

# SYNTHÈSE

Rapport au Président de la République et au Premier ministre

mars  
2008

## Déceler-Étudier-Former : une voie nouvelle pour la recherche stratégique

*Rapprocher et mobiliser les institutions publiques  
chargées de penser la sécurité globale*

Dans un monde effervescent et peu prévisible, la reconstruction d'une pensée stratégique appuyée sur un outil souple de décèlement précoce est désormais cruciale. Depuis la fin de la Guerre froide, le terrorisme et le crime organisé ont connu une mutation, une mondialisation, et des hybridations telles qu'ils débordent largement du cadre statique et rétrospectif où ils s'étudiaient hier. Désormais irriguée par le concept de « sécurité globale », une nouvelle pensée stratégique se doit d'intégrer défense nationale, sécurité publique, protection des entreprises ou sécurité environnementale.

Avec ces bouleversements en tête, le Président de la République annonçait le 3 janvier 2008, lors du point d'étape sur la rédaction du livre blanc, la création d'un Conseil de Sécurité et de Défense nationale et d'un conseil consultatif composé de personnalités nommées par le chef de l'État. Cette décision s'inspirait notamment des propositions initiales émises par notre mission en étroite coordination avec le président de la commission du livre blanc.

Cette création annoncée suscite une double urgence. D'une part, de reconstruire une pensée stratégique. D'autre part, celle de concevoir les contenus et les missions de ces nouveaux dispositifs qui visent à moderniser les structures de sécurité et de défense de la Nation.

Aujourd'hui, **la France ne dispose plus d'une pensée stratégique**. Celle-ci a été victime de la défaite de 1940 et de la doctrine nucléaire voulue dans la décennie 60, du fait de l'internationalisation des menaces militaires. Par la suite, les livres blancs sur la Défense de 1972 puis de 1994 n'ont que peu contribué à éclairer les débats stratégiques émergents, François Mitterrand, fortement aidé par Charles Hernu, ayant dès 1977 entraîné le Parti Socialiste sur le terrain de la dissuasion. Ces décisions ont permis de garantir la souveraineté nationale de la France durant la longue épreuve de la Guerre froide, mais les évolutions récentes montrent que les concepts ne peuvent se figer face aux évolutions des menaces.

C'est pourquoi, parallèlement au lancement d'un nouveau livre blanc sur la défense, le Président de la République et le Premier ministre ont décidé la création d'un groupe de travail visant à réfléchir au rapprochement des missions, des structures et des modes de financement des grandes institutions publiques en charge de la formation, de la recherche et de l'analyse des questions de sécurité et stratégiques.

Sans tabou, la mission a choisi ce qui lui semble la formule la plus pragmatique et la plus ouverte à des coopérations multiples vers tous les secteurs concernés : diplomatie, justice, économie, santé autant que défense ou sécurité. Des pistes de réflexion ont donc ainsi été ouvertes à ce moment crucial pour la redéfinition des missions stratégiques : choisir de rester à la table des grands – donc deceler, diagnostiquer, puis prévenir ou riposter – ou devenir une simple force supplétive.

Assurer notre défense et notre sécurité nécessite de percevoir puis de comprendre les dangers et les menaces. Or, la France est, aujourd'hui, dépourvue des outils nécessaires lui permettant d'appréhender, d'analyser et de traiter tout ce que l'on entend aujourd'hui par « sécurité globale ».

Le présent rapport, qui est le fruit et la synthèse de plusieurs dizaines d'auditions de personnes qualifiées, de représentants des administrations ou du secteur privé et de responsables politiques, présente les voies et moyens permettant de créer les instruments répondant à ce besoin.

Alain BAUER

*Criminologue,*

*Président du Conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance*

*Président du groupe de travail*

## Une absence de capacité d'analyse prospective

La mission n'a plus que déplorer l'absence de capacité d'analyse prospective. L'action publique est rythmée par des crises qui imposent leur agenda et une gestion *a posteriori*. Leur principale qualité est, pour un temps, de forcer la coordination administrative et d'accroître l'autorité des décideurs finaux, bref d'améliorer l'efficacité du système. Mais, entre les crises, il n'existe guère de moyens de les anticiper et d'élaborer une politique de l'État associant les principaux acteurs publics qu'elle impliquerait. Cette lacune existe pour l'État dans son ensemble mais aussi pour chacune des grandes administrations concernées. Par des voies différentes, les ministères des Affaires Étrangères, de la Défense et de l'Intérieur ont identiquement échoué à se doter d'un moyen de prévision et de planification. C'est-à-dire à bâtir un outil pérenne, capable de présenter au ministre des visions de moyen terme construites sur des faits et déclinées en actions politiques effectives et durables susceptibles d'une mise en œuvre immédiate. Ce constat vaut tout autant pour les grands ministères de société comme la Justice, la Santé ou même l'Économie.

L'absence d'analyses prospectives n'est pas, en France, un défaut de notre organisation administrative mais son produit direct. Dans ces conditions, y porter remède n'est pas d'abord une question d'organisation comme le montrent l'échec de la plupart des tentatives : c'est une question de sociologie bureaucratique et donc de pouvoir.

## La nécessité d'anticiper les menaces

Avec le décèlement précoce il est possible d'intervenir avant de graves ruptures, sur les premiers symptômes d'un désordre à venir, sur la réduction des vulnérabilités, non seulement dans le champ de la sécurité globale, mais aussi, plus largement, dans celui de la géopolitique.

Une cellule dédiée au décèlement précoce devrait permettre de porter des diagnostics contribuant à prévenir la menace ou à riposter. Un danger précis étant identifié dans ses premières manifestations, ces diagnostics précoces permettront au renseignement de concentrer ses observations sur une zone, un groupe, un flux, lorsqu'il est encore temps, avant tout passage à l'acte. Et si un acte hostile est malgré tout commis, avoir posé à son sujet un diagnostic correct permettra d'éviter qu'il ne se reproduise.

## Développer des réseaux dynamiques d'échange d'information

Les relations entre les opérateurs des administrations centrales, les universités ou encore les milieux économiques sont très souvent inexistantes ou reposent sur des liens personnels. Il n'existe pas de lieux de dialogue, même informel, entre les divers acteurs publics et privés. La France n'a pas encore trouvé de mode d'action efficace pour parvenir à une synergie et à un partage des informations entre les services de l'État, le secteur privé de la recherche et les entreprises. Il n'existe donc pas de vision prospective opérationnelle sur les questions de sécurité et de défense qui repose sur des échanges d'informations, voire d'analyses, entre les différents acteurs publics et privés. En conséquence, il n'y a guère de priorités partagées et donc d'objectifs communs précis et durables entre acteurs privés et publics.

Il est donc indispensable que les informations et la connaissance soient partagées et qu'un dispositif national orchestre la mutualisation de l'information entre le secteur privé et la sphère publique. L'État doit prendre en compte l'intérêt des entreprises, notamment des plus petites, dans ses stratégies d'influence globale et les accompagner dans leur développement lorsqu'elles le sollicitent légitimement.

La circulation de l'information entre la sphère publique et le secteur privé est un élément primordial de la réussite de la politique publique d'intelligence et de sécurité économiques. La France n'a pas encore su trouver un mode d'action efficace en la matière. Au sein même de chaque administration, les informations à caractère stratégique sont éparpillées, chaque service disposant de ses propres sources d'information et sans nulle centralisation, même documentaire.

Créer un lieu d'échanges entre services de renseignement et universitaires, où les premiers inviteraient les chercheurs à réfléchir aux nouvelles problématiques, pourrait être envisagée dès l'instant où la confidentialité serait assurée, dans un cadre garantissant la protection de la réflexion et le questionnement sans tabous. La mise en œuvre de passerelles entre le monde de l'expertise universitaire et le milieu des décideurs administratifs doit être accélérée. La présence d'universitaires dans les administrations publiques (Intérieur, Défense, Justice ou Affaires Étrangères) ou, inversement, d'agents de ces ministères dans les universités, demeure trop rare et bien moindre que chez nos partenaires européens.

## Revitaliser la recherche universitaire

L'université française n'a pas su dégager de véritables filières en matière de sécurité et de défense. Comme il n'y a pas de liens entre l'administration et l'université, le système repose sur de brillantes individualités, non sur un dispositif pérenne et organisé.

L'université devra donc réfléchir à la création de filières dédiées et devra recruter des spécialistes de ces questions, d'ailleurs fort demandées par les étudiants. La création de véritables filières d'enseignement sur les questions stratégiques de défense et de sécurité, de relations internationales et de criminologie permettrait de répondre aux besoins toujours plus importants d'expertise.

## Susciter une recherche pertinente

Aujourd'hui, c'est moins la somme d'expertises à disposition des décideurs qui est en cause, que leur canalisation et leur mode d'exploitation. Si les institutions de défense commandent nombre d'études stratégiques, la mémoire, l'exploitation, la synthèse et le recoupement de ces études et de leurs conclusions font défaut. Leur redondance éventuelle avec des travaux menés par ailleurs est aussi méconnue et leur pertinence scientifique, peu évaluée.

Il est donc indispensable de mettre en place des mécanismes permettant : de définir les besoins en expertise à partir des impératifs du moment mais aussi à partir d'une centralisation et d'un état des lieux des matériaux déjà accumulés ; de faire remonter à plusieurs niveaux les conclusions principales des expertises reçues afin qu'elles servent à la fois aux agents chargés de les exploiter et, sous forme plus synthétique, aux principaux décideurs ; de pouvoir comparer en permanence les informations et analyses recueillies par chaque service, d'en

tirer les leçons (prospective, aide à la décision) ; une politique de commande d'études visant à compléter l'état des connaissances, à pallier les lacunes et, surtout, à éviter les doublons.

Une structure commune, coordonnant l'ensemble des attentes exprimées par les services spéciaux pour en dégager certains axes stratégiques ou certaines priorités, contribuerait également à une meilleure réactivité et interactivité des services opérationnels. Les instituts pourraient aussi sous-traiter pour les services spéciaux des études et des réflexions fondées sur des sources ouvertes.

Par ailleurs, il est nécessaire de rendre possible et efficace la conduite de travaux d'intérêts communs pour les acteurs privés et publics et de renforcer ainsi leur coordination, à travers, notamment, la création d'un fond d'investissement, dont l'abondement par les industriels serait défiscalisable au sens du crédit d'impôt recherche.

## Coordonner les appels d'offre de recherche

Les auditions menées par la mission ont montré que l'offre et la demande en matière de recherche sur les questions stratégiques de défense et de sécurité étaient gérées au cas par cas par tous les acteurs publics ou privés, sans la moindre synergie entre eux, ni sur les commandes, ni sur l'analyse des résultats et la mise en œuvre des recommandations, lorsque celles-ci existent.

En outre, il n'y a quasiment aucun véritable suivi des études commandées. De même, l'évaluation de la qualité des études est inexistante et ne donne jamais lieu à sanction. Les conclusions ne sont que rarement exploitées car elles ne sont pas partagées et restent la propriété des seuls commanditaires.

Enfin, la commande d'études et de recherches issue des administrations centrales est le plus souvent formulée de telle manière que la liberté nécessaire à toute recherche scientifique est strictement encadrée, ce qui exclut toute dimension critique et interdit l'émergence de perspectives novatrices.

La mutualisation de la commande publique est donc indispensable. Il est urgent de mettre un terme à la multiplication de demandes d'études, portant parfois sur le même sujet, à plusieurs organismes en même temps, et par des donneurs d'ordre différents. Il faut parvenir à une centralisation et à une coordination des demandes. La mise en place d'une structure réunie une fois l'an pourrait permettre d'homogénéiser, rationaliser et orienter les études menées dans les instituts et éventuellement dans le monde universitaire.

Cette organisation de la gestion des appels d'offres de recherche, devra constituer un efficace outil national d'analyse stratégique, aidant non seulement la France à rayonner à l'international mais surtout redynamisant ce secteur sinistré au niveau national. Il faudra également que les appels d'offres publics soient rédigés en termes beaucoup plus généraux et ouverts, laissant les chercheurs libres de délimiter leurs objets et de construire leurs problématiques.

Cette liberté a bien sûr pour contrepartie le renforcement des dispositifs d'évaluation des recherches et études. Cette évaluation pourrait être menée conjointement par l'organisme commanditaire et par une instance d'évaluation externe indépendante, à créer. Cette étape profitera également au commanditaire et à l'équipe d'experts ayant réalisé l'étude.

## Des formations adaptées en matière de sécurité globale

Parmi les actions de formation qui doivent être envisagées, il convient de distinguer la sensibilisation – s'adressant à des représentants de la société civile, non spécialistes des questions de défense – de la formation de haut niveau offerte à de futurs cadres dirigeants venant acquérir des compétences spécifiques et des connaissances nouvelles au contact d'auditeurs issus de milieux professionnels divers.

À la différence du monde anglo-saxon, la France n'a pas développé de culture du renseignement, malgré la période de reconstruction qui suivit la seconde guerre mondiale.

Alors que la sécurité est devenue un enjeu fondamental pour nos sociétés, son pilotage reste défaillant, alors même que l'action de défense a déjà des dimensions internationales et juridiques définies. La sécurité n'est pas au cœur des priorités de l'administration, des élus, du monde économique ou de l'université. Elle est le plus souvent perçue sous l'angle de l'immédiateté et de la gestion de l'instant. Ses autres aspects (anticipation, prospective, recueil d'expérience et des bonnes pratiques) restent marginaux. La compréhension des phénomènes de sécurité, même détectés de manière précoce, n'est pas assurée. On préfère attendre leur émergence pour commencer à y réfléchir, et, le plus souvent, de manière désordonnée. L'impréparation des esprits à ces phénomènes s'accompagne en outre d'une absence de réflexion sur l'équilibre à trouver entre communication, confidentialité et secret.

Il faut donc créer des sessions de formation aux socles communs entre les différents instituts, sensibiliser et former les élites aux questions stratégiques et valoriser professionnellement le passage en session de formation. Sur ce dernier point, il faut dépasser la conception actuelle d'une formation continue fondée sur le volontariat, pour passer à une formation continue plus contraignante. Les fonctionnaires bénéficiant d'une formation dispensée par l'un des instituts doivent bénéficier d'avantages en termes de progression de carrières. Cela pourrait même devenir une étape indispensable dans la carrière de certains hauts fonctionnaires (diplomatie, Défense, Intérieur...). Il devra être annoncé clairement que l'accès à certaines responsabilités est conditionné d'une part par le passage obligatoire dans ces instituts ou, d'autre part, par des parcours de formation externe qui délivrent des titres, des certificats ou des diplômes.

## Un modèle pertinent et à reproduire : celui du CHEM

Le modèle du Centre des hautes études militaires (CHEM) a prouvé son efficacité et devrait être adopté par la future institution. Elle devrait installer, parallèlement au CHEM-Armées quatre autres « CHE » pour des populations plus ou moins captives : un CHE-Sécurité intérieure ; un CHE-Justice ; un CHE-Affaires étrangères et un CHE-Entreprises/Intelligence économique.

Ces CHE fourniraient, lors de la scolarité à plein temps des auditeurs, le complément professionnel spécifique permettant la progression de leur carrière et donneraient une forte impulsion synergique aux ministères et aux grands acteurs vers une plus grande culture de sécurité globale. Ce passage en CHE serait bien entendu la condition nécessaire mais non suffisante d'une promotion, les administrations gardant le pouvoir de nomination.

Le travail de recherche fondamentale en matière de sécurité globale doit aussi être diffusé. Pour que des chercheurs de qualité s'investissent dans les questions stratégiques de défense et de sécurité, il faut que leurs travaux soient valorisés selon des critères reconnus par la communauté universitaire. La mutualisation des moyens documentaires entre INHES, IHEDN, IERSE et CHEAr s'impose également.

### S'ouvrir à l'Europe et au monde

La France ne dispose pas de l'audience internationale qu'autoriseraient son rôle géopolitique et la qualité de ses chercheurs. Or, la mondialisation des études stratégiques a pour conséquence une grande circulation des idées et une compétition accrue entre les différentes conceptions et leurs influences respectives dans un grand nombre d'enceintes de décision. La France apparaît peu soucieuse de convaincre du bien fondé de sa réflexion stratégique. De ce fait, son influence et sa présence dans les enceintes européennes et internationales sont faibles. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique nationale de recherche plus performante mais surtout visible à l'international est un impératif.

L'ambition de la nouvelle structure d'impulsion et d'animation est d'intégrer, dès l'origine, la réflexion et la recherche stratégique française pour leur donner un rayonnement international. Dans cette perspective, elle devra se doter de moyens et prendre des initiatives d'envergure. La traduction systématique en anglais des principales études est donc nécessaire pour assurer la diffusion de la pensée stratégique française. Plus largement, la création d'un centre de traduction au sein de la nouvelle structure pourra proposer ses services aux instituts privés (IFRI, IRIS, CERI, etc.) pour assurer la traduction de leurs principaux travaux.

Le ministère des Affaires étrangères n'a pas de plan de promotion de la pensée stratégique française hors de nos frontières.

Pour démultiplier la présence française, la création d'un fonds, approvisionné conjointement par les ministères de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de la Défense et des Affaires étrangères, pourrait être envisagé. Il devrait permettre la programmation annuelle d'envoi de missionnaires français pour intervenir dans les lieux d'influence sélectionnés, sur des thèmes d'actualité en sécurité et en stratégie.

L'examen des missions de l'IHEDN, de l'INHES, du CHEAr et de l'IERSE permet de définir deux ensembles. Le premier sera chargé de la sécurité intérieure (notamment, du crime organisé et du terrorisme), de la justice pénale, de la sécurité civile, de la sécurité sanitaire, de la sécurité des entreprises et de l'intelligence économique. Le second sera chargé de la culture de défense, de l'armement et des actions internationales.

Le regroupement envisagé implique la fusion d'une part de l'INHES et de l'IERSE et d'autre part de l'IHEDN et du CHEAr. Cela s'accompagnera d'une extension du champ de compétence de l'INHES aux questions pénales, en cohérence avec la logique du processus pénal.

Au regard du constat dressé suite aux auditions entreprises par la mission, il convient de mettre un terme à l'atomisation qui prévaut actuellement en matière de réflexion et de recherche dans les questions stratégiques de défense et de sécurité. Une meilleure cohérence de la réflexion stratégique, tant dans le cadre de son développement, que dans celui de sa valorisation et de sa diffusion, nécessite donc la création d'une structure susceptible de mieux coordonner la formation et la recherche dans ce domaine : le Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS). C'est pourquoi, ce conseil doit dépendre pour les orientations de la présidence de la République et fonctionnellement du Premier ministre. Cela rendra naturel son articulation avec les deux structures de sécurité nationale annoncées par le président de la République, le conseil de défense et de sécurité nationale et le comité consultatif. Le CSFRS fixera les orientations stratégiques devant être suivies par les deux nouveaux instituts.

Celui-ci aura également pour mission de veiller à la prise en compte par les différentes structures ministérielles de formation (CHEM, CHESI, grandes écoles civiles et militaires) des orientations et priorités dégagées par son conseil d'administration. Il devra également valider que les colloques communs, sessions de formations communes, sessions initiales courtes pour les écoles sont effectives. À ce titre, les protocoles d'accord entre les instituts et les différentes écoles et centres de formation lui seront présentés. De la même façon il assurera la centralisation de la documentation par intégration des différents fonds et par la mise en place d'une ligne de publications communes.

Juridiquement le CSFRS pourrait être un établissement public. Ce statut lui confèrera la souplesse indispensable à son efficacité et la rigueur nécessaire à son contrôle. Son conseil d'administration devra refléter la grande diversité des entités qui composent cette nouvelle structure.

Le rapprochement physique des différentes entités qui seront placées sous la responsabilité du CSFRS est la condition de son succès. Il est indispensable que l'INHES rejoigne l'IHEDN, le CHEAr et l'IERSE en un espace commun.

\* \* \*

Cette mission a été présidée par Alain BAUER, criminologue et président du conseil d'orientation de l'OND.

Elle était composée de membres : Philippe DELMAS, ancien conseiller référendaire à la Cour des comptes, président de Ph.D. Associates ; Valérie DEROUET, directeur Grand compte CEA et directeur des affaires Homeland Security, Areva ; Cédric LEWANDOWSKI, contrôleur général d'EDF ; Xavier RAUFER, criminologue, DRMCC Paris II ; Pierre-Victor TOURNIER, directeur de recherches au CNRS, Centre d'histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne) et de conseillers permanents : général Laurent LABAYE, directeur de l'IHEDN ; Pierre MONZANI, directeur de l'INHES ; préfet Rémy PAUTRAT, président de l'IERSE ; Olivier ROSSIGNOL puis Nathalie GUILLOU, directeurs successifs du CHEAr.

Le secrétariat général a été assuré par Jean-Marc BERLIOZ, inspecteur général de l'Administration assisté de deux rapporteurs : Christophe SOULLEZ, chef du département de l'Observatoire national de la délinquance et Thierry VINÇON, sous-préfet, conseiller technique au cabinet du président de la République.