dans les années à venir. La version définitive de son règlement sera votée en septembre par le Parlement européen, avant d'être adoptée par le Conseil de l'UE et d'entrer en vigueur dans le courant de l'année 2017.

¹¹⁶ Article 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

La principale mesure du projet de règlement repose sur la création d'une réserve d'intervention rapide de garde-frontières. Article 16 paragraphe 10 :

« Les États membres veillent à ce que les garde-frontières affectés à la réserve d'intervention rapide soient immédiatement et sans exception mis à la disposition de l'Agence, afin de garantir leur déploiement complet dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la date d'approbation du plan opérationnel. Les États membres mettent également des garde-frontières supplémentaires à disposition en vue du déploiement d'équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes à la demande de l'Agence, sauf s'ils sont confrontés à une situation exceptionnelle affectant sérieusement l'exécution de tâches nationales. »

Article 18 paragraphe 5 : *« L'Agence déploie sans retard, et en tout état de cause dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'établissement du plan opérationnel, les équipements techniques nécessaires et le personnel nécessaire issu de la réserve d'intervention rapide visée à l'article 19, paragraphe 5, pour l'exécution pratique des mesures exposées dans la décision du Conseil. Des équipements techniques et des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes supplémentaires sont déployés selon les besoins lors d'une seconde étape, et en tout état de cause dans un délai de cinq jours ouvrables à partir du déploiement de la réserve d'intervention rapide. »*

Malheureusement, le mandat de Frontex, négocié durant plusieurs mois, apparaît beaucoup moins opérationnel qu'annoncé. L'initiative, largement médiatisée, de la création « *d'un corps de 1 500 garde-frontières réservistes (European border coast guards) mobilisables sous 5 jours avec possibilité de déployer des agents sans l'aval des États membres concernés par l'intervention* » est en réalité d'une utilité limitée. En effet, il ne s'agit que d'une mise à disposition de moyens, sur la base du volontariat, au sein des forces nationales concernées. Le déploiement d'équipes supplémentaires de garde-côtes à la demande de l'Agence peut, quant à lui, être évité si les États concernés par cette demande sont « *confrontés à une situation exceptionnelle affectant sérieusement l'exécution de tâches nationales* ».

On est très loin de la création d'un corps de garde-frontières européens permanent composé d'effectifs contractuels fixes, issus des forces nationales de l'Union, à l'instar d'Europol ou Interpol. Le mandat actuellement en discussion s'avère extrêmement compliqué à mettre en œuvre. Dans le cas de la France, on voit mal comment un pays dont les forces de sécurité sont sous tension pourrait libérer des effectifs pour Frontex, qui plus est mobilisables sous 5 jours et sur la base du volontariat. Détacher des agents pour une durée déterminée, contractuellement ou sous forme de mise à disposition, serait bien plus efficace pour doter Frontex d'une véritable capacité d'action.

Pour remplir pleinement sa mission de contrôle des frontières de l'Union, Frontex devrait aussi disposer d'un cadre juridique élargi, tout particulièrement en ce qui concerne l'accès aux fichiers, qui eux-mêmes devraient faire l'objet d'une modernisation et d'une meilleure coordination entre les États membres. À ce stade, Il n'existe pas par exemple, de base de données unifiée des cartes de résidence délivrées par les États membres. L'accès aux fichiers européens

Système d'information Schengen (SIS) / Système européen d'identification des visas (VIS) / Eurodac ou mandats d'arrêts européens a été refusé à Frontex lors des dernières discussions établissant son nouveau mandat¹¹⁷. Une proposition pilote de contrôle des entrées et sorties (« *entry access smart borders* ») est en cours d'élaboration à Tallinn, afin d'enregistrer tous les passages, que les membres soient soumis à visa ou non. Pour autant, l'accès de Frontex à cette base de données est toujours en cours de discussion et se trouverait limité à une utilisation statistique, excluant les données individuelles et donc toute visée opérationnelle. L'agence ne dispose enfin d'aucun pouvoir exécutif : elle aide les services compétents mais ne prend pas de décision. Elle ne peut donc pas non plus clairement diligenter d'accords avec les pays tiers.

Frontex n'a donc pas accès aux informations, n'a pas de pouvoir opérationnel et ne peut qu'administrer ou agréger les forces mises à dispositions par les États membres. Dans ces conditions et compte tenu du peu d'outils ou de moyens propres dont elle dispose, l'échec de Frontex est inévitable. Semblant prendre acte de son incapacité à contrôler les frontières, l'Agence finance ou co-finance les opérations de retour, en accordant la priorité aux opérations menées par plus d'un État membre ou à partir des zones de crise (*hotspot*).

Proposition n° 11 : Dans le cadre de l'Union pour la sécurité, transformer Frontex en une police des frontières extérieures de l'Union, dotée d'outils juridiques adéquats, de moyens propres et d'effectifs permanents. Sa mission prioritaire sera le contrôle des frontières extérieures de l'Union.

¹¹⁷ Le règlement actuel prévoit que les officiers de chaque pays puissent avoir accès aux informations des fichiers mais aucun moyen technique ne le garantit et Frontex n'a pas accès en propre à ces fichiers.

3.3.3. Les États membres doivent investir davantage dans la sécurité du continent et favoriser le développement d'une industrie européenne de défense forte

Inventer de nouveaux mécanismes pour partager l'effort de défense et de sécurité entre les États membres

« Les États les plus avancés dans le domaine de la défense et de la sécurité pourraient partager certains de leurs moyens. Cela constituerait la meilleure façon d'initier un véritable *pooling and sharing*. Ce premier cercle pourrait conclure un accord de solidarité de sécurité qui disposerait de sa propre gouvernance politique et militaire. Officialiser les coopérations opérationnelles existantes leur donnerait une portée politique forte, pourrait servir de cadre à des développements futurs et conforterait le réarmement de l'Allemagne, dont la constitution freine les possibilités d'engagement¹¹⁸. »

Pour être à la hauteur des défis, les Européens doivent renforcer significativement leurs efforts en matière de défense. Les États membres doivent réaffirmer et tenir les engagements souscrits au sein de l'OTAN concernant les budgets de défense et la part des dépenses consacrée à l'acquisition d'équipements ainsi qu'à la recherche. Au sein de l'Union, un mécanisme de partage du financement des charges de défense et de sécurité supportées par certains, mais qui profitent à l'ensemble, doit voir le jour. En janvier 2016¹¹⁹, Thierry Breton, président d'Atos et ancien ministre de l'économie en France, a avancé l'idée d'un fonds européen de défense qui aurait vocation à refinancer l'ensemble des dettes des pays de la zone euro liées à la défense. Cela aurait notamment pour effet de réduire la dette des États en pourcentage du PIB (ex. la

¹¹⁸ Fondation Robert Schuman, « La défense de l'Europe avant l'Europe de la défense », Questions d'Europe n° 377, janvier 2016.

¹¹⁹ *Les Echos*, 11 janvier 2016.

dette de la France passerait selon lui de 95 % à 61 %) et « *mettrait à nouveau à portée de main la convergence* ». Toutefois cet instrument financier – transfert de passif – présente le risque de déresponsabiliser les États et ne semble pas, pour cette raison, de nature à être accepté par certains de nos partenaires.

Les réflexions innovantes doivent être encouragées. Deux types de solutions sont possibles :

- un fonds permettant de financer un programme européen de R&D sur les technologies duales, sur le modèle de la DARPA (Defense Advanced Research Project Agency) américaine ;
- une autre option consisterait dans la création d'un fonds de sécurisation de l'Europe dédié, financé au choix et en fonction des capacités de chaque État membre, soit par la mise à disposition de moyens matériels, soit par une contribution fixée en pourcentage du PIB national.

Enfin, un « bonus budgétaire » – c'est-à-dire une moindre contribution au budget de l'UE compensée par les autres – pourrait être envisagé pour les États qui mettent en œuvre les objectifs de défense et de sécurité arrêtés en commun.

Selon Alexandre Mirlicourtois¹²⁰ « les États membres devront réduire les disparités entre les efforts de défense au sein de l'Union Européenne, chacun prenant conscience que la sécurité des uns dépend de celle des autres. Hormis la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, les 24 autres pays concourent à moins de 28 % de l'effort global, alors qu'ils représentent 46 % de la population et 37 % du PIB de l'Union européenne. Si l'on resserre l'analyse

¹²⁰ Directeur de la conjoncture et de la prévision de Xerfi.

sur les seuls pays disposant d'une capacité de dissuasion et de projection, autrement dit la France et le Royaume-Uni, on constate que cette capacité dont bénéficie l'ensemble de l'espace européen occasionne un surcoût permanent de dépenses militaires de l'ordre de 0,9 % du PIB pour la France et de 1,4 % du PIB pour le Royaume-Uni, par comparaison aux pays qui n'assument pas ces deux fonctions.

Il est urgent de faire vivre le principe d'une mutualisation des surcoûts structurels français à échelle européenne et d'une répartition proportionnelle de son financement par les différents pays. *« Si un tel principe avait été appliqué depuis 1999, la France aurait eu structurellement 0,5 point de PIB de dépenses en moins et l'Allemagne 0,3 point de dépenses en plus ; [...] ainsi l'écart des taux d'endettement serait non plus de 25 points en 2015 mais de 14 points »*. Cette simulation permet de mesurer l'intérêt pour la France de promouvoir l'idée de structures de financement communes au sein d'une Union pour la sécurité¹²¹ ».

Renforcer la base industrielle européenne de défense

Le renforcement de la base industrielle européenne de défense (BIED) passe par la mutualisation, la spécialisation et le développement des coopérations entre partenaires européens.

La faiblesse de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) provient du refus d'une approche européenne de l'expression des besoins capacitaires des forces. Et ce malgré l'intérêt reconnu de conserver au niveau du continent une certaine autonomie industrielle et technologique. Une approche sécuritaire partagée au niveau européen nécessite pourtant une mise en cohérence des besoins et

¹²¹ « La France doit exiger une Europe de la défense », Alexandre Mirlicourtois, Xerfi, 22 février 2016, *La Tribune*.

des réponses industrielles. La simple addition des bases industrielles et technologiques de défense nationales est inefficace.

L'Union doit donc faire l'examen précis des duplications inutiles, capacitaires et industrielles, et utiliser les compétences existantes dans certains États membres afin de répondre aux besoins collectifs sans créer de nouvelles activités concurrentes ou redondantes. Il s'agirait par exemple :

- d'harmoniser les besoins à un niveau réaliste au plan opérationnel, technique et calendaire afin de converger vers de nouveaux programmes européens d'armement ;
- « d'utiliser au plan industriel les meilleures compétences européennes existantes, en acceptant de renoncer à la notion de « juste retour », au profit d'un concept « d'équilibre global sur le long terme et sur un ensemble de programmes ».

« Le principe du « juste retour », programme par programme, peut nuire à la maîtrise des coûts et aux délais, et conduit à des redondances¹²². Le partage des activités de développement et de production devrait être organisé selon un principe strict d'efficacité industrielle et de performance économique.

Au plan industriel, l'Europe doit favoriser une certaine consolidation du secteur de la défense (secteur naval et secteur des armements terrestres notamment) afin de gagner en compétitivité face à la concurrence mondiale. » Les progrès réalisés par MBDA¹²³ en France et au Royaume-Uni, dans le secteur de missiles, montrent à la fois la faisabilité et la pertinence de cette approche.

¹²² Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013.

¹²³ Société industrielle du secteur aéronautique et spatial et de l'industrie d'armement ; leader européen pour les missiles et systèmes de missiles.

Depuis 2012, l'OTAN développe un concept de « *smart defense* » et s'oriente vers une approche capacitaire qui vise à rationaliser les outils industriels et pourrait avoir des conséquences négatives pour le développement d'une base industrielle de défense en Europe.

De son côté, l'Union européenne n'a pas de compétence directe en matière de défense, en vertu de l'article 346 du Traité de l'Union. Dans le prolongement de l'Union de l'Europe occidentale, la mise en place d'une Agence européenne de défense (AED) en juillet 2004 visait à renforcer l'industrie et à créer un marché européen des équipements de défense. Malgré l'adoption en mai 2007 d'une stratégie en faveur d'une BIED, le blocage britannique a toutefois annihilé la démarche. Après le Brexit, plusieurs initiatives pourraient être prises :

- l'Europe de l'armement est beaucoup plus concentrée que l'Europe de la défense : sur les 28 États membres, 6 à 7 seulement disposent d'une posture de défense intégrant l'existence d'une industrie nationale. Dans l'esprit des « coopérations permanentes structurées », admises par le Traité de Lisbonne de 2007, la France doit donc rechercher des accords avec l'Allemagne, la Pologne, l'Italie, l'Espagne (en cours de désinvestissement) mais aussi le Royaume-Uni ;
- malgré l'existence de programmes d'armement en coopération, les États participants demeurent attachés à l'exigence d'un retour national, qui conduit à la dispersion de capacités et réduit la productivité globale (NH-90, TIGRE, A-40-M, FREMM). Cette attitude peut être acceptable si une organisation industrielle intégrée la permet, mais n'est pas admissible lorsqu'elle conduit, comme dans le cas du programme A-400 M, à des surcoûts dirimants qui menacent jusqu'à la pérennité du programme ;
- les expériences de constitution de champions européens ne doivent pas être limitées à quelques secteurs de défense. En effet, si les

domaines aéronautiques (Airbus¹²⁴) et des missiles (MBDA) peuvent être considérés comme des réussites, l'ambition de créer un missilier unique d'ici 2020 (projet « One MBDA » lancé sur la base de l'accord franco-britannique de Lancaster House de novembre 2010) reste difficile à atteindre. Le domaine terrestre, quant à lui, vient seulement de s'internationaliser (accord entre Nexter et Krauss Maffei Wegmann prévoyant une fusion des deux groupes en 2015), tandis que le secteur naval demeure encore déraisonnablement fragmenté ;

- la pédagogie sur le caractère complémentaire de l'Union de la sécurité et de l'OTAN ainsi que sur les atouts d'une forte base industrielle européenne en matière de défense doit continuer à être faite auprès de tous les États membres – notamment ceux qui demeurent les plus proches des États-Unis.

L'Europe industrielle de la défense peut rester puissante. Aujourd'hui, parmi les dix plus grandes entreprises mondiales du secteur, quatre sont européennes et cinq États figurent parmi les dix premiers exportateurs d'armes¹²⁵. « Depuis 2007, la Commission entend rendre « *plus compétitive* » l'industrie de défense¹²⁶. Mais les directives du paquet défense ont un maigre bilan puisque, selon une étude du Parlement, seuls 5 % des contrats étatiques d'équipement ont été conclus *via* la directive 2009/81 et qu'en 2015, 94 % des fournisseurs attributaires des marchés d'États restaient nationaux¹²⁷. »

¹²⁴ Malgré l'échec à l'automne 2012 de la fusion entre EADS et BAE SYSTEMS.

¹²⁵ SIPRI YearBook 2015.

¹²⁶ 05/12/2007, Communication « Stratégie pour une industrie de défense plus forte et plus compétitive » ; 24/09/2013, Communication « Vers un secteur Défense et Sécurité plus compétitif et efficace » ; 24/06/2014, « A nex deal for European Defence » (COM(2014) 387).

¹²⁷ Fondation Robert Schuman, « La défense de l'Europe avant l'Europe de la défense », Question d'Europe n° 377, janvier 2016.

À l'instar de ce qu'ont fait les États-Unis avec le *Buy American Act*, qui organise commandes, crédits publics et protection en matière d'industrie de défense, l'action communautaire dans ce domaine doit être réorientée. Elle est inadaptée à des marchés qui ne concernent que des États et, en s'interdisant la « préférence communautaire », elle entraîne la fuite des industriels européens vers de véritables marchés continentaux, ce qui les expose au démantèlement ou au rachat par leurs concurrents américains.

Le renforcement des industries de défense européenne passe par des mutualisations, spécialisations et des coopérations renforcées avec un engagement réaffirmé des États membres au travers d'un *Buy European Act*. Le Brexit pourrait permettre de s'appuyer sur une nouvelle dynamique impulsée par l'Union pour la Sécurité. En effet, les freins politiques et institutionnels, voire opérationnels, posés par Londres au sein de l'UE, sont levés : le compromis de Saint-Malo (pas d'état-major européen mais acceptation de la PSDC par Londres) ne tient plus.

Dès lors, il semble possible de convaincre l'Allemagne d'une intégration industrielle plus poussée dans le domaine de la défense. Une formule d'association de l'industrie britannique doit impérativement être imaginée afin que cette dernière ne se tourne pas vers l'industrie américaine. Cela suppose un engagement politique de haut niveau, dans la mesure où Berlin a fait le choix clair d'une renationalisation de sa politique industrielle dans le domaine de la défense, au détriment de l'intégration européenne (c'est l'Allemagne qui a fait échouer le rapprochement entre Airbus et BAE).

Proposition n° 12 : Consolider et développer l'industrie de défense européenne grâce à un mouvement de mutualisations et de coopérations renforcées mais aussi à un engagement réaffirmé des États membres sous la forme d'un *Buy European Act* :

- en s'appuyant sur les besoins communs en matière de sécurité, notamment l'équipement des forces de sécurité et leurs systèmes d'information ;
- en continuant les efforts de convergence de manière réaliste à partir de deux besoins avérés :
 - un intérêt commun pour la surveillance des approches maritimes et aériennes, notamment en Méditerranée ;
 - un besoin partagé d'avoir des équipementsinteropérables en faisant monter en puissance le budget européen de R&D et en renforçant les acquisitions harmonisées.

CONCLUSION

La France et l'Europe sont confrontées à une situation inédite depuis les années 1930, qui mêle la désintégration de l'ordre mondial issu de l'après-guerre froide, la remontée des menaces stratégiques extérieures, la remise en question de la paix civile sous le feu croisé du terrorisme islamique et des mouvements populistes.

Les chocs et les crises qui se multiplient n'ont été ni anticipés ni gérés. Ils ont été incompris, tenus pour des résurgences aberrantes d'une violence qui appartiendrait au passé alors qu'ils préfiguraient la nouvelle donne du XXI^e siècle. La liquidation des idéologies du XX^e siècle débouche sur le renouveau des passions nationalistes et du fanatisme religieux, permettant à la violence de se libérer des cadres dans lesquels elle avait été progressivement enfermée. Preuve de cette incompréhension, la France et l'Europe ont continué à désinvestir massivement le champ de la sécurité jusqu'aux tragédies qui se sont enchaînées depuis 2011 alors que leur environnement de sécurité se dégradait depuis le début du siècle.

175

L'enjeu est aujourd'hui le même que face aux totalitarismes : l'islam radical et les ambitions de puissance des empires visent la destruction de la civilisation, des valeurs démocratiques et des institutions libres de la France et de l'Europe. Et le choix qui leur est offert est simple : se soumettre ou se mobiliser pour les défendre.

Or, jusqu'à présent, nous avons subi plutôt qu'agi, faute de lucidité dans la désignation de nos ennemis – qui ont juré la perte de la France et l'Europe quand bien même elles se veulent pacifiques –, faute de capacité à définir une stratégie, faute de cohérence dans la conduite des opérations tant au plan national qu'au plan européen.

Les lignes Maginot derrière lesquelles la France et l'Europe ont cru pouvoir s'abriter de l'histoire ont été abattues comme autant de chimères.

Nous sommes donc à une heure de vérité. Si nous poursuivons dans les options qui ont échouées, nous serons défaits. Si nous voulons résister, et nous disposons de tous les atouts pour le faire, nous devons nous remettre fondamentalement en question. Il nous faut accepter le mouvement, privilégier la mobilité et la flexibilité, surprendre nos ennemis, au lieu de rester immobiles en nous contentant de tenir la chronique des prochains drames annoncés.

L'année 2017 se présente ainsi comme décisive.

D'un côté les citoyens, en France et en Europe, ont pris pleinement conscience de la dégradation de leur sécurité quotidienne avec la multiplication des attentats. Ils peuvent aussi bien s'engager dans la défense de la démocratie que succomber à la panique et basculer dans l'extrémisme si la démonstration de l'impuissance des gouvernants devait se poursuivre. La capacité de nos sociétés à résister à la multiplication des frappes terroristes et à leur ascension aux extrêmes dans l'horreur est loin d'être illimitée.

De l'autre, émerge une configuration politique neuve. L'Union européenne doit surmonter le choc du Brexit. Au-delà du retrait du Royaume-Uni, deuxième économie du continent mais aussi une puissance nucléaire et un des membres permanents du Conseil de sécurité, peut s'enclencher une dynamique de désintégration du continent. Après la démission de David Cameron et le référendum italien prévu en octobre 2016, la France et l'Allemagne connaîtront l'année prochaine des élections présidentielle et législatives dans

lesquelles les questions de sécurité, pour la première fois depuis les années 1950, occuperont le cœur du débat.

La réponse aux menaces du terrorisme islamique et des empires peut de fait constituer une occasion unique de réfléchir et de traiter la crise existentielle dans laquelle sont enfermées depuis de longues années la France et l'Europe. Elle participe directement du redressement de la France car elle suppose de mettre fin au déclin industriel, économique et social qui mine la nation et de réhabiliter l'État régalien en reprenant le contrôle de l'État-Providence. Elle constitue, avec le lancement de l'Union pour la sécurité, la clé de la relance du projet européen et de sa réorientation au service de la protection des citoyens du continent, tant la sécurité est la condition première de la liberté.

Avec le Brexit, la France retrouve par ailleurs une position particulière et privilégiée au sein de l'Union. Au sein des États qui la constituent, elle demeurera bientôt le seul membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la seule puissance nucléaire, la seule nation capable de projeter durablement des troupes et d'entrer en premier sur un théâtre d'opérations. Elle partage avec le Royaume-Uni une expérience unique des opérations militaires ainsi que les acquis d'une coopération bilatérale qui doit survivre au Brexit, faisant de notre pays, dans le domaine de la sécurité, un pont entre l'Union et la Grande-Bretagne.

Encore faut-il que la France se montre à la hauteur de ses responsabilités en réinvestissant pour remettre à niveau sa sécurité, non seulement dans les moyens financiers qui lui sont dévolus mais dans sa doctrine, dans son capital intellectuel et humain.

La révolution stratégique à venir repose sur quelques principes fondamentaux. Faire la vérité sur nos ennemis. Répondre à des risques planétaires par une stratégie globale. Ne pas se contenter de politiques uniquement sécuritaires mais déployer une politique étrangère cohérente tout en mobilisant les entreprises et la société civile. Réinvestir dans la sécurité tout en veillant à la bonne coordination des acteurs et à la cohérence dans l'affectation des ressources. Préserver l'unité des forces démocratiques au sein du pays comme celle des nations libres au sein de l'Union européenne et de l'OTAN.

La défaite ou la victoire dépendront ultimement de la capacité des Français et des Européens à résister durablement à la terreur et aux ambitions des puissances impériales sans remettre en question la liberté. Il est bien vrai que l'issue de cette guerre se dénouera à l'horizon d'une ou deux générations. Mais les décisions qui seront prises – ou non – en 2017 pèseront très lourdement sur le destin de la France et de l'Europe, qui jouent à nouveau leur souveraineté et leur liberté.

REMERCIEMENTS

L'institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail.

Le groupe de travail

- **Nicolas Baverez**, économiste, avocat, président du groupe de travail
- **Hubert Dunant**, administrateur du GIE, AXA, et ancien directeur conduite du changement, Armée de terre
- **Jacques Gérault**, préfet hors cadre
- **Baudouin d'Hérouville**, Managing Director, Ardian
- **Dominique Mockly**, CEO, TIGF (transport Infrastructures gaz France)
- **Baudouin Prot**, senior advisor, BCG et ancien président de BNP Paribas
- **Alain Quinet**, professeur associé aux écoles de Saint-Cyr Coëtquidan
- **Emmanuel de Romémont**, ancien général de Corps Aérien
- **Jean-Louis Simon**, partner, Mazars
- **Stéphane Volant**, secrétaire général, SNCF

179

Les rapporteurs

- **Aulde Courtois**, auditrice de la 69^e session nationale « politique de défense », IHEDN
- **André Estignard**, Partner, BearingPoint, rapporteur du groupe de travail
- **Julien Munch**, haut fonctionnaire

Ainsi que **Fanny Anor** pour l'Institut Montaigne

Les personnes auditionnées ou rencontrées dans l'élaboration de ce travail

- **Stéphane Abrial**, Directeur Groupe International et Relations Institutionnelles, Safran et ancien Commandeur stratégique de l'OTAN
- **Matthieu Alexandropoulos**, Chef de cabinet du Directeur général délégué à l'international, la stratégie et les affaires publiques, Airbus Group
- **Hugues d'Argentré**, Délégué général, Groupement des Industries de Construction et Activités Navales (GICAN)
- **Richard Ares Baumgartner**, conseiller stratégique, Frontex
- **Bernard Bajolet**, directeur général, Direction générale de la Sécurité extérieure
- **Christophe Barthélemy**, avocat associé, CMS Bureau Francis Lefebvre
- **Nathalie Beaulieu**, directrice du cabinet de la Rectrice de l'Académie de Lyon
- **Renaud Bellais**, Chief economist, affaires publiques France, Airbus Group
- **Hugues Bied-Charreton**, directeur des affaires financières, ministère de la Défense
- **Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration, ministère de la Défense
- **Jean-Paul Bonnet**, responsable sécurité globale, BNP Paribas
- **Général Bosser**, chef d'État-major de l'armée de terre
- **Laurent de la Burgade**, Group Export Compliance Deputy Director et Président du Club des réservistes, Thalès
- **Jean-Baptiste Carpentier**, commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques, ministère de l'Économie et des Finances
- **Philippe Coq**, Group Public Affairs General Secretary, Airbus Group

- **Erwan Cotard**, directeur adjoint à la sûreté, Engie
- **Thierry Coudert**, préfet de l'Eure, alors délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur
- **Vice-amiral Arnaud Coustillièr**, officier général cyberdéfense, État-major des armées
- **Hélène Crocquevieille**, directrice générale des douanes et droits indirects, ministère de l'Économie et des Finances
- **Michel Delpuech**, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- **Thierry Delville**, délégué aux industries de sécurité, ministère de l'Intérieur
- **Général Jean-Marc Duquesne**, délégué général, Groupement des Industries Françaises de Défense et de Sécurité Terrestres et Aéroterrestres (GICAT)
- **Olivier Duran**, directeur délégué Communication et relations extérieures, Syndicat des Entreprises de Sécurité (SNES)
- **Colonel Arnaud Faure**, secrétaire général du comité liaison-défense, Medef
- **Jean-Louis Fiamenghi**, directeur de la sûreté de Veolia et ancien chef du RAID
- **André François-Poncet**, auditeur de la 68e session, « session nationale Politique de Défense », IHEDN
- **Général de Division Jean-Philippe Gaudin**, attaché de défense près l'ambassade de Suisse en France
- **Louis Gautier**, secrétaire général, Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN)
- **Gérard Gavory**, préfet délégué pour la défense et la sécurité, préfecture du Rhône
- **Camille Grand**, secrétaire général adjoint de l'Otan, alors directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

- **Serge Guyot**, délégué général, Syndicat des Entreprises de Sécurité (SNES)
- **Laurent de Jerphanion**, capitaine de Vaisseau
- **Haïm Korsia**, grand-rabbin de France et ancien aumônier en chef israélite des armées
- **Frédéric Laisney**, vice-président, Syndicat des Entreprises de Sécurité (SNES)
- **Pascalalle**, directeur des services actifs de la police nationale, directeur central de la sécurité publique, ministère de l'Intérieur
- **Xavier Latour**, Professeur agrégé de droit public, spécialiste du droit de la sécurité et de la défense, université de Nice-Sophia-Antipolis
- **Patrice Latron**, préfet, directeur de cabinet du Préfet de police de Paris, Préfecture de police de Paris
- **Général de corps d'armée Richard Lizurey**, directeur général de la gendarmerie nationale, alors major général de la gendarmerie nationale
- **Capitaine de Vaisseau Dominique de Lorgeril**, membre de la présidence collégiale d'APNM-Marine (Association Professionnelle Nationale de Militaires)
- **Général Gratien Maire**, alors major-général des armées, État-major des armées
- **Pierre-Antoine Mailfait**, secrétaire général, Union des entreprises de sécurité privée
- **Bruno Marescaux**, sous-directeur, chef du centre opérationnel, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
- **Eric Morvan**, préfet, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'Intérieur
- **Pierre Mutz**, ancien directeur général de la gendarmerie nationale et ancien préfet de police de Paris
- **Nicole Notat**, fondatrice, Vigéo

- **Bernard Pêcheur**, président de section au Conseil d'État, président du Haut comité d'évaluation de la condition militaire
- **Régis Poincelet**, directeur de la sûreté, Engie
- **Renaud Prouveur**, Président-directeur général, groupe Spallian
- **Benoît Puga**, chef d'état major particulier du Président de la République
- **Patrick Ruestchmann**, auditeur de la 68^e session, « session nationale Politique de Défense », IHEDN
- **Benoît de Saint Sernin**, co-fondateur de l'École de Guerre Économique et Directeur général de l'École Européenne d'Intelligence Économique
- **Pierre Servent**, Écrivain, consultant « Défense » et colonel de réserve
- **Bernard Squarcini**, ex-directeur central du renseignement intérieur (DCRI) de 2008 à 2012
- **Général Thiébault**, secrétaire général, Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM)
- **Colonel Valentin Vela Garcia**, attaché de défense et de l'air, ambassade d'Espagne (Paris, Bruxelles, La Haye, Luxembourg)
- **Général Pierre de Villiers**, chef d'État-major des armées

L'Institut Montaigne remercie également **Grégoire Vanco**, alors assistant chargé d'études, pour sa contribution à ce travail.

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS

DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audio-visuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)

- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)

- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité
(novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle
(mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME
(juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)

- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)

- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



AIR FRANCE-KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
AT KEARNEY
AUGUST & DEBOUZY AVOCATS
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARING POINT
BNI FRANCE
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BPCE
CAISSE DES DÉPÔTS
CAPGEMINI
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CARREFOUR
CASINO
CGI FRANCE
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CISCO SYSTEMS FRANCE
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER
DAVIS POLK & WARDWELL
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DEVELOPMENT INSTITUTE INTERNATIONAL
EDF
ELSAN
ENGIE
EQUANCY
EURAZEO
EUROSTAR
FONCIÈRE INEA
GAILLARD PARTNERS
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
ING BANK FRANCE
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JALMA
JEANTET ET ASSOCIÉS

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Sommaire

INSTITUT MONTAIGNE



KPMG
KURT SALMON
LA BANQUE POSTALE
LAZARD FRERES
LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
LVMH
MACSF
MALAKOFF MEDERIC
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA PARTICIPATIONS
MERCER
MICHELIN
MICROSOFT
OBEA
ONDRA PARTNERS
PAI PARTNERS
PIERRE & VACANCES
PLASTIC OMNIUM
PWC
RADIAL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
REDEX
REXEL
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD & CIE
SANOFI
SANTECLAIR
SCHNEIDER ELECTRIC SA
SERVIER
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF Réseau (anciennement Réseau Ferré de France)
SODEXO
SOLVAY
STALLERGENES
SUEZ
TECNET PARTICIPATIONS SARL
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
TUDEL ASSOCIÉS
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WENDEL
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : Septembre 2016
ISSN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en Septembre 2016

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries Président-directeur général, AXA

David Azéma *Chairman Global Infrastructure Group*, Bank of America Merrill Lynch

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August & Debouzy

Nicolas Baverez *Avocat*, Gibson Dunn & Crutcher

Marguerite Bérard-Andrieu Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, groupe BPCE

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier ancien recteur

Marwan Lahoud Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI Partners

PRÉSIDENTS D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoît d'Angelin Président, Ondra Partners

Frank Bournois Directeur général, ESCP Europe

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

Pierre Godé ancien vice-Président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, CNAM

Françoise Holder Administratrice, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, Groupe EDF

Sophie Pedder Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, *London Business School*

Laurent Bigorgne Directeur



Refonder la sécurité nationale

L'année 2015 a marqué une rupture tragique dans l'histoire de France. À travers la vague d'attentats qui l'ont frappé, notre pays a été rattrapé par la guerre sur son territoire. Cette guerre répond à de nouvelles logiques, se joue des frontières et ébranle la société civile. Face à ces chocs et à ces bouleversements, la France et l'Europe se sont révélées insuffisamment préparées et impuissantes à protéger leur territoire et leur population.

Elles n'ont plus d'autre choix que de s'adapter pour faire face aux risques, pour garantir la protection de leur population et la souveraineté de leur territoire. Réinvestir dans la sécurité exige de la refonder. Quelle stratégie est en mesure de répondre aux risques du 21^e siècle ? Comment coordonner au mieux l'action publique, le renseignement et les forces armées ? L'Institut Montaigne formule douze propositions pour l'instauration d'une véritable stratégie de sécurité nationale.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6764

Septembre 2016