

NOTE D'ACTION - Janvier 2025

Pour une administration stratégique de notre sécurité nationale



Au cours des dernières années, nous avons constaté **un bouleversement fondamental de l'ordre international**, à même d'accroître durablement la conflictualité. Acteur majeur de la scène internationale ayant toujours eu une ambition forte pour sa politique étrangère et de défense, la France doit être prête à y faire face. Alors que la Corée du Nord envoie des troupes en Ukraine pour aider la Russie, que le Sahel se fragmente sous les coups des jihadistes ou que le Proche-Orient s'embrase sous la pression croisée iranienne et israélienne, la France parvient de plus en plus difficilement à s'orienter et s'imposer sur la scène mondiale. « *La nouveauté n'est pas*

qu'il y ait des crises, mais leur multiplicité et leur simultanéité »¹. La France doit ainsi se donner les moyens de **faire évoluer le pilotage stratégique de sa politique étrangère et de défense nationale** face aux crises ou à l'évolution des menaces.

UNE STRUCTURE DE DÉCISION À L'ÉPREUVE DES MUTATIONS

Deux éléments structurels justifient de rouvrir aujourd'hui la question du pilotage stratégique de la politique étrangère et de défense nationale française :

- (i) le **niveau inédit de conflictualité**, qui nécessite un pilotage simultané et intégré de tous les enjeux et de toutes les dimensions de la politique étrangère du pays. Il s'agit d'inclure à la réflexion sur notre sécurité et notre politique étrangère toutes les composantes nécessaires, qu'il s'agisse de la défense nationale, du renseignement, de l'analyse stratégique, de la compétition technologique, de la sécurité économique, du contrôle des ressources ou des risques systémiques ;

¹ Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste, *Le réveil stratégique*, Seuil, septembre 2024, p. 19.

(ii) le **changement de pratique institutionnelle**, qui passe d'une posture originelle d'impulsion par la présidence de la République à une posture de pilotage en direct. En effet, en réaction à cette accélération du monde, l'exécutif a intensifié le nombre des conseils de défense et de sécurité nationale (CDSN) et le pilotage quotidien des politiques y afférant.

Le système actuel chargé de traiter ces questions n'est plus efficace car il ne permet pas de suffisamment prendre en compte ce double changement de conflictualité et de pratique. Si le système actuel est en capacité de gérer le quotidien grâce à des administrations agiles et très loyales, il le fait sous la triple contrainte d'une dépendance à la bonne entente entre les individus, d'une embolie de la machine administrative et d'une redevabilité démocratique limitée. Si le système français de politique étrangère et de défense nationale reste un **excellent système de gestion de crise**, il ne sait toutefois **plus anticiper les éléments d'ordre stratégique**, en raison d'une « bande passante » limitée des responsables et de processus pénalisants peu à même d'intégrer l'exhaustivité des facteurs et la réflexion de long-terme.

Politique étrangère et politique intérieure sont étroitement liées : relations internationales et enjeux de sécurité nationale ont des conséquences directes sur la vie des citoyens, ce qui appelle normalement **une mobilisation de l'ensemble de la classe politique sur ces questions**. Cette mobilisation est rendue d'autant plus nécessaire que **le relatif consensus partisan qui existait en France ces dernières décennies s'effrite rapidement**.

La France est naturellement plus influente sur la scène internationale lorsqu'elle dispose des moyens de son ambition, ce qui se traduit par des idées nouvelles, audacieuses, risquées, assumées et cohérentes, mais aussi par des marges de manœuvre renouvelées. **La politique étrangère et de sécurité française a donc besoin d'un système de pilotage stratégique**, susceptible de gérer aussi bien le quotidien, les crises et le temps long, et de concevoir des stratégies proactives plutôt que simplement réactives. Ces nouvelles réalités ne sont pas seulement les nôtres

et pour y répondre, plusieurs pays ont fait le choix de **mettre en œuvre un conseil de sécurité nationale (CSN)**. Ces modèles étrangers sont autant de pistes d'inspiration intéressantes à adapter aux particularités françaises.

S'INSPIRER DU MODÈLE "NATIONAL SECURITY COUNCIL" (NSC) POUR RENOUVELER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE EN FRANCE

En France, la distinction entre politique étrangère et politique de défense nationale génère des chaînes fonctionnelles en silo et une difficulté à produire une réflexion transversale sur des sujets géographiques (Chine, Iran, etc.) **ou thématiques**, tels que la compétition technologique, le contre-terrorisme ou la sécurité économique. En dehors du président de la République, il n'existe à l'Élysée ou à Matignon aucun arbitre capable d'intégrer le meilleur des analyses et propositions des administrations mobilisées ou mobilisables. Or, la pratique de la sécurité et de la politique étrangère montre que ces trois domaines (affaires étrangères, défense nationale, renseignement) font, dans les faits, l'objet d'un traitement fusionné. Chez nos alliés, les NSC sont toujours dirigés par un conseiller unique, à la fois proche du chef de l'exécutif et en mesure d'animer les équipes du NSC.

Autre singularité française, c'est aux administrations, et non aux responsables politiques, qu'il revient de concevoir des stratégies. Il en résulte généralement des propositions très classiques, peu imaginatives, peu politiques et peu risquées. Chez nos partenaires, les responsables du NSC, d'origine politique, disposent d'un rôle d'animation interministérielle pour préparer des options et des stratégies. Dans chaque système, on observe environ 3 niveaux de concertation : (i) la fusion des informations et des options au niveau directeur administratif ; (ii) le consensus et la mise en arbitrage par les grands responsables des administrations ; (iii) l'arbitrage et la décision au niveau politique. L'articulation entre ces 3 niveaux est la clé de l'efficacité du processus de conception des options stratégiques.

En France, **la réflexion stratégique, prospective et de long-terme est dispersée** au sein de l'État (Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), Centre d'Analyse, de Prospective et de Stratégie (CAPS), Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS)...) **et affaiblie par son manque d'ancrage politique**. En outre, les acteurs de la recherche (*universités, think-tanks*) ne sont pas intégrés dans le processus de conception des options ou de décision, à l'inverse des NSC américains, israéliens et taiwanais qui intègrent directement des chercheurs et des experts extérieurs dans leurs équipes.

L'application des décisions politico-stratégiques est, chez nous, peu efficace en raison d'une dispersion des responsabilités dans l'appareil d'État et de temporalités différentes de la décision. En outre, les ministres sont absorbés par une actualité pressante et le temps long de la réflexion et du suivi des décisions opérationnelles est souvent négligé. Chez nos partenaires, dès lors que le chef de l'exécutif prend une décision ou donne un axe à suivre, le NSC est l'organe de suivi de l'implémentation des décisions. Il ne se substitue pas à la mise en œuvre ou à la hiérarchie des ministères, qui ont la charge de l'exécution, mais il agit comme un point de référence.

Le CDSN français a été créé sans être doté d'un secrétariat administratif, ce qui a limité sa capacité à formuler des options stratégiques et à en suivre leur implémentation. À mesure que les prérogatives présidentielles se sont accrues, **les ressources pour les soutenir n'ont pas augmenté**. Or, tous les Conseils de sécurité nationale étrangers sont dotés de ressources humaines et budgétaires dédiées. Si les chiffres de ces dotations varient (*environ 350 personnes aux USA, env. 200 au Royaume-Uni, env. 100 en Israël, env. 60 à Taiwan*), ils sont suffisamment significatifs pour indiquer une configuration différente d'un cabinet.

Enfin, dernièrement, **la France a manqué d'une articulation étroite entre la politique, la stratégie et les mesures opérationnelles, avec pour effet un sentiment de politique technocratique peu soumise à l'engagement démocratique**. Les NSC sont

par nature des entités étroitement liées au chef de l'exécutif, afin de s'assurer de l'articulation entre la vision politique et la déclinaison opérationnelle. Dans ce cadre, ils sont régulièrement dotés d'une mission d'explication de la politique étrangère de l'exécutif, à l'endroit des parlementaires, des partenaires internationaux, des citoyens ou de la presse. Ce procédé tend à **renforcer la responsabilité et la redevabilité démocratique de l'exécutif**.

Recommandations

SCÉNARIO 1 : UNE NOUVELLE SOUS-DIRECTION DÉDIÉE AU SGDSN

L'option la plus simple et la moins ambitieuse serait de **renforcer le SGDSN en mettant en place une sous-direction dédiée** d'une vingtaine de conseillers, ayant son sous-directeur, avec mission de mettre en œuvre un secrétariat dédié à la préparation des CDSN et au suivi des décisions. Il serait nécessaire de renforcer la légitimité du SGDSN à assurer une telle mission en **modifiant le profil du Secrétaire général pour en faire un conseiller direct du président de la République**, avec un profil plus politique et lié au mandat présidentiel.

Un budget de **1 à 2 millions** d'euros serait suffisant pour financer ce scénario.

L'avantage de cette option est sa simplicité, la facilité à la mettre en œuvre, le maintien de la cohérence institutionnelle et l'amélioration du processus existant. **Le désavantage est le risque que les administrations ne jouent pas le jeu, que le SGDSN reste un outil de secrétariat plus qu'un outil de conception et qu'il n'ait pas une autorité suffisante** sur tous les acteurs, mais aussi la distance avec l'agenda politique et stratégique du président de la République ou le manque de redevabilité démocratique.

(option détaillée en p. 65 de la note d'Action)

SCÉNARIO 2 : UN CONSEIL DE SÉCURITÉ NATIONALE MODESTE À L'ÉLYSÉE

Un second scénario, plus ambitieux mais réalisable rapidement, est la **création d'un Conseil de sécurité nationale (CSN) modeste par extension de la cellule diplomatique** et intégration de ses partenaires, en réaffirmant le rôle de *primus inter pares* du conseiller diplomatique, devenu **conseiller des affaires étrangères et de sécurité (CAS)**, et en renforçant significativement les effectifs de la cellule diplomatique. La confiance totale entre le conseiller diplomatique et le président de la République, la dimension intégratrice de la politique étrangère et l'organisation thématique/géographiques de la cellule diplomatique justifient d'en être la source.

Le CAS doit être renforcé par trois adjoints et une équipe plus grande, sélectionnée dans un vivier élargi aux différents ministères (armées, intérieur, économie) et dans les services de renseignement. Entre 20 et 30 conseillers complémentaires sont intégrés à l'actuelle cellule diplomatique, ce qui lui confère un poids d'instruction, d'animation et de réflexion, tout en évitant un écrasement des administrations. Ce CSN doit pouvoir chiffrer les options et engager les budgets, dès lors que la décision est prise. Dans ce cadre, le CSN doit pouvoir **mobiliser des fonds de provision**, disposés en premier lieu dans les ministères des affaires étrangères, des armées et de l'économie, pour que les décisions soient financées ou amorcées rapidement, avant leur intégration dans le budget annuel des administrations. Un budget annuel de **50 millions d'euros** serait suffisant pour financer ce scénario, incluant 5 millions pour le CSN et 45 millions pour les 3 budgets de provision.

Pour que cela fonctionne, **le rôle des autres structures élyséennes doit être clarifié** et consacré :

(i) l'État-major particulier (EMP) doit être consacré dans son domaine de spécificité (*suivi des opérations militaires, chaîne de commandement de la dissuasion nucléaire, dialogue organique des Armées*), mais doit être dessaisi du suivi des dossiers de relations internationales, du secrétariat des CDSN et du suivi des décisions ;

(ii) la Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme (CNRLT) doit intégrer le suivi des opérations de renseignement pour retrouver une cohérence fonctionnelle et servir de courroie d'information du CSN, en assurant la ventilation des notes de renseignement et des décisions « renseignement ».

L'avantage de cette option est sa cohérence, l'accroissement des ressources pour le pilotage, le renforcement du pouvoir d'animation et de réflexion du président de la République sans écraser les administrations, **mais aussi la facilité à la mettre en œuvre. Le désavantage est le risque d'accroître les rivalités institutionnelles** à l'Élysée, mais aussi avec Matignon, tout en provoquant un désengagement des administrations (relatif si la structure reste de taille modeste).

(option détaillée en p. 67)

SCÉNARIO 3 : UNE NOUVELLE ADMINISTRATION, LE VÉRITABLE CSN

Le troisième scénario est la **création d'une nouvelle administration autonome**. Option très ambitieuse, elle nécessite un travail préalable de préfiguration pour en bâtir la structure, les processus et les ressources humaines, tout en corrigeant les risques.

Ce CSN sera doté de moyens pilotés par Matignon mais sous un commandement unique de l'Élysée². Ce CSN fusionnerait les missions de l'EMP, de la cellule diplomatique, du CNRLT et du pôle intérieur de l'Élysée, renforcé de nouveaux personnels. Les têtes de ces 4 chaînes deviendraient des adjoints d'un conseiller unique à la sécurité nationale. Dans ce cadre, il conviendrait de réduire d'autres entités de l'État dont les missions seraient redondantes, à l'image du SGDSN qui pourrait être recentré sur le reste de ses missions de planification et de protection du territoire ; et du CAPS et de la DGRIS qui seraient réduits à des entités dédiées à nourrir de la recherche leurs ministères. **Ce CSN pourrait concevoir les options à son niveau**,

² Sur le modèle du CNRLT.

en liaison étroite avec les administrations, définir les contraintes et les budgets de ces dernières et faire monter des options complètes déclenchant l'ensemble de la mise en œuvre dès validation par le président de la République. Ici, la comitologie permettrait de faire valider beaucoup plus de décisions « CDSN » sur dossier.

Ce CSN aurait une mission de communication extérieure, vers le Parlement, la presse et les homologues étrangers, par la voix du conseiller à la sécurité nationale, de ses adjoints ou de ses directeurs. Dans ce cadre, il disposerait d'un réel poids politique et diplomatique.

Il serait nécessaire de le doter d'un budget propre, notamment pour financer des options ou opérations décidées. Un budget annuel d'environ **100 millions d'euros** serait nécessaire pour financer ce scénario. Il se comprend néanmoins dans une redistribution des moyens humains et financiers plus que dans une dépense additionnelle *ex nihilo*.

L'avantage de cette option est le renforcement significatif de la ressource pour embrasser l'ensemble des problèmes identifiés, afin de redonner une cohérence unique au processus de pilotage stratégique. **Le désavantage est le risque de désengagement des administrations** impliquées et de création d'un compétiteur interne au sein de la haute administration.

(option détaillée en p. 72)

Sur le plan juridique, **la mise en place de ces trois scénarios peut résulter d'une simple décision gouvernementale, sous format de décrets. Le troisième scénario pourrait être plus consensuel et transparent avec un vote législatif.**

Propositions
complémentaires

Pour les trois scénarios, **une comitologie spécifique** devra être mise en œuvre pour la construction des options et le suivi des décisions (p. 68); **une production**

spécifique devra nourrir ces processus et les responsables de l'exécutif, dans la préparation des options, dans les compte-rendus de CDSN ou dans la conception de stratégies de sécurité nationale (p. 74); **une formation qualifiante** pour les cadres à mi-carrière pourrait être imaginée (p. 77); **la création d'un bureau réservé (BRES) au MEAE** pourrait permettre une intégration plus large des enjeux de sécurité nationale aux affaires étrangères (p. 77); enfin, **la mise en œuvre d'une plateforme centralisée** pour consulter les notes des différentes administrations favoriserait l'intégration autour des sujets et la fluidité dans le pilotage stratégique (p. 78).

Un CSN implique un renforcement significatif du pilotage présidentiel de la politique étrangère. Il lui donne les moyens de son ambition à un moment non anodin de notre histoire. Pour cette raison, il doit aussi s'accompagner d'un **renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement des processus de conception de la politique étrangère**. L'objectif d'un CSN n'est pas de renforcer l'arbitraire de l'exécutif, mais de lui donner les moyens de sa politique sous le contrôle accru du Parlement.

Le chemin
à prendre

La superposition des crises de politique étrangère et de sécurité auxquelles la France fait face s'accélère et ne saurait attendre le tempo de la vie politique nationale ou l'arrivée d'un nouvel exécutif. Ainsi, **le scénario 2 pourrait être mis en place dès à présent** pour un CSN opérationnel à l'Élysée à l'été 2025. À l'automne 2025, **un préfigurateur pourrait être nommé pour mener un travail de conception d'une administration autonome** (scénario 3), afin de rendre des conclusions avant 2027. Dans le cas où ces deux scénarios ne seraient pas jugés convaincants, le scénario 1 est une adaptation du SGDSN assez rapide et facile à mettre en œuvre, qui pourrait, à minima, réguler et fluidifier le pilotage actuel.