
Pour une administration stratégique de notre sécurité nationale

NOTE D'ACTION - JANVIER 2025




Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ACTION - Janvier 2025

Pour une administration stratégique de notre sécurité nationale



Les notes d'action de l'Institut Montaigne identifient un enjeu spécifique et formulent des recommandations opérationnelles à destination des décideurs publics et privés.



**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

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)

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**, 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

² Sur le modèle du CNRLT.

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 transpartisan 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.

Jonathan Guiffard

Expert Associé - Défense et Afrique

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (2005-2010), Jonathan Guiffard est expert associé à l'Institut Montaigne et chercheur à l'Institut Français de Géopolitique. Il est spécialisé sur la géopolitique et les questions stratégiques, plus particulièrement sur le contre-terrorisme, le cyber et les enjeux africains.

Il a travaillé 12 ans dans des ministères régaliens (premier ministre, affaires étrangères, armées...) sur les zones de crises et a développé une connaissance approfondie des enjeux diplomatiques, des conflits armés asymétriques et des stratégies mises en œuvre par les États et leurs adversaires.

Il est plus particulièrement spécialisé sur le Sahel et l'Afrique de l'Ouest, la crise syrienne et le Moyen-Orient, mais aussi la Turquie, espaces et pays dans lesquels il s'est rendu à de nombreuses reprises.

À partir de septembre 2022, Jonathan Guiffard entame des travaux universitaires sur les stratégies territoriales américaines dans le cyberspace.

Résumé exécutif	5
Introduction	19
1 Un système mal dimensionné et à bout de souffle	21
1.1. Président de la République & Premier ministre dans la V^e République : un attelage institutionnel plutôt baroque	21
a. Des fondations institutionnelles fragiles	21
b. Le rôle central du président de la République	23
c. Un contre-exemple : une coordination efficace « président de la République/Premier ministre » pour les affaires européennes	26
1.2. Un système à bout de souffle qui ne fait pas sa mise à jour	27
a. Deux changements structurels qui rebattent les cartes	28
b. Politique étrangère ou de défense nationale : une distinction fonctionnelle insensée	31
c. Le rôle prépondérant de l'Élysée	32
d. Le défi institutionnel s'illustre dans le rôle contesté du SGDSN, une institution technique soumise à une incohérence politique	39
e. Un système mal calibré pour le temps long	42
f. Un manque de ressources dédiées pour la conception des options	43
g. Un système de réflexion stratégique peu performant	45
h. La compétition technologique peu prise en compte	46

i. Une culture politique française asséchée et une fracture du consensus	47
---	----

2

Le modèle NSC, une idée largement reprise à l'international	49
--	----

2.1. Comment intégrer l'accroissement des sujets d'intérêt?	50
2.2. Comment limiter les silos?	51
2.3. Comment préparer les options stratégiques?	52
2.4. Comment assurer un suivi de long-terme des décisions?	53
2.5. Comment accroître les ressources dédiées?	54
2.6. Comment renforcer la légitimité démocratique?	55

3

S'inspirer du modèle NSC : trois options pour redonner du souffle à la stratégie française de sécurité et de politique étrangère	57
---	----

3.1. Les tentations passées du « NSC à la française »	57
a. Le serpent de mer du « NSC à la française »	58
b. Un CSN français, pour faire quoi?	61
c. Les réserves à prendre en compte	63
3.2. Un CSN, comment l'organiser?	65
a. Scénario 1 : une nouvelle sous-direction dédiée au SGDSN	65
b. Scénario 2 : un CSN modeste à l'Élysée	67
c. Scénario 3 : une nouvelle administration, le véritable CSN	72
d. Les pipelines de la production du CSN	74

e. Idées complémentaires	77
f. Comment mettre en place ces scénarios?	78
g. Renforcer l'horizontalité et les moyens de contrôle	80
Recommandation : le chemin à prendre	81
Bibliographie	82
Annexes	83
1. Les autres NSC	83
2. Le modèle initial, le <i>National Security Council</i> américain	86
3. Un modèle pour une nation proche de la France : le NSC UK	92
4. Deux modèles non occidentaux : NSC Taiwan et NSC Israël	98
Remerciements	103

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 mondiale³. L’élection de Donald Trump, le 5 novembre 2024 et la montée inexorable des tensions autour de Taïwan ouvrent la voie à une période de forte incertitude internationale. Comme le note Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « *la nouveauté n’est pas qu’il y ait des crises, mais leur multiplicité et leur simultanéité* »⁴. En effet, les experts font le constat d’un accroissement significatif du nombre des conflits⁵ et des zones de crise, ainsi que d’un bouleversement fondamental de l’ordre international⁶ qui va accroître durablement la conflictualité, imposant à la France d’être prête. Dès le printemps 2024, il apparaissait que « *pour naviguer plus sereinement dans ces eaux troubles, il semble nécessaire de doter les responsables politiques d’un outil de pilotage de la politique étrangère.* »⁷

En effet, un tel bouleversement impose de changer la manière d’appréhender ces crises, non seulement pour en améliorer notre compréhension collective, en limiter les effets négatifs et s’en défendre, mais aussi pour concevoir des stratégies proactives utiles et efficaces. Car alors même que les défis se multiplient aussi sur le plan intérieur et budgétaire, **le cadre institutionnel reste le même et s’épuise**. La dyarchie entre le président de la République et le Premier ministre, qui se cristallise autour du « domaine réservé », l’éparpillement des responsabilités entre l’Élysée, Matignon, les ministères de l’Europe et

³ Duclos, Michel, « *La France peut-elle redevenir audible à l’international ?* », *Expressions*, Institut Montaigne, 23 septembre 2024.

⁴ Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste, *Le réveil stratégique*, Seuil, septembre 2024, p. 19.

⁵ Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste, *Le réveil stratégique*, Seuil, septembre 2024.

⁶ Tertrais, Bruno, *La guerre des mondes*, *L’Observatoire*, octobre 2023.

⁷ Guiffard, Jonathan, « *La France n’est pas prête face au bouleversement du monde* », *Expressions*, Institut Montaigne, 27 mars 2024.

des Affaires étrangères ou des Armées, ou l'accroissement significatif du nombre de conseils de défense et de sécurité nationale sont autant de facteurs d'usure des hommes et des structures qui empêchent de concevoir et d'appliquer des stratégies de moyen-terme sur les grands enjeux géopolitiques. La politique étrangère française a donc **besoin d'un système de pilotage stratégique**, susceptible de gérer autant le quotidien que le temps long, de s'imposer aux administrations comme aux partenaires extérieurs et de concevoir des stratégies proactives plutôt que réactives.

Cette étude, menée au cours de l'année 2024, est le fruit de l'expérience croisée de nos experts, d'un travail de comparaison fourni de 4 systèmes démocratiques (États-Unis, Royaume-Uni, Israël, Taiwan) et d'une trentaine d'auditions réalisées auprès de personnalités compétentes sur ces enjeux (défense et affaires étrangères au premier chef, qu'elles aient été ou soient toujours en fonctions, mais également dirigeants de grandes entreprises), condition d'une réflexion concrète et opérationnelle. Elle s'intéresse au renouvellement des mécanismes de pilotage, leurs problèmes structurels et conjoncturels, et propose des scénarios pour créer en France un conseil de sécurité nationale (CSN) ou des institutions qui s'en rapprochent. Les **fragilités du système actuel** le rendent peu efficace et dans l'incapacité de prendre en compte le **changement d'échelle des enjeux géopolitiques**. Les autres systèmes internationaux offrent un parangonnage intéressant pour **identifier des solutions reproductibles** en France, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. L'objectif n'est pas d'importer des modèles mais d'en **adapter les bonnes idées** au contexte historique et institutionnel français.

Se dessinent alors, pour le système français, **trois options**, relativement simples à mettre en œuvre et susceptibles de redonner des marges d'action à l'État pour un pilotage politique, stratégique et intégrateur de la politique étrangère et de défense nationale, actuellement en surchauffe.

1 Un système mal dimensionné et à bout de souffle

1.1. PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE & PREMIER MINISTRE DANS LA V^e RÉPUBLIQUE : UN ATTELAGE INSTITUTIONNEL PLUTÔT BAROQUE

a. Des fondations institutionnelles fragiles

Selon les textes et les pratiques actuelles, **la politique étrangère française est pilotée par une dyarchie peu commune.**

Selon la Constitution française, le président est, tout à la fois, « *le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire national et du respect des traités* » (art. 5) et le « *chef des armées* » (art. 15), ce qui implique notamment qu'il décide seul de l'emploi de l'arme nucléaire (décret du 14 janvier 1964). Il « *accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères* » (art. 14) et « *négocie et ratifie les traités* » (art. 52). La Constitution indique aussi que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » (art. 20) et que « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale.* » (art. 21). La convergence de ces articles et la pratique du pouvoir depuis 1958 amènent aujourd'hui à parler de la politique étrangère et de défense comme d'un « *domaine réservé* »⁸ du président de la République ou d'un « *domaine partagé* » entre ce dernier et le Premier ministre.

Ainsi, selon l'esprit des institutions, le président de la République énonce les grandes lignes de la politique étrangère, qui sont ensuite mises en œuvre par le gouvernement. Le Premier ministre s'assure que

⁸ Expression attribuée à Jacques Chaban-Delmas, en 1959, dernier ministre de la défense de la IV^e République et premier président de l'Assemblée Nationale de la V^e République.

les ministères, en priorité ceux des Affaires étrangères (MEAE) et des Armées (MINARM), suivent les directives gouvernementales, analysent et synthétisent les informations relatives à la situation internationale et proposent les stratégies adéquates.

Cet équilibre a ceci d'intéressant qu'il donne une place prépondérante au président de la République, qui dispose de la légitimité politique (*suffrage universel*) et constitutionnelle (*le président de la République nomme le Premier ministre (art. 8)*). En revanche, il est fragilisé par le fait que le président de la République ne gouverne pas les ressources administratives, que la Constitution laisse beaucoup de place à l'interprétation de la pratique du pouvoir et que cet édifice peut être aisément déstabilisé dans le cours d'un mandat. En effet, en période de cohabitation, le Premier ministre d'opposition peut contester la politique étrangère souhaitée par le président de la République et doit nécessairement trouver, avec lui, un terrain d'entente, comme ce fut le cas en 1986, 1993 et 1997, non sans tensions. L'entente est alors trouvée dans des compromis, accessible grâce au relatif consensus transpartisan en politique étrangère et de défense. Le paysage politique changeant et les oppositions durcissant leurs positions⁹, une nouvelle cohabitation pourrait se montrer plus difficile sur ce sujet que par le passé. Les déclarations des responsables du Rassemblement National, à l'occasion des élections législatives de juin et juillet 2024, le démontrent clairement.

La dichotomie institutionnelle a souhaité créer deux chaînes hiérarchiques distinctes et complémentaires :

- Celle du président de la République, chef des armées qui nomme les ambassadeurs, et contrôle la chaîne de commandement militaire ;
- Celle du Premier ministre, qui dirige l'administration et qui, à ce titre, abrite la chaîne fonctionnelle qui rend compte au président de la République.

⁹ *La France est un des pays européens les plus polarisés. Voir Lazar, Marc, « Polarisation politique et radicalisation des débats : la balle aux périphéries ? », Institut Montaigne, novembre 2023.*

Le président de la République a ainsi progressivement affaibli le rôle du Premier ministre dans ce domaine, le positionnant comme coordinateur et secrétaire de la politique étrangère du pays. Cette tendance a été renforcée par la longévité supérieure du président de la République par rapport à celle des gouvernements¹⁰, mais il apparaît clairement aujourd'hui que **ce déséquilibre est source d'inefficacité et de confusion.**

b. Le rôle central du président de la République

Le président de la République est le pilote quotidien de cette politique et mobilise à cette fin 5 outils institutionnels :

- (i) **la cellule diplomatique** (CD), dirigée par le conseiller diplomatique du président de la République (qui est également « sherpa G7/G20 »). La CD assure l'organisation des entretiens internationaux du président de la République, ses visites officielles à l'étranger, le pilotage des grands événements diplomatiques, le suivi des dossiers internationaux, ainsi que la cohérence de l'action du président de la République avec les autres domaines de la politique étrangère. Elle est constituée de 13 conseillers thématiques ou géographiques qui préparent les entretiens du président de la République, le conseillent, organisent les commandes vers les administrations et effectuent un suivi en éventail de la bonne gestion des crises et dossiers internationaux par le gouvernement.
- (ii) **L'État-major particulier** (EMP), dirigé par le chef d'état-major particulier (CEMP), qui assure le pilotage stratégique des enjeux de défense nationale. Il est constitué de 5 conseillers, mais commande aussi l'ensemble des personnels militaires de l'Élysée (une force

¹⁰ Durant la V^e République, la durée de vie moyenne d'un gouvernement a été d'1,5 ans alors que celle d'un président de 8,25 ans.

d'une cinquantaine de personnels)¹¹. L'EMP assure la remontée d'information au président de la République sur les opérations militaires et de renseignement, en étroite liaison avec le chef d'état-major des Armées (CEMA), le conseille sur les enjeux capacitaires et budgétaires des Armées, et s'assure du bon déroulement des conseils de défense. Il assure aussi la disponibilité du feu nucléaire et de la liaison permanente entre le président de la République et la chaîne militaire, dont le commandant est le CEMA. L'EMP doit permettre une transformation du cadre politique en ordres militaires.

(iii) **La coordination nationale pour le renseignement et la lutte contre le terrorisme** (CNRLT), dirigée par le coordonateur national du renseignement (CNR ou CNRLT), qui assure la supervision stratégique des enjeux de renseignement. Elle est constituée d'une vingtaine de conseillers chargés de synthétiser les notes de renseignement en provenance de l'ensemble de la communauté du renseignement (premier et second cercle¹²), de s'assurer du bon fonctionnement des état-majors opérationnels chargés de la lutte contre le terrorisme, et de mener des travaux de coordination et de réforme organique de la communauté du renseignement. Si le CNR est membre du cabinet du président de la République, ce n'est pas le cas de son équipe qui sont des personnels mis à disposition par Matignon. Le CNRLT participe ainsi, à la marge, à la conception de la politique étrangère et de défense.

Si les trois structures sont hébergées à l'Élysée, **seule la cellule diplomatique fait partie du cabinet du président de la République**, lui conférant un rôle politique. Ces trois responsables fonctionnent comme **des conseillers du président de la République dans leurs domaines respectifs**, mais aussi des coordonnateurs de l'action des

¹¹ Voir Rogel, Bernard, *Un marin à l'Élysée : des sous-marins nucléaires au bureau du Président*, Tallandier, 2023.

¹² Les services spécialisés de renseignement, dits du « premier cercle », sont la DGSE, la DGSJ, la DRM, la DRSD, la DNRED et Tracfin. Les autres services, disposant notamment d'une mission de renseignement, dits du « second cercle » sont la DNRT, la DRPP, la SDAO et le SNRP.

administrations¹³. Ils travaillent en étroite collaboration avec le **Secrétaire Général de la Présidence de la République** (SGPR) et, au besoin, les autres conseillers thématiques (intérieur, économie...).

- (iv) **Le conseil de défense et de sécurité nationale** (CDSN ou « conseil restreint »¹⁴) est un format de réunion spécifique, de type « conseil des ministres », qui est présidé par le président de la République¹⁵. Il s'agit d'un organe à la fois consultatif et exécutif, au sens où le gouvernement débat des options qui lui sont présentées, arbitre puis applique les directives qui y sont prises. Il est l'entité qui permet au président de la République de formuler ses consignes sur des sujets spécifiques et prioritaires de la politique étrangère (crises ou priorité de long-terme). Ce conseil permet de tenir des réunions classifiées au plus haut degré. Selon le calendrier et le thème choisi, il prend parfois la forme de conseil de défense écologique, de conseil de défense sanitaire, de conseil national du renseignement ou de conseil de l'armement nucléaire.
- (v) **Le Gouvernement** enfin, dont l'organisation institutionnelle de la V^e République implique que **le Premier ministre s'assure que les ministres appliquent les directives présidentielles**, tout en remontant les informations importantes. En complément du conseil des ministres et des réunions interministérielles (RIM)¹⁶, qui

¹³ Prioritairement MEAE, MINARM et services de renseignement. D'autres ministères sont fréquemment associés, notamment le ministère de l'Intérieur (MININT) ou le ministère de l'économie et des finances (MINEFI).

¹⁴ Le conseil restreint se réfère à un format restreint du conseil.

¹⁵ Le CDSN inclut de droit le Premier ministre, le MEAE, le MINARM, le MININT, le MINEFI, le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, le CEMA, le Directeur général pour la Sécurité Extérieure (DGSE), le Directeur général pour la Sécurité Intérieure (DGSJ) et, au besoin en fonction du sujet, des ministres ou haut-fonctionnaires supplémentaires.

¹⁶ Les conseils des ministres sont des réunions très formelles, centrées sur l'aboutissement de textes juridiques, qui ne permettent pas la tenue de débats de politique étrangère et de défense, notamment en raison des participants : soit des ministres non concernés, soit l'absence des haut-fonctionnaires pertinents (CEMA, DGSE, DGSJ par exemple). Les autres modes de coordination, notamment les réunions interministérielles (RIM) ou les comités restreints, sont consacrés à l'arbitrage de décisions et de textes ou à la mise en œuvre des décisions. Le président de la République n'y participe pas et, la plupart du temps, il s'agit d'une réunion entre cabinets ministériels ou hauts fonctionnaires.

ne permettent pas le même niveau d'échange que les CDSN (*sur la forme comme sur le fond*), le Premier ministre dirige le **Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale** (SGDSN), entité chargée du pilotage interministériel des enjeux de sécurité nationale. Sur le papier, le SGDSN est l'entité qui se rapproche le plus du concept de « conseil de sécurité nationale ». Pourtant, il ne parvient pas à remplir pleinement ce rôle (cf. §1.2) tel qu'on peut l'observer chez nos alliés.

Une première lecture pourrait s'arrêter aux questions de personnalités et d'affinités hiérarchiques, mais une approche plus éprouvée constate que **la dyarchie de la V^e République ne permet pas un pilotage stratégique efficace de la politique étrangère**. Le problème est autant politique que culturel et le déséquilibre a été contourné, au fil du temps, par la mise en place de pratiques hiérarchiques et de procédures parallèles, éparpillées, peu lisibles pour les concernés et mal dotées en ressources, avec pour résultat une véritable inefficacité et une variété de problèmes. Comme il ne s'agit pas ici d'ouvrir une question constitutionnelle à l'égard de la V^e République, il importe de faire une étude clinique de ces problèmes pour identifier des solutions.

c. Un contre-exemple : une coordination efficace
« président de la République/Premier ministre »
pour les affaires européennes

Contrairement aux questions de sécurité et de défense ou aux autres questions internationales, les affaires européennes constituent un domaine où la coordination est efficace, en raison de sa simplicité, d'acteurs administratifs aux missions bien délimitées et de l'imposition d'un tempo extérieur modélisable. La cadence des conseils européens et de leurs comités de préparation impose en effet un pilotage réglé :

- le conseiller des affaires européennes de la cellule diplomatique ou ses adjoints donnent la ligne de cadrage présidentielle (qui n'est pas décidée en CDSN) ;
- le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) organise la remontée d'informations et d'options des différents ministères dans l'optique des conseils ;
- la direction de l'Union européenne (DUE/MEAE) propose la stratégie de négociation ;
- la représentation permanente de la France auprès de l'UE (RPUE) à Bruxelles reçoit les instructions, les éléments et la stratégie de négociation, participe aux différents comités et rend compte à Paris.

Ce fonctionnement s'incarne en particulier dans une **réunion hebdomadaire entre ces 4 acteurs** et fluidifie la coordination, permettant de négocier en amont et en aval des conseils, mais aussi d'incarner une ligne cohérente devant les partenaires européens entre président de la République, Premier ministre et gouvernement.

Pour autant intéressant qu'il soit, ce fonctionnement n'est pas véritablement applicable aux autres aspects de la politique étrangère et de défense. **3 facteurs sont limitants** : la prééminence du président de la République sur le domaine réservé, un plus grand nombre d'acteurs administratifs et l'absence d'un tempo régulier auquel chacun se soumet.

1.2. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE QUI NE FAIT PAS SA MISE À JOUR

Il est intéressant de noter que **les constats présentés ici sont tous consensuels** et largement partagés par l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de cette étude. Les limites de l'actuel système de fonctionnement méritent d'être posées pour essayer de leur trouver des solutions.

Aux constats institutionnels présentés plus haut, s'ajoute une série de constats mettant en lumière les dysfonctionnements, limites ou difficultés rencontrés par ce système : 1/ contexte international et national nouveau ; 2/ distinction politique étrangère et de défense ; 3/ rôle prépondérant de l'Élysée ; 4/ système de gestion de crise mais pas d'anticipation stratégique ; 5/ silos administratifs ; 6/ suivi inefficace des décisions ; 7/ manque de ressources pour le pilotage ; 8/ faible culture politique des affaires internationales...

**a. Deux changements structurels
qui rebattent les cartes**

Deux éléments contextuels majeurs justifient de rouvrir aujourd'hui la question d'un « NSC à la française »¹⁷ :

- (i) le **niveau de conflictualité** : le volume inédit de conflits internationaux, la confrontation entre grandes puissances, la compétition technologique féroce et la simultanéité de crises majeures pour la France¹⁸ n'apparaissent plus seulement comme des manifestations isolées gérées de manière « verticale », mais nécessitent un suivi intégré de tous les enjeux et de toutes les dimensions de la politique étrangère du pays¹⁹ ;
- (ii) **le changement de pratique institutionnelle** : l'évolution de la pratique présidentielle amorcée sous la présidence Sarkozy, confortée sous la présidence Hollande et vivement accélérée sous la présidence Macron, qui passe d'une posture d'impulsion à une posture de pilotage par la présidence.

¹⁷ Le « NSC à la française » renvoie à l'idée d'adapter le modèle américain du National Security Council en France. Cette question a été soulevée plusieurs fois par le passé (voir § 3.1 - p. 57).

¹⁸ Ukraine, Afrique de l'Ouest, Moyen-Orient et demain Taiwan.

¹⁹ L'état inédit de la conflictualité internationale est décrit en détail dans l'article publié par Jonathan Guiffard pour l'Institut Montaigne : « La France n'est pas prête face au bouleversement du monde », (27 mars 2024).

Le niveau de complexité de la situation internationale s'est fortement accru et les logiciels stratégiques des autorités françaises peinent à se mettre à jour : la France cherche sa place dans le nouveau concert des nations. À la création de la V^e République, en 1958, le monde est moins complexe. La place de la France est structurée par les 2 blocs de la Guerre Froide. Ses marges de manœuvres sont réduites mais claires : la France est largement acquise au bloc occidental, démocratique et libéral. Elle bénéficie de l'OTAN, sans s'investir, laissant aux États-Unis les responsabilités du *leadership* et cherchant à exploiter une position indépendante sur les marges. Elle est surtout en capacité d'agir essentiellement dans son empire, en proie à la décolonisation. La scène internationale est figée par ces deux contraintes majeures que sont la Guerre Froide et les mouvements de décolonisation. Le cadre est binaire, ce qui ne l'empêche pas d'être douloureux. Ainsi, le « domaine réservé » est clair et ne nécessite pas une analyse stratégique très poussée : il faut piloter des rentes de situation dans un certain nombre de domaines ou de pays, et suivre un nombre limité de crises impactant directement les intérêts français. La verticalité hiérarchique et quelques conseillers autour du président de la République suffisent à englober la complexité d'alors.

La mondialisation, la dislocation de l'URSS et la fin des processus de décolonisation ouvrent une nouvelle période, dans les années 1990 : les souverainetés changent, les contraintes de blocs diminuent et les flux transversaux explosent. **La France est progressivement emmêlée dans ses contradictions :** moyenne puissance se rêvant grande puissance ; OTANienne mais pas totalement ; maintenant ses rentes dans son espace postcolonial africain ; promotrice de l'Europe de la défense, mais réticente à la mutualisation des intérêts de ses partenaires... **La France n'a pas encore défini le rôle qu'elle veut tenir sur la scène internationale du XXI^e siècle.** L'incertitude croissante entraîne un besoin de renseignement, mais aussi d'analyse stratégique. Or, face à cette nouvelle donne, les corps de métiers se recentrent sur leur cœur pour accroître leur plus-value : les militaires participent aux opérations extérieures, se modernisent et se préparent à la guerre interétatique ;

les officiers de renseignement travaillent au développement de nouveaux accès dans un monde de plus en plus complexe ; les diplomates recouvrent leur métier de négociateurs et de maîtres des discours. L'analyse stratégique peine à retrouver sa pleine place.

Ce bouleversement s'est accompagné, depuis les années 1980, d'un changement idéologique profond au sein de la sphère politique comme de l'appareil d'État : le passage d'un État stratège et planificateur voué à anticiper les crises et à les gérer, à un État régulateur convaincu de la fin de la guerre et cherchant dans les normes le reflet de sa justesse. **Les moyens cèdent le pas aux normes.** Le traitement de la crise COVID, particulièrement parlant à cet égard, en a été un exemple frappant : la non pertinence du plan Pandémie pourtant existant avant la crise ; la contradiction entre le manque de préparation (faibles stocks de masques et de lits d'hôpital ; capacités de production de vaccins) et la gestion plutôt efficace en conduite. Cet affaissement stratégique a montré la fragilité de la France dans la nécessaire planification de ses réponses régaliennes mais qui **procède enfin à une mise à jour progressive** pour y faire face.

Le système actuel n'est pas efficace car il ne permet pas de prendre en compte ce double changement de conflictualité et de pratique. Il ne fait pas le constat que tout va mal. Si le système actuel sait gérer des crises, grâce à des administrations agiles et très loyales, il le fait sous les contraintes d'un système dépendant de l'entente entre les individus, d'une embolie de la machine administrative et d'une redevabilité démocratique limitée. Une caractéristique du système français de politique étrangère et de défense nationale est sa grande agilité, la proximité de ses responsables et des cycles courts de décisions, qui en font **un excellent système de gestion de crise.** Il ne sait toutefois **pas anticiper les éléments stratégiques**, notamment en raison d'une bande passante limitée des responsables et de processus limités pour intégrer le vaste panorama des sujets et la réflexion de long-terme.

**b. Politique étrangère ou de défense nationale :
une distinction fonctionnelle insensée**

La politique étrangère et la politique de défense nationale étant deux entités distinctes bien que proches, il en résulte une fragmentation des sujets par métier. Si nombres de sujets techniques sont propres à chacune de ces politiques, l'analyse stratégique qui précède la décision et son application ne doit pas distinguer ces deux champs. Le concept américain de sécurité nationale vise précisément à intégrer la politique étrangère, la politique de défense nationale, la politique de renseignement et des domaines précis de la politique intérieure, économique ou scientifique afin de dépasser les approches en silos.

De cette distinction découlent des métiers en silo et une difficulté à intégrer la réflexion sur de grands sujets thématiques, tels que la compétition technologique, le contre-terrorisme ou la sécurité économique, ou **géographiques** (Chine, Iran, etc.). Au détriment de la cohérence d'ensemble de la politique étrangère, cette distinction est renforcée par un prisme « défense/sécurité » dans le traitement des sujets, notamment en CDSN, en raison d'un pilotage mené par des administrations influencées par une matrice sécuritaire²⁰. **Or, un des premiers objectifs de la politique étrangère est bien la stratégie de la France à l'égard de ses alliés comme de ses adversaires, en y intégrant au premier rang les composantes défense et sécurité.** Cela n'a aucun sens de parler de l'opération Barkhane au Sahel sans impliquer les diplomates et la dimension politique des liens avec les pays concernés, de même que cela n'a aucun sens de parler du défi économique et politique chinois sans y intégrer une dimension militaire. Le domaine réservé étant celui de la politique étrangère, il inclut les enjeux de défense et de sécurité nationale. Sauf cas particulier, l'agenda des CDSN s'est largement organisé autour de pays ou d'espaces régionaux,

²⁰ À titre d'exemple, les CDSN sont gérés par l'EMP, le SGDSN ou la direction des affaires stratégiques et de désarmement (ASD) du MEAE. Ces administrations ont un fort tropisme sécuritaire.

confirmant l'approche géographique bilatérale et multilatérale des affaires étrangères et de défense au détriment d'une approche par métiers.

Enfin, comme dans nombre de régimes présidentiels, **la parole du président de la République définit la ligne politique globale et entraîne un effet cliquet sur le reste**. À ce titre, le langage diplomatique dont il doit user, doit intégrer pleinement l'ensemble des dimensions évoquées pour fixer le cap stratégique.

c. Le rôle prépondérant de l'Élysée

L'accélération du tempo des pressions et crises et le style propre du président de la République ont progressivement accru la pression de l'Élysée sur les administrations sollicités, malgré leurs moyens limités dans les domaines visés pour certaines d'entre-elles, entraînant une « cabinétisation » et une dé-responsabilisation des administrations. Ces dernières sont fortement sollicitées pour préparer les entretiens du président de la République ou les CDSN qui se sont multipliés, parvenant difficilement à répondre de manière satisfaisante. Le niveau de prise de décisions est remonté à l'Élysée, limitant la subsidiarité et la responsabilisation des cadres. Les cabinets ministériels se sont tournés progressivement vers leurs ministres. Ce double mécanisme entraîne une réaction de désengagement et de prudence de la part des administrations qui attendent la décision du président de la République sur l'ensemble des sujets quotidiens.

Malheureusement, cette boucle rétroactive continue de convaincre l'Élysée que les administrations ne sont pas compétentes voire, pire, qu'elles sont déloyales. En effet, tous les présidents de la V^e République ont regardé l'administration avec un soupçon de méfiance et d'ironie, un « *État profond* » à qui il faut imposer sa volonté, dans une justification

de la démocratie. L'effet pervers de cette boucle se fait aussi ressentir dans l'autre sens : pour jouer pleinement son rôle, l'Élysée doit rester une équipe souple et restreinte autour du président de la République afin de réfléchir, de se projeter, tout en sollicitant les administrations pour des avis techniques. Le management vertical accru augmente mécaniquement la charge quotidienne des administrations comme de l'Élysée, accélérant l'embolie des chaînes managériales, freinant la capacité à prioriser et limitant les espaces de réflexion stratégique.

L'embolie verticale et la déresponsabilisation des administrations propres à la France d'aujourd'hui se croisent avec l'accélération du tempo international et le cycle court de l'information qui enserrant les ministres et leurs administrations dans le quotidien de l'actualité. **Cela limite d'autant leur réflexion stratégique et confère l'entièreté de cette responsabilité au président de la République.** Or, par sa position, il doit nécessairement solliciter les administrations pour être nourri des éléments qui permettent cette réflexion et cette projection. Le cycle est vicieux.

*Des silos administratifs
jusqu'au plus haut niveau*

Les trois entités de la présidence de la République travaillent étroitement ensemble, mais reproduisent les silos de l'administration.

En effet, le rôle de conseiller du Président sur les questions internationales est ainsi distribué à trois individus : le conseiller diplomatique, pour les questions diplomatiques ; le CEMP, pour les questions militaires ; le CNRLT pour les questions de renseignement. **Il n'existe pas de *primus inter pares*** et le bon fonctionnement dépend de leur capacité à travailler ensemble. Or, la pratique de la politique étrangère montre que ces trois domaines sont, dans les faits, fusionnés. Trois silos persistent ainsi au plus haut niveau de l'État alors même que la coordination interministérielle entre les diplomates, les militaires et les officiers

de renseignement s'avère déjà suffisamment compliquée aux échelons subalternes, en raison de rivalités institutionnelles et de hiérarchies distinctes. Il n'est pas rare que les arbitrages se fassent entre les ministres, chacun défendant sa « boutique », en raison de contraintes de moyens et de périmètres. **Un arbitre unique et intégrant le meilleur des analyses et propositions des administrations n'existe pas à ce jour.**

Dans le sens descendant, **les décisions du président de la République sont transmises via ces verticales** à leurs contacts respectifs et la responsabilité du suivi des décisions est remise à l'entité qui semble la plus légitime au regard du sujet traité.

Ces silos persistent durant tout le processus de préparation des CDSN et de proposition des options portées à l'attention du président de la République, ce qui a imposé la tenue d'une réunion de coordination à l'Élysée, informelle et restreinte, présidée par le Secrétaire Général à la Présidence de la République et incluant seulement les « grands » conseillers. Elle vise à **finaliser la proposition au président de la République d'options viables, réalistes et intégrées**, ce que le processus formel ne permet pas. **Ce fonctionnement limite l'intégration complète des réflexions autour d'un sujet lors de la construction des options, mais aussi le suivi panoramique des décisions lors de leur application.**

*Le CDSN, une institution aux options mal préparées
et aux décisions mal suivies*

Le CDSN apparaît ainsi une institution inachevée et inefficace. Dans le cadre actuel, le CDSN consiste en une réunion fixée à l'avance par le président de la République pour évoquer dans un format restreint, libre et sécurisé des enjeux de sécurité nationale, de défense ou de politique étrangère. Il peut s'agir d'une crise (*ex : coups d'État au Sahel*), d'un enjeu stratégique de long-terme (*ex : le défi chinois*) ou d'un enjeu ponctuel (*ex :*

la sécurité des JO). Dès qu'une réunion est fixée, la machine administrative se met en marche pour la préparer : l'EMP propose un ordre du jour ; les ministères et services concernés préparent des notes pour y répondre, mêlant synthèses et propositions ; le SGDSN se charge de coordonner la préparation d'un dossier qui servira de base de lecture et de discussion pour le président de la République et les membres du conseil. À l'issue de la réunion, le président de la République donne des directives.

Sur le principe, c'est relativement simple. Dans la réalité, plusieurs problèmes émergent.

- (i) Alors que le président Chirac tenait le CDSN environ 4 fois par an, le président Macron tient désormais un CDSN hebdomadaire ou bi-mensuel²¹. Une fréquence de 6 à 10 fois plus. **Le tempo s'est fortement accéléré, ce qui représente un changement fondamental.** En tenant seulement quelques CDSN par an, les fondateurs de la V^e République imaginaient une instance permettant au président de la République de formuler des grandes directives : sa sacralité donnait un poids plus fort, dans une logique d'impulsion. Dans la pratique actuelle, il s'agit d'une logique de pilotage qui enlève ce rôle au Premier ministre et qui mobilise plus les différents acteurs de la chaîne de préparation des CDSN : **l'embolie administrative devient de plus en plus problématique car le CDSN représente, de fait, un mécanisme très structurant pour les administrations concernées.**
- (ii) **Ce rythme impose une forte activité de préparation aux administrations et représente donc un enjeu de ressource.** Les ministères et services sont désormais sollicités en continu pour préparer les notes de synthèse et de proposition du CDSN. Les échelons de commandement sont particulièrement mobilisés pour répondre, de manière prioritaire sur le reste de leurs missions, de part les enjeux mais avec des conséquences sur les besoins opérationnels.

²¹ Lire notamment Rogel, Bernard, *Un marin à l'Élysée*, Tallandier, 2023.

Les ressources dédiées n'ont pas évolué, alors que la demande a changé de dimension.

- (iii) Cette pratique soulève une incohérence philosophique et politique : au-delà de leur rôle de conseil, **il est demandé aux administrations de concevoir des stratégies politiques, c'est-à-dire de demander à des fonctionnaires, techniciens non-élus, de formuler des objectifs politiques (bas vers le haut), alors qu'en démocratie, il s'agit pour le gouvernement élu de formuler un projet politique (« une vision ») et aux administrations de la mettre en œuvre (haut vers le bas)**. Cette incohérence est très ancrée dans l'histoire et la culture administrative française mais n'en demeure pas moins discutable. Les corps techniques ont été mis en œuvre pour doter l'État d'une expertise forte, en mesure de conseiller les autorités politiques et d'appliquer de la meilleure manière les décisions. Le système français, mêlant grandes écoles et grands corps²², a été conçu pour cela, mais ses dérives portent une dépolitisation des politiques publiques, une homogénéisation des modes de pensée et une déresponsabilisation des autorités politiques. En outre, demander aux échelons techniques de l'administration de formuler une stratégie gouvernementale produit généralement **des stratégies classiques, peu imaginatives, peu politiques et peu risquées**, puisqu'elles passent au tamis de structures par essence averses au risque et politiquement « neutres »²³. Enfin, l'absence d'une culture de l'échange entre le secteur public et le secteur privé ne favorise pas la mixité des réflexions et des expériences pourtant nécessaires à une approche pertinente²⁴.

²² La « noblesse d'État ».

²³ Ce constat peut être observé en Afrique de l'Ouest, où la France a des difficultés à proposer un renouvellement total de sa stratégie dans un contexte de rejet, au Moyen-Orient, où les habitudes diplomatiques persistent malgré un changement importante de la situation, ou sur des sujets de sécurité structurants comme l'absence de perspective des négociations nucléaires avec l'Iran, initiées en 2003, la trop lente prise en compte des attaques informationnelles depuis 2016 ou la difficulté à percevoir la stratégie d'agression de la Russie contre l'Europe depuis 2000.

²⁴ Le concept de *revolving doors* aux États-Unis permet cette fertilisation croisée et des temps de réflexion pour les cadres de la politique étrangère et de défense.

- (iv) **Les options présentées ne sont pas toujours mûrement réfléchies.** Sur certains sujets de crise, les informations et les idées se multiplient ; mais sur des sujets nouveaux, complexes ou de long-terme, les administrations ne sont pas toujours matures et des idées parfois peu abouties remontent au président de la République pour arbitrage. Ce phénomène est renforcé par la conception des options aux niveaux subalternes (rédacteur, analyste), alors qu'elle devrait avoir lieu aux échelons directeurs. Ceux-ci amendent et valident les propositions, mais n'en sont pas souvent à l'origine.
- (v) **Si l'administration dispose d'une excellente culture et expérience de la collecte, synthèse et remontée d'informations, elle est sensiblement plus faible pour piloter dans la durée le suivi et la mise en œuvre des décisions de moyen-terme.** Dans le cadre du CDSN, ce phénomène est renforcé par plusieurs limites : la classification des échanges rend difficile la transmission des ordres et directives décidées par le président de la République au sein des administrations qui devront les appliquer ; le compte-rendu du CDSN met du temps à être rédigé et diffusé ; les faibles ressources humaines des échelons de coordination du président de la République limitent leurs capacités à assurer un suivi dans la durée (court, moyen et long-terme) des décisions ; « l'effet tunnel » des administrations et des chaînes hiérarchiques, enfermées dans le cycle de la commande quotidienne, n'a pas toujours permis d'installer une culture de planification et de suivi de long-terme. Les décisions sont supervisées par des conseillers à l'Élysée, des conseillers dans les cabinets du Premier ministre ou ministériels et par les 3 conseillers CDSN du SGDSN, avec comme résultat une absence de centralisation et des mécanismes artisanaux. Pour ces raisons, il est fréquent que les décisions prises en CDSN soient peu ou mal appliquées, notamment dès qu'il s'agit de directives de moyen et long-terme.

(vi) **Le suivi de décisions est d'autant plus fragile que ces dernières sont multiples et fragmentées.** Ainsi, si le CDSN est un organe principal de production de décisions, le président de la République donne aussi au quotidien de nombreuses instructions, par oral ou par retour de notes, qui ne redescendent pas par un système centralisé et qui ne permettent pas aux acteurs de la conception des options stratégiques d'avoir une vision panoramique.

*La nécessité de redéfinir
la place de l'EMP*

L'EMP a une place prépondérante dans le processus de préparation des CDSN et de conseil auprès du président de la République, héritage de la dimension « défense » des conseils. L'EMP est chargé de définir l'ordre du jour des CDSN, d'animer le travail de préparation des options avec le SGDSN et de rédiger le compte-rendu du CDSN. Cette répartition des missions est renforcée par la saturation des équipes de la cellule diplomatique, consommée par l'organisation des entretiens du président de la République et des événements diplomatiques. Or, ce portage tend à renforcer la distinction politique étrangère/politique de défense et à passer au second plan le cadrage diplomatique et le contexte international.

L'EMP est une petite structure, dont la mission originelle était de servir d'état-major opérationnel (suivi des opérations, lien avec les Armées, dissuasion nucléaire) au président de la République. Elle n'avait pas pour vocation de conseiller le président de la République sur l'ensemble des affaires étrangères, de défense et de sécurité. **Ce positionnement d'origine mérite sans doute d'être réaffirmé, notamment dans sa dimension opérationnelle et de conseil sur les affaires militaires, afin de la décharger de son rôle pivot sur la réflexion stratégique et les dossiers de politique étrangère.**

En effet, la place de l'EMP est d'autant plus renforcée que l'information classifiée est fragmentée dans le système français, car mécaniquement, en disposant de plus d'informations que les autres entités de l'État, elle dispose d'une influence plus importante. À la différence des systèmes américains et britanniques, plus ouverts, le contrôle de l'information reste clé pour les responsables français qui rechignent à investir massivement dans des systèmes de diffusion large des informations. Ainsi, si le CNRLT est chargé de faire remonter les notes des services de renseignement au président de la République, c'est l'EMP qui est chargé de faire remonter les notes opérationnelles. Ces notes se partagent peu avec la cellule diplomatique, reflétant un déséquilibre plus large dans l'État : le MEAE ne bénéficie pas d'un large système de consultation des notes classifiées, ce qui tend à créer une asymétrie avec les administrations de la défense et à renforcer la distinction politique étrangère et de défense. Or, les militaires et les officiers de renseignement sont moins expérimentés pour formuler des options politiques et diplomatiques. Le système est borgne et privilégie ainsi les détenteurs de l'information, au détriment des professionnels plus pertinents ou aguerris à ce type de réflexion.

d. Le défi institutionnel s'illustre dans le rôle contesté du SGDSN, une institution technique soumise à une incohérence politique

L'incohérence politique ne vient pas seulement de la dyarchie président de la République/Premier ministre évoquée ci-dessus, mais bien de leur légitimité politique respective. Qu'on l'apprécie ou le déplore, les institutions de la V^e République ont donné une légitimité politique considérable au président de la République, par le suffrage universel, par ses pouvoirs hors norme en démocratie²⁵, par son rôle de représentant de la France et de chef des armées. De son côté, la légitimité politique du Premier ministre est sensiblement moins forte dès lors qu'elle résulte directement d'un choix du président de la République,

illustrée par une durée de vie plus faible, une proximité importante avec le pouvoir législatif mais limitée avec le peuple, confirmant un rôle de mise en œuvre plutôt que de concepteur de la politique gouvernementale. Ce phénomène s'est renforcé avec la réforme du quinquennat et la pratique hyper-présidentielle à l'œuvre depuis le président Sarkozy. À l'heure actuelle, le président Macron fait le choix de pousser au maximum les institutions dans ce sens, par sa pratique élyséenne très impliquée. Le président de la République est bien plus qu'une personnalité qui donne des directives lointaines et garantit le bon fonctionnement des institutions, notamment en période de majorité électorale cohérente (soit la majeure partie du temps). Si les périodes de cohabitation redonnent une légitimité politique plus forte au Premier ministre sur la conduite quotidienne du pays, elles ont aussi confirmé la prépondérance du président de la République sur les questions de politiques étrangères.

Or, institutionnellement, c'est le SGDSN²⁶, par délégation et supervision du Premier ministre, qui est censé assurer ce pilotage interministériel et stratégique de la politique étrangère et de sécurité. **Institution éminemment technique ayant un rôle de secrétariat, dirigée par des haut-fonctionnaires et non des politiques, le SGDSN incarne la permanence technocratique française de la politique étrangère et de défense.** Comme aucun personnel politique n'évolue au sein du SGDSN et que le Premier ministre dispose d'une légitimité politique réduite, **il lui est difficile de produire des stratégies pleinement intégrées dans l'agenda politique du président de la République, de limiter**

²⁵ Ses pouvoirs hors-norme viennent de la Constitution de la V^e République de 1958, notamment des articles 11 (pouvoir de référendum), 12 (pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale (AN)) et 16 (pouvoirs exceptionnels). Ils résultent aussi d'une asymétrie dans l'équilibre des pouvoirs : ainsi, alors que le président de la République nomme le Premier ministre et peut dissoudre l'AN, qu'en contrepois l'AN peut renverser le gouvernement, le président de la République peut difficilement être renversé. En effet, depuis 2007, il peut être destitué mais seulement en cas « de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », sanction qui ne peut être infligée qu'en Haute Cour et à la majorité des 2/3.

²⁶ Créé en 1906 pour offrir un organe de centralisation de la politique de défense au président du conseil de la III^e République, le SGDN devenu SGDSN a gardé son positionnement durant la IV^e et la V^e République, alors même que cette dernière a consacré le rôle du président dans la politique étrangère et de défense.

les concurrences institutionnelles et les doubles hiérarchies. Actuellement, les administrations répondent directement à l'Élysée bien plus qu'au SGDSN. Cette déviance a progressivement positionné le SGDSN dans un rôle de secrétariat de la coordination interministérielle, le déchargeant de facto de son poids politico-stratégique.

Le SGDSN apparaît ainsi une entité souple, travaillant sur mandat, mais contestée par les administrations. Pour cette raison, l'EMP et le cabinet du Premier ministre ont eu tendance à lui transférer de nombreuses missions de pilotage (comité C4 cyber, Comité de Lutte contre les Manipulations de l'Information, etc.), loin des enjeux véritablement stratégiques, et l'intégrer dans différents mécanismes de coordination, sans régler la double hiérarchie, l'ambiguïté de sa mission (secrétariat ou stratégie) ou le manque de poids pour animer un dialogue interministériel efficace. Il en a résulté une réticence des administrations à travailler avec lui.

En outre, il est important de noter que **la très grande majorité des missions du SGDSN et de ses structures de rattachement ne concernent pas la préparation des options politico-stratégiques**, mais l'animation ou la mise en œuvre de politiques transversales (plans nationaux²⁷, protection du secret, gestion de crises intérieures ou internationales, protection du patrimoine scientifique, contrôle à l'export, cybersécurité, lutte contre les manipulations de l'information, hybridité...). En raison de son histoire, le SGDSN dispose d'une forte coloration « défense » et « protection du territoire » qui l'éloigne de la politique étrangère générale.

²⁷ Tels que le plan Vigipirate ou le plan Pandémie.

e. Un système mal calibré pour le temps long

Les ministres ne sont pas assez responsabilisés pour préparer le temps long. Leur durée de vie et la prime à l'actualité ne les forcent pas à demander à leur administration un travail rigoureux pour le moyen-terme. La subsidiarité n'est pas assez forte et trop de demandes d'arbitrage remontent directement au président de la République. Ce phénomène est renforcé par la faible culture de planification des ministères, déjà évoquée dans le § a. p. 28. Si la culture militaire donne un avantage dans le domaine au MINARM et que des entités spécifiques, comme le Centre de crise et de soutien (CDCS) ou le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du MEAE, ont une culture de la planification, ce n'est pas le cas de nombreux ministères. Pour la production d'idées nouvelles et de temps long, c'est la même chose : le SGDSN, la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS, MINARM) et le CAPS (MEAE) produisent des analyses pour le temps long, mais leur distance avec le politique limite leur capacité de répondre de manière pertinente.

Cette culture administrative s'avère agile et réactive, tout à la fois force et talon d'Achille. Le système de politique étrangère et de sécurité français est moins bureaucratique que ses partenaires étrangers, notamment les États-Unis ou l'Allemagne, grâce à la proximité de ses cadres et aux boucles courtes et rapides de prise de décision. De cette force peut surgir les problèmes : des blocages quand l'interpersonnel dysfonctionne ; une bande passante étroite et des responsables rapidement saturés ; des difficultés à traiter plusieurs sujets en même temps ; une bonne gestion du temps-réel, mais un amont/aval peu efficace ; une échelle de temps à la journée mais peu de planification froide et peu de retour d'expériences... Ainsi, les crises peuvent être bien gérées, mais la planification du temps-long beaucoup moins.

Dans les grandes entreprises, on distingue l'ordinaire de l'exceptionnel. L'ordinaire correspond aux attentes de la stratégie planifiée, à différentes échelles de temps, qu'il s'agisse des objectifs, des gains espérés, des pertes attendues ou des risques identifiés. L'ordinaire implique une vision à court, moyen et long-terme pour permettre de provisionner les ressources nécessaires. L'exceptionnel correspond au risque non perçu, à l'évènement inattendu, au « cygne noir », pour lequel aucune ressource n'a été provisionnée. **En politique étrangère, l'État fonctionne plutôt dans le domaine de l'exceptionnel que de l'ordinaire.** Il convient d'inverser cette tendance.

f. Un manque de ressources dédiées
pour la conception des options

À mesure que les prérogatives présidentielles se sont accrues, les ressources pour les soutenir n'ont pas augmenté pour autant. L'incohérence politique est avant tout administrative. Les institutions de la V^e République ont établi le fait que le chef de l'administration était le gouvernement. Chaque ministre est le chef de ses administrations de rattachement et le Premier ministre est le coordinateur/arbitre de tous les ministres. Cette architecture permet d'assurer la cohérence de l'action publique par un fait hiérarchique clair²⁸. Celle-ci a enlevé tout rôle administratif au président de la République qui s'est vu adjoindre une équipe, initialement petite, de plus en plus importante au fur et à mesure des mandatures, bien que toujours considérée comme un cabinet. Le président de la République ne peut normalement pas diriger des entités administratives.

²⁸ Si on omet l'incohérence fonctionnelle et organique de la chaîne militaire, le PM nommant les emplois militaires et étant responsable de la défense nationale, mais le président de la République étant en haut de la chaîne hiérarchique.

Or, si on comptabilise les personnels des trois entités élyséennes (Cellule diplomatique ; EMP ; CNRLT), on atteint une cinquantaine de personnels, incluant les secrétaires, aides de camp et autres fonctions supports. **Si on considère que la préparation des options politique et stratégique de la politique étrangère se fait à l'Élysée, ce chiffre est bien faible, notamment comparé aux partenaires étrangers** (cf. partie 2). Au SGDSN, seulement trois conseillers de haut niveau sont chargés de la préparation des CDSN et du suivi des décisions. Enfin, on peut rajouter les directeurs de cabinet des ministères concernés qui sont des acteurs très impliqués dans ce processus. Au total, **la conception des options stratégiques est réalisée par un volume réduit de personnes**. Ce volume restreint de personnels sur qui pèsent en permanence des sollicitations de gestion de crises constitue un défi « mécanique » pour ces entités.

S'agissant de l'Élysée comme de Matignon, **la rareté des ressources s'ajoute à la nature technicienne de la ressource humaine**. La quasi-totalité de ces personnels sont des fonctionnaires, issus essentiellement du MEAE (pour la cellule), des Armées (pour l'EMP) et des services de renseignement (pour le CNRLT). Très peu de personnel politique, ayant travaillé sur le projet présidentiel retenu par les Français lors des élections, n'est présent dans ces équipes. Le **domaine technique l'emporte sur le politique confirmant une permanence de la politique étrangère française**, garde-fou plébiscité et garantie d'une politique de bon niveau, mais limite démocratique importante et frein au changement parfois nécessaire.

Cette ressource contrainte et limitée ne facilite pas la prise en compte d'enjeux nouveaux, comme la sécurité économique ou le risque pandémique, ni la budgétisation des options présentées au président de la République. L'absence de personnels dédiés du MINEFI ou le rôle minoré de Matignon dans ces processus décorrèlent mécaniquement les décisions de leur mécanique budgétaire, freinant considérablement leur réalisation effective.

g. Un système de réflexion stratégique peu performant

La réflexion stratégique, prospective et de long-terme est dispersée au sein de l'État et manque d'un ancrage politique. À l'heure actuelle, l'enjeu de la stratégie a tenté d'être résolu par la création du CAPS et de la DGRIS. Ces deux entités sont chargées, par leur ministère respectif, de rédiger des notes d'analyse sur des sujets complexes, nouveaux ou de niche ; mais aussi de nourrir leurs cabinets de réflexion prospective. D'autres entités de l'écosystème font un travail similaire : le SGDSN, l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), l'Académie de Défense de l'Ecole Militaire (ACADEM), la Direction du Renseignement Militaire ou encore le Secrétariat Général pour l'Analyse et la Stratégie (SGAS, DGSE). Cet écosystème « champignonne » sans cohérence apparente et avec un manque d'ancrage à l'agenda politique qui rend cet effort intéressant mais déconnecté de la prise de décision. Ces travaux sont d'autant plus marginaux qu'ils ne nourrissent pas le quotidien des autorités politiques.

Les acteurs de la recherche (universités, think-tanks, chercheurs indépendants) sont progressivement intégrés, sans lien direct avec la décision politique. Des efforts significatifs ont été réalisés ces dernières années pour financer des études extérieures, des équipes de recherche ou des doctorats/post-doctorats, dans l'optique de stimuler un écosystème avec une taille critique. Toutefois, cet effort reste fragile et n'est pas vraiment arrimé au processus de conception des options et de mise en œuvre des décisions, sauf exception confirmant la règle²⁹. Les experts extérieurs ne sont pas systématiquement consultés ou intégrés à cette planification, alors qu'en plus de leur légitimité scientifique, ceux-ci offrent une longévité des savoirs et un tempo « temps-long »

²⁹ Exemption au droit de la concurrence dans le droit communautaire à des fins de souveraineté non concurrence. Voir les travaux relatifs au semi-conducteurs conduits par l'Institut Montaigne. Voir Duchâtel, Mathieu, « Géopolitique et technologie : le tournant de la stratégie européenne », mars 2022 et « Semi-conducteurs : la quête de la Chine », janvier 2021.

pour la réflexion dont ne disposent pas l'administration, soumise à une rotation fréquente de ses personnels. En miroir, les chercheurs parviennent difficilement à comprendre les attentes et contraintes du politique, quand ils ne refusent tout simplement pas de travailler ensemble. Des passerelles et des mécanismes sont à penser. **La fertilisation croisée est essentielle.**

Le mécanisme d'articulation du temps court et du temps long n'est pas non plus effectif dans la conception de stratégies politiques de long-terme : cette articulation a lieu seulement au niveau du président de la République et pas dans un processus institutionnalisé clair. Aucune institution ne dispose de cette mission, ce qui rend le cadrage des options proposées moins pertinent et les décisions plus hasardeuses. Cette absence de lieu d'articulation pose deux problèmes :

- les options ne sont pas clairement conçues pour la décision, avec un canevas « objectif/résultat escompté/risques/coûts/délais », ce qui force à revenir régulièrement sur ce qui a été décidé pour suivre la bonne implémentation. À ce titre, les options sont rarement chiffrées;
- les décisions politiques ne sont pas transformées en plan d'action opérationnel applicable par les différentes entités concernées.

h. La compétition technologique peu prise en compte

Parmi les sujets innovants nécessitant un pilotage transversal et intégré, **la compétition économique et technologique internationale est absolument clé pour la sécurité nationale.** Or, elle apparaît bien peu intégrée au pilotage politico-stratégique. La nécessité d'intégrer les enjeux capacitaires et scientifiques pour ne pas subir les révolutions technologiques (IA, quantique, 6G, cyber, biotechnologie...) n'est pas encore prise en compte et la politique étrangère intègre trop peu ces éléments dans ses stratégies globales.

Ce constat se pose pour d'autres domaines (pandémie, Arctique, terre rares...) et soulève la question fondamentale de la définition des priorités et des stratégies claires sur les efforts à poursuivre et les efforts à délaissier. **Le pilotage de la politique étrangère implique des choix, des ressources dédiées et un effort continu.** Sans ce cadre clair et validé par tous, la compétition quotidienne entre les sujets, les ressources, les périmètres et les structures au sein de l'appareil d'État freinent considérablement la bonne allocation des ressources.

**i. Une culture politique française asséchée
et une fracture du consensus**

Si ces constats portent en premier lieu sur le pouvoir exécutif français, chargé de piloter ces politiques, ils ne sauraient exclure un terreau non moins difficile, celui d'**une culture politique française particulièrement faible dans le domaine de la politique étrangère et de défense.** La captation par l'expertise et la technocratie des enjeux stratégiques résulte aussi de l'incapacité des partis politiques à former des responsables et des experts sur ces questions. En effet, les partis ne préparent pas leurs cadres au pilotage de ces politiques ou aux consensus transpartisans qu'imposent le temps long et la sécurité de la Nation. *A contrario*, aux États-Unis et au Royaume-Uni, la préparation des équipes politiques aux enjeux internationaux, au sein des partis et via les centres de recherche, offre une plus grande fluidité au système de pilotage. Le système des "*shadow cabinets*" permet en outre de constituer des équipes de gouvernements, dans l'opposition, pour se préparer aux enjeux et définir des stratégies en amont de la conquête du pouvoir. Les parlementaires et les partis politiques français n'investissent pas assez sérieusement sur ces sujets. Une véritable montée en capacité des oppositions et majorités politiques sur ces enjeux permettrait de peser davantage sur les administrations, en proposant des idées créatives, des visions crédibles et des stratégies ambitieuses, et en repositionnant les fonctionnaires dans un rôle de conseil et d'application.

Cette clarification des rôles est d'autant plus nécessaire que **le consensus partisan relatif qui existait en France ces dernières décennies s'effrite rapidement**, à l'aune de l'évolution de la conflictualité internationale. L'Union Européenne n'est plus une évidence, en tout cas dans sa forme originelle. La lutte contre les autocraties ne fait plus consensus. La contestation de l'ordre démocratique libérale et le retour des nationalismes reviennent en force. Même les choix structurants comme la dissuasion nucléaire ou la lutte militaire contre le terrorisme ne sont plus aussi consensuels qu'auparavant. L'absence de convergence n'est pas un problème en soi et l'émergence de débats forts en politique étrangère est un bon signe, mais à condition qu'il soit informé. Dans le cas contraire, des choix dommageables sont à attendre pour la sécurité nationale et la crédibilité de la France sur la scène internationale.

* *

*

2 Le modèle NSC, une idée largement reprise à l'international

Pour répondre à la nécessité d'un pilotage stratégique fort de la politique étrangère, plusieurs pays ont fait **le choix de mettre en œuvre un conseil de sécurité nationale permanent**. Les États-Unis sont précurseurs avec le *National Security Act* de 1947 qui a acté la mise en œuvre du *National Security Council* auprès du président. D'autres pays ont suivi plus tardivement et avec des modèles ressemblant à la France (corps consultatif) ou aux États-Unis (administration exécutive), notamment le Royaume-Uni (2010), la Suède (2022), l'Australie (1977), l'Inde (1998), Israël (1999), l'Italie (1950), la Russie (1992), le Japon (2013), l'Espagne (2013) ou encore Taiwan (1966) [cf. *liste complète en annexe*].

Les modèles **américains, britanniques, taiwanais et israéliens** ont été plus particulièrement étudiés. Pour garantir une lecture claire de l'étude, ils sont développés en détail en annexe.

Ces modèles proposent **des pistes intéressantes pour répondre aux enjeux soulevés** dans la première partie de cette note. Il ne s'agit nullement de reproduire à l'identique des institutions qui sont nées dans un contexte socio-historique propre à chaque pays, mais d'en **recupérer les bonnes pratiques**. La dyarchie institutionnelle française étant quasiment unique au monde, ce seul facteur empêche de proposer une simple copie.

2.1. COMMENT INTÉGRER L'ACCROISSEMENT DES SUJETS D'INTÉRÊT ?

Ces NSC sont généralement organisés autour des objets/sujets de politique étrangère, et non autour des métiers. Ainsi, le NSC américain dispose d'environ 350 personnels, dont plus d'une centaine de directeurs ou adjoints, ayant des portefeuilles fonctionnels et représentant les priorités du pouvoir politique : Chine, Iran, Afrique, Amérique Latine, Vénézuéla, Compétition économique internationale, 5G... C'est aussi le cas dans les NSC britanniques, israéliens ou taiwanais par exemple. Ces personnes sont sélectionnées pour leur expertise des sujets, qu'ils soient diplomates, militaires, officiers de renseignement, chercheurs ou autres. Cette organisation permet plus facilement d'intégrer tous les sujets prioritaires, de les traiter simultanément et de panacher les profils RH pour fusionner des points de vue différents.

La coexistence de l'ensemble de ces sujets, animés par des profils variés et nourris par les travaux des administrations, permet **la mise en œuvre d'une politique étrangère plus large et plus intégrée**, notamment en incluant les sujets technologiques et économiques. Ce cadre permet aussi d'inclure plus directement la recherche stratégique dans le processus de décision, en intégrant des chercheurs (universités, *think-tanks*) dans le NSC ou dans les processus de préparation des options.

En adossant leur mécanique à **une stratégie de sécurité nationale**, comme le font les Britanniques, le NSC **impose aux administrations les priorités actées par le pouvoir politique**, ce qui impose une allocation adaptée des ressources et des efforts. Aux États-Unis, le NSC prépare les options avec leur coût, ce qui permet d'**imposer aux administrations d'engager leurs ressources financières lorsque la décision est prise**. Ces deux mécanismes permettent ainsi une plus grande adéquation des priorités politiques avec la répartition quotidienne des ressources. Le point important est de réaliser cette priorisation pour que le NSC ne soit pas mandaté sur l'ensemble des sujets de la politique

étrangère et de défense. Pour les Britanniques, le NSC est un triptyque réunissant un conseil (NSC), un secrétariat (NSS) et une stratégie : **sans une de ces trois composantes, le système ne fonctionne pas.**

2.2. COMMENT LIMITER LES SILOS ?

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 et les comités du NSC. Qu'il dispose d'adjoints ou non, qu'il coexiste avec d'autres conseillers fonctionnels³⁰ ou non, le conseiller à la sécurité nationale est le *primus inter pares* de la préparation des options stratégiques et de la bonne application des décisions par la machine administrative. Son profil varie selon les modèles : aux États-Unis, il est très souvent un profil politique, proche du président et ayant préparé la campagne électorale ; au Royaume-Uni, il s'agit d'un diplomate senior, bien que ce profil ait récemment évolué vers un profil plus politique³¹ ; en Israël, les deux types de profils se sont succédés. Ce conseiller unique est en charge de retranscrire la vision politique en décisions concrètes, d'animer la mécanique de conception des options et de s'assurer de la cohérence entre la volonté politique et la bonne application administrative.

Les silos sont aussi limités par une comitologie animée par le NSC qui réunit toutes les parties-prenantes autour de la même table dans un processus ascendant de conception des options et descendant de suivi des décisions. Le NSC joue un rôle d'animateur, de mise en cohérence et d'arbitre dans un processus formalisé qui remonte des options et des arbitrages pertinents à l'autorité politique. La construction du consensus et l'animation par le haut limite la rivalité administrative, la rétention d'informations et le consensus négocié qui nivelle par le bas.

³⁰ Comme le DNI américain par exemple.

³¹ Thomas, Alex, "Jonathan Powell's appointment as national security adviser will change the way the job works, Institute for Government", 8 novembre 2024.

2.3. COMMENT PRÉPARER LES OPTIONS STRATÉGIQUES ?

En plus de l'incarnation unique, **les membres du NSC disposent d'un rôle d'animation de l'intégration interministérielle/interagences pour préparer des options et des stratégies transversales.** Aux États-Unis, trois comités formels successifs (*interagency policy committee*, *deputies committee*, *principals committee*) permettent de préparer les conseils présidés par le président, en intégrant tous les départements ministériels et agences pertinentes, afin de proposer des options réalistes, financées et intégrées. Une douzaine de comités thématiques ou géographiques fonctionnent en simultané. Le niveau de séniorité des membres est important, ce qui implique un effort de conception d'options à haut-niveau. À Taiwan, il y a 2 types de réunions : « ministres » et « sécurité nationale » (*président de la République et son équipe du NSC*). La première permet de débattre des options et de prendre des décisions. La seconde permet de les reformuler en directives à transmettre dans l'administration. Au Royaume-Uni, le *National Security Advisor* (NSA) et son équipe (*National Security Secretariat*, NSS) animent des comités au niveau des directeurs de départements ministériels pour préparer les notes d'option, après avoir sollicité en premier lieu les synthèses et idées initiales. Lorsque la note est prête, elle est débattue dans le format *National Security Officials Group* (NOG), dirigé par le NSA entouré des secrétaires généraux des ministères et des chefs des agences de renseignement (ou de toute autre agence concernée), en amont du prochain conseil (NSC).

Dans les différents systèmes, on observe qu'environ **3 niveaux de concertation sont nécessaires** : la fusion des informations et des options au niveau directeur ; le consensus et la mise en arbitrage par le niveau des responsables des administrations ; l'arbitrage et la décision au niveau politique. L'articulation entre ces 3 niveaux est la clé de l'efficacité de ces processus.

Afin d'intégrer la recherche stratégique, nécessaire à la réflexion, plusieurs modèles existent : les NSC américains, israéliens et taiwanais intègrent directement des chercheurs et des experts extérieurs dans leurs équipes, alors que le NSC/NSS britannique les sollicite uniquement dans les phases de construction des stratégies de sécurité nationale. Dans les deux cas, le NSC se nourrit directement des travaux de la recherche. Il échange, finance des travaux, sollicite des expertises ou place certains de ses personnels dans des institutions de recherche pour préparer des visions politiques.

2.4. COMMENT ASSURER UN SUIVI DE LONG-TERME DES DÉCISIONS ?

Dès lors que le chef de l'exécutif prend une décision ou donne un axe à suivre, notamment pour le long-terme, le NSC est l'organe de suivi. Il ne se substitue pas à la mise en œuvre ou à la relation hiérarchique des ministères, qui ont la charge de l'exécution, mais agit comme un point de référence, de permanence et de remontée au chef de l'exécutif des résultats de la mise en œuvre. Lorsque les administrations ont besoin de confirmer la ligne politique, notamment plusieurs mois après la réunion exécutive, le NSC peut répondre à cette demande de cadrage.

Le processus aval est aussi important et organisé que le processus amont. Au Royaume-Uni, la réunion en format NOG qui se tient le lendemain d'un conseil sert autant à préparer le conseil de la semaine suivante que de discuter des décisions qui viennent d'être prises et la manière de les implémenter. À l'issue, les grands responsables de chaque département et agence repartent avec leurs ordres. Aux États-Unis, des comités de suivi et d'implémentation dédiés ont été mis en place pour suivre la bonne application des décisions.

2.5. COMMENT ACCROÎTRE LES RESSOURCES DÉDIÉES ?

Les conseils de sécurité nationale (*réunion*) sont dotés d'une administration qui en assure le secrétariat et l'animation, ce qui implique des ressources humaines et budgétaires dédiées. Le NSC américain est d'abord un conseil autour du président de la République, réunissant certains membres clés de son cabinet³². Dans ce format consultatif, le NSC est tout à fait similaire au CDSN français. Mais **le NSC est aussi une administration à part entière**, dépendant du bureau exécutif du président américain et situé dans un bâtiment jouxtant la Maison Blanche. Ainsi, le NSC américain est doté d'un budget de 17 millions \$ (2024), d'un nombre propre d'ETP de 67 personnes et d'une mise à disposition d'environ 300 personnes par les administrations (incluant environ 160 directeurs). Le NSS britannique dispose d'environ 200 personnes, dont plus d'une centaine de directeurs ou sous-directeurs, alors que le NSC taiwanais dispose d'environ 60 personnes. **Si ce chiffre varie, il est suffisamment significatif pour indiquer que nous sommes là dans une configuration particulière qui n'est pas simplement celle d'un cabinet.**

Les débats sur le format sont importants dans ces différents pays, car l'équilibre à trouver est délicat : **si le CSN est trop gros, il a tendance à micro-manager les administrations, ce qui n'est pas son rôle ; s'il est trop petit, il n'est pas assez intégrateur et risque d'être absorbé par le court-terme et l'administratif.**

En tout état de cause, c'est un point essentiel de l'étude : **le CDSN français a été créé comme ses partenaires internationaux, mais il n'a pas été doté d'un secrétariat administratif.**

³² Secrétaire d'État, secrétaire à la Défense, DNI, chef d'État-major des armées, directeur de la CIA et, ponctuellement et au besoin, d'autres membres du cabinet ou des responsables d'administrations, notamment le National Security Advisor qui est quasiment toujours présent.

2.6. COMMENT RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ?

Les NSC sont des entités étroitement liées au chef de l'exécutif, afin de s'assurer de l'articulation entre la vision politique et la déclinaison opérationnelle. De cette proximité, incarnée par un conseiller unique à sa tête, le NSC tire une légitimité forte qui lui permet d'animer un processus interministériel répondant directement aux demandes de l'exécutif, en limitant l'aversion administrative au risque, la dépendance de sentier³³ et le contournement administratif.

En outre, **le NSC est régulièrement doté 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,** complémentaire des ministres avec qui il partage cette mission. En tant qu'entité liée à l'autorité politique, il est chargé de rendre compte et permet un contrôle démocratique accru. Il est en mesure de parler au nom de l'exécutif et d'assumer les choix qu'il fait, protégeant ainsi les administrations dans leur rôle de mise en œuvre. **Ce mécanisme ne doit pas être sous-estimé et manque cruellement dans les institutions de la V^e République.** Le maintien d'une large marge de manœuvre au président de la République, nécessaire dans l'exécution de sa mission de défense nationale, n'exclut pas d'accroître sa redevabilité démocratique. Le NSA américain parle publiquement. Le NSC taiwanais est en charge de missions diplomatiques pour la présidence, notamment de missions non officielles, mais à l'inverse des US, il ne participe pas au débat public. Deux modèles existent ici.

* *

*

³³ *La dépendance de sentier est un concept de sciences sociales qui décrit le poids des trajectoires antérieures et les difficultés à changer les structures, les processus et les manières habituelles de faire pour une structure sociale.*

Ces pistes permettent d'imaginer des attelages propres au système français permettant de régler les problèmes identifiés dans la première partie. En guise de lignes directrices, nous retenons un double-point d'efficacité, observé dans le système britannique :

- le format : un système NSC ne peut fonctionner que s'il combine un **conseil politique**, une **structure de secrétariat** et une **stratégie nationale** qui priorise et s'impose aux administrations ;
- la méthode : Le système de pilotage stratégique distingue les **décisions politiques** ("*policy*"), l'**analyse stratégique** ("*analysis*") et les **opérations des administrations** ("*operations*"). Le NSC se charge de préparer les décisions, sur la base de l'analyse stratégique. Il ne se préoccupe pas de mener ou piloter les opérations et n'influence pas l'analyse stratégique.

3 S’inspirer du modèle NSC : trois options pour redonner du souffle à la stratégie française de sécurité et de politique étrangère

Les bouleversements en cours et à venir du monde reposent la question de la nécessité et de la pertinence d’un conseil de sécurité nationale pour la France. L’évolution des pratiques institutionnelles françaises, les incohérences relevées et les enjeux de ressources justifient **la conception d’une nouvelle institution**, ce que confirment les bonnes pratiques observées à l’étranger. Dans ce cadre, il apparaît souhaitable de réfléchir à l’organisation et aux missions de ce **Conseil de Sécurité Nationale (CSN)**, à la plus-value qu’il pourrait apporter dans la gestion institutionnelle et aux limites nécessaires qui s’imposent pour respecter l’équilibre des pouvoirs dans le cadre français.

La réflexion sur les échecs précédents d’instauration d’un « NSC à la française » est pleinement prise en compte, pour proposer une voie susceptible d’aboutir. Les institutions sont des corps vivants qu’il convient de faire évoluer au gré des enjeux et des pratiques. Ainsi, les barrières et réticences des périodes précédentes semblent dépassables, dès lors que les questions légitimement soulevées obtiennent des réponses tangibles.

3.1. LES TENTATIONS PASSÉES DU « NSC À LA FRANÇAISE »

En 2010, le chercheur Julien Toureille, étudiant les échecs précédents sur ce sujet³⁴, commentait : *« Faut-il voir dans le peu de place accordée à l’analyse décisionnelle l’expression d’une vision monolithique et rationnelle de l’élaboration de la politique étrangère qui est souvent ancrée en France »*

(David, 2004) ? Est-ce dû au fait que « les Français sont moins orientés vers le processus que les Américains, qui sont les pionniers en matière d'analyse de processus » (Cogan, 2006) ? Faudrait-il se résigner face « à un travers bien français, [selon lequel] l'intelligence des dirigeants et de quelques conseillers » (Lanxade, 2002) permettrait de faire l'économie d'institutions et de procédures ? ».

a. Le serpent de mer du « NSC à la française »

Ce préambule pose l'ambition de dépasser les échecs successifs à l'instauration d'un NSC en France, sur la base d'une réflexion stimulante qui les prend en compte, alors que le sujet a été soulevé plusieurs fois dans le débat public, soit par des praticiens, soit par des personnalités externes sans aboutissement. En effet, influencés par les modèles extérieurs, notamment américain, **les responsables politiques ou administratifs français ont plusieurs fois soulevé le sujet :**

- En 1978, Raymond Aron et Charles Zorgbibe s'accordaient déjà à recommander la création d'un Conseil national de sécurité « à l'américaine » ;
- en 1994, le rapport Picq, « *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde* », relance le débat. D'autres rapports ont rouvert le sujet durant la présidence de Jacques Chirac ;
- le livre blanc de 2008 argumentait en faveur de ce besoin d'un NSC. Le président Sarkozy avait voulu cet outil et avait demandé à son conseiller diplomatique, Jean-David Levitte, de préparer un projet en ce sens. La LPM 2009-2014 proposait ainsi sa mise en œuvre. Mais de l'esprit du livre blanc, sont restés les CDSN mais pas la structure dédiée à les préparer correctement ;

³⁴ Julien Tourreille, « L'impossible création d'un conseil de sécurité nationale à la française », dans *La France depuis de Gaulle. La V^e République en perspective*, sous la dir. de Marc Chevrier et Isabelle Gusse, Montréal, PUM, 2010.

- le président Macron avait également évoqué la question lors de sa campagne de 2017, mais aucune de ces évocations n'a véritablement abouti. Le sujet était présent dans le débat public³⁵.

Ces échecs sont le fruit d'une **double absence des conditions cognitives** : « *Les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de conduite de la politique étrangère considèrent que l'architecture bureaucratique existante est efficace. Il ne faut donc pas la changer. Des acteurs externes à ce processus considèrent pour leur part qu'un renforcement serait nécessaire. Ils échouent cependant à proposer une réforme précise et opérationnelle apte à susciter l'adhésion* »³⁶.

Les théories classiques de l'organisation permettent d'identifier 8 obstacles à l'évolution des organisations gouvernementales :

- **les limites cognitives**, soit la difficulté à identifier l'adaptation nécessaire ou la crainte de mettre en œuvre des réformes qui pourraient donner des résultats pires ;
- **la fragmentation de la pensée**, c'est-à-dire le manque de vision globale des processus ;
- **les procédures établies**, freins au changement ;
- **l'absence d'impératifs de marché** qui, au contraire d'une entreprise, soustrait l'organisation à la confrontation avec ses pairs ;
- **l'absence d'intérêts directs des personnels administratifs**, pourtant souvent contributifs à leur motivation ;
- **la faible marge de manœuvre des chefs d'administration** pour faire évoluer les structures, processus et cadres légaux ;
- **la limite du pouvoir exécutif** qui doit gérer le quotidien et n'a pas le temps ou l'énergie nécessaires pour concevoir une réforme d'ampleur ;
- **la limite du pouvoir législatif**, peu intéressé par les processus administratifs internes car faisant peu l'objet d'une rétribution électorale.

³⁵ Institut Montaigne, *Refonder la sécurité nationale*, septembre 2016. Lien : https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/rapport_securite_nationale_vdef.pdf.

³⁶ Julien Tourreille, *Ibid.*

Les facteurs de succès nécessaires pour légitimer la réussite d'une réforme relèvent tout à la fois d'une **redéfinition intellectuelle** (*bouleversement du monde & nouvelle réflexion stratégique*), d'une **vision partagée** (*bouleversement du monde & système devenu inefficace*) et d'une **insertion dans le dispositif des précepteurs** (*les décideurs convaincus*). En effet, la force des facteurs cognitifs dans le frein au changement implique d'une part, que les acteurs concernés perçoivent l'adaptation comme nécessaire et d'autre part, que cette adaptation soit rendue opérationnelle et intersubjective afin que les concernés se l'approprient. C'est l'ambition de cette note. **Les facteurs sont aujourd'hui réunis.**

Les conditions cognitives à l'instauration d'un « conseil de sécurité nationale à la française »

1. Concevoir le lien entre organisation bureaucratique et politique publique.
2. Percevoir la nécessité d'une adaptation bureaucratique pour répondre aux défis de l'environnement dans lequel la bureaucratie opère. C'est la « redéfinition intellectuelle ».
3. Opérationnaliser cette redéfinition intellectuelle par des propositions précises et concrètes d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle architecture, susceptibles de convaincre du gain d'efficacité attendu.
4. Bénéficier de relais au sein de l'architecture bureaucratique qui doit être adaptée.
5. Surmonter le déficit de légitimité dont un agent peut pâtir du fait de son extériorité à l'architecture bureaucratique.

Les résistances cognitives prévisibles

La première limite est celle mise par les acteurs internes : le président est seul à l'impulsion et les administrations sont chargées de concevoir et de mettre en œuvre.

La deuxième limite est celle qui considère qu'une petite bureaucratie est perçue comme agile et efficace, donc qu'une nouvelle entité pose un risque d'inefficacité.

La troisième limite est celle qui considère que la qualité de la décision est uniquement due au président de la République, pas à ses administrations. Une nouvelle entité ne répondra donc pas à un enjeu 'unique-ment' dans les mains du président de la République.

La quatrième limite traite le risque de luttes administratives internes, alimentées par la crainte des diplomates de perdre leur prééminence sur la politique étrangère, la crainte des militaires de perdre leur influence spécifique sur la défense nationale et le malaise des officiers de renseignement à se faire prescripteurs.

Source : Julien Toureille, UQAM; Jonathan Guiffard, Institut Montaigne

b. Un CSN français, pour faire quoi ?

La mise en place d'un CSN français répondrait à 6 enjeux :

- (i) **Un lieu de conception politique des options de la politique étrangère, de défense et de sécurité nationale française.** Doté de la légitimité politique du président de la République, armé par des profils techniciens mais aussi politiques, ce CSN pourrait décharger les administrations de leur responsabilité d'animation et de préparation interministérielle, au bénéfice de leur mission d'analyse, de synthèse, de conseil et de mise en œuvre de la politique publique.

Cette évolution conceptuelle permettrait un pilotage par le haut de la politique étrangère en offrant aux administrations des objectifs clairs, déclinés et validés politiquement. Il reviendrait aux autorités politiques de concevoir en amont des élections des programmes et projets qui embrassent la politique internationale, aidés s'il le faut par des chercheurs, experts et *think-tankers*, afin de les faire vivre lorsqu'ils sont au pouvoir. Ceci renforcerait la légitimité démocratique, tout en remplaçant la responsabilité des victoires et des échecs, au niveau du politique et non de l'administration.

- (ii) **Un lieu de suivi des stratégies et décisions de la politique étrangère.** En dotant ce CSN de ressources humaines conséquentes, cette structure chapeau serait susceptible d'assurer un suivi de court, moyen et long-terme des décisions prises par le président de la République et le gouvernement, notamment en CDSN. Ce ne sont plus seulement les commandes de court-terme, mais les directives et dynamiques de long-terme qui pourront être suivies, en particulier lorsqu'elles constituent une inflexion nouvelle dans la politique étrangère habituelle. La mise en œuvre d'outils de suivi et de pilotage reviendra à ce CSN pour être efficace et rationaliser les procédures.
- (iii) **Un lieu d'incarnation de la politique étrangère.** Le chef de ce CSN, un profil politique qui devrait être le conseiller principal du président de la République en matière de politique étrangère et de sécurité nationale, pourrait incarner, si nécessaire, la parole présidentielle, afin d'accroître la cohérence et le poids politique des directives politiques. Le fait hiérarchique administratif français a fortement réduit la parole publique, la réservant uniquement au président de la République, au Premier ministre et aux ministres. Afin d'accroître la force de frappe et la cohérence de la communication stratégique française, avec la multiplication des entretiens de haut-niveau et dans une ère médiatique rythmée, le CSN serait en mesure d'incarner la politique étrangère et de défense présidentielle dans de multiples enceintes, publiques ou privées.

- (iv) **Un lieu d'intégration panoramique des sujets de politique étrangère.** Organisé autour d'un nombre élargi de sujets mais limité dans ses actions par une priorisation claire, ce CSN serait susceptible de traiter des sujets dépassant les limites traditionnelles entre la politique diplomatique, de défense nationale, de sécurité nationale ou de compétitivité économique. L'intégration de sujets comme la sécurité économique, la compétition technologique, le risque pandémique ou les conséquences du réchauffement climatique élargiraient le périmètre de réflexion stratégique, en facilitant la prise en compte de l'ensemble des dimensions des sujets suivis dans une cohérence systémique.
- (v) **Un lieu d'intégration de l'analyse et l'anticipation stratégique.** Sans se substituer aux administrations chargées de la réflexion stratégique, à l'image du CAPS ou de la DGRIS, le CSN serait un destinataire direct de ces productions, mais aussi un interlocuteur du milieu de la recherche, pour intégrer systématiquement les scénarios et recommandations au processus de conception des options.
- (vi) **Un lieu de chiffrage des options.** Le CSN pourrait organiser l'intégration des contraintes budgétaires et financières au processus de conception des options, pour faire émerger des idées viables et rapidement implémentables. Renforcé par une capacité propre, il pourrait aussi agir comme un initiateur des projets, avant budgétisation.

**c. Les réserves à prendre
en compte**

La mise en place d'un nouveau système, inspiré de modèles étrangers, implique quelques réserves qu'il convient de prendre en compte **pour que cette réforme soit bénéfique et non coûteuse** :

- (a) le NSC américain est un système né du contexte historique et institutionnel américain. Comme les autres NSC, il n'est pas applicable en l'état au système français et ne doit pas être reproduit à l'identique ;
- (b) les auditions conduites au titre de cette étude ont mis en lumière certaines perceptions du poids croissant indu des NSC américains et britanniques, écrasant les autres administrations et entraînant de nouveaux coûts de coordination. La création d'une nouvelle entité doit fluidifier les processus, pas les alourdir. En outre, la nouvelle entité doit être acceptée comme facilitatrice et non comme compétitrice ;
- (c) la force française de l'agilité de la décision doit être maintenue. Pour cela, les processus de préparation et de suivi doivent être robustes, tout en maintenant des mécaniques de décisions fluides ;
- (d) la création d'une nouvelle structure chapeau peut conduire mécaniquement ses personnels vers du micromanagement, biais renforcé en période de crise. Cette nouvelle entité ne peut donc fonctionner que si elle est dans un rôle d'animation, de fluidification et de responsabilisation des échelons subalternes ;
- (e) la nouvelle structure doit être constituée d'une composante ressources humaines performante mais qui ne se substitue pas aux cadres des administrations concernées par la politique étrangère et de défense nationale ;
- (f) les structures existantes ont une mission, un poids historique et une légitimité propres qu'il convient de prendre en compte ;
- (g) un conseiller à la sécurité nationale ne doit pas se substituer au gouvernement. Bien que doté d'une légitimité politique forte conférée par sa proximité avec le président de la République, celui-ci doit se situer à un niveau inférieur de l'échelon politique ;
- (h) il n'existe pas d'entité de fusion de l'analyse multi-sources et du renseignement issue de toutes les administrations, ministères compris. Soit il est nécessaire d'en créer une qui diffère du lieu de prise de la décision, soit il est possible de confier les deux à la même entité avec un effort de prudence important : si l'analyse et la préparation des options sont réalisées au même endroit, il convient de s'assurer que cette analyse restera suffisamment indépendante pour ne pas

être influencée par le cadre politique (au risque de la fausser, de la politiser et de prendre des décisions sur de mauvaises bases).

3.2. UN CSN, COMMENT L'ORGANISER ?

Trois scénarios émergent, susceptibles de répondre à des degrés divers aux enjeux soulevés. L'ambition et la prise en compte de la **balance coût/avantage** dans l'opérationnalisation permettent de guider raisonnablement ce choix.

a. 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.

Dans ce scénario, il est nécessaire de renforcer la légitimité du SGDSN à assurer une telle mission et son adéquation avec les besoins de l'Élysée. Pour cela, il est imaginable de **modifier le profil du Secrétaire général pour en faire un conseiller direct du président de la République**, avec un profil plus politique lié au mandat présidentiel. De même, il importe que les conseillers du SGDSN viennent des différentes administrations (MEAE, MINARM, MININT, MINEFI, Services de renseignement) et animent des comités permanents de préparation des CDSN.

Cette sous-direction du SGDSN aurait **la charge d'animer la comitologie interministérielle et de transformer la synthèse en plusieurs options** pas nécessairement consensuelles mais pertinentes (chiffrées,

viables, proposant les avantages et les risques). En suivant le modèle des affaires européennes, un mécanisme simple de coordination pourrait être imaginé : sur un sujet donné, une réunion bimensuelle entre le conseiller concerné de la cellule diplomatique, le conseiller concerné du SGDSN et la direction thématique/géographique concernée du MEAE permettrait de préparer les options soumises au président de la République en amont, mais aussi de suivre leur bonne application en aval. Le conseiller du président de la République aurait la charge d'informer du cadrage politique et des attentes, le SGDSN aurait la charge de la synthèse interministérielle, de la préparation des options et du suivi des décisions et le MEAE aurait celle de la bonne insertion des options ou décisions dans le cadre diplomatique français.

En la dotant d'un budget de commande d'études extérieures, auprès d'acteurs de la recherche, cette sous-direction serait en mesure d'être nourrie d'analyses stratégiques et prospectives, complémentaires des travaux du CAPS et de la DGRIS pour proposer un cadrage stratégique robuste et innovant aux options proposées au président de la République.

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 la persistance d'enjeux tels que la distance avec l'agenda politique et stratégique du président de la République, le manque de redevabilité démocratique, 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 (services de renseignement notamment).

* *

*

b. Scénario 2 : Un CSN modeste à l'Élysée

Un second scénario, plus ambitieux mais réalisable rapidement, est **la création d'un 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, un CSN peut voir le jour. 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. Ce CAS prendrait le siège du SGDSN au CDSN et les fonctions complètes de Sherpa G7/G20/multilatéral.

Le CAS doit être renforcé par :

- un adjoint, chargé de l'assemblage et de la validation des dossiers d'entretien du président de la République ;
- un adjoint chargé des questions militaires et de renseignement, susceptibles d'assurer une coordination quotidienne avec l'EMP, le CNRLT et le conseiller sécurité intérieure, tout en assurant la validation du dossier CDSN ;
- un adjoint chargé des questions économiques et technologiques, chargé de la coordination avec le SGPR, le conseiller économique du président de la République et le MINEFI pour permettre le chiffrage des options et le déblocage des budgets.

Pour cela, il apparaît nécessaire d'élargir le nombre de portefeuilles actuels³⁷, de désigner plusieurs adjoints à chaque conseiller, dont des

³⁷ En les distinguant de leur organisation en miroir avec les directions du MEAE. Ce CSN doit s'extraire de l'enracinement de la cellule diplomatique vers le MEAE.

profils de jeunes conseillers ayant la tâche de préparer les entretiens du président de la République, et de les sélectionner dans un vivier élargi au MINARM, au MININT, au MINEFI et dans les services de renseignement. Un exemple serait la liste suivante :

- conseiller Europe et cinq adjoints (2 UE, 2 Russie et espace post soviétique, 1 Turquie);
- conseiller Afrique et deux adjoints (Afrique de l'ouest; nouvelles stratégies);
- conseiller Afrique du Nord-Moyen-Orient et deux adjoints (Proche-Orient; Iran);
- conseiller Multilatéralisme et deux adjoints (climat, conférence multi);
- conseiller Asie et deux adjoints (Chine, Inde);
- conseiller Indopacifique et un adjoint (Océan Indien);
- conseiller Amériques et Royaume-Uni, dont deux adjoints (Alliance Atlantique; sécurité économique);
- conseiller Affaires de sécurité, dont 4 adjoints (contre terrorisme, opérations extérieures, sécurité collective et communication stratégique/lutte informationnelle);
- conseiller Affaires technologiques, dont 2 adjoints (cyber, défis technologiques);

Dans ce modèle, 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.

Ici, **l'ensemble des informations utiles est centralisé**, ce qui fait que le domaine de l'analyse stratégique et des décisions politiques est détenu par la même entité.

En terme de comitologie :

- le format « **préparation** » : chaque conseiller anime à son niveau des réunions de préparation des options avec l'ensemble des

administrations concernées au niveau directeur : quand la note d'option est mûre, elle passe au niveau supérieur pour être soumise sur dossier ou en CDSN. La préparation des options implique des propositions, des coûts, des objectifs recherchés, des risques ou conséquences attendues et des délais ;

- le format « **validation** » : le CAS, ou son adjoint, anime une réunion de validation des notes d'options avec l'ensemble des administrations concernées au niveau du directeur de cabinet (ministères) et du directeur général (administrations)³⁸. Celles-ci sont ensuite soumises sur dossier ou en CDSN au président de la République. Ce format pourrait aussi servir à un suivi de haut-niveau des sujets déjà vus en CDSN dans l'année ;
- le format « **CDSN** » (dossier ou réunion) : le CAS est présent, ainsi que son adjoint CDSN chargé de la rédaction du compte-rendu de décisions. En format réunion, les ministres viennent avec un de leurs responsables sous leurs ordres pour faciliter la prise en compte rapide des décisions³⁹ ;
- le format « **suivi** » : Chaque conseiller anime une réunion de définition du plan de travail (actions concrètes, délais, livrables) avec les conseillers des cabinets ministériels, puis tient à jour le suivi des décisions pour rendre compte au président de la République.

Toutes les décisions du président de la République, issues du CDSN, du dossier papier ou d'une lecture de note indépendante, sont centralisées par l'adjoint au CAS et le conseiller concerné, distillées aux cabinets des ministères pour application. Le suivi est assuré par le conseiller pertinent.

Pour que cela fonctionne, il est impératif que **le rôle des autres structures élyséennes soit clarifiées et consacrées** :

³⁸ Le CAS, le CEMP ou le CEMA, le SGPR (ou un adjoint), le SGDSN, les DC du MEAE et du MINARM, le Directeur Général Politique (DGP) du MEAE, le DGSE (ou adjoint), le DGSJ (ou adjoint).

³⁹ Les ministres doivent être accompagnés de leurs directeurs politiques (DG/P et DGRIS).

- l'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 et du secrétariat des CDSN. Ses officiers doivent être associés pour avis aux comités de préparation des options et le dossier CDSN doit être soumis au CEMP pour avis. Hors de ses missions spécifiques, l'EMP ne doit pas être l'interlocuteur privilégié des différentes entités du MINARM ;
- le CNRLT doit intégrer le suivi des opérations de renseignement pour retrouver une cohérence fonctionnelle et servir de courroie d'information du CSN. Dans ce cadre, le CNRLT doit assurer la ventilation des notes de renseignement et des décisions du président de la République aux conseillers du CSN pour qu'elles soient centralisées, en distinguant ce qui relève des opérations (hors CSN) et ce qui relève de l'analyse du renseignement (CSN).

Ce CSN doit pouvoir chiffrer les options et engager les budgets, dès lors que la décision est prise, pour éviter qu'elle ne s'enlise dans une bataille administrative difficile. Dans ce cadre, le CSN doit pouvoir **mobiliser des fonds de provision** de plusieurs dizaines de millions d'euros, disposés en premier lieu au MEAE, au MINARM et au MINEFI, pour que les décisions soient financées ou amorcées rapidement, avant leur intégration dans le budget annuel des administrations. En cas de décisions plus coûteuses, il conviendra aux ministères de mobiliser leurs ressources. En tout état de cause, la mise en place de ces trois budgets de provision, uniquement dépendant des choix opérés par l'Élysée, permettrait d'être autant un facilitateur de l'action, qu'une contrainte raisonnable dans la préparation des options. Un auditeur de la Cour des Comptes pourrait être désigné pour suivre la bonne gestion de ces fonds.

Enfin, **la construction des options stratégiques doit être nourrie par la recherche**, il convient que les conseillers du CSN puissent :

- orienter directement le SGDSN, le CAPS et la DGRIS pour produire des analyses prospectives, du cadrage stratégique dans leurs champs (transversal, diplomatique ou militaire) et surtout des retours d'expérience (RETEX) des politiques ou opérations menées ;
- bénéficier d'un budget pour commander des études, nombreuses et de manières réactives, à des chercheurs (université, *think-tank* ou indépendant), afin de nourrir d'idées nouvelles et d'expertises confirmées la préparation des options ;
- en phase amont de conception des options, les conseillers doivent pouvoir associer des chercheurs à la réflexion.

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.

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 (toutefois relatif si la structure reste de taille modeste).

* *
*

c. 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 pour l'architecture administrative. Ainsi, dans un premier temps, un préfigurateur pourrait être nommé, ayant le profil d'un politique spécialiste des questions de politique étrangère⁴⁰.

Ce CSN sera doté de moyens pilotés par Matignon mais sous un commandement unique de l'Élysée⁴¹. Pour fonctionner, le CSN doit aussi être mis sous **un commandement unique** d'un conseiller avec un profil de haut-fonctionnaire, consensuel, ou d'un politique, en mesure de se faire le juge de paix des administrations. Si ce choix politique ne correspond pas à la tradition française, il fonctionne aux États-Unis, en Israël ou à Taiwan, où il donne du poids à l'exécutif pour exercer un rapport de force vertueux avec les administrations, mêlant consensus politique et technique. 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 de ce conseiller unique.

Il serait organisé autour de **thématiques** (espaces géographiques, dossiers prioritaires, opérations militaires et de renseignement, défis technologiques, menaces sur/contre le territoire national, conférences multilatérales...) et inclurait des **chaînes fonctionnelles** (suivi des opérations, dissuasion, renseignement, dossier d'entretien, dossier CDSN). Il devrait être armé d'au moins **une centaine de conseillers**, incluant des chercheurs, des conseillers politiques et des communicants. Les

⁴⁰ Anciens ministres ou parlementaires spécialisés dans les affaires étrangères et de défense.

⁴¹ Sur le modèle du CNRLT.

réflexions transversales, actuellement menées par le SGDSN, pourraient être à la charge de cette administration, sur des sujets aussi variés que l'industrie de défense, la coordination cyber, la coordination de la lutte contre les manipulations de l'information... et ce CSN devrait **intégrer pleinement les questions de sécurité intérieure et de sécurité économique**, au-delà de la coordination accrue qui pourrait fonctionner dans le scénario 2.

Dans ce cadre, il conviendrait sûrement de **réduire ou détruire 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 pourraient être réduits à des plus petites entités uniquement dédiées à nourrir des fruits de la recherche leur ministère d'appartenance.

Il pourrait peser de tout son poids sur la machine administrative pour **concevoir les options à son niveau**, définir les contraintes et les budgets avec les administrations concernées et faire monter des options complètes déclenchant l'ensemble de la mise en œuvre dès sélection par l'autorité exécutive. Dans ce cadre, la comitologie serait similaire à celle développée dans l'option ci-dessus, mais permettrait de **faire beaucoup plus de CDSN sur dossier**. Les rouages de préparation étant plus robustes et processés, ce CSN pourrait permettre de limiter les réunions formelles et de positionner les ministres dans les derniers échelons de conception des options, pour qu'ils soient ensuite les exécutants des décisions prises. Dans ce cadre, les CDSN aurait vocation à n'avoir lieu que quelques fois par an pour débattre des grandes orientations.

Ici, l'ensemble des informations utiles est centralisé, mais il serait **pertinent de distinguer, en son sein, une entité chargée de l'analyse stratégique et une entité chargée des décisions politiques** pour accroître l'étanchéité entre ces deux fonctions et la pertinence de leur articulation.

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, ses adjoints ou des directeurs aptes à prendre la parole. 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 de **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 fort de désengagement des administrations et de création d'un compétiteur interne au sein de la haute administration.

* *
*

d. Les pipelines de la production du CSN

Dans les trois scénarios, **une production spécifique est attendue du CSN**, quel qu'il soit, pour clarifier les responsabilités de chacun et fluidifier les processus.

⁴² N'ayant pas attrait à des opérations militaires ou de renseignements.

Dans un premier temps, le CSN doit être destinataire de l'ensemble des notes diplomatiques, des notes de cadrage diplomatique préparées pour les entretiens ministres, des notes d'entretien du ministère des Armées et des diffusions de renseignement⁴². Le niveau d'habilitation des membres du CSN doit être « Très Secret ».

Dans un second temps, le CSN doit produire deux types de notes :

- **une note d'évaluation** : le CSN doit pouvoir rédiger en autonome, sur la base de la production courante des administrations, ou commander à un centre de recherche extérieur une note fournissant l'analyse consolidée sur un sujet faisant l'objet d'un CDSN ou d'un intérêt prioritaire du président de la République ;
- **une analyse prospective** : le CSN doit pouvoir solliciter auprès du SGDSN, du CAPS, de la DGRIS ou commander à un centre de recherche extérieur une note d'analyse prospective sur un sujet faisant l'objet de CDSN ou d'un intérêt prioritaire du président de la République. Cette note doit intégrer des scénarios et les étapes de ces scénarios.

Dans un troisième temps, le CSN doit animer des réunions de préparation des options. Celles-ci doivent s'appuyer sur un point de situation ou d'évaluation du sujet et une analyse prospective permettant de donner un cadre long (cf. notes ci-dessus). Sur la base de ces deux productions et des conclusions des réunions de préparation, le CSN produit une **note d'options, sensiblement plus courte que le dossier de préparation actuel du CDSN**. Celle-ci pourrait s'inspirer du management des grandes entreprises en présentant des options avec une temporalité multiple :

- **immédiate** (enjeux en cours), telles que le déclenchement d'une opération, la prise de contact avec un tiers, la rédaction d'une note précise... Ce temps engage des ressources immédiates (humaines, budgétaires) ;
- **6 mois** (prochain CDSN sur le sujet), telles que le lancement d'un partenariat, le déploiement d'une capacité spécifique, l'organisation

- d'un évènement, l'évolution du cadre juridique... Ce temps doit déclencher un mécanisme d'identification des ressources ;
- **3 ans** (projet structurant), telles que le développement de nouvelles capacités, l'évolution d'un dispositif militaire permanent, la construction d'une stratégie sur un nouveau sujet, la mise en œuvre d'une politique de long-terme... Ce temps doit déclencher la construction d'un plan d'action et de recherche/provisionnement de ressources futures ;
 - **5-10 ans** (cadre prospectif). Les options doivent être simplement théoriques en fonction des grandes dynamiques identifiées par la note prospective. Elles doivent servir de cadre à la discussion et à la prise en compte des options ci-dessus. Elles n'impliquent pas de décisions.

Pour être crédibles, les options présentées doivent inclure à minima : les objectifs poursuivis, les résultats espérés, les risques identifiés, les manières de moduler ces risques, les effets d'éviction et le coût en ressources humaines et budgétaires. **La note d'action doit faire l'objet d'un consensus des administrations concernées**, au format « préparation » ou au format « validation ».

Enfin, dans un quatrième temps, le CSN doit rédiger le **compte-rendu du CDSN** :

- une version « verbatim » (classifiée Très Secret) pour les archives et en cas de doute ultérieurement ;
- une version « minute » (classifiée Secret) qui est diffusée dans les 48 heures au niveau directeur des administrations concernées. Celle-ci inclut les options décidées ou les nouvelles décisions prises pour implémentation directe.

Ce compte-rendu est intégré dans une base de données simple, consultable par l'ensemble des membres du CSN et des cabinets ministériels, avec les autres décisions du président de la République (oral ou écrites sur retour de note).

Enfin, pour assurer l'impulsion et la cohérence stratégique, le CSN devrait être chargé de la réalisation d'une **stratégie de sécurité nationale**, sur un modèle intermédiaire entre les livres blancs et les revues stratégiques, afin de **définir les axes du quinquennat** et donner un cadre. Cette stratégie serait la confrontation de la vision politique pré-électorale du président de la République et du gouvernement avec les analyses et les contraintes présentées par les administrations compétentes.

e. Idées complémentaires

Ces trois options sont des modèles différents, mais les propositions qui les traversent peuvent être pertinentes en elles-mêmes. C'est notamment le cas de la comitologie proposée qui pourrait s'appliquer dans les 3 scénarios.

Ainsi, plusieurs **propositions complémentaires** sont aussi susceptibles d'améliorer le processus global de pilotage stratégique :

- (a) Sur le modèle de l'école de guerre, la mise en œuvre d'une **formation qualifiante pour les cadres civils** à mi-carrière afin de délivrer un enseignement théorique et pratique de la planification, la stratégie, la conception des options, le management des décisions, l'intégration de l'analyse stratégique ou le dialogue de proximité avec la recherche. L'INSP serait le lieu adéquat pour concevoir et accueillir cette formation ;
- (b) **La création d'un bureau réservé (BRES) au MEAE**, sur le modèle du MINARM, et la généralisation des postes ISIS sécurisés, ce qui permettrait de nourrir plus largement les personnels du corps diplomatique, à Paris et en ambassade, pour réduire l'asymétrie d'informations avec les personnels des Armées ou des services de renseignement et faciliter l'intégration des travaux classifiés dans la préparation des options de politique étrangère ;

- (c) Plus largement, la France est très en retard sur ses partenaires américains et britanniques pour la **diffusion de l'information classifiée** dans son système de politique étrangère. La mise en œuvre d'une **plateforme centralisée**, à autorisations régulables par communauté thématique/géographique et niveau de classification, pour permettre la consultation des documents (notes diplomatiques, notes de renseignement, notes des armées) apparaît nécessaire pour renforcer le pilotage transversal. À l'heure actuelle, seule la haute hiérarchie de l'Élysée dispose de l'ensemble des informations consolidées des différentes administrations, ce qui la positionne comme le seul lieu de fusion analytique⁴³.

f. Comment mettre en place ces scénarios ?

Sur le plan juridique, **la mise en place d'un de ces trois scénarios est relativement simple.**

Dans l'ensemble, cela nécessite **de passer légalement par des décrets.** Les missions et structures évoquées dans cette étude (EMP, Élysée, CNRLT, SGDSN) sont toutes définies par décret. Le troisième scénario (*administration autonome*) serait **nécessairement plus consensuel en passant par la loi** et donnerait un poids institutionnel fort, sur un sujet pour lequel le consensus transpartisan peut être obtenu. Néanmoins, le décret permet aussi de le faire. Toutes les personnes évoquées sont nommées simplement par des arrêtés du président de la République ou du Premier ministre.

Dans un **contexte budgétaire contraint** et par la nature des options proposés, **la mise à disposition de personnels des administrations est la solution la plus efficace** pour armer la ressource humaine nécessaire :

⁴³ Ce qui n'est pas son rôle, en l'absence d'un véritable CSN.

- à l'Élysée, le CNRLT dispose d'une trentaine de conseillers dont plusieurs pourraient être insérées dans les différentes moutures RH des scénarios, permettant un apport renseignements indéniables ;
- au SGDSN, des structures comme AIST (sujets internationaux et de prospective) ou l'ANSSI (sujets technologiques) pourraient venir rejoindre cette structure ;
- au MINARM, des officiers de l'EMA (ou des état-majors Terre, Mer, Air), de la DGRIS ou de la DRM pourraient être mis à disposition ;
- au MEAE, des conseillers « junior » pourraient être sélectionnés dans les chancelleries des ambassades⁴⁴ et des conseillers « senior » dans les cadres de niveau directeur ;
- à la DGSE et à la DGSI, des effectifs pourraient être mis à disposition, notamment issus de l'expertise sur des sujets spécifiques et prioritaires du CSN ;
- au MINEFI, des personnels issus de la direction générale du Trésor (pour la partie relations internationales, de la direction générale du Budget (pour la partie chiffrage), du SISSE ou des Douanes (pour la partie sécurité) pourraient remplir ce rôle.

L'effort en ressources humaines n'est pas démesuré et, par la mise à disposition de personnels existants, doit permettre d'ancrer les différentes administrations dans le processus de pilotage, avec des experts métiers et thématiques des enjeux. Cela ne doit pas enlever la possibilité pour la structure de **contractualiser avec des profils extérieurs**, en premier lieu chercheurs ou experts des sujets.

⁴⁴ À la fin de leur 1^{er} poste extérieur, les conseillers en chancellerie disposent d'au moins 5 ans d'expérience. À la fin de leur 2nd, ils disposent d'entre 8 et 12 ans d'expérience. Ils ont vu l'ensemble des facettes du métier avant d'entrer dans le management.

g. Renforcer l'horizontalité et les moyens de contrôle

Un CSN implique un renforcement significatif du pilotage présidentiel de la politique étrangère. Il lui donne les moyens de son ambition, ce qui n'est pas anodin dans une démocratie où le président de la République a déjà beaucoup de pouvoir par la constitution. Pour cette raison, **un CSN doit s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement** et d'une inclusion plus large de la recherche stratégique dans les 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.

Dans ce cadre, **le CSN deviendrait un interlocuteur régulier et continu du Parlement, en mesure de répondre aux questions des commissions parlementaires compétentes** (Affaires étrangères, Défense, DPR). Le conseiller des affaires étrangères et de sécurité (CAS) et ses subordonnés pourraient être les référents régulièrement auditionnés par le Parlement pour répondre des stratégies conçues ou mises en œuvre. Sur le plan organique, le budget du CSN et ses ressources humaines seraient inclus dans le budget de l'État et soumis à discussion et vote des parlementaires. Une idée supplémentaire serait d'**intégrer des membres du CSN dans les commissions parlementaires** pour qu'ils servent de relais, de conseillers et de traducteurs des enjeux de sécurité nationale.

Les autres organes de contrôle de la politique étrangère⁴⁵ doivent rester sous les ordres et le pilotage du Premier ministre, en tant que commissions de contrôle et de conseil sur les bons usages faites des ressources publiques.

* *

*

⁴⁵ *Telles que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la commission de vérification des fonds spéciaux, la commission du secret de la défense nationale, etc.*

Recommandation : 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 patiemment le tempo de la vie politique nationale et l'arrivée d'un nouvel exécutif au pouvoir.

Dans ce cadre, un **scénario 2 pourrait être mis en place dès à présent pour un CSN opérationnel à l'Élysée à l'été 2025**, en mesure de fluidifier le pilotage et d'enclencher une réflexion stratégique sur la réponse française à apporter aux défis posés par ces enjeux de sécurité.

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, susceptibles d'être intégrées par les différents partis politiques français dans leur future campagne et outillage de politique étrangère.

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. Ce qui importe, c'est de se doter des instruments de décision et d'exécution nécessaires dans un environnement de plus en plus incertain.

- **CFR**, *What Is the National Security Council?*, 2023
- **Destler, I.M, Daalder, Ivo**, *A New NSC for a New Administration*, 2000
- Congressional Research Service, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, 2022
- **Devanny, Joe**, *Co-Ordinating Uk Foreign And Security Policy: The National Security Council*, 2015
- **Duchâtel, Mathieu**, « Géopolitique et technologie : le tournant de la stratégie européenne », mars 2022 et « Semi-conducteurs : la quête de la Chine », janvier 2021
- **Duclos, Michel**, « La France peut-elle redevenir audible à l'international? », Expressions, Institut Montaigne, 23 septembre 2024
- **Guiffard, Jonathan**, « La France n'est pas prête face au bouleversement du monde », Expressions, Institut Montaigne, 27 mars 2024
- **Guiffard, Jonathan**, « De la crise à la prospective : pour une politique étrangère de temps long », Expressions, Institut Montaigne, 9 décembre 2024
- House of Commons House of Lords Joint Committee on the National Security Strategy, « *The UK's national security machinery* », First Report of Session 2021–22
- **Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste**, *Le réveil stratégique*, Seuil, septembre 2024,
- **Rogel, Bernard**, *Un marin à l'Élysée : des sous-marins nucléaires au bureau du Président*, Tallandier, 2023
- **Tertrais, Bruno**, *La guerre des mondes*, L'Observatoire, octobre 2023
- **Thomas, Alex**, "Jonathan Powell's appointment as national security adviser will change the way the job works, Institute for Government", 8 novembre 2024
- **Tourreille, Julien**, « L'impossible création d'un conseil de sécurité nationale à la française », dans *La France depuis de Gaulle. La V^e République en perspective*, sous la dir. de Marc Chevrier et Isabelle Gusse, Montréal, PUM, 2010
- **Zegart, Amy**, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, 2000
- Institut Montaigne, *Refonder la sécurité nationale*, septembre 2016.

Les autres NSC

Liste des pays avec des conseils de sécurité nationale (ou structures équivalentes)

En plus des contextes nationaux propres, la liste ci-dessous permet de comprendre qu'il existe deux traditions différentes émanant des États-Unis ou de l'Union Soviétique.

- Algérie : Haut Conseil de Sécurité (1976)
- Arménie : Conseil de Sécurité d'Arménie (1991)
- Australie : Comité de Sécurité Nationale (1977)
- Autriche : Conseil de Sécurité Nationale
- Azerbaïdjan : Conseil de Sécurité (1997)
- Bangladesh : Comité National des Affaires de Sécurité (2019)
- Biélorussie : Conseil de Sécurité (1991)
- Belgique : Conseil National de Sécurité (2015)
- Brésil : Conseil de Défense Nationale (1927)
- Canada : Conseil de Sécurité National Canadien (2023)
- Chili : Conseil de Sécurité Nationale (1980)
- Chine : Commission de Sécurité Nationale du Parti Communiste Chinois (2000)
- Croatie : Conseil de Sécurité Nationale (2002)
- Chypre : Conseil de Sécurité Nationale (2023)
- République Tchèque : Conseil de Sécurité Nationale de la République Tchèque (1998)
- Egypte : Conseil de Sécurité Nationale (2014)
- Estonie : Conseil de Défense Nationale (1992)
- Fidji : Conseil de Sécurité Nationale (1990)
- Finlande : Comité Ministériel de la politique étrangère et de sécurité (2000)
- Géorgie : Conseil de Sécurité Nationale de Géorgie (1996)

- Allemagne : Conseil Fédéral de Sécurité (1955)
- Grèce : Conseil gouvernemental pour la Sécurité Nationale (1986)
- Ghana : Conseil de Sécurité Nationale (1992)
- Inde : Conseil de Sécurité Nationale (1998)
- Iran : Conseil Suprême de la Sécurité Nationale (1989)
- Irak : Conseil de Sécurité Nationale (2004)
- Irlande : Comité de Sécurité Nationale (1974)
- Israël : Conseil de Sécurité Nationale (1999)
- Italie : Haut Conseil de Défense ou Conseil Suprême de Défense (1950)
- Japon : Conseil de Sécurité Nationale (2013)
- Kazakhstan : Conseil de Sécurité du Kazakhstan (1991)
- Corée du Sud : Conseil de Sécurité Nationale (1963)
- Kirghizstan : Conseil de Sécurité (2005)
- Lituanie : Conseil de Défense de l'État (1996)
- Malaisie : Conseil de Sécurité Nationale (1971)
- Moldavie : Conseil Suprême de Sécurité (1995)
- Mongolie : Conseil de Sécurité Nationale de Mongolie (1992)
- Myanmar : Conseil de Défense et de Sécurité Nationale (2011)
- Nouvelle Zélande : Comité de Sécurité National du Cabinet (2014)
- Nigéria : Conseil de Sécurité Nationale (1976) et Conseil de Défense Nationale (1960)
- Pakistan : Conseil de Sécurité Nationale (1969)
- Philippines : Conseil de Sécurité Nationale (1950)
- Pologne : Conseil de Sécurité Nationale (1992)
- Portugal : Conseil Supérieur de Défense Nationale (1982)
- Roumanie : Conseil Suprême de Défense Nationale
- Russie : Conseil de Sécurité de la Fédération de Russie (1992)
- Arabie Saoudite : Conseil des Affaires Politiques et de Sécurité (2015)
- Serbie : Conseil de Sécurité Nationale de la République de Serbie (2007)
- Singapour : Secrétariat de la Coordination de la Sécurité Nationale (1999)
- Slovénie : Conseil de Sécurité Nationale

- Slovaquie : Conseil de Sécurité (1993)
- Espagne : Conseil de Sécurité Nationale (2013)
- Sri Lanka : Conseil de Sécurité Nationale du Sri Lanka (1999)
- Suède : Conseil de Sécurité Nationale (2022)
- Taiwan : Conseil de Sécurité Nationale (1967)
- Tadjikistan : Conseil de Sécurité (2003)
- Thaïlande : Conseil de Sécurité Nationale (1910)
- Turquie : Conseil de Sécurité Nationale (1962)
- Turkménistan : Conseil de Sécurité de l'État (1995)
- Ukraine : Conseil de Défense et de Sécurité Nationale de l'Ukraine (1991)
- Royaume-Uni : Conseil de Sécurité Nationale (2010)
- États-Unis : Conseil de Sécurité Nationale (1947)
- Ouzbékistan : Conseil de Sécurité Nationale sous le Président d'Ouzbékistan (1997)
- Vietnam : Conseil pour la Défense Nationale et la Sécurité (1948)

Le modèle initial, le *National Security Council* américain

Le *National Security Act* de 1947 est une **législation fondatrice** pour la sécurité nationale américaine car elle est à l'origine de la création :

- du *National Security Council* (NSC), organe permettant un pilotage direct de la politique étrangère et de défense par le Président ;
- de la fonction de *Secretary of Defense*, chargé de la supervision civile et politique du département de la défense ;
- du *Joint Staff* (= État-major des armées), organe permettant une meilleure coordination des armées (Army, Navy, Air Force) ;
- et de la *Central Intelligence Agency* (CIA), agence de renseignement dont la mission d'origine, jamais vraiment réalisée, était de centraliser l'ensemble du renseignement collecté par les armées et les autres agences.

Ces quatre organes montrent bien la volonté du président américain de renforcer la centralisation et le pilotage stratégique, alors que la Seconde Guerre mondiale vient de se terminer et que la Guerre Froide a déjà démarré. Au fur et à mesure des mandatures présidentielles, le NSC a évolué sur la forme et sur la pratique, devenant **un outil essentiel du pilotage stratégique**.

Comme en France, **le NSC est, en premier lieu, un conseil**. Celui-ci réunit le président de la république, plusieurs membres de droits (*vice-president, secretary of state, secretary of defense, secretary of the treasury, secretary of energy, chairman of the joint chiefs of staff, director of national intelligence*) et plusieurs membres, désignés au besoin par le président (*national security advisor, chief of staff of the president, US representative of the UN, attorney general, secretary of homeland security, DCIA...*). Définies par le US Code Title 50 §3021, ses missions sont :

- conseiller le président pour une intégration des politiques intérieures, étrangères et militaires relatives à la sécurité nationale ;

- évaluer les objectifs, engagements et risques pesant sur le potentiel militaire US ;
- faire des recommandations au président sur toutes les politiques liées à la sécurité nationale ;
- coordonner, sans assurer un rôle opérationnel, la réponse contre les campagnes d'ingérences contre les États-Unis.

En revanche, à la différence de la France, **le NSC est d'emblée doté d'une administration sous les ordres d'un *National Security Advisor***, dont la mission est de gérer le processus d'aide à la décision, d'identifier et évaluer les options à proposer et de conseiller le président sur ces dernières. Cette administration accueille des personnels permanents pour préparer les agendas, organiser les synthèses d'informations, mobiliser les données disponibles, établir les compte-rendus et décisions des conseils pour les ventiler dans les administrations concernées. Ces personnels sont des cadres administratifs, prioritairement des diplomates, des militaires et des officiers de renseignements, avec de l'expérience (*senior level*), mais aussi des chercheurs indépendants et expérimentés. L'ensemble de ce personnel est nommé par le président et doit travailler au profit de la vision présidentielle.

Le *National Security Advisor* est chargé de piloter le NSC en parfaite connaissance des idées, besoins et éléments de cadrage du président. Conseiller proche et de confiance, il est nommé par le président, sans confirmation du Congrès. Il participe à tous les entretiens du président en politique étrangère et dispose ainsi d'une connaissance fine. Son bureau est à la Maison Blanche. La majorité des NSA dispose d'un profil politique ou académique, plutôt que haut-fonctionnaire. Le NSA est aussi chargé d'expliquer et défendre la politique étrangère auprès de la presse. Il peut jouer le rôle de porte parole. Il est accompagné pour cela d'un bureau de la presse et de la communication, chargé de l'écriture des discours, des relations avec les médias ou le congrès. **Sa proximité avec le président est la clé de la réussite de sa mission.**

À partir du mandat de Kennedy, le NSC a pris pleinement son rôle et devient **le leader de la conception de la politique étrangère, des négociations de haut-niveau avec les gouvernements étrangers et de la gestion quotidienne des affaires étrangères**. Cette évolution, qui s'accompagne d'un accroissement du nombre de personnels, décharge progressivement le conseil de son rôle. Le NSC travaille à la planification de long-terme, mais aussi à la gestion des enjeux quotidiens et des crises de politique étrangère, valide certains messages destinés aux ambassades ou à des pays étrangers et prépare les visites d'État. En outre, **le NSC est un outil flexible car il peut être modifié dans ses structures sans accord du Congrès ou d'une entité de contrôle**. Cette flexibilité est importante pour s'assurer que le président construit un outil efficace à sa main, ce qui n'empêche pas le contrôle externe du parlement sur le fonctionnement d'ensemble de cette institution.

Le NSC se trouve intégré au *Executive Office of the President*, qui est l'administration présidentielle, et localisé dans le *Executive Office Building*, adjacent à la Maison Blanche. L'objectif est bien d'avoir **cette structure à portée du président américain**. Initialement, l'administration du NSC ne devait pas dépasser 100 personnes, mais les textes autorisent le président à nommer qui il souhaite, sans limites. Aujourd'hui, **le NSC est composé d'environ 350 personnels**, comprenant plus de 130 directeurs. Le budget alloué est de 17 millions de dollars (2024) qui inclut 67 ETP du NSC : les autres membres sont mis à disposition et payés par leurs administrations. En 2017, le congrès a limité à 200 le nombre de conseillers ("*policy-focused*"), illustrant un débat récurrent sur la taille : trop petit, il ne peut pas être assez intégrateur ; trop grand, il risque de faire dans le micro-management des administrations.

Le succès de la politique étrangère américaine passe par un pilotage resserré et une information toujours plus importante du président, et de son équipe, pour prendre les décisions les plus éclairées. Dans ce cadre, le NSC a un rôle essentiel. Dans le contexte politique, il est

considéré comme **le seul organe responsable des succès et échecs de la politique étrangère américaine**, assumant la fonction politique et protégeant indirectement les administrations et fonctionnaires de toute politisation ou instrumentalisation. Vis-à-vis du département d'État, **le NSC a bien un rôle de conception et de cohérence avec la vision présidentielle**. Pour sa part, le DoS a à cœur le maintien et l'entretien des relations diplomatiques du pays, sans prise en compte du contexte américain de politique intérieure.

Quelques entités importantes :

Les portefeuilles : Le NSA est entouré par un NSA adjoint, un chef de cabinet et un ou plusieurs conseillers spéciaux. Sous ses ordres se trouvent des assistants et leurs adjoints, chargé d'équipes constitués de *senior advisors*, de *senior directors* et de *directors*. Parfois, les sujets sont seulement couverts par un *senior director* ou *director*. Les thèmes sont :

- *Homeland Security*, notamment incluant le contre-terrorisme ;
- *Cyber & technologies* émergentes ;
- *International economy*, incluant la compétitivité internationale ;
- *Defense policy & arm control*, incluant la défense, l'innovation de défense, la politique spatiale, les capacités militaires, le personnel et le contrôle de l'armement ;
- Indopacifique ;
- *Legal Advisor* ;
- *Strategic planning* ;
- Partenariat ;
- *Legislative affairs* ;
- *Global health security & biodefense* ;
- *Intelligence programs* ;
- *Development & global health* ;
- *Western hemisphere*, incluant la plupart des pays américains ;
- Communications et presse
- Afrique ;
- *Democracy & human rights* ;

- Russie ;
- Europe ;
- Moyen-Orient, Afrique du Nord ;
- Energie & climat ;
- Affaires multilatérales ;
- *Trans-border security*.

Des **structures d'implémentation** des décisions, à l'image des *National Security Planning Group* en charge de la supervision des opérations clandestines décidées par le président ;

Situation Room : créée en 1961 pour un suivi opérationnel à la Maison Blanche, en cas de besoin. Au-delà de sa dimension de suivi de situation, cette organe a permis au président d'avoir un accès (et donc un contrôle indirect) des flux de messagerie du département d'État, du département de la défense et de la CIA ; mais aussi un accès direct aux ambassades et aux partenaires étrangers, pour des négociations parfois directes ou secrètes. L'accès aux productions écrites s'est révélé un atout indispensable pour s'assurer de la bonne prise en compte des décisions politiques par les administrations concernées.

Le NSC dispose de **processus clairs pour concevoir des options et préparer la décision** du président et du conseil. Le processus vertical ascendant d'information et de conception d'options se conjugue avec un processus vertical descendant de prises de décisions et d'application des politiques choisies :

- **1^{re} étape** : Des **comités interagences** (*interagency policy committee*) réunissent des cadres du NSC et des responsables de haut niveau (ex : *assistant secretary of state*) des administrations pertinentes pour synthétiser les informations disponibles sur un sujet et concevoir des options de politique étrangères. Une douzaine de ces comités peuvent fonctionner simultanément et correspondent à des enjeux géographiques (Russie, Iran...) ou thématiques (terrorisme, pandémie...);

- **2^e étape** : Des **comités secondaires** (*deputies committee*) réunissent des directeurs du NSC et des cadres de haut-niveau (“*sub-cabinet level*” tel que “*deputy secretary of state*”) des administrations pertinentes pour vérifier et valider ce processus, avant de soumettre les options. En compléments, ils se chargent du suivi de la bonne application des décisions ;
- **3^e étape** : Des **comités principaux** (*principals committee*) réunissent des autorités (*cabinet level*) des administrations pertinentes pour établir un consensus sur les options, avant de les soumettre au président de la république (sur dossier ou en conseil). Le NSA dirige ces comités ;
- **4^e étape** : Le président de la république étudie les options et prend des décisions. Elles peuvent être de toute nature (diplomatique, économique, sanctions, militaires, opérations clandestines...).

Source :

- entretiens réalisés à Washington DC en février 2023 et en mai 2024 ;
- CFR, “*What Is the National Security Council ?*”, 2023
- Destler, I.M, Daalder, Ivo, *A New NSC for a New Administration*, 2000
- Congressional Research Service, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, 2022,
- Zegart, Amy, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, 2000

Un modèle pour une nation proche de la France : le NSC UK

Au Royaume-Uni, un système similaire est créé en 2010 avec un conseil dénommé **National Security Council** (NSC) et une administration en support dénommée **National Security Secretariat** (NSS).

Le NSC est un conseil similaire au NSC américain et au CDSN français, avec ses membres de droit qui sont : *Prime Minister* (Chair), *Deputy Prime Minister*, *Chancellor of the Duchy of Lancaster and Secretary of State* (Deputy Chair), *Chancellor of the Exchequer*, *Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs*, *Secretary of State for the Home Department*, *Secretary of State for Defence*, *Secretary of State for Science, Innovation and Technology*, *Attorney General*, *Minister of State (Minister for Security)* et *Minister of State (Minister for Development and Africa)*. D'autres membres du cabinet, ainsi que le Chair of the *Joint Intelligence Committee*, le *Chief of the Defence Staff* et les chefs d'agence de renseignement peuvent assister quand cela est requis.

Le conseil prend **des décisions engageantes** pour tout le gouvernement. Une réunion hebdomadaire se tient le mardi, quand le Parlement est en session. Initialement, le Premier ministre les dirigeait toutes, mais désormais il dirige une ou deux fois par mois, sauf si les circonstances exigent plus souvent. Le reste du temps, le conseil ne réunit que les ministres et autorités administratives concernées. Le président de séance change en fonction du sujet, même si le Premier ministre décide de l'agenda de ces réunions. Dans la majorité des cas, deux sujets sont mis à l'agenda, avec une courte présentation et une discussion en séance.

Trois aspects primordiaux du rôle du Premier ministre :

- 1/ Maintenir la fréquence des réunions et le suivi des sujets, de crise comme de long-terme ;
- 2/ La qualité des livrables et décisions qui sortent de la réunion ;
- 3/ S'assurer de la bonne implémentation des décisions du NSC.

Un comité dénommé *Permanent Secretaries Group*, dirigé par le **National Security Advisor** (NSA), est chargé de préparer les conseils (synthèse, information, options). Ce dernier est secrétaire du conseil et dirige en parallèle le NSS. Le NSA propose l'agenda sur la base de suggestions ou demandes des principales administrations de sécurité nationale⁴⁶. Une autre difficulté de cette gestion de l'ordre du jour est de parvenir à mêler des sujets de politique étrangère et de politique intérieure. Lors de sa création, la première mission dévolue à cette entité était une revue des menaces terroristes contre le territoire britannique, puis une discussion sur la stabilité de l'Afghanistan et du Pakistan.

Le NSA dispose des missions suivantes :

- conseiller le Premier ministre sur l'ensemble du portfolio de sécurité nationale ;
- gérer le NSC/NSS ;
- maintenir des relations avec les personnes clés, domestiques et internationale, pour fluidifier les travaux ;
- initier une action administrative forte si nécessaire.

Les trois facteurs de succès identifiés pour le NSA :

- son expérience, son expertise et sa capacité à parler vrai au pouvoir ;
- sa capacité à tenir ce uniquement rôle et à ne pas se substituer aux responsables des départements ministériels et administrations ;
- assurer la continuité et la mémoire institutionnelle.

Jusqu'à l'automne 2024, il s'agissait toujours d'un haut-fonctionnaire, le plus souvent diplomate. Pour la première fois au Royaume-Uni et à l'image d'autres pays (États-Unis, Israël...), le NSA est aujourd'hui un profil légèrement plus politique : il s'agit de Jonathan Powell, ancien chef de cabinet de Tony Blair, disposant d'une grande expérience dans la négociation internationale.

⁴⁶ Sur ce point, le parlement britannique a identifié un risque de rater des sujets importants ou de long-terme et a demandé au NSA/NSS de proactivement décider des sujets et stratégies à discuter en conseil.

Le NSA dispose de 2 adjoints et dirige un NSS de plusieurs centaines de personnes⁴⁷. Le NSC n'a pas de budget à lui et doit faire dépenser le budget des départements, rendant l'exercice interministériel parfois compliqué. Pour cette raison et afin de gagner en souplesse, il gère désormais le *Conflict, Stability and Security Fund* d'1 milliards de livres environ pour financer des opérations ou décisions ponctuelles.

Le NSC a donné de la clarté dans les axes stratégiques et les décisions gouvernementales. Il a aussi permis d'établir une première stratégie de sécurité nationale, qui a ensuite été suivie par des mises à jour tous les 5 ans environ (en plus de revues intermédiaires). Les 4 axes actuels :

- menace grandissante du terrorisme, de l'extrémisme et de l'instabilité;
- résurgence de la menace étatique;
- impact des technologies dans la sécurité nationale;
- l'érosion d'un ordre international basé sur le droit.

Un double point très important pour l'organisation britannique :

- le système NSC ne peut fonctionner que s'il combine un conseil politique, une structure de secrétariat et une stratégie nationale qui priorise et s'impose aux administrations;
- le système de décision distingue les décisions politiques (*policy*), l'analyse stratégique (*overall analysis*) et les opérations des administrations (*operations*). Le NSC se charge de préparer les premières, sur la base de l'analyse stratégique. Il ne se préoccupe pas des opérations et n'influence pas l'analyse.

Après 14 années de calibrage, **la pratique s'est stabilisée**. Le NSC accueille des discussions mêlant :

- stratégie de long terme pour des sujets prioritaires;
- préparation et suivi d'événements spécifiques;
- et réponses aux enjeux urgents.

⁴⁷ Environ 200 personnes, dont 80 membres d'une unité de gestion des crises et urgences. Il y a un peu plus d'une centaine de personnes qui sont chargées des questions de stratégie.

La pratique et les débats posent toujours **le dilemme de la gestion quotidienne contre la réflexion stratégique**, mais aussi du périmètre : se concentre uniquement sur des sujets de défense et de politique étrangère, sans prendre en compte les risques naturels, biologiques, systémiques et les menaces difficiles à gérer comme le crime organisé. Ces points ont été soulevés par le parlement.

Le NSC a accueilli **10 sous-comités** durant la décennie 2010-2020 :

- stratégie nucléaire et dissuasion ;
- menaces, catastrophes, résilience et contingence ;
- puissances émergentes ;
- Libye ;
- Afghanistan ;
- implémentation de la revue stratégique de défense et de sécurité ;
- cyber ;
- contre-terrorisme ;
- Syrie et Irak ;
- fonds trans-gouvernementaux.

Le NSC/NSS se coordonne avec d'autres comités ministériels, mais aussi avec la structure de réponse de crise (*Cabinet Office Briefing Rooms* ou COBR) et avec des groupes interministériels. Les processus sont moins intégrés qu'au sein du NSC américain, les rendant moins lisibles pour l'extérieur mais aussi pour les fonctionnaires de la sécurité nationale qui voient cet environnement changer en permanence. Au moment de certaines crises (covid par ex), des structures ad hoc se sont montées ajoutant de la confusion.

Le NSC doit se coordonner avec plusieurs entités, ce qui ajoute à la confusion :

- le *Private Secretary for Foreign Affairs to the Prime Minister* qui est le conseiller diplomatique du Premier ministre. Il appartient à l'équipe rapprochée du Premier ministre (« n° 10 ») ;

- Le *Joint Intelligence Committee* soutenu par le *Joint Intelligence Organisation*, une structure de 80 analystes indépendants qui effectuent une fusion de l'analyse et des renseignements issus des services de renseignements, des armées et de la diplomatie ("*overall analysis*"). Ils mènent des travaux d'évaluation et de prospective ("*assessment*") et essaient d'identifier les différents risques de la sécurité nationale. Le responsable (chair) du JIC est chargé de briefer le NSC ;
- au sein du *Cabinet Office*, il doit aussi prendre en compte la *Policy Unit* et la *Delivery Unit* qui sont chargés de formuler des propositions et de suivre les décisions dans le domaine de la politique intérieure. Il est fréquent que les sujets se mêlent.

Pour aider au suivi des décisions et à leur application, un sous-comité dédié a été créé en 2015, renforcé en 2018 par des comités dénommés "*National Security Implementation Groups*" (NSIGs) créés pour chaque priorité du NSC, dirigé par un responsable dédié (Senior Responsible Owner). Ces groupes ont le pouvoir d'allouer et utiliser des fonds gouvernementaux pour s'assurer de la bonne exécution des décisions.

Les **reproches actuels** qui sont faits à ce système par le Parlement :

- le NSC est un petit centre de gravité qui n'a pas assez d'influence sur les départements ministériels. Cet avis n'est pas partagé par des haut-fonctionnaires qui estiment qu'ils écrasent certaines administrations ;
- la question de créer une administration entière (*statutory body*) a été rejetée par des Premiers ministres sous prétexte que cela perdrait en flexibilité, sans autre justification. Le Parlement soulève la question et estime qu'il faut aller dans ce sens ;
- le parlement estime qu'il manque une capacité de prospective (strategic forecast) ;
- il y a un enjeu de pensée de groupes ("*groupthink*") et de diversification des profils. Le Parlement estime qu'il faudrait que le NSC recrute des gens hors du gouvernement et travaille plus étroitement avec des experts, des universitaires et des *think tanks*.

Source :

- House of Commons House of Lords Joint Committee on the National Security Strategy, *"The UK's national security machinery"*, First Report of Session 2021–22
- Devanny, Joe, *"Co-Ordinating Uk Foreign And Security Policy: The National Security Council"*, 2015

Deux modèles non occidentaux : NSC Taiwan et NSC Israël

TAIWAN

Le président de la République est le chef des armées et le Premier ministre fait peu de politique étrangère. Dans ce cadre, les affaires étrangères sont subordonnées au ministre qui l'est lui-même au Premier ministre, mais une hiérarchie fonctionnelle directe existe avec le palais présidentiel. Dans ce cadre, les deux postes les plus importants sont le secrétaire général du palais présidentiel et le conseiller à la sécurité nationale (NSA) qui dirige le NSC.

Situé physiquement dans une aile du palais présidentiel, le NSC a été institué par la loi de 1991 mais existait déjà sous une autre forme précédemment⁴⁸. Il servait à conseiller le président Chiang Kai-Shek sur la sécurité nationale et la personnalité qui dirigeait le NSC était déjà la plus influente. La démocratisation et la taiwanisation des institutions de la fin des années 1980/1990 a permis d'établir, par le biais du NSC, un contrôle civil sur le système de sécurité nationale, après 40 ans de loi martiale.

Quand il y a eu la première alternance démocratique en 2000, l'appareil de sécurité était hostile au nouveau pouvoir, donc le NSC est devenu une couche de gouvernance supplémentaire, accentuant une forte présidentialisation à l'égard des armées et des diplomates (plutôt favorable au modèle d'une Chine unique). Ensuite, lors de la période 2008-2016⁴⁹, le NSC est plutôt utilisé par le président de la République pour mener une politique étrangère directe avec la Chine, notamment avec l'entourage de Xi Jinping ou le bureau des affaires de Taiwan. Le NSC joue un

⁴⁸ Dans un système qui ressemblait au cabinet de l'Élysée.

⁴⁹ Kuomintang au pouvoir et bonnes relations avec la Chine.

grand rôle dans la diplomatie parallèle. Puis, lors de la période 2016-2024, le parti démocrate progressiste est au pouvoir : la domination du NSC est totale sur les sujets de défense. Il y a de fortes tensions entre le gouvernement et l'armée sur les questions d'acquisition d'armements. L'armée s'oppose à certains projets, privilégiant des grandes plateformes (tanks, bâtiments de surface), alors que l'exécutif veut du matériel mobile et qui survivent longtemps (antinavire, antiaérien, guerre asymétrique). À noter que le NSC de cette époque est ensuite devenu ministre de la défense pour poursuivre ces efforts

Le NSC a une organisation très claire :

- une soixantaine de personnes ;
- le conseiller à la sécurité nationale (NSA) ;
- ses 3 adjoints à la tête de trois branches (défense, politique étrangère, relation avec la Chine) ;
- 6 à 7 conseillers seniors sur des sujets thématiques prioritaires qui varient ;
- le reste des équipes et des conseillers ;
- la branche « Politique étrangère » est organisée autour de différents pays (France et Europe par exemple ; États-Unis, Japon, Corée...). Dans les dialogues stratégiques, type format 2+2, le NSA est toujours présent ;
- le NSC a sous sa hiérarchie directe le bureau de la sécurité nationale (NSB, service de renseignement) pour que le président de la République soit directement nourri des informations. À ce titre, la conduite principale de la politique de renseignement est effectuée par le président de la République⁵⁰.

Le NSC couvre de nombreux sujets, avec une approche fonctionnelle de la sécurité. Par exemple, le NSC travaille sur la résilience énergétique du pays, mais aussi sur la sécurité énergétique, la sécurité économique, le contrôle à l'export ou le contrôle des IDE.

⁵⁰ Il existe aussi le MIB, chargé du renseignement militaire au sein du ministère de la défense.

La RH du NSC est composée de profils variés, ce qui favorise l'intégration de jeunes experts dans la communauté de sécurité nationale. Les adjoints du NSA et les conseillers seniors sont issus de la diplomatie, des universités, des armées... De manière générale, il y a une grande partie d'universitaires et d'experts dans le NSC, à l'image du NSA actuel et de 2 de ses adjoints.

Le NSC est au service du Président mais il a aussi un rôle descendant. Une grande variété de stratégies sont conçues au NSC et diffusées vers les administrations. Le NSC effectue un suivi des décisions et une coordination de l'ensemble des administrations. Dans le cas d'une négociation, par exemple, le NSC conçoit la stratégie et met en capacité les administrations qui seront ensuite chargées de les mener.

En termes de comitologie, il faut distinguer le conseil (se réunit 1 fois par semaine ; format très utilisé) et la structure. Il existe 2 réunions importantes : sommet (ministres) et sécurité nationale (président de la République, NSA et membres du NSC).

En terme de stratégies, Taïwan produit régulièrement des livres blanc, mais aussi une panification de l'outil de défense (venant du MINDEF) et une stratégie de sécurité nationale (venant du NSC). Cette dernière englobe l'ensemble. La dernière date toutefois de 2006.

Le NSC est un outil performant qui bénéficie d'une forte légitimité présidentielle et d'une asymétrie à l'égard du Parlement : ce sont les ministres qui rendent des comptes sur la politique, pas le NSC. À l'inverse, dès lors que l'exécutif et le législatif ne sont plus alignés, les travaux du NSC peuvent être largement réduits ou bloqués, surtout s'ils impliquent des financements.

Le NSC taiwanais n'a pas de dimension publique. Il ne parle pas à l'extérieur, sauf dans le cas de la diplomatie parallèle. Sur ces questions, l'incarnation publique est à la charge du ministre de la défense.

ISRAËL

Le NSC israélien a été voulu par le premier ministre, Benjamin Netanyahu, en 1999 et pensé comme une reproduction du NSC américain. Travaillant dans la diplomatie israélienne aux États-Unis, entre 1982 et 1988, il a été fortement influencé par les institutions américaines. Il souhaitait concentrer une équipe autour de lui sur les questions de sécurité, dans un contexte où les décisions sont fortement négociées avec l'armée et les services de renseignement. Le NSC devait servir à fractionner l'influence des administrations de sécurité nationale et accroître les marges de manœuvre du gouvernement.

Le NSC est une entité très influente, voire omniprésente à certaines époques par son positionnement : il reçoit les instructions du Premier ministre et oriente largement la décision. Il traite aussi directement avec les responsables étrangers (ambassades, délégations). Pour autant, bien qu'il soit toujours présent dans les réunions de haut-niveau ou de travail, il prend rarement la direction des débats qui est assumée par des administrations.

Le NSC est une petite administration avec une RH limitée mais de haut-niveau (directeurs) et sans grandes équipes. Il dispose notamment de trois grandes divisions : Politique étrangère, Contre-terrorisme et Affaires stratégiques et de sécurité. L'organisation se fait autour des sujets.

Le NSC est dirigé par un conseiller à la sécurité nationale (NSA), au profil politique. Actuellement, il s'agit d'un pur profil politique, proche de Benjamin Netanyahu. Cependant, ce n'est pas tout le temps le cas : le précédent était par exemple un officier issu du renseignement.

De manière générale, le profil de la ressource humaine est assez varié : diplomates, officiers de renseignement, militaires. Il y a peu de chercheurs, mais une porosité importante avec les *think-tanks* israéliens, sur

le modèle américain : des haut-fonctionnaires vont souvent passer du temps dans ces structures pour travailler à de la stratégie, avant d'intégrer le NSC.

Le NSC est une structure politisé, qui sert l'agenda du Premier ministre : à ce titre, le NSA fait régulièrement des conférences de presse pour expliquer la politique mise en œuvre. Il donne une assise politique forte dans un débat public de politique étrangère et de sécurité nationale houleux. À l'inverse, en période de coalition gouvernementale, il perd de sa centralité au profit du ministère des affaires étrangères.

Pour cette étude, **plus d'une trentaine de personnes ont été auditionnées**, actuels ou anciens responsables français de la cellule diplomatique, de l'état-major particulier, de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministère des Armées, des services de renseignement, mais aussi de la recherche stratégique française. En complément, l'auteur s'est entretenu avec plusieurs anciens responsables de la sécurité nationale américaine et britannique, ayant notamment travaillé dans leurs NSC respectifs.

Si certains ont souhaité rester anonymes, nous pouvons citer :

- **Jacques Audibert**, ancien conseiller diplomatique du président François Hollande et ancien directeur général des affaires politiques et de sécurité (MEAE)
- **Marie-Pierre de Bailliencourt**, directrice générale de l'Institut Montaigne et ancienne directrice générale adjointe de Naval Group et Bull
- **Nicolas Baverez**, avocat et essayiste, expert associé Défense à l'Institut Montaigne
- **Emmanuel Bonne**, ambassadeur, conseiller diplomatique du président de la République
- **Stéphane Bouillon**, secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN)
- **Martin Briens**, ambassadeur de France à Rome, ancien directeur de cabinet de la ministre des Armées (MINARM)
- **David Cvach**, ambassadeur de France auprès de l'OTAN, ancien directeur des affaires européennes (DUE/MEAE) et ancien conseiller à la cellule diplomatique
- **Hugo Delcher**, premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres et ancien diplomate à l'ambassade de France de Tel-Aviv

- **Mathieu Duchâtel**, chercheur spécialisé sur la Chine et Taiwan, directeur des études internationales à l'Institut Montaigne
- **Michel Duclos**, ambassadeur, Expert Résident principal et Conseiller spécial - Géopolitique et Diplomatie à l'Institut Montaigne
- **Bernard Emié**, ambassadeur, ancien directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) et ambassadeur de France en Jordanie, au Liban, en Turquie, au Royaume-Uni et en Algérie
- **Philippe Errera**, directeur du développement international de Safran, ancien directeur général des affaires politiques et de sécurité (MEAE)
- **Julien Fourneret**, général de brigade aérienne, conseiller du secrétaire général (SGDSN)
- **Edouard Guillaud**, amiral, ancien chef d'état-major particulier (CEMP) et chef d'état-major des armées (CEMA)
- **François Godement**, Expert Résident principal et Conseiller spécial – Asie et États-Unis à l'Institut Montaigne
- **Gwénaél Jézéquel**, conseiller du secrétaire général (SGDSN)
- **Claire Landais**, secrétaire générale du gouvernement (SGG)
- **Alain Le Roy**, ambassadeur, ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU et SG du SEAE, expert associé Géopolitique à l'Institut Montaigne
- **Dominique Moïsi**, politologue, conseiller spécial Géopolitique à l'Institut Montaigne
- **Sir Peter Ricketts**, membre de la chambre des Lords, ancien ambassadeur du Royaume-Uni à Paris et premier *National Security Advisor* (NSA)
- **Alice Rufo**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), ancienne conseillère à la cellule diplomatique
- **Sir John Scarlett**, ancien directeur général du *Secret Intelligence Service* (SIS) et chair du *Joint Intelligence Committee* (JIC) britanniques
- **Pierre Vimont**, ancien ambassadeur de France à Washington, directeur de cabinet (MEAE) et secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : janvier 2025
ISSN : 1771-6756

ABB France	D'Angelin & Co.Ltd	Katalyse	Renault
AbbVie	Dassault Systèmes	Kea	Ricol Lasteyrie
Accenture	Delair	Kearney	Rivolier
Accor	Deloitte	KPMG S.A.	Roche
Accuracy	De Pardiou Brocas	Kyndryl	Roche Diagnostics
Actual Group	Maffei	La Banque Postale	Rokos Capital
Adeo	Domia Group	La Compagnie	Management
ADIT	Edenred	Fruitière	Rothschild & Co
Air Liquide	EDF	LCH SA	RTE
Airbus	EDHEC Business	Lenovo ISG	Safran
Allianz	School	Linedata Services	Sanofi
Amazon	Ekimetrics France	Lloyds Europe	SAP France
Amber Capital	Engie	L'Oréal	Schneider Electric
Amundi	EQT	LVMH - Moët-	ServiceNow
Antidox	ESL & Network	Hennessy - Louis	Servier
Antin Infrastructure	Eurogroup	Vuitton	SGS
Partners	Consulting	M.Charraire	SIER Constructeur
ArchiMed	FGS Global	MACSF	SNCF
Ardian	Forvis Mazars	Média-Participations	SNCF Réseau
Arqus	Getlink	Mediobanca	Sodexo
Arthur D. Little	Gide Loyrette Nouel	Mercer	SPVIE
AstraZeneca	Google	Meridiam	SUEZ
August Debouzy	Groupama	Microsoft France	Synergie
AXA	Groupe Bel	Mitsubishi France	Teneo
AXA IARD	Groupe M6	S.A.S	The Boston
A&O Shearman	Groupe Orange	Moelis & Company	Consulting Group
Bain & Company	Hameur et Cie	Moody's France	Tilder
France	Henner	Morgan Stanley	Tofane
Baker & McKenzie	Hitachi Energy	Natixis	TotalÉnergies
BearingPoint	France	Natural Grass	TP ICAP
Bessé	Howden	Naval Group	Transformation
BNP Paribas	HSBC Continental	Nestlé	Factory
Bolloré	Europe	OCIRP	Unicancer
Bouygues	IBM France	ODDO BHF	Veolia
Bristol Myers Squibb	IFPASS	Oliver Wyman	Verian
Brousse Vergez	Incyte Biosciences	Ondra Partners	Verlingue
Brunswick	France	OPmobility	VINCI
Capgemini	Inkarn	Optigestion	Vivendi
Capital Group	Institut Mérieux	Orano	Wakam
CAREIT	International SOS	PAI Partners	Wavestone
Carrefour	Interparfums	Pelham Media	Wendel
Chubb	Intuitive Surgical	Pergamon	White & Case
CIS	Ionis Education	Polytane	Willis Towers Watson
Clariane	Group	Publicis	France
Clifford Chance	iQo	PwC France &	Zurich
CNP Assurances	ISR	Maghreb	
Cohen Amir-Aslani	Jeanet Associés	Qualisocial	
Conseil supérieur du notariat	Johnson & Johnson	Raise	
	Jolt Capital	RATP	

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 les pressions croisées iranienne et israélienne, la France parvient de plus en plus difficilement à s'orienter et s'imposer sur la scène mondiale. Les experts font le constat d'un bouleversement fondamental de l'ordre international qui va accroître durablement la conflictualité, imposant à la France de se mobiliser pour être prête.

Un tel bouleversement impose de changer la manière d'appréhender ces crises, non seulement pour en améliorer notre compréhension collective, en limiter les effets négatifs et s'en défendre, mais aussi pour concevoir des stratégies proactives utiles et efficaces. Car alors même que les défis se multiplient aussi sur le plan intérieur et budgétaire, le cadre institutionnel reste le même et s'épuise.

Cette étude s'intéresse au renouvellement des mécanismes de pilotage, leurs problèmes structurels et conjoncturels, et propose des scénarios pour créer en France un Conseil de sécurité nationale (CSN) ou des institutions qui s'en rapprochent. Les fragilités du système actuel le rendent peu efficace et dans l'incapacité de prendre en compte le changement d'échelle des enjeux géopolitiques et d'une pratique institutionnelle de l'exécutif plus investie. Les autres systèmes internationaux offrent ainsi un parangonnage intéressant pour identifier des solutions reproductibles en France, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. L'objectif n'est pas d'importer ces modèles mais d'en adapter les bonnes idées au contexte historique et institutionnel français.

Se dessinent alors, pour le système français, trois options, relativement simples à mettre en œuvre et susceptibles de redonner des marges d'action à l'État pour un pilotage politique, stratégique et intégrateur de la politique étrangère et de défense nationale, actuellement en surchauffe.

10 €

ISSN : 1771-6756

NAC2501-01