

N° 585

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le **renforcement** de la fonction d'**anticipation stratégique** depuis les Livres blancs de 2008,*

Par M. Robert del PICCHIA,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaid, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	7
INTRODUCTION	9
PETIT GLOSSAIRE : TENTATIVE DE DÉFINITION DES TERMES	10
I. UNE FONCTION AFFIRMÉE COMME STRATÉGIQUE DEPUIS LES LIVRES BLANCS DE 2008	11
A. LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE.....	11
B. LE LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE DE LA FRANCE	13
C. CINQ LEVIERS D’ACTION IDENTIFIÉS DÈS 2008	15
1. <i>Exploitation des sources ouvertes et effort d’analyse par le réseau diplomatique</i>	15
2. <i>Renforcement des structures d’anticipation stratégique</i>	16
3. <i>Pluridisciplinarité et mise en réseau</i>	16
4. <i>Création d’une « communauté française de la pensée stratégique », visible et entendue</i>	17
5. <i>Meilleure association aux prises de décision</i>	18
II. LA PERSISTANCE D’UN AVEUGLEMENT COLLECTIF QUI A FAIT NAÎTRE DE NOUVELLES CRITIQUES	18
A. LA PERSISTANCE PARADOXALE D’UN AVEUGLEMENT COLLECTIF	18
1. <i>La diplomatie est-elle désemparée ou inaudible ?</i>	19
a) Un Quai d’Orsay sourd et aveugle ?.....	20
b) Des messages inaudibles ?	21
2. <i>La gouvernance des crises est-elle trop contingente ?</i>	23
a) Le poids des contingences dans la prise de décision	23
b) La dictature de l’urgence et l’impossibilité du temps long.....	23
B. DES CRITIQUES DE FOND RENOUVELÉES DANS LE CADRE DU « PRINTEMPS ARABE »	24
1. <i>La sclérose d’une pensée monolithique, de statu quo, voire confisquée par les « mandarins » ?</i>	24
a) Un trop grand conformisme intellectuel.....	24
b) Une administration de statu quo, rétive par nature à l’émulation créatrice ?	25
c) Des structures trop déconnectées de la recherche universitaire ?.....	26
d) L’effet conformiste d’un réseau d’ « experts mandarins » ?.....	27
2. <i>L’avènement des nouveaux médias : une irruption irrépressible mais mal appréhendée ?</i>	28
III. UN RENFORCEMENT INÉGAL DES DIFFÉRENTES STRUCTURES EN CHARGE DE L’ANTICIPATION	31
A. UNE PRISE EN COMPTE INDÉNIABLE DE CETTE FONCTION AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	31
1. <i>Le renforcement des capacités du ministère de la défense : consolidation et coordination</i>	31
a) Le CCRP, organe de « gouvernance » de la recherche stratégique de défense.....	31

b) La consolidation des moyens propres de la direction aux affaires stratégiques (DAS) dans le cadre du programme budgétaire 144.....	32
c) La création d'un pôle « prospective » auprès du chef d'État-major des armées.....	34
d) La montée en puissance de L'IHEDN.....	34
e) L'IRSEM, une vocation fédératrice	36
f) Les autres actions menées au sein du ministère de la Défense	37
2. <i>La volonté de fédérer les efforts publics et privés en matière de recherche</i>	38
3. <i>Le développement d'outils originaux : l'exemple de la base de données Osiris</i>	40
B. DES FAIBLESSES PERSISTANTES	41
1. <i>L'« indigence » française en matière de think tanks ?</i>	41
2. <i>Le renforcement inachevé de la fonction prospective du ministère des Affaires étrangères ?</i>	45
a) Le CAP, créé dans les années 70 sur le modèle américain	45
b) La réforme du ministère en mars 2009 : un premier pas qui en appelle d'autres ?	47
c) Des avancées à souligner	49
3. <i>L'introuvable direction de la prospective du ministère de l'Intérieur ?</i>	50
C. UNE COORDINATION NAISSANTE	51
1. <i>Les tentatives pour planifier et mutualiser les commandes d'études extérieures</i>	52
2. <i>Le rationnement des moyens</i>	52
3. <i>L'urgence de la gestion des crises</i>	52
IV. UN EFFORT À POURSUIVRE : PISTES ET PROPOSITIONS POUR ROUVRIR LE DÉBAT	53
A. UN PRÉALABLE : PRÉVOIR, UN EXERCICE À LA FOIS IMPOSSIBLE ET INDISPENSABLE	53
1. <i>Une réflexion au point mort ?</i>	53
2. <i>Une mission impossible ?</i>	53
3. <i>Une fonction néanmoins indispensable</i>	54
B. RENFORCER, COORDONNER, RENDRE VISIBLE	55
1. <i>Des moyens renforcés</i>	55
2. <i>Des moyens coordonnés : dépasser le syndrome « foule de lilliputiens »</i>	57
a) La réforme du renseignement : un exemple à méditer	57
b) Pour une poursuite de l'effort de mutualisation	58
c) Pour une coordination interministérielle systématique	58
3. <i>Pour une visibilité de la pensée stratégique française</i>	59
C. FAUT-IL UN « CONSEIL DE SÉCURITÉ » À LA FRANÇAISE, LIEU DE DÉBAT ET OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION ?	61
1. <i>Une proposition largement débattue depuis 2007</i>	61
a) Une proposition du candidat Sarkozy en 2007	61
b) Une préconisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.....	62
c) Une idée récemment relancée	63
d) Un modèle mis en œuvre (et toujours critiqué) dans d'autres États.....	64
2. <i>Une réflexion à relancer dans le cadre de la revue du Livre blanc</i>	65
D. FAUT-IL ORGANISER EN FRANCE DES « ASSISES INTERNATIONALES » DE L'ANTICIPATION ?	66
E. FAUT-IL UN « LIEU » VOIRE UNE « MARQUE » POUR DONNER UNE VISIBILITÉ À LA PENSÉE STRATÉGIQUE FRANÇAISE ?	67
EXAMEN EN COMMISSION	70

ANNEXE I - LETTRE DE MISSION.....	72
ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	73
ANNEXE III - LES PRINCIPAUX INSTITUTS DE RECHERCHE STRATÉGIQUE FRANÇAIS.....	75
ANNEXE IV - LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES	79

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le rapport pose d'abord un **diagnostic** sur les capacités d'anticipation stratégique de l'appareil militaro-diplomatique français, pour constater que ses faiblesses sont connues depuis longtemps, et que si les critiques sont toujours aussi vives et nombreuses (« nanisme », éparpillement, conformisme intellectuel, incapacité à peser sur les décisions...) bien peu a pourtant été fait depuis 2008 pour consolider le système français d'anticipation stratégique.

Bien plus, les vives polémiques récentes sur le cas tunisien masquent en fait un certain désintérêt de fond pour la question : force est de constater que la réflexion sur le sujet est, en réalité, au point mort. **La persistance d'un aveuglement collectif doit-il pour autant être accepté comme une fatalité ? Comment sortir du syndrome « foule de lilliputiens¹ », marginalisée à l'heure de la prise de décision ?**

Finalement, **trois questions** essentielles se posent :

- 1- Comment renforcer les capacités d'anticipation stratégique ?
- 2- Comment créer une véritable « communauté de la pensée stratégique française » pour optimiser les moyens et peser sur le plan international ?
- 3- Comment (mieux) associer l'expertise à la prise de décision ?

Le rapport explore ensuite les **solutions** préconisées dès 2008 pour renforcer la capacité d'anticipation stratégique : les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et sur la politique étrangère et européenne de la France avaient déjà identifié 5 leviers d'action. L'exemple de la réforme du renseignement est également porteur d'enseignements, par les trois fonctions que remplit le Coordonnateur national (coordination d'une véritable communauté du renseignement, délivrance de notes de situation quotidiennes au Président de la République, association aux Conseils restreints et donc à la prise de décision).

Finalement, le rapport propose, sous forme de contribution à un débat à rouvrir d'urgence, **plusieurs pistes de réflexion** pour la revue du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale :

- **renforcer** les structures publiques en charge de la réflexion prospective, et particulièrement le Quai d'Orsay, qui s'est moins « musclé » sur ce point que le ministère de la défense depuis 2008 ;
- institutionnaliser la coordination des réflexions sous l'égide du SGDSN pour donner enfin corps à l'idée de la « **mise en réseau** » des moyens ;
- relancer le débat, dans la perspective des échéances de 2012, sur la création éventuelle d'un **Conseil consultatif de sécurité nationale** auprès du Président de la République, sur l'organisation d' « **Assises internationales de l'anticipation** » impliquant les plus hauts responsables ou sur la constitution d'une « marque » identifiable autour d'un **campus élargi à l'École militaire**, pour donner une visibilité internationale et unifier la pensée stratégique française.

¹ Expression tirée du rapport de mission de M Alain Bauer : « Déceler, anticiper, former », 2008.

Mesdames, Messieurs,

Avec ce rapport, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat entame un cycle de réflexions destinées à nourrir la révision prochaine du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Fidèle à sa vocation, la commission entend ainsi contribuer en amont à relancer un débat qu'elle espère aussi riche et productif que possible.

En 2008, le Livre blanc a fait, pour la première fois, de la fonction « connaissance – anticipation » une fonction stratégique à part entière. Une ambitieuse réforme du renseignement en est découlée.

Pourtant, l'actualité récente a mis en lumière le désarroi de diplomates et politiques qui ont semblé pris de court par la lame de fond de la « *révolution du Jasmin* » puis du « *printemps arabe* », que personne n'avait vu venir.

C'est cette contradiction manifeste entre la force d'une priorité nouvelle, affirmée en 2008, et l'apparente persistance d'un aveuglement collectif qui a suscité l'idée de ce rapport d'information, qui s'efforce de dresser un bilan du renforcement de la capacité d'anticipation stratégique depuis 2008.

Au-delà des polémiques stériles sur ce qu'on aurait pu ou dû savoir ou faire, les investigations menées sur le sujet dans le cadre de ce rapport ont montré que la réflexion est au point mort, et que l'appareil dans son ensemble n'a pas connu, à de rares exceptions près, d'évolution majeure depuis 2008.

Il faut dire que le sujet est particulièrement complexe et que les moyens se raréfient, dans le contexte budgétairement tendu de la revue générale des politiques publiques.

Pourtant l'anticipation est un exercice à la fois indispensable (réduire l'incertitude est une nécessité vitale dans un monde en perpétuel mouvement) et impossible (« prévoir est impossible », seules des tendances peuvent être mises au jour). Il est urgent de relancer la réflexion et de remettre l'ouvrage sur le métier.

Ce rapport ne formule pas de propositions miracles ni de plan « clés en mains » mais, à partir d'un constat qui se veut réaliste et lucide, vise à relancer la réflexion, à rouvrir le débat, à poser les bonnes questions, et à livrer des pistes à la réflexion commune.

PETIT GLOSSAIRE : TENTATIVE DE DÉFINITION DES TERMES

L'anticipation est au sens strict¹ un mouvement de la pensée qui imagine ou vit d'avance un événement. L'anticipation stratégique peut se décrire comme un idéal à atteindre, un objectif, dans lequel l'incertitude serait réduite et les grandes évolutions de l'environnement international connues à l'avance.

L'**analyse stratégique**, la recherche ou les études stratégiques recouvrent plutôt l'analyse du réel, l'état des lieux.

La **prospective** est quant à elle le moyen, la méthodologie permettant d'atteindre l'idéal de l'anticipation à partir de l'analyse du réel. C'est une démarche qui vise, dans une perspective déterministe, à se préparer à l'avenir en élaborant des scénarii d'évolution possibles sur la base des données disponibles et en leur appliquant des tendances lourdes, sous-jacentes, ou des phénomènes émergents. Il s'agit d'utiliser l'information et la connaissance dont on dispose pour imaginer, au-delà du présent, les futurs possibles et, éventuellement, agir pour atteindre un futur souhaité. Sa fonction première est d'être une aide à la décision stratégique.

Une nuance **temporelle** peut également être introduite entre ces notions : ainsi, si la prospective est nécessairement à horizon de temps long (20 à 30 ans), l'anticipation peut être comprise (c'est le cas par exemple dans les réflexions menées à l'État major des armées) comme ayant un terme plus court, de 0 à 2 ans : elle serait destinée à orienter les capteurs du renseignement et à permettre d'anticiper les prises de décision opérationnelles.

¹ Définition du Petit Robert

I. UNE FONCTION AFFIRMÉE COMME STRATÉGIQUE DEPUIS LES LIVRES BLANCS DE 2008

A. LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a érigé, pour la première fois, la fonction d'anticipation en fonction stratégique à part entière : « *Face aux incertitudes qui pèsent sur les quinze ans à venir, la fonction de connaissance et anticipation vient au premier plan. Le développement de la connaissance et des capacités d'anticipation est notre première ligne de défense. Il doit faire l'objet d'un effort significatif et prioritaire* ».

Le Livre blanc estimait que la démarche prospective devait être développée au sein de l'État, dans les universités et dans les milieux de la défense et de la sécurité, pour pouvoir anticiper la montée en puissance de risques et de menaces, les opportunités pour les intérêts français et européens et afin d'orienter en temps utile les politiques et les dispositifs de prévention et de réponse.

Il appelait en outre à un certain renouvellement de ses paradigmes, en estimant que la démarche prospective devait « *permettre une plus grande confrontation entre les analyses* », partant du constat que les champs concernés sont pluridisciplinaires et interdisciplinaires, qu'ils concernent à la fois la stratégie militaire et de sécurité, la géopolitique, les sciences humaines, les sciences économiques, la recherche scientifique et technologique.

Les principales préconisations du Livre blanc étaient en conséquence d'une part **d'accentuer** l'effort d'anticipation stratégique et d'autre part de mieux **coordonner** les différents moyens publics et privés, notamment par la mise en réseau des organismes et des connaissances :

Préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
(Chapitre 8 « *Connaître et anticiper* ») :

– une **coordination des efforts au sein de l'État** par *la mise en place d'un réseau interministériel* constitué notamment du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales (délégation à la prospective et la stratégie), du ministère de la Défense (délégation aux affaires stratégiques), du ministère des Affaires étrangères et européennes (centre d'analyse et de prévision) et du secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (centre d'analyse stratégique) ;

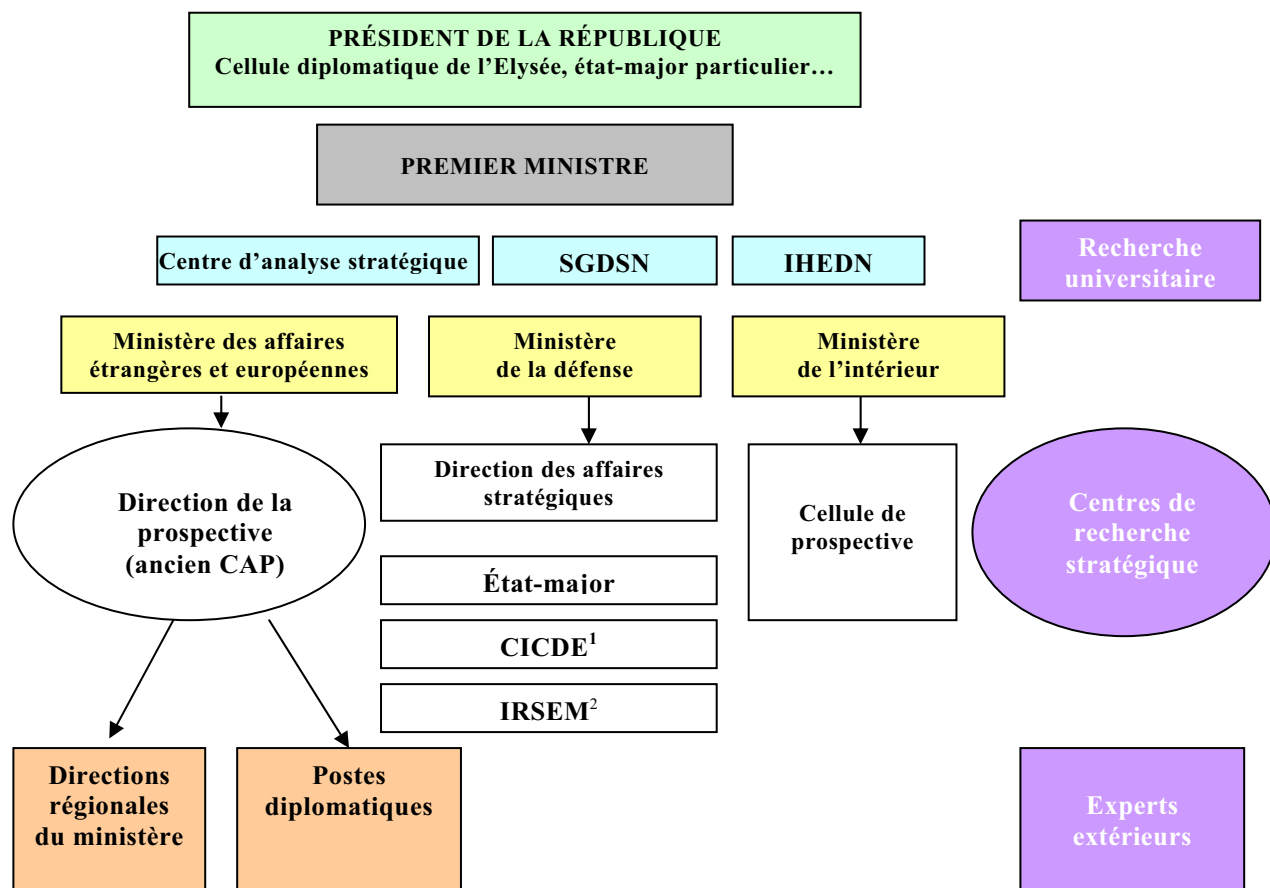
– la mise en place, à cette fin, **d'un portail Internet commun** permettant de présenter une vision globale des compétences des différents centres de prospective ; les thématiques de recherche et les productions intellectuelles seront ainsi mieux connues et la diffusion des appels à projet sera élargie ;

– un développement des synergies et la mise en place de **passerelles** (lieux d'échange, filières, mobilité...), voire de *moyens mis en commun ou en réseau* (cellules de veille, centres de documentation...), entre les administrations et les milieux universitaires, les centres de recherche, les instituts privés et l'industrie ;

– le *soutien de la recherche intéressant la défense et la sécurité*, à travers **un effort financier** permettant de développer et d'entretenir les compétences mobilisables par la puissance publique. En effet, les centres de recherche universitaires et les instituts de recherche pâtissent aujourd'hui de moyens très inférieurs à ceux consentis par nos principaux partenaires. Cet effort sera accru à court et moyen termes. Il devra être accompagné d'une rationalisation des commandes à l'échelon interministériel, afin de répondre en temps utile aux besoins de l'État, et d'une meilleure circulation de l'information au sein des administrations ;

– le développement des **échanges internationaux**, plus particulièrement européens, en prenant appui sur notre réseau diplomatique et le service européen d'action extérieure en cours de constitution. Un effort particulier sur le programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) sera également engagé.

La « mise en réseau » posée par le Livre blanc peut potentiellement rassembler l'ensemble de la nébuleuse des structures administratives et organismes exerçant une fonction d'anticipation au sein des ministères ou de centres de recherche extérieurs.



¹ Centre interarmées de concepts et de doctrines et d'expérimentations

² Institut de recherche stratégique de l'École militaire

Le bilan précis des actions engagées figure ci-après au Chapitre III du présent rapport. On peut toutefois constater d'emblée qu'aucune des cinq priorités définies dans l'encadré ci-après n'a fait l'objet d'une totale mise en œuvre qui puisse faire dire aujourd'hui que le but fixé en 2008 est parfaitement atteint.

B. LE LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE DE LA FRANCE

Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France considérait également indispensable « *une capacité d'anticipation et de prospective renforcée, mieux articulée avec les autres sources de prévision publiques et notamment nos capacités de renseignement.* ».

Pour consolider la capacité prospective, « *élément déterminant dans l'élaboration de la politique étrangère des grandes puissances* », le Livre blanc proposait une démarche en deux temps : **consolider** les capacités propres au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et **coordonner** celui-ci avec les autres acteurs de la démarche prospective.

Tout d'abord, le Livre blanc jugeait indispensable de « *mieux utiliser* » le centre d'analyse et de prospective (CAP) du ministère des Affaires étrangères, de « *l'inciter à développer des réflexions non-conformistes et se donner les moyens d'en tirer des conclusions, le cas échéant* ».

Le Livre blanc jugeait que le CAP devait poursuivre son développement, sur la base des orientations suivantes :

Préconisations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France

- **élargir le cercle des consultants extérieurs** avec lesquels [le CAP] entretient une relation de travail continue. Le CAP travaille aujourd'hui avec 4 consultants permanents, personnalités reconnues, mais dont l'expertise ne couvre qu'une partie du champ des travaux du Centre. Cette évolution permettrait à la fois de mieux appréhender certaines problématiques aux conséquences importantes pour notre diplomatie (démographie, religion...) et de travailler avec des experts basés à l'étranger en tant que de besoin ;

- être davantage associé à la tutelle et au **pilotage scientifique** du réseau des instituts de recherche français à l'étranger. Au-delà de sa participation à leur conseil d'orientation stratégique, et de sa voix dans l'élection des directeurs, le CAP devrait pouvoir solliciter les IFRE et bénéficier davantage du réservoir des jeunes chercheurs qui s'y forment ;

- développer l'action en matière **d'influence**, en consolidant le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA), mais aussi en assurant une participation française aux cercles de débats internationaux ou encore en rationalisant la gestion du dispositif de présence française (diplomates, militaires et universitaires) dans des instituts de recherche étrangers, que ce soit aux Etats-Unis, en Europe ou ailleurs ;

- étudier la mise en place d'un **exercice régulier de prospective à long terme** avec le cas échéant des réunions régionales et thématiques. Cette démarche pourrait s'appuyer sur l'association du CAP au Centre d'analyse stratégique ainsi qu'à la délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense.

Le Livre blanc jugeait par ailleurs indispensable de renforcer la **coordination** du CAP avec les autres acteurs de la prospective au sein des pouvoirs publics, s'agissant des programmes de travail comme de l'appel à l'expertise externe.

Depuis 2008, cette priorité n'a cessé d'être réaffirmée, par Bernard Kouchner d'abord, lors de l'annonce de la réforme du Quai d'Orsay en 2009, l'anticipation devenant un objectif prioritaire avec la création de la direction de la prévision, puis ensuite par Michèle Alliot-Marie, notamment dans les

semaines qui ont suivi le déclenchement du « printemps arabe » : ainsi la ministre déclarait-elle en février 2011¹ : « *Nous avons besoin d'une vraie capacité d'analyse et d'expertise stratégique au ministère des Affaires étrangères, ce qui n'existait pas.* »

C. CINQ LEVIERS D'ACTION IDENTIFIÉS DÈS 2008

Plusieurs réflexions menées dès 2008 ont permis d'identifier assez précisément les leviers permettant d'accroître les capacités françaises en matière d'anticipation stratégique. Outre les deux Livres blancs précités, le rapport au Président de la République et au Premier ministre de la mission conduite par M. Alain Bauer sur la formation et recherche stratégique (mars 2008) a formulé des propositions.

Pour résumer schématiquement les conclusions de ces différents travaux, on peut dire qu'il s'en dégage cinq grandes pistes d'action.

1. Exploitation des sources ouvertes et effort d'analyse par le réseau diplomatique

Avec l'essor d'Internet notamment, la masse d'information disponible s'est considérablement accrue. Les sources « ouvertes », c'est-à-dire les renseignements obtenus par une source d'information publique (journaux, Internet, livres, revues, radio, télévision...), forment une masse considérable d'information directement accessible, à traiter. Ces sources sont un élément essentiel du renseignement, mais aussi de l'intelligence économique et de l'analyse stratégique.

Dans ce contexte, l'action du réseau diplomatique change de nature : s'il n'a plus forcément le monopole de la production ou de la diffusion d'information, il reste l'acteur incontournable et essentiel de l'exploitation et de l'analyse de cette masse touffue et dense d'informations. **L'enjeu réside bien entendu dans l'exploitation de ces sources.**

Grâce à son réseau universel d'ambassades bilatérales, ses représentations multilatérales et ses postes consulaires, la France dispose d'un puissant outil non seulement d'information (recueil, circulation, partage d'information) mais surtout **d'analyse** de ces sources, pour la plupart ouvertes. Ceci implique un effort de réflexion et l'instauration d'une certaine forme de pluridisciplinarité.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a très bien décrit l'évolution des missions attendue de notre réseau diplomatique : « *Un effort sera entrepris pour que les responsables de notre diplomatie puissent **mieux exploiter** l'ensemble constitué par ces informations, les analyses des sources*

¹ *Propos rapportés par la presse et tenus lors de la conférence internationale sur la sécurité à Munich en février 2011*

diplomatiques et le renseignement établi par les services spécialisés. Il implique d'accroître les échanges entre les différents services de l'État qui travaillent dans les pays concernés, sous l'autorité de l'ambassadeur, et de croiser les différentes sources.

*« Ces échanges devront être systématisés et se concrétiser, par exemple, sous la forme d'un **comité restreint** se réunissant régulièrement autour de l'ambassadeur. ».*

M. Yves Aubin de la Messuzière, ancien ambassadeur en Tunisie, entendu par votre commission le 16 février dernier, a d'ailleurs décrit en ces termes cette nouvelle façon de travailler : *« Lorsque j'étais en poste, je disposais d'une excellente équipe (...). Nos analyses s'appuyaient sur de nombreux contacts avec l'ensemble des acteurs, y compris l'opposition légale. (...). Nous avons effectué des études de fond dont l'une « Avoir 20 ans en Tunisie » qu'il me paraîtrait souhaitable de rendre publique et de publier, pour montrer leur pertinence. ».*

2. Renforcement des structures d'anticipation stratégique

Le deuxième levier identifié est bien sûr celui de l'**augmentation des moyens** dévolus à l'analyse stratégique.

S'agissant du ministère des Affaires étrangères par exemple, Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France indique clairement que *« ces orientations, pour être crédibles et efficaces, supposent (...) d'augmenter les moyens du CAP (humains et budgétaires), sans toutefois changer d'échelle et alourdir son mode de fonctionnement souple et original. ».*

3. Pluridisciplinarité et mise en réseau

L'analyse est bien connue : désormais irriguée par le concept de « **sécurité globale** », la nouvelle pensée stratégique se doit d'intégrer de nouvelles dimensions : défense nationale, sécurité publique, mais aussi protection des entreprises et des réseaux, économie, finances, sécurité environnementale, enjeux sanitaires...

Les mutations très rapides des menaces se traduisent par leur mondialisation, leur hybridation aussi : elles débordent très largement du cadre classique pour faire intervenir de nouveaux acteurs (infra étatiques, sociétés civiles, crime organisé), de nouvelles problématiques (environnement, religion, terrorisme), de nouveaux enjeux (régulation des marchés notamment). L'ampleur de ces menaces s'accroît également, du fait d'un monde désormais totalement mobile, économiquement interdépendant et interconnecté électroniquement.

Aujourd'hui, les conflits traditionnels interétatiques s'effacent devant des conflits transnationaux civils issus d'enjeux environnementaux, de conflits géostratégiques résultant des efforts de contrôle des ressources, notamment énergétiques, ou d'actes de terrorisme culturel ou ethnique visant au contrôle des territoires.

Au-delà des traditionnelles analyses de la puissance, il faut savoir suivre l'émergence de ces nouveaux dangers et de ces nouvelles menaces et embrasser la nouvelle dimension des risques et des conflits : transversaux, multiformes, avec des connexions mafieuses, une donne économique, des trafics multidimensionnels. L'instabilité devient chronique, dans un monde chaotique et insaisissable, fait d'ennemis nomades.

Face à ces risques globalisés, les clivages traditionnels entre les différentes disciplines sautent : la défense y côtoie l'économie, la sécurité des biens et des personnes, les enjeux industriels, ou encore les problématiques sanitaire ou environnementale.

Le **concept de « crise globale »** a récemment été illustré par la situation japonaise après le tsunami et l'accident nucléaire de Fukushima.

L'appareil d'analyse stratégique se doit en conséquence lui aussi de surmonter ses structurations classiques pour aller vers plus de **pluridisciplinarité**, seul le décroisement des structures et des modes de pensée lui permettant de rejoindre la nouvelle dimension des crises et des risques. L'interdisciplinarité et la transversalité deviennent des outils indispensables pour aborder de façon pertinente les questions contemporaines.

La **mise en réseau** des moyens devient, dans le même temps, un impératif incontournable.

4. Création d'une « communauté française de la pensée stratégique », visible et entendue

Le constat habituellement partagé est que la pensée stratégique française souffre à la fois d'hypotrophie et d'éparpillement, ce qui hypothèque son rayonnement, unanimement jugé insuffisant.

Le rapport Bauer précité décrit en termes clairs cette absence de visibilité : *« La France ne dispose pas de **l'audience internationale** qu'autoriseraient son rôle géopolitique et la qualité de ses chercheurs. (...) Or, la mondialisation des études stratégiques a pour conséquence une grande circulation des idées et une compétition accrue entre les différentes conceptions et leurs influences respectives dans un grand nombre d'enceintes de décision. En matière de réflexions stratégiques, la production française est jugée, au niveau européen, éclatée et reposant sur des personnalités et non sur de véritables structures. (...) La France apparaît peu soucieuse de convaincre du bien-fondé de sa réflexion stratégique. De ce fait, son influence et sa présence dans les enceintes européennes et internationales sont faibles. »*

Face à ce constat, l'objectif identifié est de créer une véritable « communauté » de la pensée stratégique française et de porter sa voix dans les enceintes internationales.

5. Meilleure association aux prises de décision

La meilleure association de l'outil d'analyse stratégique aux prises de décisions qui relèvent, dans la V^{ème} République, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères, est naturellement un enjeu majeur, résumé en ces termes par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France : « *ces orientations, pour être crédibles et efficaces, supposent de continuer à veiller à son implication systématique dans les **cercles de décision** autour du ministre.* ».

Dans tous les cas, l'objectif est d'accompagner l'analyse stricto sensu de scénarii d'évolution et de préconisations les plus précises et les plus opérationnelles possibles, à l'attention des décideurs.

II. LA PERSISTANCE D'UN AVEUGLEMENT COLLECTIF QUI A FAIT NAÎTRE DE NOUVELLES CRITIQUES

A. LA PERSISTANCE PARADOXALE D'UN AVEUGLEMENT COLLECTIF

La capacité d'anticipation, récemment mise à l'épreuve des faits, a montré la persistance d'un aveuglement collectif et l'incapacité du système à transformer l'expertise en aide à la décision pour les responsables politiques.

Les trois plus récentes crises à échelle mondiale n'ont pas été anticipées, qu'il s'agisse de la crise financière, du printemps arabe ou de la crise nucléaire au Japon¹.

- 15 septembre 2008 : la banque d'investissement *Lehman Brothers* se déclare en faillite. L'État américain n'intervient pas, manifestant une certaine incapacité à bien mesurer l'ampleur de la crise et à anticiper les conséquences de sa décision. Le système financier mondial est ainsi entraîné dans la crise. Le *krach* immobilier se transforme en crise financière, puis économique. Pour la première fois depuis 1929, la **notion de crise « systémique »** est employée. L'effet de contagion, sectoriel et géographique, semble hors de contrôle ;
- 17 décembre 2010 : face à une situation personnelle désespérée, un jeune chômeur, Mohammed Bouazizi, s'immole par le feu et décède quelques semaines plus tard. S'en suivent de violentes

¹ Les développements qui suivent sont inspirés de propos tenus lors de l'audition de M Miraillet, directeur de la DAS du ministère de la Défense.

émeutes et manifestations qui provoquent la chute du régime tunisien. Aucune anticipation de l'exaspération des populations et notamment des jeunes devant la corruption et l'injustice de la répartition des richesses n'avait été faite par les gouvernements. L'Egypte, le Yémen, la Libye, la Syrie... sont, par effet de domino, touchés par ces mouvements de contestation. **Le « printemps arabe » éclot ;**

- 11 mars 2011 : un tremblement de terre de très forte amplitude génère un tsunami qui ravage les côtes orientales japonaises. A la désolation de ce premier choc s'ajoute une crise nucléaire majeure due aux dommages causés à la centrale de Fukushima. L'anticipation a fait défaut, non pas dans la possibilité de survenue de telles catastrophes naturelles, qui avait été prise en compte, mais dans leur amplitude potentielle. L'impact sanitaire, économique, environnemental, sans pouvoir encore être précisément évalué, est immense. En réaction, de nombreux pays déclarent revoir la ventilation de leur bouquet énergétique. **Le nouvel essor du nucléaire** pourrait être compromis.

Aucun de ces trois chocs majeurs n'avait été anticipé.

1. La diplomatie est-elle désemparée ou inaudible ?

La révolution tunisienne a en particulier donné lieu à une intense polémique et à des questionnements sur les réelles capacités d'anticipation de la diplomatie française.

Les termes du débat peuvent se résumer ainsi : l'appareil diplomatique est-il aveugle ou est-ce au contraire les politiques qui sont sourds à ses analyses ?

LES TERMES DU DÉBAT, VUS PAR LA PRESSE

« Un télégramme diplomatique de l'ambassade des Etats-Unis à Tunis obtenu par le site de Julian Assange [Wikileaks, ndlr], daté du 14 août 2007, révélait que (...) l'ambassadeur de France de 2005 à 2009 (...), avait jugé, lors d'un dîner avec son homologue américain, que « *La Tunisie n'est pas une dictature et ses leaders sont vraiment à l'écoute du peuple. Le gouvernement fait des progrès sur les droits de l'homme et la liberté, même s'ils sont lents* ». Et d'ajouter en parlant du niveau de la corruption qu'elle était « *moindre que dans d'autres pays* ».

« Mais tous les anciens ambassadeurs n'ont pas vu la même Tunisie. Dans une tribune publiée mercredi 26 janvier dans *Libération*, Yves Aubin de La Messuzière, ancien ambassadeur de France en Tunisie de 2002 à 2005, affirme que « *les autorités politiques françaises* » étaient « *parfaitement informées des dérives du système Ben Ali* » et que l'expertise des diplomates a été « *négligée* ». Selon l'ancien directeur Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère des Affaires étrangères (1999-2002), « *les rapports diplomatiques mettaient aussi l'accent sur l'exaspération et le mal-être de la jeunesse tunisienne* », ainsi que sur « *la prévarication et le développement d'un système de prédation du secteur privé de l'économie par le clan Trabelsi* ».

« *L'analyse diplomatique privilégiait le risque de mouvements sociaux à la menace islamiste* » affirme-t-il encore. « *Les premières déclarations françaises, au lendemain de la chute de Ben Ali, n'ont pas été à la hauteur* ». (...). Autre ancien ambassadeur en Tunisie, l'Amiral Lanxade fait le même constat : « *Depuis des années, les autorités françaises n'ont pas agi convenablement avec la Tunisie. Au lieu de dire, il y a longtemps déjà, au président Ben Ali, "attention, vous allez dans le mur", nous n'avons rien fait...* »

Source : Article « *Révolte-en-Tunisie-valse-des-ambassadeurs-au-Quai-d-Orsay* », site Internet de Marianne 2, Régis Soubrouillard 27 janvier 2011

a) Un Quai d'Orsay sourd et aveugle ?

L'appareil diplomatique sait-il déceler les « signaux faibles », ces catalyseurs imperceptibles qui vont provoquer la mise en œuvre des tendances lourdes sous-jacentes ? Sait-il formuler des préconisations opérationnelles pour la prise de décision ?

Michèle Alliot-Marie, alors ministre en charge des affaires étrangères, a ainsi pu affirmer : « *Non, en janvier il n'y avait pas dans les notes et télégrammes de quoi anticiper ce qui se passe aujourd'hui dans le monde arabe. La France n'a pas su comprendre ce qui était en train de se produire. Pas plus qu'aucun autre pays d'ailleurs. Est-ce que cet aveuglement général nous excuse ? Évidemment pas. Cela nous oblige à réfléchir sur les causes profondes de ce manque de discernement qui ne date pas d'hier.* ».

L'ambassadeur à Tunis a été personnellement mis en cause par la presse pour son aveuglement, avec la parution d'extraits (partiels) de télégrammes (voir en particulier les articles du journal *Le Monde* du 27 janvier 2011¹) lesquels donnaient une vision rassurante de la situation tunisienne et de la possible reprise en main par le régime en place.

Comme l'ont souligné la totalité des personnes auditionnées par votre rapporteur, cet « **aveuglement** » était **largement collectif**, et également distribué entre les différentes diplomaties, qu'elles soient française,

¹ http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2011/01/27/tunisie-l-ambassadeur-de-france-pensait-que-le-regime-de-ben-ali-tiendrait_1471201_1466522.html

britannique ou américaine, notamment. Ainsi, si des liens historiques et économiques privilégiés auraient dû permettre à la France de mieux déceler les changements profonds et irréversibles à l'œuvre en Tunisie, force est de constater que la diplomatie britannique, dans une situation symétrique en Égypte, n'a pas su mieux anticiper les mouvements à l'œuvre dans ce pays.

Par ailleurs ces critiques, ressenties comme profondément injustes par les diplomates, ont donné lieu à de vives réactions.

M. Yves Aubin de la Messuzière, ancien ambassadeur, a ainsi déclaré lors de son audition devant votre commission : « *La chute du régime Ben Ali a pris tout le monde par surprise. (...) Il est clair que tout le monde a été surpris, y compris les acteurs eux-mêmes, de ce bouleversement politique. Le véritable acteur majeur de la chute du régime est sans doute les réseaux sociaux dont Facebook.*

« *Je suis choqué que l'on ait cherché à **se défausser sur les diplomates.** La correspondance de notre ambassadeur à Tunis a été publiée de manière tronquée. Je puis vous assurer que l'ensemble des facteurs qui ont conduit à cette révolution démocratique - la nature du régime, l'évolution de la société, le chômage des diplômés, le mal-être de la jeunesse - ont été analysés de manière approfondie ces dernières années. ».*

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, plusieurs personnalités ont insisté sur la nécessité d'une bonne **gestion des ressources humaines** au Quai d'Orsay, soulignant qu'il existait des nominations d'ambassadeurs plus heureuses que d'autres, que les « contre emplois » étaient possibles, voire fréquents, et toujours désastreux. Le facteur humain serait décisif dans la qualité du travail effectué sur le terrain et, partant, dans la qualité des informations transmises par les postes. La maîtrise linguistique a été plusieurs fois mise en avant comme une nécessité absolue pour les diplomates en poste notamment dans le monde arabe.

Certains mettent plutôt en cause l'incapacité des responsables politiques à exploiter les informations délivrées par les postes.

b) Des messages inaudibles ?

C'est sans doute le groupe de diplomates *Marly* qui a formulé les plus vives critiques à cet égard, en estimant que « *les diplomates sont désignés comme responsables des déconvenues de notre politique extérieure. Ils récusent le procès qui leur est fait.* »

« *Un WikiLeaks à la française permettrait de vérifier que les diplomates français ont rédigé, comme leurs collègues américains, des textes aussi critiques que sans concession. Or, à l'écoute des **diplomates, bien des erreurs auraient pu être évitées, imputables à l'amateurisme, à l'impulsivité et aux préoccupations médiatiques à court terme.*** ».

C'est dans ce contexte que la presse a fait état de l'existence d'une note de deux pages du CAP¹, rédigée en février 2005, par le chercheur Olivier Roy, estimant que « **la démocratisation du Moyen-Orient est incontournable, malgré la montée des islamistes** », que « *les régimes autoritaires ont failli* » et qu'ils « *ne sont plus un rempart contre l'islamisation* », faisant état de « *la corruption des élites dirigeantes* ». La note estimait que « *le concept d'État islamique n'est plus à l'ordre du jour* », et que, « *sur le long terme, c'est la voie turque qui se profile.* ».

Cette analyse, formulée dès 2005, visionnaire et frappante de lucidité, a-t-elle pour autant été totalement négligée par le pouvoir politique ?

Un article de Sophie Basis² décrivait en 2009 avec lucidité l'évolution du régime tunisien : « *Le niveau actuel de **corruption** et le contrôle **policier** de plus en plus maniaque de la population sont en train de saper la popularité dont jouissait le chef de l'État jusqu'à ces dernières années. (...) Mais si le régime se révélait incapable d'honorer sa part du contrat implicite passé avec la population : lui assurer une amélioration régulière du niveau de vie et le maintien d'une protection sociale que nombre de pays du Sud lui envient contre son allégeance absolue aux gouvernants, le relatif consensus qu'il a réussi à construire **pourrait voir ses jours comptés.*** »

Lors de son audition précitée devant votre commission, M. Yves Aubin de la Messuzière a affirmé que le président Chirac, au cours d'une visite officielle en Tunisie alors qu'il était ambassadeur à Tunis, avait affirmé : « *Ce régime se perdra par la corruption* ».

La question réside-t-elle alors dans la difficulté à intégrer des analyses par trop nouvelles ? Un récent article d'Olivier Kempf, « *Surprise et renseignement* », explique la surprise face aux événements en Tunisie non pas par le manque de renseignements, mais bien plutôt par **l'incapacité des destinataires de ces messages à les recevoir** : « *L'échec du « renseignement » stratégique ne tient probablement pas à un accès déficient à des informations : celui qui voulait voir aurait vu, même en sources ouvertes. Non, la déficience tient au filtre qui a empêché de voir. Et ce filtre, en l'espèce, est **idéologique**, avec l'obsession de la menace islamiste* ».

Ces interrogations soulignent parfaitement que, si toute politique internationale vise la stabilité, garante du développement, elle ne doit pas pour autant tomber dans l'écueil de l'immobilisme. Toute la difficulté est de gérer dans le temps une dynamique de stabilité qui puisse intégrer le changement dans les périodes de crise.

Comment sortir du tropisme du *statu quo*, force de rappel naturelle des grandes diplomaties ?

Quels enseignements de long terme peut-on tirer de cet épisode difficile ?

¹ Document mis en ligne par le site Rue89¹,

² La Tunisie après les élections de 2009, Mme Sophie Basis (directrice de recherche à l'IRIS)

Le principal enseignement est incontestablement la grande difficulté d'articulation entre l'expertise diplomatique et la prise de décision qui relève des responsables politiques.

2. La gouvernance des crises est-elle trop contingente ?

a) Le poids des contingences dans la prise de décision

Le poids d'éléments contingents, des relations personnelles, dans la prise de décision, au détriment des analyses prospectives charpentées et réfléchies, a souvent été mis en avant par les personnes entendues par votre rapporteur comme l'une des principales explications de l'incapacité à anticiper.

Ainsi certains estiment que le système français d'analyse stratégique, caractérisé par son étroitesse et son « entre-soi », soumet en conséquence les décideurs à une certaine contingence : contingence en particulier de connexions par trop personnelles entre le pouvoir politico-administratif et les mondes du savoir universitaire ou de l'expertise. La nature décrite comme parfois erratique des circuits élyséens de remontée de l'information et d'analyse ont conduit, d'après certains, la France à adopter, dans la première phase de ces révolutions arabes, des positions fragiles et instables, à l'image de ces circuits communicationnels. Certains mettent en avant un effet « *dîner en ville* » ou « *visiteurs du soir* » dans les prises de décision.

S'il est souhaitable que le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères disposent du plus grand nombre d'éclairages de toutes sortes, l'expertise des services en charge de l'analyse stratégique doit naturellement rester au fondement des décisions.

Ces faits ne montrent-ils pas en effet la nécessité d'un « filtre » ou d'une « synthèse » au plus haut niveau de l'État ?

b) La dictature de l'urgence et l'impossibilité du temps long

Certains estiment que par nature, l'urgence, humanitaire, médiatique, politique, soumet les décideurs à une telle pression qu'une prise de décision s'enracinant dans l'expertise des services est quasiment impossible en période de crise : ce serait une vue de l'esprit que d'imaginer qu'il reste, dans de telles circonstances d'urgence, du temps pour la réflexion.

Bruno Tertrais, expert à la Fondation pour la recherche stratégique, et ancien membre de la commission du Livre blanc, écrit ainsi, dans un article récent¹ : « *nous ne manquons pas de bons analystes, au sein ou en dehors des gouvernements, mais ils ne sont pas toujours écoutés. Leurs productions ne parviennent pas toujours aux décideurs. Et lorsqu'elles atteignent leurs bureaux, elles sont souvent classées dans la case « non prioritaire ».* Dans les

¹ Paru dans le monde du 3 mars 2011

pays modernes, la gestion des affaires à court terme prend toujours le pas sur le long terme ; ce que Gilles Finchelstein a appelé la « Dictature de l'urgence » est vrai en diplomatie comme ailleurs. ».

**B. DES CRITIQUES DE FOND RENOUVELÉES DANS LE CADRE DU
« PRINTEMPS ARABE »**

**1. La sclérose d'une pensée monolithique, de statu quo, voire
confisquée par les « mandarins » ?**

La plupart des personnalités auditionnées par votre rapporteur mettent en avant, à la faveur du « printemps arabe », de nouvelles critiques de fond de la pensée stratégique française, qui n'avaient pas forcément été conceptualisées en 2008.

a) Un trop grand conformisme intellectuel

Certains jugent urgent de sortir du cercle trop restreint des interlocuteurs et experts « habituels » de l'analyse stratégique, afin de favoriser le bouillonnement créatif propice à l'émergence d'une pensée de « rupture ».

Plusieurs interlocuteurs ont souligné la « discipline » ou le conformisme de la pensée stratégique française par rapport à la vision officielle : en matière de défense, la dissuasion nucléaire aurait longtemps agi comme un couvercle conceptuel ; en matière de géopolitique, certains sujets auraient été bannis du champ des réflexions. Ainsi à une époque il était « interdit », car politiquement incorrect, de s'interroger sur l'avenir de la politique agricole commune, pour éviter notamment tout phénomène d'autoréalisation.

La France ne serait pas un pays « libéral », où la dissidence intellectuelle serait bien acceptée : la pensée contestataire n'aurait en quelque sorte pas droit de cité. En outre, les thèses par trop subversives se paieraient parfois du prix de la disparition des contacts et informateurs privilégiés dans les pays concernés, ou encore au prix d'une belle « carrière » dans l'administration¹....

Ce biais tendrait à développer un certain dogmatisme, ou « enfermement systémique », ne permettant pas d'identifier les signes avant-coureurs du changement. La pensée serait par nature plus propice à la pure extrapolation des tendances actuelles qu'au décèlement précoce des tournants stratégiques.

Par exemple, M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, a décrit à votre rapporteur une sorte d'a priori mental enfermant les représentations des responsables politiques et de la classe médiatique

¹ Voir à ce sujet le rapport Bauer précité

française. Cette vision - cette idéologie même – est celle d'une évolution inéluctable du monde vers la démocratie, sous influence ou ingérence occidentale, comme aboutissement ultime de l'Histoire. Une telle vision, qui assigne à la diplomatie française une « mission » particulière (propager les valeurs occidentales universelles de la démocratie et de l'état de droit avant même la défense des intérêts vitaux de la France), vision reprise et diffusée presque inconsciemment par les médias, qui en sont imprégnés, empêche souvent de considérer les nouveaux rapports de puissance sous un angle réaliste.

Cette vision universaliste, et son corollaire, la vision humanitariste et « droit de l'homme » des relations internationales, honorables en elles mêmes peuvent, si elles sont considérées comme devant se substituer à la vision réaliste des relations internationales, empêcher un regard lucide, documenté, analytique, des relations internationales et une action efficace.

La pensée stratégique française risquerait ainsi d'être handicapée...

Ce schéma mental serait particulièrement inadapté à une époque de compétition où les puissances occidentales ont perdu le monopole du pouvoir et de l'influence, où le nombre des acteurs (publics ou non) a décuplé, et où la redistribution de la puissance en cours avec la montée des émergents (qui ne se limitent pas aux BRICS).

Dans un tel contexte, il serait urgent de revenir à l'analyse des jeux de puissance et d'influence actuels et futurs au sein du G20, de l'OMC, dans la réalité économique, sur les marchés, et de ne pas se laisser enfermer par les explications « idéologiques » ou conceptuelles traditionnelles.

b) Une administration de statu quo, rétive par nature à l'émulation créatrice ?

L'administration française est-elle par nature rétive à la rupture conceptuelle, administration de gestion de l'existant, centrée sur le maintien du statu quo, et non d'innovation, incapable de pensée créatrice ?

Sous le chapitre « *Une absence de capacité d'analyse prospective* », le rapport Bauer précité juge que la nature même de l'administration française (et donc du Quai d'Orsay, notamment), administration d'exécution, l'empêche de formuler une pensée prospective :

*« Dans l'administration française actuelle, il s'agit, presque partout, d'un constat d'absence, pas de carence. Il ne s'agit pas d'abord d'inertie administrative et budgétaire mais de la logique profonde d'administrations d'exécution. Cette logique profonde façonne les hommes et les carrières. Dans le déroulement de celles-ci, rien n'encourage l'intérêt pour la prévision ni n'en récompense la pratique, même fructueuse. **L'absence d'analyses prospectives n'est pas, en France, un défaut de notre organisation administrative mais son produit direct.** Dans ces conditions, y porter remède*

n'est pas d'abord une question d'organisation comme le montre l'échec de la plupart des tentatives : c'est une question de sociologie bureaucratique et donc de pouvoir. ».

Certaines personnalités auditionnées ont mentionné l'existence d'un possible « *syndrome d'Hérodote* » au sein de la haute administration et du corps diplomatique, défini en ces termes : décrivant aux Athéniens la supériorité militaire des Perses, Hérodote le paya de l'exil. En d'autres termes, émettre des analyses par trop dérangeantes ou discordantes avec la version officielle ne serait pas forcément la meilleure façon de faire carrière...

Il faut toutefois noter que cette critique est formulée de façon tout aussi virulente à l'égard des **autres grandes diplomaties** à qui il est également reproché leur **aveuglement par volonté de maintien du statu quo**. Ainsi un récent article de *Foreign Affairs*¹, publié après l'éclosion du printemps arabe, va-t-il jusqu'à incriminer la volonté britannique et américaine d'éliminer toute incertitude et toute fluctuation dans les relations internationales comme un facteur aggravant, voire **une cause**, de l'éclosion des révolutions : « *Les hommes politiques britanniques et américains ont longtemps promu des politiques visant à éliminer les fluctuations ; (...) ceux qui s'attachent à empêcher toute volatilité accroissent paradoxalement la probabilité qu'un risque mineur ne cause une explosion majeure* ».

c) Des structures trop déconnectées de la recherche universitaire ?

Dans une contribution écrite remise à votre rapporteur, Nicolas Leron, jeune doctorant,² juge quant à lui criante l'absence de porosité entre le monde universitaire et les structures administratives françaises en charge de l'anticipation :

« L'enjeu réside dans ce lien entre la recherche académique et l'action administrative et politique. Il est vrai que la production des élites en France, en grande partie captée par l'ENA et les autres grands corps, accentue la difficulté de réaliser ce lien avec l'Université. (...) Le problème réside dans le quasi-monopole des hauts fonctionnaires ou la distinction quasi-essentialiste entre les titulaires et les contractuels au sein de l'administration centrale. La directrice actuelle du Policy Planning Staff du Département d'État américain est Anne-Marie Slaughter, éminente universitaire spécialisée en droit et en relations internationales. Le problème est qu'en France un tel profil est, même sur le papier, difficilement envisageable.

« La situation quasi-monopolistique des énarques sur les hauts postes au sein de l'administration aboutit mécaniquement à la quasi-uniformité des

¹ *The black swan of Cairo*, Nassim Nicholas Taleb and Marc Blyth, *Foreign Affairs* May June 2011, p. 33 et suivantes

² Doctorant en sciences politiques au centre d'études européennes de Sciences Po, auteur d'un article « *Prospective stratégique : Quel outil pour la politique étrangère de la France ?* », secrétaire général de « *nonfiction* », structure associative.

profils, et donc de leur formation intellectuelle et méthodologique. Le savoir et le savoir-faire de la recherche universitaire est ainsi quasi-absent des processus de réflexion, de décision et d'implémentation au sein de notre système administratif et politique. Tel est, selon moi, le nœud de la problématique de l'anticipation. ».

La distance entre chercheurs et responsables politiques pourrait, pour d'autres, s'expliquer par une méfiance réciproque et cumulative, comme l'estime M. Pascal Boniface, directeur de l'IRIS¹ :

*« Les responsables ministériels, de gauche comme de droite, n'ont pas une tendance naturelle à accepter la contradiction, souvent ressentie comme une remise en cause de leur action ou animée par des arrière-pensées inavouables, plus rarement comme un souci de mieux formuler des diagnostics exacts. À cela s'ajoute une **méfiance réciproque** entre le monde universitaire et les responsables de la mise en œuvre de la politique étrangère française. Certains universitaires estiment en effet que leur **indépendance** serait compromise s'ils travaillaient avec l'exécutif. D'autres ont une vision purement théorique de leur travail et, au nom de la rigueur scientifique, se tiennent à très large distance de tout problème d'actualité ou concret. ».*

Une des clés du problème serait, d'après Mme Marie Mendras, la revalorisation du statut des experts et des chercheurs auprès des responsables politiques, et la meilleure reconnaissance de leur expertise.

d) L'effet conformiste d'un réseau d' « experts mandarins » ?

Un autre biais de la pensée stratégique française serait lié à l'étroitesse du nombre des intervenants reconnus, qui ne favoriserait pas la diversité et la priverait de la richesse du renouvellement et de la confrontation des idées.

Certaines personnes rencontrées par votre rapporteur vont jusqu'à stigmatiser **l'existence d'un « effet mandarin »**, c'est-à-dire la constitution progressive et mécanique d'un réseau d'experts attitrés, titulaires ou en quelque sorte propriétaires d'un sujet, et le développement corrélatif d'une utilisation « pavlovienne » par le pouvoir politico-administratif de ces experts attitrés, devenus des « mandarins », qui produirait mécaniquement un certain conformisme intellectuel.

Le scénario serait le suivant : sur tel pays, sur tel sujet, le pouvoir politico-administratif, par « réflexe », ferait appel à tel expert reconnu. Cela se vérifierait également avec les médias, ce qui entretiendrait, en retour, cet « effet mandarin ». La qualité et la compétence de ces experts n'est pas en cause, mais le phénomène de formation d'une pensée unique ou d'une expertise unique par secteur de savoir. Ce mécanisme revient à masquer artificiellement la complexité du réel, pour ne restituer qu'un seul angle de vue, partiel.

¹ En éditorial de « La France en 2030 ».

En outre, selon les tenants de cette thèse, les experts « attitrés » n'obtiendraient ce statut d'expert « reconnu » qu'à un stade relativement avancé de leur carrière, pour occuper cette position ensuite parfois pendant plusieurs décennies. Il en résulterait une « fraîcheur » moindre du savoir analytique qu'ils délivrent au pouvoir politico-administratif, et un moindre renouvellement de leurs paradigmes. L'absence de pluralité et d'hétérogénéité des sources, mais aussi de multiplicité de générations des savoirs constitueraient, dans cette optique, un autre facteur de sclérose de la fonction d'anticipation stratégique.

2. L'avènement des nouveaux médias : une irruption irrépressible mais mal appréhendée ?

Le diagnostic de l'émergence d'acteurs non étatiques et du caractère désormais global des crises, rappelé ci-dessus, avait déjà été posé en 2008 lors de la rédaction des Livres blancs. L'irruption d'Internet, du cyberspace, comme nouveau « théâtre » de conflit, est désormais pris en compte par la doctrine.

Le cyberspace crée de nouvelles vulnérabilités du fait de la dépendance croissante des États, des institutions et des entreprises aux systèmes d'information : nouvelles failles possibles, nouvelles opportunités d'attaques multiples. C'est aussi le nouveau champ des luttes d'influence et de puissance.

Internet est enfin, et c'est plus récent, en passe de devenir **un nouvel acteur politique**. La liberté d'expression et la rapidité de la diffusion de l'information caractérisent en effet Internet en général, et les réseaux sociaux en particulier.

Facebook est devenu le lieu où se propage l'information, où se structure la contestation, mais également où **s'organise l'action**. Le puissant outil politique d'organisation du monde réel qu'il s'était révélé être, pour la première fois, lors de la première campagne électorale de Barack Obama, a donné son plein potentiel dans les révolutions arabes du début 2011.

Les réseaux sociaux ont émergé avec brutalité comme des acteurs politiques d'autant plus difficiles à saisir, à comprendre et à maîtriser qu'ils sont globaux, décentralisés, polymorphes, polycentriques, insaisissables car en constante évolution et, par essence, utilisés par les plus jeunes générations, frange la plus contestataire de la « rue arabe » et mal maîtrisés, en partie pour une question de génération, par les élites.

Il est particulièrement frappant à cet égard d'entendre le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, ouvrir le colloque du 16 avril dernier sur le printemps arabe en rendant hommage à Khaled Saïd, jeune blogueur d'Alexandrie assassiné par les forces de l'ordre égyptiennes !

La révolution égyptienne, les révoltes arabes ont ainsi pu être qualifiées de « révolutions 2.0 », par référence au « web 2.0 », l'Internet participatif où le contenu est directement généré par les internautes.

Il est significatif aussi de voir qu'une des mesures de rétorsion du régime égyptien ait été la coupure d'Internet pendant 6 jours, pour les neuf dixièmes des 23 millions d'internautes égyptiens ayant un accès occasionnel ou régulier au Web — dont cinq millions d'inscrits au réseau social *Facebook* !

Coupure rapidement contournée par l'inventivité des internautes, comme le décrivent les commentateurs :

LA RÉVOLUTION ARABE, FILLE DE L'INTERNET ?

(extrait d'article)

Revenons d'abord à cette fameuse coupure d'Internet. Le 2 février, après cinq jours d'interruption, les autorités égyptiennes choisissent de rétablir l'accès au réseau. La veille, Google avait lancé la possibilité de « tweeter » par téléphone, contournant ainsi le blocage. Il suffit aux opposants égyptiens d'appeler un numéro téléphonique pour laisser des messages vocaux, qui sont aussitôt retransmis sur *Twitter*. L'occultation numérique des événements n'est alors plus possible ; **l'arrestation de Wael Ghonim**, le responsable marketing de Google au Proche-Orient (qui sera **porté en triomphe sur la place Tahrir après sa libération**), se révèle vite totalement inadaptée à la situation. Le régime a tenté d'étouffer Internet comme il cherchait à se débarrasser de témoins gênants en mettant au secret les journalistes qui couvraient les manifestations. **Mais le réseau des réseaux n'est-il pas, par nature, incontrôlable ?**

mardi 15 février 2011, Marie Bénilde, <http://blog.mondediplo.net>

C'est aussi *Facebook* que choisit la contestation syrienne, le 8 mai 2011, pour détailler pour la première fois, sur la page « *Syrian revolution 2011* » ses propositions de sortie de crise à destination du pouvoir. « *La solution est simple : arrêtez de tirer sur les manifestants, laissez se dérouler les manifestations pacifiques, détachez toutes vos photos et celles de votre père, libérez tous les détenus politiques, instaurez un dialogue national, autorisez le pluralisme politique et organisez des élections libres et démocratiques dans six mois* ».

La plupart des témoignages s'accordent à dire que **les réseaux sociaux ont joué un rôle crucial dans la mobilisation**, en Égypte comme en Tunisie ou dans les autres pays concernés. Pour exprimer leur révolte, se regrouper de façon affinitaire ou se conforter dans l'action, des groupes ont été créés sur *Facebook* ; *Twitter* était utilisé, de façon plus marginale, pour lancer des alertes, notamment à l'extérieur du pays.

Pourtant, comme en attestent les nombreuses arrestations de journalistes ou le brouillage des émissions d'*Al Jazira* sur un des satellites dépendant de l'État égyptien, c'est essentiellement **de la télévision et de la presse** que les autorités se sont le plus méfiées, répondant en cela à d'anciens réflexes en partie dépassés.

Il faut dire que la chaîne n'a, depuis sa création, cessé d'accroître son rôle politique en s'affranchissant de plus en plus de l'information diffusée par les pouvoirs en place. Ce rôle est analysé notamment par la politologue Claire Gabrielle Talon¹, qui décrit le choix d'un journalisme engagé, qui a permis à la chaîne de jouer un rôle essentiel dans la diffusion de la révolte et de s'imposer comme un acteur démocratique à part entière dans la région.

« Le choix d'une couverture continue des événements permet à Al-Jazira d'informer en direct les manifestants massés sur la place Tahrir des violences qui se déroulaient sur ses bords, quitte à alimenter des mouvements de panique. Au Caire et jusque dans les rues de Benghazi, des écrans improvisés sur des toiles et des pans de mur permirent aux émeutiers de suivre sur la chaîne, transformée en tribune pour les opposants, l'évolution réelle des événements. Ce faisant, Al-Jazira questionnait pour le monde entier le rôle du journaliste d'information : est-il un observateur impassible ou un acteur engagé des processus de libération démocratiques ?

« Al-Jazira apparaît à cet égard comme un objet médiatique doublement original : îlot de liberté d'expression financé par un régime encore peu démocratique, la plus populaire des chaînes arabes s'est aussi imposée comme l'une des premières sources d'information internationales tout en défendant une pratique ouvertement engagée du journalisme d'information. Car force est de constater que son positionnement explicite n'empêcha pas la chaîne de s'imposer comme l'une des premières sources d'information internationales, souvent même avant l'Agence France-Presse (AFP). »

Une **nouvelle articulation** entre nouveaux et ancien média a d'ailleurs été mise à jour à l'occasion du printemps arabe, suivant le mécanisme suivant : des vidéos amateurs clandestines, souvent prises avec des téléphones portables, sont publiées sur des sites-relais alternatifs (comme Nawaat ou Takriz dans le cas tunisien²) puis sont signalées sur *Twitter*, pour être ensuite reprises sur les réseaux sociaux (*Facebook*) et les sites de partage de vidéos (*YouTube*..) et finalement diffusées en masse sur les écrans d'*Al Jazira*, qui leur donneront alors un véritable écho national et international.

Les réseaux sociaux ont donc joué un rôle d'alerte, de relais d'information, mais aussi d'organisation de la contestation, espace de liberté qui échappe au contrôle du pouvoir. D'une façon générale, ce rôle crucial n'avait pas été anticipé par les analyses trop classiques sur le rôle des différents acteurs.

Face à ces critiques multiformes et renouvelées, votre rapporteur a tenté de mesurer la réalité de l'effort de renforcement de la capacité d'anticipation stratégique depuis 2008 : ce renforcement apparaît très inégal.

¹ Voir l'article « Al Jazira à l'épreuve du Qatar », *Le Monde* 11 avril 2011 (site Internet du monde)

² Source : article de Benjamin Barthe dans *Le Monde*

III. UN RENFORCEMENT INÉGAL DES DIFFÉRENTES STRUCTURES EN CHARGE DE L'ANTICIPATION

Comment la capacité d'anticipation stratégique a-t-elle été renforcée depuis 2008 ? Comme l'ont parfaitement résumé plusieurs des personnalités entendues dans le cadre de la préparation de ce rapport : « *Malgré la volonté politique, indéniable, il n'y a pas eu de réel changement depuis 2008.* ». Ce constat recouvre pourtant des réalités un peu plus nuancées.

L'examen des faits amène à poser un diagnostic clair : contrairement à la réforme du renseignement, **il n'y a pas eu depuis 2008 de réelle accentuation de l'effort en matière d'anticipation stratégique**. Il faut souligner toutefois d'emblée la difficulté qui s'attache à appréhender et à structurer une matière par nature plus « immatérielle » que le renseignement.

A. UNE PRISE EN COMPTE INDÉNIABLE DE CETTE FONCTION AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1. Le renforcement des capacités du ministère de la défense : consolidation et coordination

Depuis 2008, et dans la lignée de l'impulsion donnée par le Livre blanc, le ministère de la Défense a engagé un processus **de consolidation de la fonction de prospective**, en réorganisant et accroissant les moyens qui lui étaient dédiés, tout en faisant émerger un réseau entre les différentes entités du ministère, favorisant l'approche multidisciplinaire.

On peut souligner en particulier la création, en 2010, du Comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense (CCRP).

a) *Le CCRP, organe de « gouvernance » de la recherche stratégique de défense*

Créé en septembre 2010, le CCRP est un organisme de « gouvernance » de la prospective de défense, qui a pour mission d'animer la recherche stratégique et la prospective et de développer sa **cohérence** globale. Il tend à renforcer l'intégration des différents travaux du ministère, et agit autant dans le cadre national qu'international.

Ce comité, qui dispose d'un secrétariat permanent assuré par la délégation aux affaires stratégiques, réunit, en sous-comités spécialisés, tous les acteurs concernés du ministère (représentants de la direction des affaires stratégiques, de l'état-major des armées, de la direction générale de l'armement, du secrétariat général pour l'administration et de la direction de l'enseignement militaire supérieur). Il peut consulter, en tant que de besoin, les états-majors de chacune des armées, la direction générale de la sécurité

extérieure, la direction du renseignement militaire, la délégation à l'information et à la communication de la défense.

Parmi ses missions figure la **coordination** des études prospectives du ministère de la défense : identification d'axes annuels prioritaires de recherche, élaboration d'un programme annuel des études prospectives de défense à caractère politico-militaire, économique et social, proposition de partenariats avec les organismes ou institutions en charge d'études politiques et prospectives. Ces orientations stratégiques prennent en compte les besoins spécifiques des différentes parties prenantes (DAS, Etat-major, DGA, Secrétariat général) et traitent tant de l'actualité stratégique que de dossiers de fond : lutte contre la prolifération, terrorisme, PESDC...

Il définit le contrat d'objectifs et de moyens de l'IRSEM et est chargé d'élaborer les positions « défense » en liaison avec le Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS).

MISSIONS DU CCRP

Arrêté du 15 octobre 2010 portant création au sein du ministère de la défense d'un comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense, art. 2 :

Le CCRP : - Anime la prospective de défense et veille à la cohérence globale des travaux dans ce domaine ; propose au ministre de la défense la politique générale en matière de réflexion stratégique du ministère de la défense, et notamment la politique générale en matière d'études stratégiques ;

- Soumet à l'approbation du ministre de la défense le contrat d'objectifs et de moyens de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) ;

- Élabore un bilan annuel des actions réalisées qu'il adresse au ministre de la défense ;

- Prépare la position du ministère de la défense auprès du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS) et participe aux travaux interministériels en matière de recherche stratégique et de prospective de défense.

b) La consolidation des moyens propres de la direction aux affaires stratégiques (DAS) dans le cadre du programme budgétaire 144

S'appuyant sur les préconisations du Livre blanc, qui disposait explicitement que « *Les capacités d'analyse stratégique et de prospective du ministère seront accrues et placées sous un pilotage unique, assuré par la délégation aux affaires stratégiques* », la DAS a elle-même renforcé ses capacités depuis 2008.

La DAS préside le comité directeur du CCRP ; son directeur est le gestionnaire du programme budgétaire 144 « *Environnement et prospective de la politique de défense* » ; elle dispose à ce jour de 132 personnels.

L'action « analyse stratégique » du programme 144 qui regroupe les crédits d'études est dotée de 4,5 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011, en forte augmentation (3,5 millions d'euros en 2010). Les subventions aux publications de recherche stratégique sont maintenues en loi de finances pour 2011 à 200 000 euros, comme en 2010.

En 2007, la prospective disposait d'un maigre budget et employait 3 personnes seulement ; aujourd'hui une sous-direction entière lui est consacrée. A l'été 2009, une nouvelle sous direction « Politique et prospective de défense » a en effet été créée au sein de la DAS, des personnels ont été recrutés et des moyens spécifiques mis en œuvre. Cette sous-direction est chargée de conduire des analyses prospectives transverses et thématiques, de participer aux travaux de réflexion et d'anticipation stratégiques, aux travaux capacitaires et technologiques et de développer les échanges avec les futures élites étrangères pour diffuser la pensée stratégique française.

En outre, un effort particulier a été fait pour conduire des réflexions transversales, sur de nouveaux sujets. Ainsi par exemple des experts sectoriels ont été recrutés (Afghanistan, enjeux religieux...), le fonctionnement en réseau a été développé avec les autres institutions de recherche.

Les sujets d'étude ont été **élargis**, à des sujets globaux comme la crise financière internationale, (résilience des pays émergents, impacts sur l'appareil de défense...), ou à des approches régionales (par exemple sur la zone « *Afpak* », Afghanistan/Pakistan, « évolution de la relation militaires – civils », « politique étrangère indienne » dans la zone...).

Les réflexions stratégiques à caractère **transversal** se multiplient sur des thèmes tels que : « La gouvernance mondiale », « La sécurité environnementale », « La résilience », « L'externalisation », etc.... Le but est d'élaborer des documents courts et conclusifs.

Pour rendre plus opérationnelle la recherche stratégique, le document « *Perspectives géostratégiques à 30 ans* » a été rénové et est désormais nourri d'un éclairage amont, et élaboré avec des outils et des méthodes nouveaux, comme la construction systématique de scénarii, la constitution de laboratoires de travail en groupe, le développement d'outils de veille nouveaux....

Comme les auditions menées par votre rapporteur l'ont révélé, depuis le Livre blanc, les activités ont été réorientées au profit systématique d'une **logique d'aide à la décision** : les productions sont pensées dès l'origine pour faire l'objet d'une exploitation directe par les décideurs. Dans cette optique, l'accent est mis sur les études plus opérationnelles, à un terme plus rapproché.

La DAS s'appuie sur la commande d'études extérieures à des centres de recherche, cabinets d'experts, instituts, pour un montant de 4,2 millions d'euros en 2011. En 2011, près de 85 études devraient être commandées. En outre la diffusion de ces études fait l'objet d'un soin particulier puisque 200 d'entre elles ont été numérisées et diffusées sur le site Internet de la DAS et en intranet (intradef). La DAS passe également des marchés pour des « Observatoires pluriannuels ».

Enfin, la DAS a renforcé depuis 2008 ses relations avec des partenaires étrangers, en particulier avec les Etats-Unis et le Royaume Uni, et engagé une étude prospective conjointe franco-allemande sur la marine chinoise. Le projet annuel de performances du programme 144 dans le projet

de loi de finances comporte d'ailleurs un indicateur relatif au **taux de coopération européenne** en matière d'études prospectives et stratégiques, dans lequel sont comptabilisées les études « à thématique européenne » menées soit avec un centre de recherche européen, soit avec plusieurs centres de recherche, dont un européen. Selon cette définition, le taux de coopération prévisionnel est de 33 % en 2010, de 35 % en 2011, pour une cible de 39 % en 2013.

c) La création d'un pôle « prospective » auprès du chef d'État-major des armées

Un **pôle de prospective stratégique** a été créé auprès du chef d'État-major des armées à l'été 2010. Il travaille en réseau avec les autres cellules de prospective du ministère (DAS, DGA, Secrétariat général, etc...). Le CICDE est placé sous sa tutelle. Son rôle est complémentaire de celui de la DAS, en ce qu'il est axé plus particulièrement sur la stratégie militaire et la construction de l'outil de défense.

Cette cellule peut se décrire comme des « *phares à longue portée*¹ » éclairant l'avenir au bénéfice du chef d'État-major des armées.

Il faut aussi citer le rôle du **Groupement d'anticipation stratégique**, le GAS, qui se réunit tous les 6 mois autour du chef d'État-major les différentes structures en charge de la prospective et passe en revue les sujets pour définir et hiérarchiser les priorités.

Enfin, des **cellules d'anticipation stratégique** (CAS) peuvent être créées pour suivre telle ou telle crise en particulier et suivre son évolution dans la durée, sur la base de réunions mensuelles (le type de sujets traités peut être par exemple le nucléaire iranien, ou AQMI dans la zone sahélienne...).

d) La montée en puissance de L'IHEDN

En 1948, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) succède au Collège des hautes études de défense nationale, fondé par l'amiral Castex en 1936. Cet institut a vocation à **former de hauts responsables**, civils et militaires, **aux questions de défense** appréhendées dans une vision dépassant le seul cadre militaire et de promouvoir, au sein de la Nation, toutes connaissances utiles en la matière.

Accomplissement d'une démarche menée sous l'égide du concept de défense globale, l'IHEDN est placé sous la tutelle du Premier ministre en 1979. En 1997, l'Institut devient un établissement public administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

S'inscrivant dans la logique nouvelle de sécurité nationale proposée par le Livre Blanc, **la réforme de l'IHEDN** l'a conduit à fusionner, au mois de janvier 2010, avec le Centre des hautes études de l'armement (CHEAr). L'IHEDN contribue désormais aux formations organisées par le ministère des

¹ Expression utilisée par le contre-amiral de Oliveira pendant son audition

Affaires étrangères et européennes et s'est rapproché de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Conforté dans son identité, le nouvel IHEDN forme, désormais, un pôle "défense-affaires étrangères", lieu de formation, de réflexion et de débats de haut niveau sur les questions de défense et d'affaires internationales, ouvert sur le monde et ancré dans l'espace européen.

Ses missions ont en effet été **élargies** aux questions de politique étrangère, d'armement et d'économie de défense.

À ce titre, l'Institut réunit des responsables de haut niveau appartenant à la fonction publique civile et militaire ainsi qu'aux différents secteurs d'activité de la Nation, des États membres de l'Union européenne ou d'autres États, en vue d'approfondir en commun leur connaissance des questions de défense, de politique étrangère, d'armement et d'économie de défense.

En outre, il contribue à promouvoir et à diffuser la pensée française sur ses trois champs disciplinaires. À cette fin, il coopère avec les autres organismes chargés de la diffusion des savoirs en matière de défense et de politique étrangère, notamment les universités et les centres de recherches.

Depuis plus de soixante-dix ans, par la diversité de ses formations et de ses auditeurs, civils et militaires, français et étrangers, l'IHEDN est un lieu incontournable de diffusion des savoirs, de sensibilisation et de rayonnement.

Selon leurs champs de compétences, ses formations se déclinent en sessions nationales "*Politique de défense*" et "*Armement et économie de défense*", en sessions régionales, en cours européens et en sessions internationales.

L'Institut organise également des séminaires ciblés qui s'adressent à des publics diversifiés, élus, magistrats, préfets, jeunes de 20 à 30 ans, étudiants des universités et grandes écoles, ... ou thématiques comme l'intelligence économique ou la gestion civilo-militaire des crises extérieures.

Chaque année, l'ensemble des formations de l'Institut concerne environ 2500 auditeurs, et s'appuie sur une pédagogie originale : d'une durée compatible avec l'exercice de responsabilités opérationnelles de haut niveau, les formations reposent sur un partage d'expériences entre hauts responsables issus du service public et de la société civile qui dépasse les segmentations socioprofessionnelles et nationales.

Cette pédagogie se décline en plusieurs axes :

* les « travaux en comités » basés sur la complémentarité des profils des participants ;

* les « conférences-débats » au cours desquelles s'expriment des intervenants de haut niveau ;

* les « visites et missions d'études » sur le terrain qui permettent une approche concrète de l'enseignement dispensé ;

* les exercices de « mise en situation » de prise de décision dans un environnement stratégique et la rédaction collective de « notes de position ».

Les thèmes d'études sont définis à partir des domaines d'actualité traités sous l'angle de la politique de défense, de la politique étrangère, de la politique d'armement et de l'économie de défense.

L'IHEDN a noué des coopérations internationales avec la *National Defense University* de Washington (NDU), le *Royal College of Defense Studies* de Londres (RCDS) et la *Bundes Akademie für Sicherheit* de Berlin (BAKS).

e) *L'IRSEM, une vocation fédératrice*

Créé au sein du ministère de la Défense dans le cadre de la constitution à l'école militaire d'un « pôle universitaire de défense », l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM), a reçu pour mission de renforcer la recherche stratégique de défense française. L'IRSEM rassemble des structures de recherche existantes (CEREM, C2SD, CEHD et CHEAr¹). Sa création s'inscrit directement dans le cadre des orientations proposées par le Livre blanc (p.306 et s., « *Les instruments de la recherche et de la prospective* »).

A cette fin, quatre types d'action sont identifiés comme prioritaires, et sont menés en coordination avec le comité de conduite de la recherche et de la prospective (CCRP) du ministère de la Défense :

a) le **renforcement** de la recherche française en matière de défense, par la production d'études internes, la proposition de commande et le pilotage d'études externes, au bénéfice de l'expertise du ministère de la défense,

b) l'encouragement aux **jeunes chercheurs** sur les questions de défense, afin de favoriser l'émergence d'une relève française en matière d'études stratégiques : le programme « jeunes chercheurs » vise à encourager l'émergence d'une relève stratégique. Réunis régulièrement en séminaire, les jeunes experts de l'IRSEM bénéficient de bourses doctorales et postdoctorales, et d'un soutien à la fois financier et logistique pour conduire leurs recherches ;

c) le rayonnement et la diffusion de la pensée stratégique française en Europe et à l'**international**, ainsi que son inscription dans les réseaux internationaux en la matière, grâce à un renforcement de la relation avec le monde de la réflexion sur les questions de défense : Université, recherche, think tanks, en France et à l'étranger,

d) Le soutien à l'**enseignement militaire supérieur**

¹ *Acronymes développés en annexe du présent rapport*

L'IRSEM est constitué d'une équipe de direction, d'une direction des études rassemblant 8 directeurs de domaines d'études et d'un pool de recherche comptant 24 chargés d'études ; le tout soutenu par une équipe d'assistance à la recherche de 9 personnes. A l'horizon 2012, l'IRSEM devrait rassembler 49 personnes dont environ 35 chercheurs.

L'activité recherche de l'institut s'articule autour de 8 domaines d'études : étude des nouveaux conflits ; pensée stratégique et nouveaux concepts ; armement et prolifération ; sécurité européenne et transatlantique ; sécurités régionales comparées ; défense et société ; histoire de la défense et de l'armement ; enjeux juridiques de la défense.

L'IRSEM a été formellement mandaté pour développer les relations avec l'université, en prévision notamment de la création d'une filière ad hoc « relations internationales » ; une chaire « défense » pourrait ainsi voir le jour prochainement, en liaison avec une grande école.

f) Les autres actions menées au sein du ministère de la Défense

Depuis le Livre blanc, les missions du **Centre interarmées de concepts et de doctrines et d'expérimentations** (CICDE) ont été réorientées au profit de la prospective opérationnelle et ses personnels renforcés (34 personnes, dont 18 officiers supérieurs des 3 armées, des représentants de la gendarmerie et de la DGA, avec un accroissement prévu de 8 personnes à l'été 2012). Cet organisme a pour mission d'établir le corpus doctrinal nécessaire aux forces pour mettre en œuvre efficacement les capacités militaires, dans le cadre des missions confiées aux Armées, en dehors et sur le territoire national.

La prospective opérationnelle consiste à rechercher les différentes formes que pourraient prendre les engagements militaires futurs. Intégrée à la prospective de défense, elle a pour but d'orienter les choix du présent en éclairant les tendances probables et en imaginant les inflexions possibles de ces tendances (ruptures).

Organisme encore jeune (il a été créé par l'arrêté du 21 avril 2005), le CICDE travaille en étroite collaboration avec les centres de doctrines des Armées de terre, de l'air et de la marine, ainsi qu'avec ses homologues étrangers. Associé aux travaux sur la stratégie générale militaire, il est aussi un acteur de la prospective de défense en lien avec la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) et avec la Direction Générale pour l'Armement (DGA).

Le cœur de la production du centre est constitué de deux types de documents : les concepts qui répondent à la question « pour quoi faire ? » et les doctrines qui définissent le « comment faire ? ».

Il s'agit de préciser les capacités militaires nécessaires pour faire face aux menaces, en se fondant sur le retour d'expérience des conflits et exercices majeurs. Considéré comme une « boîte noire », le CICDE accepte en « entrée » des informations nombreuses, diverses et variées : résultats de

recherches stratégiques, données en provenance des travaux de prospective géopolitique, retour d'expérience opérationnelle ... et délivre en « sortie » des concepts exploratoires, des concepts et des doctrines ainsi que des recommandations capacitaires, fruit des expérimentations menées.

Ses travaux en cours concernent par exemple la défense anti-missile balistique ou l'emploi des drones dans les conflits armés. Un effort de diffusion sur Internet des travaux non confidentiels du CICDE a été entrepris.

Comme l'a détaillé le général de division Vincent Lafontaine, directeur du centre, lors de son audition devant la commission des affaires étrangères, le CICDE constitue le point d'entrée national pour les travaux ayant trait aux concepts et doctrines interarmées, ainsi que pour ceux concernant les expérimentations de concepts et doctrines qui sont menés au sein de l'Union européenne (UE), de l'organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), ou chez les principaux alliés de la France.

A ce titre, le CICDE :

- représente la France au sein des instances internationales en charge de l'élaboration des concepts et des doctrines interarmées ;

- contribue à l'élaboration des concepts et des doctrines militaires développés au sein de l'UE et de l'OTAN.

La **Direction générale de l'armement** (DGA) est quant à elle chargée de la prospective en matière technologique : elle définit les priorités technologiques et les solutions possibles pour l'élaboration des systèmes d'armes, en s'appuyant notamment sur les études « amont ».

2. La volonté de fédérer les efforts publics et privés en matière de recherche

A la suite de la mission confiée à Alain Bauer sur la recherche et la formation aux missions de fonction stratégique, un Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS) a été créé en novembre 2009, sous la forme d'un **groupement d'intérêt public** réunissant des ministères, des établissements d'enseignement, de formation et de recherche, mais aussi des entreprises privées.

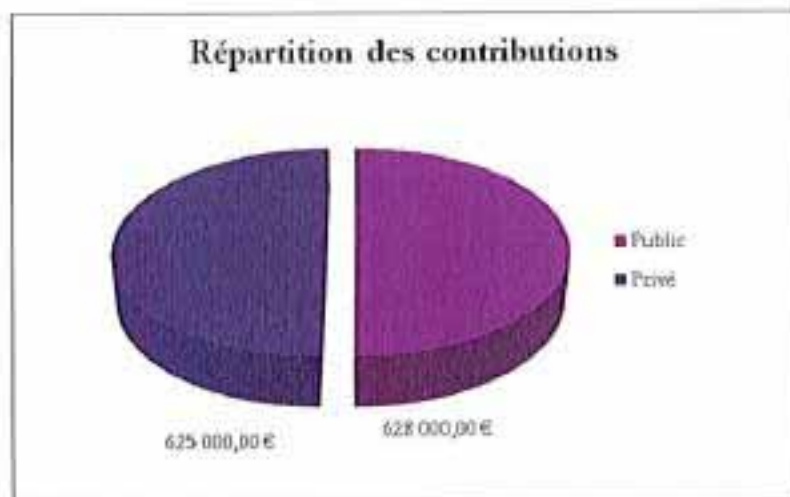
Le CSFRS vise à **fédérer et dynamiser la recherche** de défense et de sécurité. Il a pour objet le soutien, la coordination, et l'animation des efforts développés en matière de recherche stratégique et de formation dans les domaines de la sécurité et de la défense, de façon à permettre l'élaboration et l'actualisation d'instruments de référence au niveau international. Sa particularité est de lancer des appels à projets thématiques mais également « non thématiques », de manière à favoriser l'émergence de nouveaux sujets de recherche.

Il organise des *Assises nationales annuelles de la recherche stratégique* (en 2010 sur le thème : « *Anticiper les ruptures stratégiques* » ; en 2011 sera abordé le thème : « *France, Europe, Monde, flux et tensions stratégiques, les États à la croisée des chemins* »).

Ses ressources sont composées à parité de contributions publiques et privées (neuf entreprises participent au CSFRS : Sanofi-Aventis, EADS, Euro RSCG, EDF, Total, SNCF, SAFRAN, la RATP, ainsi que la Caisse des dépôts, Veolia environnement ayant fait acte de candidature).

Son rapport annuel pour l'année 2010 fait état d'un **coût de fonctionnement annuel de 200 000 €** (à noter que du personnel est mis à disposition par les différents ministères et que ses locaux sont situés à l'École militaire) et d'une enveloppe totale pour les études de 900 000 €, qui n'a pas été consommée en 2010, en raison de la relative jeunesse de l'organisme, comme cela est expliqué dans son rapport annuel :

EXTRAITS DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CSFRS 2009-2010



Les contributions se partagent de façon équilibrée entre les personnes publiques des 1^{er} et 2^e collèges, d'une part, et celles du 3^e collège (entreprises) d'autre part. Au sein de l'État, l'effort des services du Premier ministre (24%), exclusivement consacré à la recherche, équivaut à celui de l'ensemble des autres ministères membres (24%).

La répartition des postes de dépenses

La dépense couvre trois grands postes :

- le fonctionnement (200 000 €) ;
- les assises, séminaires et colloques (100 000 €) ;
- le budget dédié à la recherche, aux études et aux appels à projets (900 000 €).

Les ressources affectées aux études et recherches sont restées intactes jusqu'au dernier trimestre, le CSFRS n'ayant prévu de lancer des appels à projets qu'à partir de juin, les premiers versements intervenant en fin d'année à la fin de la procédure d'examen des réponses reçues et de conventionnement avec les dossiers retenus pour l'aide.

Les divers entretiens menés par votre rapporteur n'ont pas encore permis de dégager une vision uniforme et partagée du rôle de ce nouvel organisme, et de sa place exacte dans l'écosystème de la pensée stratégique française. Les éléments manquent pour en juger objectivement, compte tenu de la jeunesse de cet organisme.

Un bilan plus précis serait sans doute utile, dans le cadre des réflexions pour la révision du Livre Blanc.

3. Le développement d'outils originaux : l'exemple de la base de données Osiris

Pour s'adapter à la montée des nouvelles menaces, certaines initiatives particulièrement novatrices ont vu le jour depuis 2008.

Conçu par la CEIS¹ (Compagnie européenne d'intelligence stratégique), société française d'intelligence économique fondée par notre ancien collègue député Olivier Darrason, pour la délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense, cette application exploite systématiquement toutes les informations (rencontres à haut niveau, échanges technologiques..) disponibles sur les relations entre pays du Sud, notamment dans les domaines clés tels que la défense, la sécurité, l'armement, l'aéronautique ou le nucléaire civil.

La somme d'information disponible est impressionnante : 96 pays sont observés, via 546 sources « ouvertes »² : médias, ministères, *think tanks* et blogs. Opérationnelle depuis décembre 2010, cette base de données permet, à l'aide de mots-clés, de visualiser l'information en continu sous forme de cartes, d'histogrammes ou de tableaux.

Osiris fait clairement partie d'une logique de « décèlement précoce ». Cette base a vocation à révéler des tendances sous-jacentes comme par exemple l'intensification des relations entre la Corée du Sud et Abou Dhabi, préalable au rejet du réacteur nucléaire français EPR par les Émirats au profit de la technologie sud-coréenne. Un rapprochement qu'il est plus difficile d'anticiper sans disposer de ce genre d'outil novateur.

L'existence de cette plate-forme d'alerte, de partage de l'information et de la connaissance sur les problématiques de défense et de sécurité entre les pays du Sud pourrait combler un manque évident. Les « émergents » contestent l'ordre et l'équilibre anciens et, parmi les instruments de cette contestation, la relation Sud-Sud apparaît comme un outil utile de leur stratégie de conquête. Ce sont bien des relations Sud-Sud que peuvent survenir les modifications majeures des équilibres régionaux. Leur analyse peut mettre à jour une série de flux susceptibles de contribuer à la prolifération, au

¹ Informations tirées d'un article du quotidien *Libération* « *Osiris tient le sud à l'œil* », mars 2011, <http://www.liberation.fr/politiques/01092324690-osiris-tient-le-sud-a-l-il>

² Source : *Ibid*

contournement des régimes de sanctions, à l'équipement militaire et logistique de forces durablement adverses à nos intérêts stratégiques et géopolitiques.

L'idée de base d'*Osiris* est bien de détecter des « signaux faibles », avant-coureurs, dans une logique de renforcement de la fonction « connaissance – anticipation ».

B. DES FAIBLESSES PERSISTANTES

1. L' « indigence » française en matière de think tanks ?

Comme nombre de personnalités entendues l'ont souligné, cette faiblesse est pour partie largement culturelle. Elle résulte d'une différence d'approche entre la France à la culture d'État centralisé où l'administration prédomine et le monde anglo-saxon, gouverné par l'initiative individuelle.

Le concept de *think tank*, ou « laboratoire d'idées », est en effet issu du monde anglo-saxon. On peut décrire un *think tank* comme¹ une organisation ouverte, construite autour d'un socle de chercheurs permanents, visant à élaborer des idées relatives à la conduite des politiques privées ou publiques s'inscrivant dans une perspective d'intérêt général. Les *think tanks* peuvent être publics ou privés, avoir ou non une personnalité morale, mais sont le plus souvent des associations ou des fondations.

Un tissu particulièrement profond, large et vivace de ces organismes caractérise la pensée stratégique américaine, et ce depuis près d'un siècle ; on peut notamment citer la création, au début du XX^{ème} siècle, de la *Brookings Institution*, aujourd'hui classée comme la plus influente au niveau mondial, ou encore le *Peterson Institute*, le *Council on foreign relations* qui édite *Foreign Affairs* et compte 4 300 membres, ou la *Rand corporation*, fondée dès 1948, et qui occupe encore, avec ses près de 1 000 chercheurs, une place considérable dans le paysage intellectuel outre-Atlantique. En Grande-Bretagne, le *Royal Institute for international affairs* fut lui aussi fondé dès les années 1920.

Ces institutions, anciennes et solidement implantées, au rayonnement mondial, ont pour but d'analyser objectivement les situations internationales, d'élaborer des modes de résolution pacifiques des conflits, d'organiser des débats sur les enjeux correspondants, associant acteurs, analystes et observateurs, et, finalement de contribuer au débat d'idées et à l'éducation du public sur les relations internationales.

L'idée généralement admise est non seulement que la France souffre d'un déficit de *think tanks*, mais encore que ceux-ci, malgré des subventions publiques, n'atteignent pas la taille critique indispensable à leur rayonnement international.

¹ Définition inspirée de l'article « Qu'est ce qu'un think tank », communication à l'académie des sciences morales et politiques, février 2011, Thierry de Montbrial

Il en résulterait une absence de visibilité internationale de la pensée stratégique française, que résume en ces termes une des personnes auditionnées par votre rapporteur¹ :

« Les organismes de recherche stratégiques indépendants (...) sont non seulement **assez faibles** institutionnellement, d'abord en termes budgétaires, mais aussi **assez peu reliés** au sein d'un grand réseau national – et encore moins au sein du réseau international. (...) Il me semble que (...) leur insertion dans un réseau est plus ou moins contingente et spécifique à chacun. Je n'ai pas le sentiment qu'il existe en France un réel réseau englobant l'ensemble de ces organismes de recherche stratégique indépendants. (...)

« Il manque en France un tel système structuré et financé de laboratoires d'idées indépendants, pleinement intégrés au processus décisionnel politico-administratif. ».

Autre critique implicite parfois formulée à l'égard du mode d'organisation français, le plus souvent par *a contrario* : plusieurs personnes ont souligné comme une richesse particulière le fait qu'aux Etats-Unis, contrairement à la France, une même personne fasse fréquemment des allers et retours entre les *think tanks* et l'administration, ce qui lui confère une expérience inestimable et contribue à la circulation et au renouvellement des idées. C'est le phénomène du « *revolving door* ».

Le modèle américain² est donc caractérisé par la multiplicité des centres d'analyse publics et privés inventifs, pugnaces et financés par des fondations ; centres et instituts publics qui ne refusent pas l'échange avec la sphère privée, tout en préservant la notion d'intérêt commun et la prépondérance des besoins publics.

Un récent article de M. Michel Foucher³ décrit parfaitement les différents modes de rayonnement des *think tanks* des pays les plus influents :

- Les **think tanks américains** bénéficient à la fois des contrats des ministères, de la générosité des donateurs et de l'alternance entre administration et centres de recherche que facilite le « *spoil system* ». Les élites du parti qui a perdu préparent les programmes de la prochaine campagne (une partie des chercheurs de la *Brookings* sont dans l'administration Obama). Les écrits des nouveaux chercheurs ont toute la densité et le pragmatisme des acteurs qu'ils étaient dans l'administration précédente. Pas de « *think tanks* » vivants sans **mobilité** ;

¹ M Nicolas Leron

² Cette analyse a été développée devant votre rapporteur par M Olivier Darrason, président fondateur de la CEIS et président du conseil d'administration de l'IHEDN

³ Géographe, Professeur à l'École normale supérieure et directeur de la formation à l'IHEDN, « Le chaînon manquant de la diplomatie française d'influence », *l'ena hors les murs*, janvier-février 2011

- Les **sociétés britanniques de pensée** rayonnent en invitant des membres des pays désignés comme importants pour des conférences, des séminaires et des stages de longue durée : **stratégie de cooptation et d'influence** visant les futures élites et cherchant à façonner l'agenda international (« *to shape* », mot clé) ;
- Le **modèle allemand** (...) a opté pour la projection extérieure des fondations des partis politiques, axées sur **l'exportation de la norme démocratique** : La *Friedrich Ebert Stiftung* a 93 bureaux dans le monde, la *Konrad Adenauer Stiftung* 78 alors que le *German Marshall Fund* s'en tient à 8 bureaux en Europe, avec un choix d'influencer la transition démocratique en Europe centrale et sud-orientale.

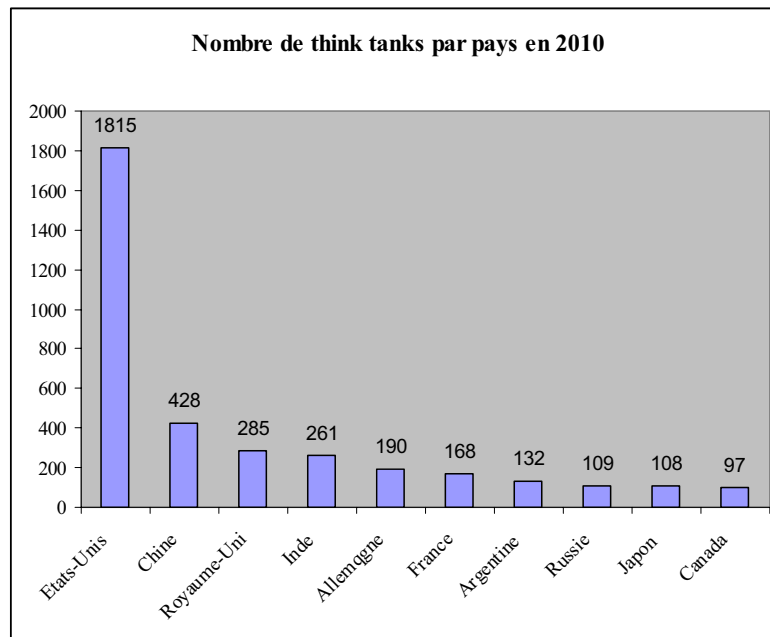
Peu de chiffres officiels sont disponibles sur la question. Un classement annuel mondial¹ est réalisé depuis 2007 par l'université de Pennsylvanie sur la base d'une mesure de leur influence et de leur rayonnement, reposant en partie sur une évaluation par les pairs.

Sa méthodologie a pu être contestée, tout comme son homologue pour les universités, le fameux classement de *Shangai*, mais il n'en demeure pas moins un document de référence, qui livre, année après année, deux enseignements durables sur la situation française :

- les instituts français sont **extrêmement mal classés**. Parmi les 407 *think tanks* considérés comme les plus influents internationalement dans l'étude 2009, (sur un nombre total de 5 465), seuls neuf sont installés en France et seuls trois concernent les relations internationales ou la défense : la FRS (Fondation pour la recherche stratégique), L'IFRI (Institut français des relations internationales), et L'IRIS ; un seul figure dans les 10 premiers mondiaux (IFRI) ;

- en Europe, Paris ne figure pas au rang des « **carrefours régionaux** » (*Regional hubs*), contrairement à Berlin, Londres et Bruxelles, seules citées ; d'ailleurs sur le seul plan quantitatif, tous secteurs confondus, et sans même s'attacher à la taille de ces organismes, la France ne compterait que 168 *think tanks*, dans un rapport de 1 à 11 avec les Etats-Unis, dépassée, en Europe, en quantité à la fois par le Royaume-Uni (285) et par l'Allemagne (190) :

¹http://www.sas.upenn.edu/irp/documents/2009GlobalGoToReportThinkTankIndex_1.31.2010.02.01.pdf (édition 2010)
et http://www.foreignpolicy.com/files/2008_Global_Go_To_Think_Tanks.pdf (édition 2009)



Source : classement 2010 de l'Université de Pennsylvanie

La seule ville de Washington compte plus de deux fois plus de *think tanks* (393) que la France dans son ensemble... Sans parler de la taille de ces organismes, dont le nombre de chercheurs atteint parfois le millier, dans un rapport de un à 200 avec les (rares) organismes français les plus importants visibles sur le plan international.

Le plus gros *think tank* français en matière de relations internationales est l'IFRI, association loi de 1901 reconnue d'utilité publique. La subvention de l'État représente encore **plus du quart de ses recettes** (27 % en 2010), même si elle a tendance à diminuer (à 1,5 million d'euros en 2009 et 2010, elle doit être ramenée à 1,44 million en 2013). Les ressources d'origine privée ne représentent en 2010 que 16 % du financement (pour un budget total de l'ordre de 6 millions d'euros). Pour ce qui est de l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), la subvention budgétaire s'élève quant à elle à 209 520 € en 2011.

*« Les quelques centres existants se débattent avec des problèmes récurrents de financement, jamais garantis, de sorte que le développement l'emporte parfois sur la substance et qu'ils fonctionnent comme des **entreprises unipersonnelles**. (...) Ils sont de taille réduite sans capacité fédérative. (...) Trop petits, sans vision d'ensemble, sans capacité d'influence sur les circuits de décision, sans capacité de **projection extérieure**, tels apparaissent les rares think tanks français », juge l'article précité de Michel Foucher¹.*

¹ Qui estime par ailleurs que le CERI échappe à ce constat (taille critique, fédération de chercheurs de premier plan, politiques d'alliances et de publications internationales) mais qu'il ne revendique pas le statut de think tank.

Par ailleurs, Pascal Boniface, directeur de l'IRIS, décrit en ces termes une « méfiance » qui existerait à son sens, en France, vis-à-vis des *think tanks* : « *Il y a une méfiance traditionnelle des responsables gouvernementaux et des structures ministérielles à l'égard des think tanks. Cette méfiance n'existe par exemple pas en Allemagne, où les différentes fondations et centres de recherches ont suppléé une diplomatie bridée à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Elle n'existe pas aux États-Unis où l'initiative privée est considérée comme légitime et pouvant servir l'intérêt public. En France existe une tradition de considérer que tout ce qui n'est pas strictement gouvernemental vient plutôt constituer une **perturbation** qu'une aide dans la compréhension et la formulation de la politique étrangère.* ».

Des fiches techniques sur les principaux instituts français de recherche stratégique figurent en annexe de ce rapport.

2. Le renforcement inachevé de la fonction prospective du ministère des Affaires étrangères ?

Le renforcement des capacités prospectives et d'analyse stratégique du ministère des Affaires étrangères est un objectif clairement assigné par les deux Livres blancs de 2008.

La grande majorité des personnes entendues par votre rapporteur a spontanément souligné qu'en dépit d'une réelle prise de conscience, tant au niveau politique qu'administratif, de cette nécessité, la situation avait pourtant relativement peu évolué au sein du Quai d'Orsay depuis 2008, malgré la transformation, en 2010, du CAP en Direction de la prospective.

a) Le CAP, créé dans les années 70 sur le modèle américain¹

Secrétaire d'État américain entre 1947 et 1949, le général Marshall introduisit la culture de la planification au sein du département d'État américain, avec la création du *Policy planning staff* (PPS), chargé de mettre en cohérence les différents aspects de la politique étrangère américaine ; sa direction fut confiée à George Kennan. La conceptualisation du plan Marshall du traité de l'Atlantique nord doivent beaucoup à cette structure.

Autre institution américaine créée après guerre, le *National Security Council* (NSC) fut placé directement auprès du Président, pour coordonner l'ensemble des actions de l'exécutif dans le domaine de la sécurité. L'un des plus illustres conseillers à la sécurité nationale fut Henry Kissinger.

En France, si Michel Debré lança l'idée d'une telle structure en 1968, par analogie avec le Centre de prospective et d'évaluation (CPE) du ministère de la Défense existant depuis 1965, c'est finalement deux chargés de mission

¹ Les éléments qui suivent sont tirés d'un article de Samy Cohen dans la *Revue française de Sciences politiques* (1982) et de la communication de Thierry de Montbrial : « *Qu'est ce qu'un think tank* » ? , actualisée en février 2011

au Commissariat au Plan, Thierry de Montbrial et Jean-Louis Gergorin, qui proposèrent dans un rapport de renouveler les méthodes d'analyse et de prévision des problèmes internationaux en **s'inspirant des méthodes de l'administration américaine**, notamment dans les domaines de la stratégie et de l'économie.

A la suite de ce rapport, Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères à partir de 1973, opta pour une cellule indépendante, peu nombreuse, composée de jeunes experts, directement rattachée au ministre, et en fixa le principe : production d'études prévisionnelles sur l'évolution à moyen terme et long terme d'un secteur du contexte international, dans tous ses aspects diplomatique, économique et militaire, en coopération avec les services, les postes diplomatiques et des experts extérieurs. L'idée était de développer une « *diplomatie intellectuelle* ».

Dans un article de 1982¹, Samy Cohen estime que « *le CAP refuse de se laisser enfermer dans une fonction d'expertise du prévisionnel à moyen et long termes, déconnecté de l'actualité diplomatique, comme le souhaitaient les services, et parvient à faire accepter une conception privilégiant les études des problèmes actuels. Toutefois, en interne, deux visions sont en concurrence : un CAP "en première ligne" ou "CAP-presse bouton", uniquement dédié aux **demandes pressantes** du ministre, contre un CAP "à deux vitesses", se ménageant de l'espace pour **des études "lourdes"** pour préserver une distinction fonctionnelle par rapport aux services. Dans les faits, la deuxième conception s'impose.* ».

D'après cet article, peu à peu, le CAP gagne en reconnaissance, notamment en matière d'accès à l'information et aux réunions capitales : le chef du CAP participe ainsi progressivement à la réunion des directeurs du ministère. En 1976, à l'occasion de la préparation de la loi de programmation militaire 1977-1978, est instituée une nouvelle catégorie de conseils de défense, intitulée "*sécurité internationale*", dont le chef du CAP fait partie. Le CAP joue alors un rôle de plus en plus majeur dans la définition de la politique nucléaire de la France, notamment en critiquant la stratégie de la "sanctuarisation" nucléaire – se prononçant en faveur d'une défense intégrant la dimension européenne – et en l'infléchissant vers la non-prolifération.

L'influence du CAP se développe grâce à une grande liberté de contacts et à son droit de participer à un grand nombre de réunions importantes au sein de l'administration. A chaque échéance électorale le CAP prépare un « aide mémoire au Roi », c'est-à-dire une note passant en revue les grands enjeux internationaux pour la France.

Les liens avec les homologues étrangers, les grands think tanks américains, anglais, allemands ou soviétiques se développent : « *nos liens avec le PPS américain furent particulièrement étroits à l'époque de Kissinger. (...)*

¹ « *Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures* », Samy Cohen *Revue française de science politique* Année 1982 Volume 32 Numéro 6 pp. 1055-1076.

Nous nous introduisons dans des organisations influentes où la France était insuffisamment représentée, comme le Bilderberg ou la Commission trilatérale », témoigne Thierry de Montbrial.

A certaines périodes, en fonction des ministres et des personnalités nommées à la tête du CAP, ce dernier a pu être étroitement associé à la prise de décision quotidienne du ministre, ou à la réflexion de l'Etat-major de l'Elysée, au détriment parfois de son travail de fond, ou alors il a retrouvé son rôle premier, plus distancié du quotidien et davantage concentré sur les études de fond.

Plusieurs personnalités auditionnées ont insisté sur l'importance capitale des relations personnelles entre le ministre et le directeur du CAP : certains « couples » sont restés célèbres pour leur proximité intellectuelle et leurs relations de confiance réciproque ; d'autres ont au contraire été cités comme des contre-exemples. Le **facteur humain** serait, en la matière, là encore tout à fait décisif pour le bon fonctionnement de ce rouage essentiel de la diplomatie.

b) La réforme du ministère en mars 2009 : un premier pas qui en appelle d'autres ?

La réforme du ministère des Affaires étrangères, présentée en mars 2009, affichait comme première priorité le **renforcement de la capacité d'anticipation stratégique**.

Lors de la présentation de la réforme à la presse, le ministre présentait en ces termes cette nouvelle priorité : *« Première conviction : il faut anticiper. (...). Un seul regard sur le monde d'aujourd'hui suffit à mesurer l'ampleur du besoin de connaissance et d'anticipation : besoin de **comprendre** notre environnement international ; besoin **d'anticiper** sur les tendances lourdes (démographie, énergie, climat, religions...), comme sur les évolutions plus fines (analyse des crises) ; besoin d'introduire des **idées différentes** dans l'élaboration de notre politique étrangère. Cette démarche suppose un large éventail de sources d'information : centres de recherche, experts extérieurs... ; besoin de **peser dans la compétition globale des idées**. Pour influencer le cours du monde, il faut d'abord être capable d'identifier les éléments qui façonnent les agendas de la politique internationale (pauvreté, violence, idéologies...).* »

On ne peut que souscrire pleinement à de tels objectifs. Pourtant dans leur mise en œuvre, les moyens ont pu sembler un peu en décalage par rapport à cette ambition fortement affichée.

Il était indiqué que le CAP serait transformé en Direction de la prospective, directement rattachée au ministre, changement d'appellation qui devait s'accompagner d'une véritable montée en puissance.

La direction *« devra conserver sa **marge d'appréciation** libre par rapport à nos choix de politique étrangère. »*. Sa mission, très large, est d'être

une **aide à la décision** par l'analyse des évolutions à moyen et long termes des relations internationales et des questions qui les influencent.

S'il était initialement prévu que la nouvelle direction s'organise en 4 pôles, (« analyse et prévision » ; « religions » ; « influence » et « renseignement »), c'est finalement une organisation tripolaire qui a été mise en place.

Le pôle « analyse et prévision » est subdivisé en zones géographiques ; le pôle « influence » correspond à la mission de « diplomatie intellectuelle » (relations avec les *think tanks*, publications, programme des personnalités d'avenir...) ; le pôle « religions » est né de la volonté d'accorder une plus grande place à l'étude du rôle des religions dans les relations internationales et dans les analyses qui guident la politique étrangère.

Pour autant, les moyens n'ont pas toujours suivi dans des proportions identiques à l'ambition affichée et on ne peut pas dire qu'il y ait eu un véritable changement d'échelle de cette structure. Pour preuve, son budget 2011 (1,3 million d'euros), déjà largement absorbé par les crédits du programme des personnalités d'avenir (645 000 € en 2011) et les subventions aux organismes de recherche (416 000 €), laissant environ 100 000 € seulement de disponibles pour les crédits de consultance extérieure, est **en baisse de 4 % par rapport à 2010**.

Il faut dire qu'entre temps la révision générale des politiques publiques (RGPP) a singulièrement affecté le ministère, et ses objectifs ont pu entrer en conflit avec l'effort annoncé de renforcement de cette direction, dans un contexte de forte réduction des effectifs du ministère. En effet, la suppression prévue de 700 postes au quai d'Orsay entre 2009 et 2012 succède à une réduction identique durant la période 2006-2008, soit une suppression totale de 1 400 emplois (près de 10 % des effectifs totaux) sur 6 ans.

Ainsi bénéficie-t-elle « seulement » de 15 chargés de mission (en incluant le directeur et le directeur-adjoint), aux secteurs géographiques ou transversaux, dont 3 sont affectés au seul pôle « religions ».

La diffusion des travaux de la direction de la prévision reste largement cantonnée à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères. La note la plus largement diffusée jusqu'à présent n'a été adressée qu'à 106 destinataires : cabinet du ministre, secrétariat général, autres directions, voire postes diplomatiques.

C'est la direction qui détermine ses propres sujets d'étude, sauf à ce qu'elle réponde à une commande ponctuelle ; il n'y a pas de coordination institutionnalisée des programmes d'étude avec les autres structures chargées de l'anticipation, au ministère de la Défense, notamment. Des coordinations ponctuelles se mettent peu à peu en place.

c) *Des avancées à souligner*

Malgré certains points de vue très critiques formulés dans la presse notamment¹, le bilan du parcours effectué depuis 2008 reste globalement positif et de nombreux interlocuteurs ont souligné la **grande qualité des réflexions menées par la Direction de la prospective**. Trois évolutions ont en particulier été soulignées : le succès du programme des personnalités extérieures, la création d'un pôle religions ou encore le développement progressif d'une approche pluridisciplinaire.

Même s'il ne participe pas directement au renforcement de la capacité d'analyse stratégique, le programme des personnalités d'avenir, « PIPA », créé en 1988, animé par 5 personnes au sein de la Direction de la prospective, est considéré comme un succès au service de la nouvelle diplomatie d'influence.

LE PROGRAMME D'INVITATION DES PERSONNALITÉS D'AVENIR (PIPA)

Ce programme, inspiré très largement du programme américain « *International visitors program* », qui touche chaque année près de 3 000 personnes, permet d'inviter en France 100 personnalités d'avenir chaque année, de jeunes étrangers (personnalités politiques, universitaires, responsables associatifs, décideurs, en général âgés d'environ 35 ans) identifiés par le réseau diplomatique et consulaire comme de jeunes responsables appelés à exercer une influence croissante dans les affaires de leur pays et dans les relations de celui-ci avec la France.

Le programme fait un pari sur la carrière future de la jeune élite qui est invitée à y participer. Les visites sont organisées autour des thèmes suggérés par l'invité et concernent pour la plupart la découverte du système institutionnel et judiciaire, la politique de la ville, les relations internationales, et permettent, aux travers de contacts professionnels, de diffuser une culture et une connaissance approfondie de la France, de ses institutions et de ses entreprises. L'invité peut ainsi recueillir directement auprès de responsables français, d'intellectuels, de chefs d'entreprise, ses propres informations, loin des stéréotypes habituels.

L'objectif principal de ce programme est de modifier la perception et l'image de la France et de doter les futurs responsables d'un réseau direct de contacts professionnels, débouchant parfois sur des projets de coopération directe.

Ce programme bénéficie en 2011 de 645 000 € de crédits.

Une autre évolution notable est la création en 2009 d'un nouveau pôle « religions », qui illustre la meilleure prise en compte d'un facteur par nature transversal et multidisciplinaire.

Le fait religieux joue un rôle croissant dans les rapports entre les nations, les questions de développement ou les équilibres politiques internes. La prise en compte du fait religieux dans les relations internationales consiste dès lors à intégrer le poids spécifique des allégeances, des croyances et des convictions religieuses dans les analyses. Il est donc nécessaire de conduire un travail approfondi, multidisciplinaire, croisant des expertises diverses et

¹ Voir par exemple l'article : « *Le Quai d'Orsay cherche sa boule de cristal* », Régis Soubrouillard, consultable à l'adresse http://www.marianne2.fr/Diplomatie-le-quai-d-Orsay-cherche-sa-boule-de-cristal_a202641.html

différenciées du fait religieux avec d'autres approches privilégiant les aspects de sécurité, de développement ou de société.

LES MISSIONS DU PÔLE « RELIGIONS » DE LA DIRECTION DE LA PROSPECTIVE

La feuille de route du pôle religions consiste en trois missions :

a) un rôle **d'observation** des grandes tendances religieuses du monde contemporain. Observer les grands changements religieux de notre temps tels que les évolutions du mouvement évangélique dans les Amériques et en Afrique subsaharienne ; l'articulation du bouddhisme ou de l'hindouisme aux problématiques nationalistes ; islams contemporains ; laïcité et sécularisation en Europe. En outre, un séminaire MAEE/Centre d'études et de recherches internationales a été lancé en juin 2009. Associant des chercheurs reconnus, il permet de travailler en profondeur sur certains thèmes dans une approche interdisciplinaire et de mettre en place un système d'observation de ces phénomènes. Il faut souligner le grand intérêt des chercheurs spécialisés sur le fait religieux, peu consultés jusque-là ;

b) une vocation à venir en appui sur tous les dossiers **d'actualité** que le département traite. Son approche consiste à éclairer de manière plus spécifique, c'est-à-dire au plan religieux, les grandes questions de l'actualité internationale. Nombre d'événements, de rencontres internationales, de contextes politiques ne se laissent pas comprendre sans l'intelligibilité de la composante religieuse qui les accompagne. Ainsi en va-t-il du discours du président Obama au Caire, résolument tourné vers l'islam et les musulmans dans une perspective de diplomatie réparatrice, des dimensions religieuses de la crise iranienne ou encore du dialogue interreligieux en Méditerranée ;

c) une **sensibilisation** des diplomates aux questions religieuses. À cet égard, un programme de formation sur les religions dans les relations internationales va être mis en œuvre. En particulier, une formation à la médiation en contexte de conflit intercommunautaire est envisagée.

Source : réponse à la question parlementaire du député Patrick Verchère, parue au Journal Officiel des questions de l'Assemblée nationale du 22/12/2009, p. 12 229

Enfin, le ministère des Affaires étrangères tend de plus en plus à développer une approche **multisectorielle** et **pluridisciplinaire**. A cet égard, le colloque organisé sous son égide le 16 avril dernier sur les révolutions arabes, autour de bloggeurs ou encore de personnalités de la société civile, a pu être cité comme l'exemple même de cette nouvelle approche, décloisonnée.

Pourtant, force est de constater qu'aucune des personnes consultées n'a considéré que le renforcement des capacités d'analyse du Quai d'Orsay depuis 2008 ait été significatif, ni ne soit suffisant.

3. L'introuvable direction de la prospective du ministère de l'Intérieur ?

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a souhaité, au titre des capacités d'anticipation du ministère de l'Intérieur, la création d'une délégation à la prospective et à la stratégie qui vienne renforcer les moyens de prévision et de préparation du ministère et accroître la cohérence de son action dans ses différents champs d'intervention.

La **délégation de la prospective**, mise en place de façon éphémère, entre 2008 et 2010, a été fusionnée, dans le cadre de la simplification de l'organisation du ministère de l'Intérieur, en août 2010, au sein d'une nouvelle direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) réunissant en un seul service l'ex-délégation à la prospective et à la stratégie et l'ancienne direction de la planification de sécurité nationale.

Cette direction était chargée, au titre de la prospective, de développer la capacité d'anticipation du ministère, de renforcer la cohérence de son action et d'amplifier son rayonnement.

Pour ce faire elle était chargée d'élaborer les scénarios de réponse et les plans d'action stratégique du ministère au regard de l'évolution des menaces et vulnérabilités de long terme, et d'évaluer la pertinence des choix technologiques, opérationnels et stratégiques dans les domaines de la sécurité, de l'action territoriale, des libertés publiques et de la protection des personnes.

Le Président de la République a toutefois annoncé une nouvelle réorganisation du ministère de l'Intérieur reposant sur un rapprochement entre la DPPSN et la Direction de la sécurité civile (DSC), fusionnant en une nouvelle direction générale du ministère. Le but serait de rapprocher les structures en charge de la planification des crises et les structures en charge de leur gestion.

La fonction d'anticipation prospective ne devrait donc plus être spécifiquement identifiée dans une structure qui lui soit dédiée. Toutefois, comme l'a fait observer le représentant du ministère de l'Intérieur entendu par votre rapporteur, les capacités en la matière devraient être renforcées dans l'ensemble des directions du ministère et par d'autres actions telles que la mise en place de la « cellule interministérielle de crise » place Beauvau ou encore l'accroissement du rôle des Préfets de zone¹ en matière d'analyse des risques, ou enfin la création d'une cellule de veille d'analyse et d'anticipation au sein de la DPPSN, constituée de 5 personnes.

Les préoccupations de toutes ces structures, au sein d'un ministère éminemment opérationnel, sont toutefois essentiellement axées sur le court terme et la gestion des crises.

C. UNE COORDINATION NAISSANTE

Dans le domaine de la coordination des différents acteurs, ou à tout le moins des acteurs publics, les préconisations du Livre blanc ont connu un timide début de mise en œuvre, que le poids des réalités budgétaires et l'urgence de l'actualité n'ont fait que renforcer.

¹ Décret du 4 mars 2010

1. Les tentatives pour planifier et mutualiser les commandes d'études extérieures

Comme cela a été décrit précédemment, des initiatives ont été prises pour mutualiser les commandes d'études à des chercheurs et organismes extérieurs.

Au sein du ministère de la Défense, un important effort de concertation, planification et pilotage a en effet été réalisé, qui mérite d'être salué. Une concertation informelle s'est établie entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. La logique de mutualisation entre public et privé et au sein des ministères contributeurs a, enfin, sous-tendu la création du CSFRS.

2. Le rationnement des moyens

Mais c'est aussi la rareté des moyens qui, nécessité faisant loi, pousse à la coordination. Ainsi la direction de la prévision du ministère des Affaires étrangères, qui dispose d'un budget d'études 41 fois inférieur (de l'ordre de 100 000 euros annuels disponibles pour les crédits de consultance) à celui de la DAS du ministère de la Défense (4,1 millions d'euros annuels) collabore-t-elle ponctuellement avec cette dernière pour la commande de certaines recherches.

Cette coordination souple et informelle repose sur la bonne volonté réciproque des deux directeurs concernés ; y entre une large part d'*intuitu personae*. Ce n'est pas le résultat « mécanique » d'une quelconque rationalisation qui aurait été pensée d'en haut et institutionnalisée.

Ce mode de fonctionnement souple paraît donc aussi intéressant que particulièrement fragile.

3. L'urgence de la gestion des crises

Le facteur le plus décisif pour pousser les différents acteurs publics de l'analyse stratégique française à collaborer dans une démarche commune est naturellement la pression des événements.

A la suite de l'intervention en Libye, le SGDSN a pris l'initiative d'une coordination des différentes initiatives tendant à l'élaboration des différents *scénarii* de sortie de crise. Son but était de coordonner les réflexions complémentaires menées par les ministères de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, mais aussi de la Justice et de l'Economie, notamment.

Cette intervention ponctuelle et bienvenue reste toutefois dictée par l'urgence de la situation, et n'est pas érigée en mode de fonctionnement pérenne.

IV. UN EFFORT À POURSUIVRE : PISTES ET PROPOSITIONS POUR ROUVRIRE LE DÉBAT

A. UN PRÉALABLE : PRÉVOIR, UN EXERCICE À LA FOIS IMPOSSIBLE ET INDISPENSABLE

1. Une réflexion au point mort ?

En menant ses investigations, votre rapporteur a pu constater que la réflexion sur le renforcement de la capacité d'anticipation stratégique était au point mort. Certaines personnes sollicitées pour des entretiens, dirigeant des organismes pourtant cités dans le Livre blanc comme devant participer, potentiellement, à cette fonction, ont pu considérer leur action comme étant « hors champ » de la réflexion.

Une personnalité, pourtant associée de près à sa rédaction, a même spontanément déclaré avoir « oublié » quelles étaient les préconisations concrètes du Livre blanc en la matière.

Pourtant tous reconnaissent, à la réflexion, non seulement les lacunes révélées par les révolutions arabes mais également la nécessité de rouvrir le débat, dans un cadre réfléchi et dépassant les limites de la polémique « à chaud ».

Tous constatent que le haut degré d'engagement de la France dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits, l'étendue de son déploiement dans les zones à risque, le professionnalisme reconnu de son armée, l'universalité et la richesse de son réseau diplomatique forment un contraste saisissant avec l'influence réelle de sa pensée stratégique sur le plan mondial.

Ce constat partagé semble pourtant parfois un peu accepté comme une fatalité.

2. Une mission impossible ?

Les exemples surabondent de crises et événements majeurs dont le déclenchement n'avait été prévu par personne, le plus célèbre étant la chute du communisme et les plus récents les attentats du 11 septembre, la crise financière ou le printemps arabe.

A l'inverse, certaines crises étaient ou sont attendues, mais ne se sont pas réalisées. Une des personnes auditionnées par votre rapporteur a ainsi fait état d'un consensus des analystes sur le probable écroulement du régime syrien à la mort d'Hafez el Assad en juin 2000, compte tenu notamment de la mort de son fils aîné Bassel el-Assad, qui devait lui succéder à la présidence, dans un accident de voiture en 1994. Pourtant la crise de succession attendue n'a pas eu lieu ; en tous cas pas au moment « prévu ».

Mais justement, les « moments de rupture » peuvent-ils être prévus ?

Dans son article précité, Bruno Tertrais estime qu' : « *il en est de la géopolitique comme des marchés financiers : on peut prévoir qu'il y aura une crise majeure, mais on ne peut prévoir **ni le moment ni les modalités**. (...) Il nous faut accepter que les « ruptures stratégiques » (...) ne peuvent être prévues. La prospective doit faire preuve d'humilité. En revanche, de telles ruptures peuvent être anticipées pour être mieux gérées lorsqu'elles se produisent.* ».

Une révolution, par définition, ne peut se prévoir avec précision dans le futur, puisqu'elle marque une rupture dans la dynamique d'évolution. Toutefois, elle peut s'anticiper ou, plus justement, s'envisager. Cela suppose une pensée capable de « radiographier » avec lucidité l'état actuel des faits et des tendances pour ensuite élaborer des scénarii multiples, avec un éventail de réponses possibles, mises à disposition du politique.

A cette difficulté intrinsèque s'ajoute le « *dilemme du prospectiviste* »¹, qui a pu donner lieu à différents positionnements dans l'histoire du CAP, notamment.

Ce dilemme consiste dans son double besoin contradictoire **d'indépendance**, et donc de distance vis-à-vis du fonctionnement quotidien de l'administration et de ses objectifs, et de **proximité** du pouvoir politique, ministre des Affaires étrangères et Élysée, et donc *a contrario* d'une utilité au regard des préoccupations quotidiennes du politique. Ce besoin d'utilité, nécessaire pour « accrocher » l'attention et l'écoute du pouvoir politique, et donc son « activation » par ledit pouvoir politique, tend à faire du prospectiviste un cabinet *bis*, contraire par nature à sa fonction qui exige la réflexion sur le temps long ou moyen.

3. Une fonction néanmoins indispensable

Si le déclenchement d'une crise est souvent inattendu, ses **causes premières** sont pourtant rarement inconnues : les tendances lourdes existent, l'émergence de phénomènes nouveaux peut s'identifier. La prospective stratégique ne consiste pas à faire de la divination mais à mettre à jour de grandes tendances et des mécanismes de fond qui permettront d'élaborer des scénarii d'évolution, partant des faits de départ et appliquant les phénomènes et mécanismes analysés.

Le rapport Bauer décrit parfaitement cette exigence, en disant que la prospective stratégique n'est ni de la divination ni de l'alchimie, mais un exercice rigoureux obéissant à deux exigences méthodologiques précises :

¹ Réflexion développée devant votre rapporteur par M. Nicolas Leron, sur la base d'une analyse de l'article précité de M Samy Cohen de 1982 sur le rôle du CAP depuis sa création.

- L'accumulation des faits. La prospective ne vaut qu'enracinée dans le réel. C'est d'abord une discipline d'observation et d'inventaire. À défaut, elle n'est en effet que théorie : la prospective n'est pas la futurologie. ;

- La mise à jour de mécanismes pérennes sous-jacents aux phénomènes observés. C'est le fondement même de la prospective.

Son rôle est, dans ce cadre, irremplaçable et inestimable ; il s'agit de réduire l'incertitude et de donner des grilles d'analyse et des clés pour l'action qui se révéleront utiles dans les moments de crise.

M. Olivier Darrason décrit l'anticipation comme un idéal, un objectif, qu'on atteint en utilisant la méthodologie de la prospective et en explorant des « mondes nouveaux », qui peuvent être aussi une nouvelle façon de penser la place des différents acteurs. Trois moyens peuvent permettre de mieux atteindre cet objectif :

- la veille sous toutes ses formes ;
- l'analyse libre et argumentée ;
- une philosophie de l'action.

Son rôle est donc indispensable : en donnant des clés pour comprendre les causes de déclenchement des crises, et surtout des pistes pour anticiper les évolutions futures, elle aide à **réduire l'incertitude**. C'est un outil d'aide à la décision qui aide à penser autrement le temps présent et à imaginer le temps futur, en faisant émerger des tendances lourdes, des « collectifs » (nouveaux acteurs notamment), de nouveaux déterminismes. Il s'agit de se forger d'autres représentations en travaillant sur la stimulation de la créativité.

Ce rôle est d'autant plus indispensable que nous vivons dans un monde où tout s'accélère.

B. RENFORCER, COORDONNER, RENDRE VISIBLE

1. Des moyens renforcés

La première préconisation qui vient à l'esprit est naturellement de **renforcer les capacités existantes**, notamment celles du ministère des Affaires étrangères. Comment se satisfaire d'une situation dans laquelle la direction de la prévision dispose d'un budget en baisse de 4 % en 2011 et de crédits d'études 41 fois inférieurs (de l'ordre de 100 000 euros annuels disponibles pour les « consultances ») à celui de la DAS du ministère de la Défense (4,1 millions d'euros annuels), ou deux fois inférieurs à la subvention

accordée à certains organismes privés ou aux coûts de fonctionnement annuels du seul CSFRS¹ ?

Naturellement, les contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur l'ensemble du ministère, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, ne peuvent être totalement ignorées. Il importe toutefois de mettre en cohérence les actes et les discours : depuis 2008, **tous les ministres successifs ont répété l'urgence qu'il y avait à bâtir un pôle de prospective renforcé au sein du Quai**, adossé sur l'expertise des postes diplomatiques, au service du ministre, de son cabinet, et au-delà de l'Elysée et de Matignon.

Certaines personnalités entendues par votre rapporteur ont insisté sur la nécessité de « professionnaliser » encore davantage la gestion des ressources humaines au Quai d'Orsay compte tenu en particulier de l'importance stratégique de la nomination d'ambassadeurs adaptés aux postes concernés. Le *Foreign Office* a pu être cité en exemple en ce qui concerne la **formation linguistique** préalable systématique avant la prise de poste ou encore le réel **profilage des carrières** qui garantirait l'absence de contre-emplois toujours désastreux. A l'opposé, certaines nominations au Quai, pour les ambassades les plus prestigieuses, ont pu être dénoncées comme relevant parfois du « *fait du prince* »...

Dans cette optique, le renforcement de **l'Institut diplomatique et consulaire** serait un excellent levier d'action. Au-delà des jeunes diplomates, la formation continue pourrait s'adresser aux futurs ambassadeurs et toucher des diplomates en milieu de carrière, pour les préparer à l'exercice de la fonction d'ambassadeur. Elle pourrait avoir pour objectif d'insuffler la culture de l'anticipation et, par des études de cas pratiques, développer la capacité d'analyse prospective au sein du corps.

Certaines personnalités auditionnées ont suggéré qu'un redéploiement des subventions versées par l'Etat puisse s'opérer, sur la base d'une cartographie actualisée des apports réels (publications notamment) des différents organismes extérieurs subventionnés par l'État, au bénéfice des capacités propres du Quai d'Orsay et au détriment d'éventuelles « *branches mortes* » (sic) qui bénéficieraient de soutiens publics pour des raisons avant tout historiques. Cette solution semble toutefois difficilement praticable dans la mesure où l'absence de taille critique est déjà l'une des grandes données du problème du manque de visibilité des *think tanks* français et, plus globalement, de la pensée stratégique française.

Sans aller jusqu'à envisager de priver de fonds certains organismes, votre commission est toutefois sensible à l'analyse suivant laquelle une **culture de l'évaluation** de la qualité des études doit être développée, de même que celle du partage de leurs conclusions, gage de leur qualité et facteur favorisant la création d'une « communauté » de la pensée stratégique.

¹ 200 000 € en 2009-2010, provenant exclusivement de fonds publics. Source : rapport annuel du CSFRS, consultable à cette adresse : <http://www.csfrs.fr/fr/les-missions.html>

D'où l'importance d'une optimisation la plus poussée possible des moyens existants, passant par une meilleure coordination.

2. Des moyens coordonnés : dépasser le syndrome « foule de lilliputiens »

Comment remédier à la dispersion et à l'éparpillement des structures, qui a pu faire comparer l'outil d'anticipation stratégique français à « *la juxtaposition d'une foule de « lilliputiens*¹ » ?

a) La réforme du renseignement : un exemple à méditer

La réforme du renseignement, opérée depuis le Livre blanc, est naturellement le modèle le plus immédiat en termes de rationalisation des structures et d'optimisation des moyens.

Pourtant, en matière d'analyse stratégique, la « verticalisation » par le rassemblement ou le rapprochement des différents acteurs, au moins publics, n'a été jugée nécessaire par aucune des personnes auditionnées, ni même souhaitable : l'anticipation requiert une pensée de rupture, et en ce sens la **multiplication des prismes et la diversité des approches est une richesse à conserver.**

Comme l'ont fait observer plusieurs personnalités² lors de leur audition, le foisonnement des initiatives n'est pas en soi une faiblesse : c'est plutôt au contraire une preuve de vitalité. Le modèle en la matière est l'écosystème d'analyse stratégique de toute nature aux États-Unis, dont la concurrence engendre une inventivité et une visibilité qui renforce son pouvoir d'influence. « *Ce n'est pas en verticalisant la prospective que nous obtiendrons ce bouillonnement créatif. Il faut créer les conditions d'une « émulation ordonnée » : efficace, mais surtout pas bridée*³. ».

Si le renseignement exige une organisation sans faille, des processus de vérification et de regroupement éprouvés, une coordination parfaite entre les différents services, la prospective et l'anticipation ont donc plutôt, par nature, vocation à demeurer de l'ordre de l'organisation souple, en réseau.

En revanche l'exemple de la réforme du renseignement n'est pas totalement exempt **d'enseignements**. Comme l'a indiqué, lors de son audition devant la commission, le Coordonateur national du renseignement, ce dernier, qui dispose d'une structure très légère, et dont les missions ne se substituent ni ne se juxtaposent à celles des services, remplit 3 fonctions qui semblent faire défaut dans le dispositif d'anticipation stratégique :

¹ Rapport Bauer précité, p. 28

² C'est en particulier l'analyse développée par M. Olivier Darrason

³ M. Olivier Darrason

- la création d'une véritable **communauté** du renseignement, par l'organisation d'une réunion mensuelle qui permet de créer la confiance et de susciter le partage d'information ;

- l'élaboration de **notes de situation** quotidiennes, courtes synthèses de deux pages, à destination directe du Président de la République ;

- la participation à certains conseils restreints, qui favorise l'association à la prise de **décision**.

Si l'exemple du renseignement ne saurait être purement et simplement dupliqué en tant que tel, il est donc malgré tout porteur d'enseignements pour le dispositif d'anticipation stratégique.

b) Pour une poursuite de l'effort de mutualisation

Les auditions menées par votre rapporteur ont confirmé un constat déjà dressé il y a plusieurs années : les commandes d'études en matière de défense, de sécurité, de géopolitique et de relations internationales sont passées au cas par cas, sans coordination préalable systématique entre les différents commanditaires, ni définition d'un programme de travail concerté. Le rapport Bauer précité avait ainsi caractérisé cette situation : « *l'organisation de toute la chaîne de décision et de financement de ces études est **éparpillée** dans l'ensemble des structures étatiques ou périphériques disposant d'un budget à allouer à de telles études. Les montants de ces budgets de recherche sont d'ailleurs **dérisoires**.* ».

Cette mutualisation sera d'autant plus efficace qu'elle permettra d'associer les **financeurs privés**. Une simple reventilation des crédits d'études des administrations publiques aurait naturellement beaucoup moins d'impact.

Cette mutualisation devrait idéalement s'accompagner d'une **traduction** systématique en langue anglaise desdites études et de leur **mise en ligne** dès lors que le secret des affaires ou la protection d'informations classifiées ne s'y oppose pas.

Enfin, elle doit être l'occasion de diffuser la culture de **l'évaluation** -si possible partagée- des études produites, dont nombre de personnalités entendues ont souligné l'absence.

c) Pour une coordination interministérielle systématique

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale proposait une véritable **mise en réseau** des administrations.

Elle n'a pas été réalisée de façon systématique, même si des rapprochements ponctuels ont pu s'opérer. Ainsi en est-il de la coordination informelle et *intuitu personae* entre les directions concernées du Quai d'Orsay et du ministère de la Défense, ou encore du rôle pilote du SGDSN dans l'élaboration de scénarii de sortie de crise en Libye.

Ce rôle informel du SGDSN paraît particulièrement prometteur puisqu'il a permis d'associer au cas par cas des acteurs qui sont traditionnellement exclus du champ de l'analyse stratégique, comme la direction du Trésor ou le ministère de l'Intérieur, par exemple.

La systématisation d'une telle coordination, qui pourrait toucher d'abord mais pas exclusivement les administrations, apparaît comme l'un des leviers pour créer une véritable « communauté » de la pensée stratégique française..

Le rattachement au Premier ministre du SGDSN, sa compétence dans les enjeux de défense et de renseignement, ses liens directs et courts avec les principaux décideurs semblent faire du SGDSN l'acteur idéal pour assumer un rôle de pilotage souple, ou, à tout le moins, de coordination.

Il apparaît essentiel que les acteurs aient un lieu de rencontre et d'échange.

C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé M. Bernard Bajolet, alors Coordonateur national du renseignement, lors d'une audition récente¹ : *« J'observe que le dispositif de l'État ne pourvoit pas suffisamment à la fonction de prospective. (...) Le volet « anticipation » de notre action n'a été, à mon avis, que partiellement traité. (...) Hélas, celle-ci n'est pas organisée au niveau interministériel. Nous disposons de différents organismes : le ministère de l'Intérieur et celui des Affaires étrangères ont chacun une direction de la prospective et le ministère de la Défense possède une direction des affaires stratégiques ; mais ces structures ne sont pas reliées entre elles. De surcroît, la prospective n'est pas toujours envisagée de façon opérationnelle. Au-delà de la simple spéculation, elle doit présenter des scénarios et déboucher sur des politiques concrètes. Aujourd'hui, cette fonction n'est pas assumée. Le conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques placé auprès du Premier ministre ne joue pas non plus ce rôle. Celui-ci doit donc être développé au sein de l'État, dans un cadre interministériel, pourquoi pas au sein du SGDSN ? ».*

Sur ce point, votre commission estime que le débat doit être relancé.

3. Pour une visibilité de la pensée stratégique française

Une préconisation pratique formulée en 2008 paraît pouvoir être rapidement mise en œuvre : il s'agit de la mise en ligne sur **un portail internet commun** des études d'analyse stratégique.

L'idée sous-jacente est de rassembler le foisonnement et la diversité de multiples initiatives dispersées derrière **une vitrine commune**, aisément **identifiable**, accessible en langue **anglaise**, et utilisant toute la palette des **outils actuels** de communication, au service de la visibilité de la pensée

¹ Mercredi 26 janvier 2011 devant la commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale

stratégique française (lettre d'information électronique, rubrique « actualités » tenue à jour sur la page d'accueil, vidéos des derniers colloques, compte *Twitter* pour alerter sur les dernières nouveautés, page sur *Facebook*,

Certes, la culture de la mise en ligne sur Internet se développe : ainsi la DAS du ministère de la Défense met-elle en ligne la plupart des études qu'elle commande qui ne sont pas classifiées.

Toutefois, elles sont accessibles sur une page du site *defense.gouv.fr*, ce qui ne permet peut être pas leur diffusion la plus large.

Les pratiques des différents organismes divergent : la direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères, dont certains travaux sont très confidentiels, met certaines notes à disposition sur le seul site intranet du ministère, d'autres n'étant diffusées qu'à une centaine de personnes (au maximum) au sein du Quai, aucune note, même expurgée de la partie « préconisations » n'atteignant le grand public (sauf publication « intempestive » par des journalistes bien informés), à l'exception des travaux publiés dans « *Les carnets du CAP* », publication qui tire à environ 2 000 exemplaires¹.

D'ailleurs la culture de la diffusion des études n'est pas très répandue au sein des administrations qui ont plutôt tendance à considérer le secret comme le rempart ultime de la liberté de ton indispensable à l'exercice de prospective. Comment dès lors s'étonner de l'absence de rayonnement de la pensée stratégique française ?

En outre, la **traduction** en langue anglaise n'est pas systématique.

S'agissant des organismes privés ou des centres de recherche, ils sont maîtres de leur politique de publication. La publication de certaines de leurs études sur ce portail centralisé pourrait toutefois servir de label de qualité et se justifierait pleinement s'agissant de celles financées sur fonds publics.

L'idée, formulée dès 2008, de la mise en place de ce portail Internet commun, clairement identifié, regroupant l'ensemble des documents et publications touchant à l'anticipation stratégique, peut être relancée rapidement. Des questions telles que la gestion des droits d'auteur, la protection du secret des affaires, le respect des informations classifiées, si elles doivent être examinées et tranchées, **ne paraissent toutefois pas être un obstacle dirimant à sa mise en place.**

Le site *strategie.gouv.fr*, qui diffuse les travaux du centre d'analyse stratégique, peut à cet égard servir d'exemple. La création d'une « collection » bilingue, bien identifiée, pourrait également être mise à l'étude.

D'une façon générale, toute la palette des moyens de communication servant l'objectif d'une meilleure visibilité et donc d'une plus grande cohérence de la pensée stratégique doit être mise en œuvre, sans délai.

¹ Source : un ancien directeur du CAP

L'ensemble des partenaires de la pensée stratégique devrait y être associé, quel que soit leur statut, public ou privé, ou le ministère de rattachement.

C. FAUT-IL UN « CONSEIL DE SÉCURITÉ » À LA FRANÇAISE, LIEU DE DÉBAT ET OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION ?

Il n'existe pas de réponse évidente et unanime à la question : comment mieux associer l'expertise stratégique aux décisions de politique étrangère ?

Pourtant il est impossible de faire l'impasse sur cette question, qui reste centrale, surtout dans la perspective de la revue du Livre blanc et de l'échéance de l'élection présidentielle, qui reste un moment privilégié de réflexion sur la gouvernance de la politique extérieure.

La réponse la plus souvent avancée, pour être parfois immédiatement contestée, soit dans son principe soit dans ses modalités, est celle de la création d'un « *Conseil consultatif de sécurité nationale* » à la française, plus ou moins inspiré du modèle du Conseil de sécurité nationale américain (*National Security Council* ou *NSC*), organisation administrative dépendant directement du président des États-Unis et jouant le rôle de conseil, de coordination et parfois d'impulsion sur les sujets de politique étrangère, de sécurité nationale, et plus généralement sur l'ensemble des questions stratégiques.

1. Une proposition largement débattue depuis 2007

a) Une proposition du candidat Sarkozy en 2007

L'idée de la création d'un « *Conseil de sécurité nationale* » à la française est de mettre à la disposition du Président de la République un organe qui embrasse toutes ces dimensions et dont la composition dépasse les seuls membres du Gouvernement.

L'actuel Président de la République écrivait en 2007 dans la revue « *Défense nationale* » qu'il souhaitait la création, « *auprès du Président de la République, d'un **Conseil de sécurité nationale** qui deviendra l'organe unique d'analyse, de débat et de réflexion en matière de sécurité et de défense, en période normale comme en période de crise. Il aura vocation à se substituer, dans des configurations adaptées selon les sujets et les circonstances, aux actuels Conseil de sécurité intérieure et Conseil de défense.*

*« Avec cet outil neuf, le chef de l'État disposera d'une vision globale intégrant les trois dimensions principales de nos politiques de défense que sont la sécurité du territoire, la défense militaire et l'action extérieure. Ce Conseil aura un secrétariat permanent qui en préparera les réunions et suivra les décisions prises. J'insiste sur le fait qu'il devra fonctionner comme **un lieu***

*d'échanges entre responsables gouvernementaux, grands subordonnés et experts, et non comme une chambre d'enregistrement d'arbitrages préparés par un cercle restreint. Cela me paraît essentiel pour que le Président de la République soit assuré d'avoir en sa possession tous les éléments d'expertise et de **contre-expertise** utiles pour éclairer ses décisions ».*

L'essentiel des arguments en faveur de la création de ce Conseil se trouve ici très clairement exposé :

- disposer d'un organe unique et **pluridisciplinaire** (sécurité, défense, action extérieure...) d'expertise ;

- être un lieu **de débat** (argumentation et contre argumentation) associant plusieurs profils : experts, hauts responsables administratifs et responsables politiques.

Le but est bien sûr de nourrir la décision présidentielle du plus grand nombre possible d'analyses, en décroissant les approches et en mélangeant les profils, tout en restant dans un format suffisamment restreint et haut niveau pour être « opérationnel ».

b) Une préconisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Cette proposition a été reprise et développée dans le Livre blanc, qui proposait, pour garantir une efficacité nouvelle au processus de décision :

- d'une part de créer un « *Conseil de défense et de sécurité nationale* », dont le champ de compétence couvrirait l'ensemble de la défense et de la sécurité nationale ; cette préconisation a été mise en œuvre d'abord par la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 puis par décret, en décembre 2009¹ ;

- d'autre part, pour permettre au Président de la République et au Premier ministre de disposer, « *au bon moment* », « *d'éléments diversifiés d'appréciation et d'éclairage, provenant de plusieurs sources, internes et externes à l'administration* », de créer un **Conseil consultatif sur la défense et la sécurité nationale**, réunissant des experts indépendants, touchant aux différentes dimensions des décisions, politiques, financières, opérationnelles et internationales, et permettant des débats contradictoires, présentant des solutions sous forme de choix ouverts à la décision finale.

¹ *Le décret a précisé les compétences et fixé la composition de ce conseil et de ses différentes formations. Outre le chef de l'État, le Premier ministre, sont appelés à y siéger le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé de l'Économie, le ministre chargé du Budget, le ministre des Affaires étrangères et, s'il y a lieu, sur convocation du président, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité (le décret évoque notamment les ministres de la Ville, de la Jeunesse, des Affaires sociales, de l'Équipement, voire de l'Éducation nationale). Le conseil national du renseignement et le conseil des armements nucléaires en constituent des formations spécialisées. Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale assure le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale.*

Cette proposition dont la mise en œuvre a été, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, sérieusement mise à l'étude, à un stade assez poussé, s'est toutefois heurtée à une série de problèmes pratiques pour sa concrétisation, tendant au respect de la **confidentialité** des débats, ou à la difficulté de garantir la **qualité** de sa composition.

Pourtant, aucune proposition alternative n'émerge, depuis, avec suffisamment d'évidence.

c) Une idée récemment relancée

Ces derniers mois, l'idée de la création d'un Conseil consultatif de sécurité nationale en France a ressurgi, essentiellement par voie d'articles de presse. Les défenseurs de cette idée y voient en effet une garantie de la **qualité et de la neutralité des analyses et informations** transmises au plus haut niveau, autant qu'un contrepoids à l'existence d'un éventuel effet « visiteurs du soir », ou à la marginalisation alléguée de l'expertise du ministère des Affaires étrangères dans les circuits décisionnels.

Plusieurs personnalités entendues par votre rapporteur ont également souligné le rôle qu'une telle instance pourrait jouer dans l'élaboration d'un **consensus national** autour des interventions extérieures, par exemple si des parlementaires, majorité comme opposition, étaient appelés à y siéger.

Certains y ont vu le moyen de rehausser la valeur, méconnue à leur sens, de l'**expertise** des universitaires et des chercheurs, et de permettre sa meilleure prise en compte par les décideurs. L'idée est que sous la V^{ème} République, alors que la décision appartient souvent au Président seul, ce dernier est singulièrement « peu » conseillé, dans la mesure où l'équipe (souvent de très grande qualité) sur laquelle il s'appuie n'est constituée que d'un petit nombre de personnes, elles-mêmes absorbées par l'urgence de la gestion opérationnelle du temps présent. Dans de telles conditions, il apparaît indispensable de donner au Président un outil de « temps long » et de réflexion globale.

L'un des enjeux est de parvenir à une réelle exploitation de l'expertise et de produire des synthèses suffisamment concentrées pour être lues et être opérationnelles pour les décideurs.

D'autres ont fait valoir que le dispositif actuel de consultation officieuse d'experts à titre individuel ne remplaçait pas la mise en place d'un tel Conseil consultatif, dont le principal apport serait d'être un lieu de débats : le **processus de discussion contradictoire** serait aussi important et utile, si ce n'est plus, que les conclusions elles-mêmes que le Conseil serait amené à formuler.

Sa composition devrait, d'après certains de ses promoteurs, s'organiser en articulant des membres permanents (experts à vision « globale » et responsables politiques et de la haute administration) et de membres *ad hoc*, experts spécialisés sur tel ou tel sujet que le Conseil serait appelé à traiter.

Le Conseil serait réuni par le Président de la République, suivant ses besoins.

L'idée est de créer une proximité, voire une osmose, par la discussion en commun et le débat ouvert, entre les différents acteurs, tout autant que de susciter la contradiction.

d) Un modèle mis en œuvre (et toujours critiqué) dans d'autres États

Cette question de la bonne « gouvernance » et de la collégialité des décisions de politique étrangère n'est ni nouvelle, ni propre à notre pays. Partout les mêmes contestations fusent, y compris dans les pays donnés en exemple pour la vitalité, la profondeur et la richesse de leurs structures d'anticipation stratégique (comme les Etats-Unis).

Aux Etats-Unis, le rôle du Conseil national de sécurité -qui dispose par ailleurs d'une réelle administration- a été éminemment variable suivant les périodes et les responsables (notamment le Conseiller lui-même) en place. Organe à l'influence politique variable, il a pu être en concurrence, voire en conflit, avec d'autres agences et structures.

En Grande-Bretagne, où le Premier ministre a parfois eu l'habitude de s'appuyer sur des conseils informels associant experts extérieurs, politiques et hauts fonctionnaires sur les sujets épineux ou nouveaux¹, le Premier ministre James Cameron a ainsi récemment mis en place, en mai 2010, un Conseil de sécurité nationale, inspiré du modèle américain, bien qu'il soit en fait essentiellement composé de membres du Gouvernement.

Il est encore tôt pour tirer un bilan de son fonctionnement, sauf à remarquer qu'il a d'ores et déjà suscité, outre-manche, des critiques, dans la mesure où il ne semble pas avoir été consulté lors de l'annonce d'un retrait inconditionnel des troupes britanniques d'Afghanistan au plus tard en 2015.

Un rapport très documenté de la commission des Affaires étrangères de la chambre des communes, paru en mars 2011, « *The UK's foreign policy approach to Afghanistan and Pakistan*² ») formule ainsi des critiques très précises quant au contournement de ce Conseil par le Premier ministre, tandis que la presse s'interroge elle-même sur l'existence même, ou à tout le moins sur l'utilité d'un tel conseil³ dans ces conditions.

Les dirigeants russes semblent quant à eux s'être entourés de cercles plus discrets mais remplissant sans doute le même objectif. Ainsi peut-on citer deux réunions en 2010, du « Club d'échange Valdai » et du Forum Politique Global ou « Groupe de Iaroslavl ». Le premier en présence du Premier

¹ Expérience relatée par M François Heisbourg, ayant participé à des conseils informels convoqués par Mme Thatcher, lors de son audition

² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmfaff/514/514.pdf>

³ Voir l'article du Telegraph, "What exactly is the point of David Cameron's National Security Council?", 4 mai 2011

ministre Vladimir Poutine à Sotchi, au bord de la mer Noire. Le second, à Iaroslavl, en présence du Président Dmitri Medvedev. Des universitaires, des intellectuels, et des journalistes (russes et étrangers) se sont donc réunis avec des dirigeants politiques et des hommes d'affaires afin de discuter de l'avenir de la Russie. Ces réunions ont suscité un réel intérêt médiatique et ont été l'occasion pour les dirigeants russes d'accepter de débattre publiquement avec des experts, des visions « concurrentes » à la ligne officielle russe¹.

La composition, le rôle et surtout le poids politique de ce genre de conseils sont extrêmement variables suivant les époques, les pratiques des dirigeants en place et les cultures de gouvernement.

Le « modèle » pertinent pour le cas français reste introuvable. Pour autant, peut-on faire l'impasse sur une telle réflexion ?

2. Une réflexion à relancer dans le cadre de la revue du Livre blanc

On peut constater aujourd'hui que si cette préconisation n'a pas été mise en œuvre en tant que telle, elle a pourtant été graduellement appliquée, en quelque sorte en « pièces détachées », le Président de la République disposant de toutes les composantes du Conseil de sécurité nationale, sans que ce dernier ait été véritablement constitué :

- un Conseil de défense et de sécurité nationale, réuni à sa discrétion, dans le format qu'il souhaite ;
- un secrétariat général, une équipe diplomatique et un chef d'État-major particulier ;
- des « outils » à sa disposition au sein de l'administration, comme le SGDSN, le Coordonateur national du renseignement ou les différents ministères qui peuvent être sollicités directement pour des commandes particulières ;
- des experts, qu'il peut consulter, à sa discrétion.

Ce mode de fonctionnement souple a sans aucun doute le mérite de la réactivité et de l'efficacité. Toutefois, il ne contribue pas forcément à créer une « communauté » de l'anticipation stratégique et tend peut être à consolider une pratique par nature, dans la V^{ème} République, personnelle et solitaire du pouvoir.

C'est pourquoi la revue du Livre blanc devra nécessairement reposer la question de la mise en place d'une structure pour laquelle il ne semble pas exister d'alternative.

¹ Voir l'article : « La Russie débat de son avenir » - Robert Skidelsky, 20/09/2010

D. FAUT-IL ORGANISER EN FRANCE DES « ASSISES INTERNATIONALES » DE L'ANTICIPATION ?

Grand nombre d'interlocuteurs ont fait valoir qu'une structure de plus n'était pas forcément la bonne solution pour mieux faire vivre le dispositif français d'anticipation stratégique.

La création d'un grand **rendez-vous international annuel de l'anticipation, en France**, pourrait avoir plus de souplesse et combler les lacunes du système actuel, en ayant pour vocation de :

- créer une véritable communauté de la pensée stratégique (avec un site Internet commun, la préparation de contributions dans la perspective de ce rendez-vous, l'animation de différents ateliers...);

- diffuser une véritable culture de l'anticipation dans l'administration et les instituts ;

- explorer des thèmes nouveaux et générer des pensées de rupture ;

- avoir une dimension réellement internationale ;

- servir de substrat, de base de réflexion aux décideurs qui y seraient associés.

Pour être fructueuse et ne pas être un simple colloque de plus, ces assises annuelles devraient respecter de strictes conditions : reposer sur des intervenants internationaux de très haut niveau, se positionner sur des thématiques réellement novatrices, et surtout s'ouvrir sur les instituts et *think tanks* étrangers, qui pourraient alternativement être chargés de l'animation de telle ou telle table ronde, et seraient étroitement associés au choix des thématiques de l'événement.

Une implication forte des plus hauts responsables politiques français (ministre des Affaires étrangères, Premier ministre, Président de la République) est indispensable mais ne doit pas empêcher l'émergence de pensées de contestation ou en dissidence par rapport à la ligne officielle de la politique étrangère française.

Naturellement, un tel événement devrait trouver sa place et forger sa légitimité dans **un espace déjà occupé par d'autres**, notamment sur le plan international. Car en matière d'influence, de « *soft power* », la France est en concurrence avec les autres grands États qui pèsent dans le monde. Cet événement annuel devra trouver sa complémentarité et sa légitimité à côté des autres événements internationaux, et plus particulièrement en Europe de la Conférence de Munich sur la sécurité ou de la Conférence annuelle de l'IISS de Manama ou de Singapour.

Pour difficile qu'il soit, l'exercice n'est pas dénué d'intérêt : dans la concurrence mondiale des idées, la France doit peser, fixer l'agenda, mener le débat, être visible, être entendue.

C'est l'analyse que faisait d'ailleurs dès 1999 le rapport au Premier Ministre sur la « mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en "relations internationales" et "affaires stratégiques et de défense" », rédigé par M. François Heisbourg :

« Il serait bon que la France, à travers l'un ou l'autre de ses instituts, devienne l'hôte régulier d'une de ces réunions auxquelles il est "indispensable de participer". Or, le terrain est déjà largement occupé, qu'il s'agisse des rendez-vous fixes à haut niveau (World Economic Forum de Davos, Wehrkunde pour ce qui est de la défense à Munich), des réunions mobiles généralistes (Bilderberg) ou spécialisées (conférence annuelle de l'IISS), ou des lieux de petits conclaves aux thèmes changeants (Ditchley, Petersberg, etc...); notre "problème linguistique" s'ajoute à la difficulté (la Loi Toubon impose le truchement systématique de l'interprétation simultanée qui n'est pas de nature à faciliter des échanges directs et spontanés). Aussi, le succès n'est nullement assuré d'avance. ».

Pour difficile qu'elle soit à réussir, cette mise en réseau souple, autour d'un événement bien identifié, et surtout visible sur le plan international, serait propre à susciter une dynamique qui fait aujourd'hui défaut.

Il s'agirait enfin de diffuser par ce biais en France la culture de l'anticipation, rassemblant les responsables politiques, les hauts fonctionnaires et diplomates concernés, les instituts privés, les chercheurs, des journalistes, avec la stimulation extérieure d'un « grand témoin » extérieur conférant à l'événement sa dimension internationale.

E. FAUT-IL UN « LIEU » VOIRE UNE « MARQUE » POUR DONNER UNE VISIBILITÉ À LA PENSÉE STRATÉGIQUE FRANÇAISE ?

Pour remédier à l'absence de visibilité qui découle de l'atomisation et de l'éparpillement des acteurs de la pensée stratégique française, l'idée de créer un lieu, un « campus » fédérateur, identifié, visible sur le plan international, pourrait être mise à l'étude.

Une véritable **stratégie de marque** pourrait même être développée autour de ce lieu qui devrait nécessairement être fédérateur et prestigieux.

Plusieurs personnalités entendues par votre rapporteur ont souscrit à cette idée, qui n'est pas nouvelle mais peut être aujourd'hui reconsidérée sous un angle nouveau. En effet, le projet de « Pentagone » à la française, sur le site de Balard, libèrera des emprises qui pourraient trouver de ce fait une nouvelle affectation.

Ce projet nécessiterait naturellement un investissement ; il faudrait avant tout en définir **les contours précis** car plusieurs configurations sont envisageables et possibles, voire ont déjà été envisagées.

Diverses réflexions ont existé dans le passé ; certains ont fait valoir la vocation de l'**École militaire** à devenir ce « campus » reconnu sur le plan international, une mission de préfiguration avait même été créée.

Le site de l'École Militaire présente, de fait, une configuration unique en France et en Europe d'institutions dédiées à la formation dans les domaines principalement de la défense mais aussi de la sécurité. S'y localisent les établissements relevant de l'Enseignement militaire supérieur (notamment l'École de guerre, le CHEM et le CDEM), l'Académie du renseignement, le CSFRS, l'IRSEM, l'INHESJ et l'IHEDN.

Ces réflexions doivent être relancées dans le contexte nouveau de la réorganisation immobilière du ministère de la Défense.

Il s'agirait de faire émerger une sorte de « *Wilton park* » à la française, qui soit à la fois un centre de conférence, un lieu de recherche, mais aussi en quelque sorte une « marque » visible et reconnue, fédératrice, disposant d'un site internet, pourquoi pas d'un flux *Twitter*...

L'autre exemple parfois avancé¹ est le la *National Defense University* de Washington qui, outre le *War College* et les instituts associés, bénéficie de la présence de l'*INSS* (Institute for National Strategic Studies) dont la mission est de produire et diffuser des analyses destinées aux décideurs américains.

L'IHEDN, implanté au sein de l'École militaire, pourrait avoir vocation à contribuer encore davantage à la mission d'anticipation stratégique, en transformant ce site en un **véritable « campus » d'envergure internationale**.

La construction du domaine de l'anticipation stratégique implique une **approche intégrée**, incluant les facteurs de défense, de politique étrangère ainsi que la dimension économique et industrielle et de prospective, en plaçant l'accent sur la géographie de nos intérêts nationaux et de l'exercice de nos responsabilités internationales.

Ce dispositif correspond à celui de l'IHEDN, dont la tutelle (Premier ministre) et l'approche intégrée (triple articulation de publics civils et militaires, des champs de la défense et de la politique étrangère, de l'armement et de l'économie de défense) attirent ses homologues étrangers. Inscrivant son action au niveau gouvernemental, son efficacité gagnerait à être consolidée dans le champ études et recherche, sans coût supplémentaire.

D'où la proposition, formulée à votre rapporteur par le directeur de la formation, des études et de la recherche de l'IHEDN, M. Michel Foucher, visant à doter ce campus en formation d'une vraie capacité d'anticipation stratégique :

« *Dans le contexte de la mise en œuvre des dispositions du décret n° 2009-752 du 23 juin 2009 et fort de son expérience de dialogue stratégique entre auditeurs de haut niveau, civils et militaires, tous engagés dans la vie*

¹ Par M Michel Foucher, directeur de la formation de l'IHEDN

professionnelle, l'IHEDN, en pleine rénovation, entend développer la dimension « hautes études » de son activité. Il vise au renforcement de son segment d'études et de recherche finalisée afin d'approfondir le contenu de ses formations et d'éclairer la société dans sa globalité. Il a d'ores et déjà construit des relations de travail solides avec la Direction de la prospective, la Délégation aux affaires stratégiques et certains think tanks, français comme étrangers.

*« A l'instar du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'analyse de la société, l'IHEDN, placé comme eux sous la tutelle du Premier ministre, peut **contribuer à l'élaboration puis à la diffusion de savoirs et des expertises propices à l'anticipation stratégique en direction des autorités.***

« Concevant sa contribution au renouveau et au rayonnement de la pensée stratégique de défense en termes d'ouverture et de collaboration, il entend développer son activité « études et de recherches », au niveau gouvernemental, en coopération avec les autres organismes, avec ceux localisés sur le campus de l'École militaire ou qui pourraient trouver avantage à s'y installer, ainsi qu'avec ceux partageant sa vision, en France et à l'étranger, dans une démarche fédératrice. ».

Ces propositions particulièrement intéressantes méritent assurément d'être livrées au débat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a entendu le rapport de M. Robert del Picchia.

M. Josselin de Rohan, président - Vous dressez un constat sévère mais juste sur l'émiettement des capacités de prospective stratégique. Pourtant, dans les années 1960, la France disposait avec Jouvenel de solides atouts en matière de prospective. Il est naturellement impossible de tout prévoir, mais indispensable de dégager des tendances.

Vos propositions sont marquées par un grand esprit pratique et tendent à renforcer l'existant plutôt qu'à créer de nouvelles structures ou à bouleverser l'environnement actuel. Les responsables politiques expérimentent chaque jour que les réalités viennent bousculer les plans et schémas préétablis. Le maréchal Von Moltke disait ainsi que la guerre avait cet avantage qu'elle venait mettre à terre tout ce qui avait été prévu.... Pourtant, en l'absence de structures solides à leur disposition, le risque est de voir prospérer des vibrions irresponsables.

M. Jean-Louis Carrère - Ce rapport très intéressant expose bien les défauts du système actuel. Il ne peut pas apporter de solutions définitives mais a le mérite de remettre l'anticipation au cœur de nos priorités. Je suis dubitatif, moi qui suis habitué, dans le domaine du sport, de la chasse ou de la pêche, à mettre en œuvre des stratégies, sur notre capacité à prévoir les événements de long terme et d'ampleur mondiale, au-delà de la seule perception de court terme et de l'appréciation immédiate d'une situation. La réflexion doit être poursuivie, notamment pour mieux dessiner les contours de ce qui pourrait être un Conseil consultatif de sécurité nationale, en fonction de la pratique propre des décideurs en place.

M. Jacques Berthou - Votre analyse est très intéressante. Depuis quelques années, sous l'effet de la crise financière, et du développement des nouvelles technologies, le monde s'est transformé et il me semble indispensable de prévoir les futures révolutions technologiques, qui vont déterminer, à l'horizon de cinq à six ans, de nouveaux comportements. Dans un monde dominé par l'image, les sociétés occidentales doivent veiller à rester des modèles.

M. Joseph Kergueris - Merci pour la qualité de votre rapport. Il paraît en effet impossible de forger des outils pour prévoir, mais souhaitable de se donner pour discipline d'organiser systématiquement la veille, qui permet de réagir avec efficacité et pertinence face aux événements. Vous défendez une organisation souple et en réseau pour rassembler et mieux utiliser nos capacités. Cela nécessite un changement de mentalités car chacun est aujourd'hui trop enclin à conserver ses propres informations.

M. Jean Besson - « L'effet BHL » n'est-il pas le fruit de nos propres insuffisances en tant que parlementaires, mais aussi d'une complicité des plus hautes autorités de l'État et d'une certaine pratique du pouvoir ?

M. Charles Pasqua - Le premier devoir de l'Etat, dans ses plus hautes instances : présidence de la République et Gouvernement, est de prévoir l'avenir, même si cela est très difficile. Les crédits consacrés à la recherche sont d'une importance capitale. Il faut aussi, pour prévoir et préparer l'avenir, pouvoir dépasser les clivages actuels –notamment politiques–. Ce qui manque c'est la durée : tout Gouvernement, voire tout responsable au sein de la même majorité, a tendance à défaire ce que son prédécesseur a fait. Dans ces conditions, il est très difficile de rassembler les moyens, de définir un cap et de s'y tenir. Je suis sceptique sur le fait qu'un organisme administratif pourrait incarner cette durée, sauf à réaliser un accord politique sur ses grands objectifs.

M. Jean-Louis Carrère - Il ne me paraît pas impossible de trouver des accords permettant cette continuité républicaine.

M. Robert del Picchia - Il est indispensable de mettre nos moyens en réseau de façon souple et de diffuser la culture du partage d'informations.

Sur les nouvelles technologies, il faut également anticiper que les pouvoirs en place pourront aussi utiliser à leur tour des moyens comme Facebook, par exemple.

Le Conseil consultatif de sécurité nationale pourrait être composé de plusieurs cercles concentriques : membres de droit, experts indépendants en fonction des sujets, voire, comme certains le proposent, parlementaires de la majorité et de l'opposition, pour permettre le débat contradictoire ou faciliter l'émergence d'un consensus.

La commission a ensuite approuvé ces conclusions et autorisé leur publication sous forme de rapport d'information.

ANNEXE I - LETTRE DE MISSION

Monsieur Robert del PICCHIA
Sénateur représentant les Français établis hors de
France

Paris, le 30 mars 2011

Mon cher collègue,

La politique étrangère française a pu récemment donner l'impression d'être désemparée, voire désarçonnée, par la vague de démocratisation sur la rive sud de la Méditerranée. Au point que notre réseau diplomatique a pu être mis en cause pour son manque de clairvoyance sur le devenir de peuples pourtant historiquement, culturellement et économiquement proches de la France.

Dans un environnement mouvant, aux changements brutaux, la capacité d'anticipation constitue pourtant la première ligne de défense d'un pays et la meilleure garantie de la solidité des positions de sa politique étrangère. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale érigeait ainsi pour la première fois la fonction « connaissance et anticipation » en fonction stratégique à part entière, et jugeait que : « *La démarche prospective doit être développée au sein de l'État, dans les universités et dans les milieux de la défense et de la sécurité, pour pouvoir anticiper la montée en puissance de risques et de menaces, les opportunités pour les intérêts français et européens et afin d'orienter en temps utile les politiques et les dispositifs de prévention et de réponse* ». Le Livre blanc formulait un certain nombre de recommandations pour renforcer cette fonction.

Force est de constater que cette réforme d'une fonction jugée « stratégique » n'a pas été effectuée, alors que celle du renseignement a quant à elle été menée à bien.

Je souhaiterais que vous puissiez étudier cette question pour la commission, et analyser une éventuelle faiblesse organisationnelle de notre capacité de prospective et d'anticipation. Vous devrez vous attacher à répondre à la question de savoir s'il faut réorganiser ce dispositif, sur le modèle de la récente réforme des services de renseignements, et suivant quelles modalités.

Vos recommandations pourraient déboucher sur un rapport d'information, qui pourrait être présenté à la commission sous forme de rapport d'étape avant la suspension de l'été, suivi d'une communication sur l'état de notre réflexion aux Universités d'été de la défense. Cette mission s'inscrirait dans la revue à mi-parcours du Livre blanc.

Dans ce cadre, vous pourriez interroger les différentes structures et organismes exerçant au sein de l'administration des missions d'anticipation prospective stratégique, à divers titres, qu'ils soient au sein du Ministère de la défense (Direction des affaires stratégiques et Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations), du Ministère des affaires étrangères et européennes (Direction de la prospective), du Ministère de l'intérieur (Direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale), ainsi que les services relevant du Premier ministre ou les différents centres de recherche existant en la matière. Vous vous attacherez à examiner les possibilités d'amélioration de la coordination de leurs travaux ou de la lisibilité et du rayonnement d'ensemble des capacités de réflexion stratégique prospective, afin d'éclairer au mieux les décisions politiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le sénateur et cher collègue, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Josselin de ROHAN

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE LA DÉFENSE ET DES
FORCES ARMÉES

LE PRÉSIDENT

ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Personnalité	Fonction
Général Vincent LAFONTAINE ⁴²	Commandement interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)
M. Michel MIRAILLET	Directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la Défense
M. Nicolas LERON	Doctorant en science politique au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris
M. Thierry de MONTBRIAL	Directeur général de l'Institut français des relations internationales (IFRI), fondateur du Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des Affaires étrangères
M. Joseph MAĪLA	Directeur de la Prospective au ministère des Affaires Etrangères
M. Olivier DARRASON	Président de la Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique (CEIS)- Président du conseil d'administration de l'Institut des Hautes études de défense nationale (IHEDN)
M. Ange MANCINI ⁴³	Coordonateur national du renseignement
M. Alain BAUER	Président du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique
M. Francis DELON	Conseiller d'Etat, secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale
M. Michel FOUCHER	Directeur de la formation à l'Institut des Hautes études de défense nationale (IHEDN), ancien directeur du Centre d'analyse et de prévision (CAP)
M. Pascal BONIFACE	Directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)
Contre-Amiral Emmanuel de OLIVEIRA	État-major des armées - Cellule stratégie prospective
M. Hubert VÉDRINE	Ancien ministre des Affaires étrangères
M. François HEISBOURG	Chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique, auteur d'un rapport au Premier ministre sur la recherche stratégique (1999)
M. Pierre LEVY	Ambassadeur de France, ancien directeur du Centre d'analyse et de prévision (CAP)

⁴² Audition plénière par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

⁴³ *Idem*

Personnalité	Fonction
Mme Marie MENDRAS	Chercheuse au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) - Sciences po, directrice de la prospective au ministère des Affaires étrangères en 2010
M. Jean-Marc FALCONE	Directeur de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration
M. Frédéric CHARILLON	Directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM)

ANNEXE III - LES PRINCIPAUX INSTITUTS DE RECHERCHE STRATÉGIQUE FRANÇAIS

Source : Annexe du Rapport Bauer, 2008

L'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)	
Appellation	Institut de relations internationales et stratégiques
Statut juridique	Association loi 1901
Date de création	27 juin 1988
Budget 2006 (total dépenses)	1 636 668,97 €
<i>Dont budget immobilier ou avantages</i>	152 844,05 €
Subventions État / Europe	Subventions de fonctionnement : 70 674,75 € (20 000 € ministère de la Défense pour l'aide aux publications et 50 674,75 pour les aides à l'emploi ministère de l'Emploi)
Autofinancement	1 602 152,98 €
<i>Dont recettes issues des commandes</i>	669 419,25 € Prestations Institutions publiques 891 300,72 € Prestations Organismes privés
<i>Dont recettes issues des publications</i>	41 433,01 €
Nombre de personnels (au 1/1/2007)	15 personnes
<i>Dont fonctionnaires</i>	1 fonctionnaire détaché du ministère de l'Education nationale
<i>Dont contractuels</i>	0
<i>Dont vacataires</i>	0
Nombre de publications / an	En 2007 : 13 publications (4 Revues, 1 Annuaire et 8 ouvrages de chercheurs) + 39 Newsletters électroniques + 61 notes thématiques électroniques (défense, Asie, Europe, Moyen-Orient)
Nombre de recherches effectuées / an	38 études et notes pour l'année 2007 40 séminaires et conférences en 2007
Coût moyen d'une recherche	22 100 €
Durée moyenne d'une recherche	7,5 mois

*Extrait de l'Annexe 4 du Projet de loi de finances pour 2011, « **Projet annuel de performance** » annexé, mission « direction de l'action du gouvernement », programme n° 129 (p. 74) :*

Créé en 1991, l'institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) est un institut de recherche indépendant organisé sous la forme d'une association loi de 1901. Acteur incontournable de la recherche française traitant des questions stratégiques et internationales, il a pour objectifs principaux de :

- contribuer à la recherche et au débat sur les questions internationales et stratégiques, en offrant une lecture différente et originale des enjeux nationaux et internationaux ;
- créer un lieu de dialogue et de réflexion entre tous ceux qui composent la communauté stratégique (spécialistes, responsables politiques, hauts fonctionnaires, industriels, militaires, experts, universitaires...).

La contribution du centre d'analyse stratégique au budget de l'IRIS prend la forme d'une subvention, qui s'élève à 209 520 € en 2011. Cette dotation doit notamment permettre à l'organisme de :

- réaliser des publications dans le domaine des relations internationales stratégiques ;
- développer la recherche sur l'Europe, les Etats-Unis, la Défense, la Sécurité et le Moyen-Orient ;
- organiser des colloques internationaux et des cycles de séminaires stratégiques.

Source : Annexe du Rapport Bauer, 2008

La Fondation pour la recherche stratégique (FRS)	
Appellation	Fondation pour la recherche stratégique
Statut juridique	Fondation reconnue d'utilité publique
Date de création	26 février 1993
Budget 2006 (total dépenses) ³	Charges d'exploitation 3 076 680 € Charges financières 21 929 € Charges exceptionnelles 6 269 € Total charges : 3 104 878 €
Dont budget immobilier ou avantages	Amortissements pratiqués sur immobilisations 99 000 €
Subventions État / Europe ⁴	I - Subventions Etat 2006/2007 Subventions pour objectifs généraux <i>Défense :</i> 2006 : 50 000 € 2007 : 40 000 € <i>Matignon :</i> 2006 : 300 000 € 2007 : 140 000 € Subventions avec contre partie (études) <i>MAE :</i> 2006 : 10 033 € 2007 : 41 000 € <i>Intérieur :</i> 2006 : 65 000 € 2007 : 12 000 €
	II - Financements sur programmes européens (PASR 2004-2007 et 6^e PCRD 2006) ⁵ 2006 : 60 620 € 2007 : 188 000 €
Autofinancement	2 607 460 €
Dont recettes issues des commandes	2 478 205 €
Dont recettes issues des publications	Proche de zéro
Dont Loyers perçus du CNRS	129 255 €
Nombre de personnels (au 1/1/2007)	33
Dont fonctionnaires	2 participants à l'effort de recherche + 1 conseiller du président de la FR
Dont contractuels	23 salariés
Dont vacataires	10 soit 7 équivalents temps plein
Nombre de publications / an (2007) ⁶	Ouvrages et collection « Recherches et documents » : 7
(disponible en particulier sur le site de la FRS)	Participation à des ouvrages (autres que Annuaire Stratégique et Militaire) : 4 Articles : 44 (hors interviews dans les médias) Notes FRS : 26 et RSS : 5 Points de vue : 12 Actes de colloques FRS : 6
Nombre de recherches effectuées / an	Entre 50 et 60 hors séminaires et colloques stratégiques
Coût moyen d'une recherche	Entre 30 et 60 K€ HT selon type et durée de la prestation (études, colloques, observatoires, veille)
Durée moyenne d'une recherche	6 mois, à temps partiel

(3) S'agissant d'un organisme ayant une comptabilité régie par un code comptable spécifique aux fondations, mais de droit privé, on parle de charges plutôt que de dépenses, la différence essentielle étant que certains charges donnent lieu effectivement à des dépenses de trésorerie, alors que d'autres, non. Exemple : les dotations aux amortissements ou aux provisions sont des charges calculées ne donnant pas lieu à un flux de trésorerie pour l'année considérée.

(4) Les subventions pour objectifs généraux sont attribuées à la FRS pour répondre à sa vocation d'organisme participant à l'animation du débat stratégique en France et en Europe : subvention Défense pour l'activité de publication, subvention Matignon pour le site Internet de la Fondation. Les subventions pour études particulières sont, en fait, un mode de financement accessible aux administrations, pour obtenir en contrepartie un certain nombre de prestations quasi-contractuelles.

(5) Les financements provenant de l'Union Européenne proviennent d'appels d'offres gagnés et correspondent le plus souvent à des contrats sur plusieurs exercices : il ne s'agit pas de subventions.

(6) Les publications d'études issues de travaux de la FRS sont soumises à l'autorisation des clients, publics ou privés, et devraient doubler entre 2007 et 2008. Elles ne comprennent pas les travaux européens dont la diffusion est particulière.

Source : Annexe du Rapport Bauer, 2008

L'Institut français des relations internationales (IFRI)	
Appellation	Institut français des relations internationales
Statut juridique	Association de la loi de 1901
Date de création	13/03/1935
Budget 2006 (total dépenses)	5 034 340 €
<i>Dont budget immobilier ou avantages</i>	220 400 (loyer et amortissements)
Subventions État / Europe	1 957 510 € (39 %)
Autofinancement	3 076 830 €
<i>Dont recettes issues des commandes</i>	495 432 € (contrats HT)
<i>Dont recettes issues des publications</i>	38 780 €
Nombre de personnels (au 1/1/2007)	53 (salariés)
<i>Plus fonctionnaires</i>	4 (mis à disposition)
<i>Plus contractuels</i>	9 (prestataires payés par honoraires)
<i>Dont vacataires</i>	—
Nombre de publications / an	2006 : 64 ; 2007 : 77 (ouvrages, <i>policy papers</i> , publications électroniques à l'exclusion des articles scientifiques)
Nombre de recherches effectuées / an	Non précisable : projets non annuels, opérations mixtes (séminaires, rapports, publications).
Coût moyen d'une recherche	Inappréciable : entre 5 000 et 800 000 €
Durée moyenne d'une recherche	Entre 1 mois (consultance) et 3 ans (grands programmes)

Extrait de l'Annexe 4 du Projet de loi de finances pour 2011, « **Projet annuel de performance** » annexé, mission « direction de l'action du gouvernement », programme n° 129 (p. 74) :

Créé en 1979, l'institut français des relations internationales (IFRI) a pour mission de réunir les acteurs et analystes de la vie internationale afin de mener une réflexion libre et approfondie sur les enjeux du monde contemporain. Principal centre français de recherche et de débat indépendant consacré à l'analyse des questions internationales, il est aussi classé parmi les plus influents « *think tanks* » du monde.

Le centre d'analyse stratégique participe au budget de l'IFRI par le versement d'une subvention qui s'élève à **1 470 520 € en 2011**. Celle-ci doit notamment servir à financer :

- ses travaux de recherche, structurés en axes régionaux (Europe, Russie, Asie, Moyen-Orient, Afrique, Etats-Unis) et transversaux (Sécurité et questions stratégiques, Energie, Espace, Economie internationale, Migrations, Santé et Environnement) ;
- les conférences et débats qu'il organise sur les questions internationales ;
- ses publications, qui recouvrent les différentes collections de l'IFRI mais aussi des publications d'excellence (comme la revue trimestrielle *Politique étrangère* ou encore le rapport annuel RAMSES).

Source : Annexe du Rapport Bauer, 2008

Le Centre d'études et de recherches internationales (CERI)	
Appellation	Centre d'études et de recherches internationales
Statut juridique	Unité mixte de recherche Sciences Po/CNRS
Date de création	1952
Budget 2006 (total dépenses)	6,6 M €
<i>Dont budget immobilier</i>	1 M €
Subventions État / Europe	0
Autofinancement	557 000 € de contrats
<i>Dont recettes issues des commandes</i>	
<i>Dont recettes issues des publications</i>	0
Nombre de personnels (au 1/1/2007)	58
<i>Dont fonctionnaires</i>	26
<i>Dont contractuels</i>	25
<i>Dont vacataires</i>	
Nombre de publications / an	De janvier 2004 à septembre 2007, les chercheurs du CERI ont fait paraître 42 livres en nom propre, 43 ouvrages dirigés, 39 numéros spéciaux de revue, 182 chapitres dans des ouvrages collectifs et 167 articles dans des revues à comité de lecture. La part de l'anglais s'élève aussi puisqu'on enregistre 12 livres en anglais, 15 ouvrages dirigés et 66 chapitres de livre collectif. À noter que 17 ouvrages en anglais (en nom propre ou dirigés) sont sortis dans les collections du CERI sur la période considérée.
Nombre de recherches effectuées / an	Non pertinent
Coût moyen d'une recherche	Idem
Durée moyenne d'une recherche	Idem

ANNEXE IV - LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

CAP Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères (devenu la direction de la prospective)

CCRP Comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense

CEHD Centre d'étude d'histoire de la défense

CEIS Compagnie européenne d'intelligence stratégique

CEMA Chef d'état-major des armées

CERI Centre d'études et de recherches internationales

CHEAr Centre des hautes études de l'armement

CHEM Centre des hautes études militaires

CICDE Centre interarmées de concepts de doctrines et d'expérimentation

CSFRS Conseil supérieur de la recherche et de la formation stratégique

C2SD Centre d'études en sciences sociales de la défense

DAS Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense

DGA Délégation générale pour l'armement

DPPSN Direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale du ministère de l'intérieur

FRS Fondation pour la recherche stratégique

IHEDN Institut des hautes études de défense nationale

IFRI Institut français des relations internationales

INSS Institute for national strategic studies

IRIS Institut des relations internationales et stratégiques

INHES Institut national des hautes études de sécurité

IRSEM Institut de recherche stratégique de l'École militaire

MAEE ministère des Affaires étrangères et européennes

NSC National security council

PPS Policy planning staff

RGPP Revue générale des politiques publiques

SGDSN Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale