synopia
nouvelle gouvernance

Rapport

Sécurité :
au delà des moyens,
un défi de gouvernance ?

2017

20, rue Georges Bizet, Paris 16ème
www.synopia.fr

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION

1. Un pays, des valeurs, un mode de vie
2. Des risques multiformes

II. LES FRANÇAIS ET LA SECURITE : RESULTATS DU SONDAGE IFOP POUR SYNOPIA

III. LES DEFIS D'UNE POLITIQUE DE SECURITE

1. Quel horizon à 10 ans ?
2. Les 9 chantiers prioritaires
    - Faire l'inventaire des lois votées depuis 15 ans, et en tirer les enseignements.
    - Améliorer la gouvernance des services publics de sécurité
    - Mieux articuler les actions du « Dedans » et du « Dehors »
    - Renseignement : améliorer (un peu) l'acquisition et (beaucoup) la mise en commun et l'exploitation
    - La Justice et le système penitencier
    - Les territoires défavorisés : développer une action à la mesure du problème
    - Renforcer la coopération avec les acteurs de la sécurité privée
    - Le rôle des médias : informer sans faire le jeu de l'ennemi
    - Esprit de sécurité : un parcours citoyen à construire dès le collège
3. La loi de programmation : l'outil de mise en œuvre

IV. CONCLUSION

I. INTRODUCTION

La difficulté inhérente au traitement des questions de sécurité réside avant tout dans la multiplication et l'hétérogénéité des risques. Mais, sans une évaluation des menaces auxquelles notre pays doit faire face, et sans une analyse de fond sur l'évolution de la société, aucune mesure ni aucune loi ne sera en mesure d'y répondre vraiment. L'autocensure, dont font trop souvent preuve les dirigeants politiques, mais aussi les médias, neutralise la réflexion et l'action.
Dès lors, la première question qu'il faut se poser est la suivante :

Que souhaitons-nous défendre, et face à quoi ?

1. Un pays, des valeurs, un mode de vie

La première raison d'être de l'État consiste à permettre l'exercice des droits et des libertés de chaque citoyen. À la base de ce principe, se trouve l'état de droit, dont l'équilibre impose une vigilance de chaque instant. Il revient en effet à l'État, et à ses représentants, d'assurer la tranquillité publique, la possibilité de vivre en paix et en sécurité, la garantie d'une justice impartiale et universelle, la liberté de penser, de croire, de s'exprimer, de se réunir, d'aller et venir, d'apprendre, d'entreprendre, de commercer, tout en préservant le droit à la vie privée, à l'anonymat, etc. C'est dans ce cadre que chaque citoyen peut s'épanouir. Telle est la promesse de la République française. Une promesse sévèrement contestée par les ennemis de la France, et de l'Europe.

2. Des risques multiformes

2.1 Le terrorisme

Endogène et exogène, la menace terroriste trouve ses racines au Moyen-Orient et se diffuse dans toute la bande sahélo-saharienne, profitant du contexte d'extrême pauvreté des populations, et de la faiblesse des États. Ses moyens sont multiples, ses financements conséquents. Ils sont assurés par les revenus des activités criminelles auxquelles se livrent les terroristes (trafics en tous genres, corruption, enlèvements, captation de biens, etc.) et par des « subventions » octroyées par plusieurs états théocratiques islamistes.
En France, il se manifeste par des opérations d'envergure, planifiées et pilotées depuis l'étranger, qui ont provoqué un véritable bouleversement dans les mentalités, avec l'instauration d'un climat très anxiogène. Dans des pays tels que la Syrie et l'Iraq, il prend la forme d'une guerre classique, à caractère asymétrique dans la mesure où les terroristes ne respectent aucune des lois de la guerre.

2.2 La radicalisation et l'ultra-violence

Favorisé par les fractures qui traversent notre pays et amplifié par la perte de repères, le phénomène de radicalisation touche un nombre croissant de jeunes, contribuant à accroître à la fois l'insécurité et le sentiment d'insécurité. En effet, il suffit d'une étincelle pour que certains basculent dans l'ultra-violence, de façon isolée et spontanée, et sans réelle connexion avec les idéologies religieuses extrémistes

(qui s'empressent de revendiquer, a posteriori, les violences commises trop souvent assimilées par les médias à des actes terroristes[1]).
Ce climat ravive des tensions entre les citoyens, forge des communautés de plus en plus repliées sur elles-mêmes et fragilise de fait notre cohésion nationale, ce qui aurait fait dire à Patrick Calvar[2], patron de la DGSI, que « nous sommes au bord de la guerre civile ».

2.3 LA CRIMINALITE ORGANISEE

La criminalité organisée est une menace majeure pour les États car elle déstabilise à la fois le système économique et politique. En ce sens, elle constitue un péril pour la démocratie. Son mode de fonctionnement est particulièrement violent et les profits qu'elle génère se chiffrent en centaines de milliards d'euros. Si la menace que ces organisations criminelles représentent n'est pas nouvelle, leurs modes de fonctionnement ont en revanche profondément évolué.

Comme l'illustrent les routes de la drogue et la délinquance financière à travers la dématérialisation des échanges avec les zones fiscales de non droit, la criminalité organisée surfe sur la mondialisation et les dérégulations. Combattre la criminalité organisée dans des états de droit s'avère aussi difficile que coûteux, car les délinquants font preuve d'une grande capacité d'adaptation et jouent la plupart du temps avec un ou plusieurs coups d'avance.

La criminalité financière, quant à elle, constitue un défi complexe à part entière. Elle se situe à cheval sur de nombreux domaines, puisqu'elle recouvre à la fois l'évasion fiscale, certaines activités financières ou spéculatives, les transactions immobilières, les trafics criminels, et le blanchiment d'argent.

2.4 LA CYBERCRIMINALITE

Le cyberespace s'est construit sans les États, et ces derniers peinent à rattraper leur retard pour réguler et contrôler ce qui s'y passe. Au sein de cet espace sans frontières, la cybercriminalité prospère et prend des formes très variées : finance criminelle, hacking, pédopornographie, expression de la haine raciale, pillage des données personnelles – atteinte à la réputation des personnes et entreprises (e-réputation) – et espionnage industriel, etc. Elle touche tous les acteurs du monde réel : particuliers, entreprises, banques, États, ONG, etc. Comme tout espace nouveau, il est envahi par des « prédateurs », mais aussi utilisé par les États à des fins politiques. Du besoin de protection de l'immatériel est née la cyber-défense.

2.5 LA DELINQUANCE « ORDINAIRE » ET LES INCIVILITES

Après le terrorisme, la délinquance classique (atteintes aux biens et aux personnes) constitue la deuxième cause du sentiment d'insécurité qui traverse les Français. Elle n'est pas nouvelle, ne régresse pas, atteint des zones géographiques jusque là préservées (campagnes) et bien sûr, utilise tous les moyens modernes à sa disposition.

Dans le même temps, une certaine irascibilité collective à fleur de peau, là encore alimentée par les fractures de notre société et la prééminence des égoïsmes personnels (« j'ai le droit »), se fait jour et se traduit par une montée en puissance (perçue ou réelle ?) des incivilités.

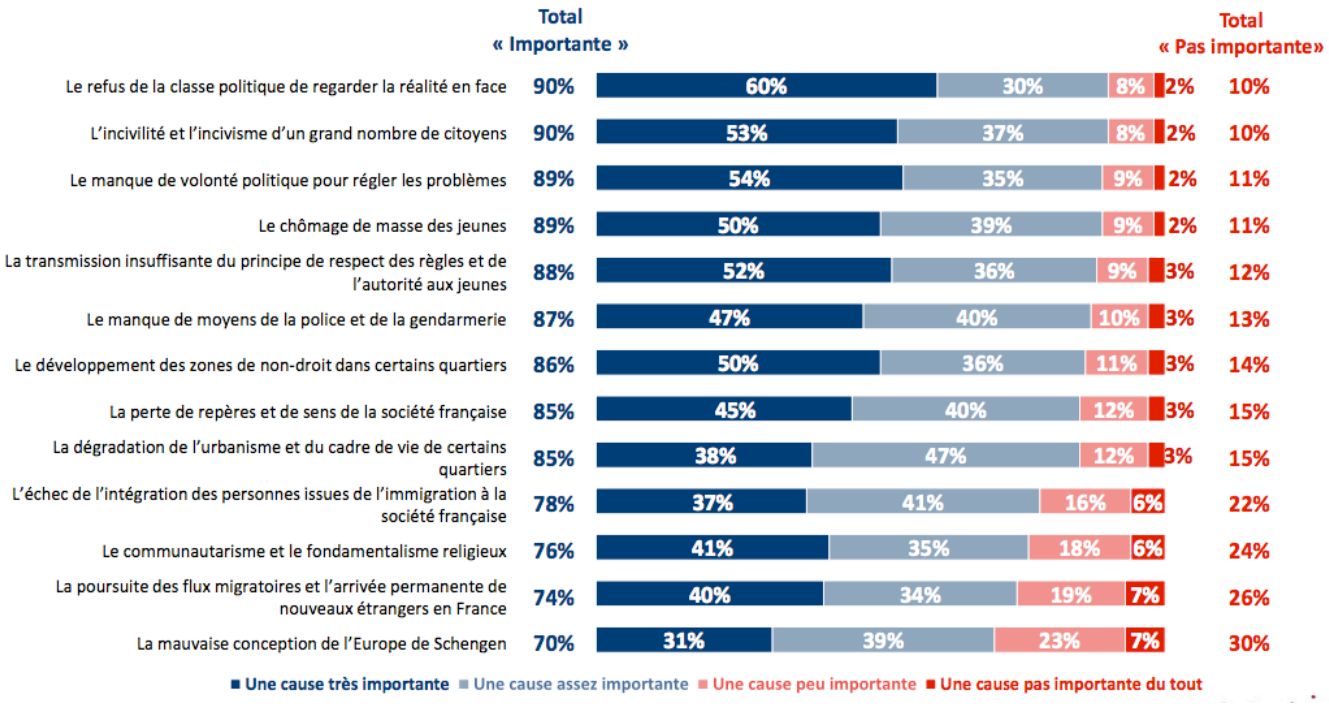
---

[1] « Le terrorisme est le symptôme d'une crise qui recouvre des réalités diverses. Le terrorisme peut être étatique, séparatiste ou révolutionnaire lorsqu'il est mené par des groupes radicaux souhaitant changer une situation politique et institutionnelle. Il n'est pas une finalité, mais un mode d'action généralement utilisé lorsqu'aucune solution politique, diplomatique ou militaire n'a été trouvée. Il est l'arme du faible contre le fort ». Source : Stop-djihadisme.gouv.fr
[2] Source : Le Figaro, juin 2016.

II. LES FRANÇAIS ET LA SECURITE

RESULTATS DU SONDAGE[3]

<u>Question 1</u> : Les problèmes d'insécurité sur le territoire national connaissent des causes et origines multiples. Pour chacun des éléments suivants, diriez-vous qu'il constitue, selon vous, une cause très importante, assez importante, peu importante, ou pas importante des problèmes d'insécurité sur le territoire national ?



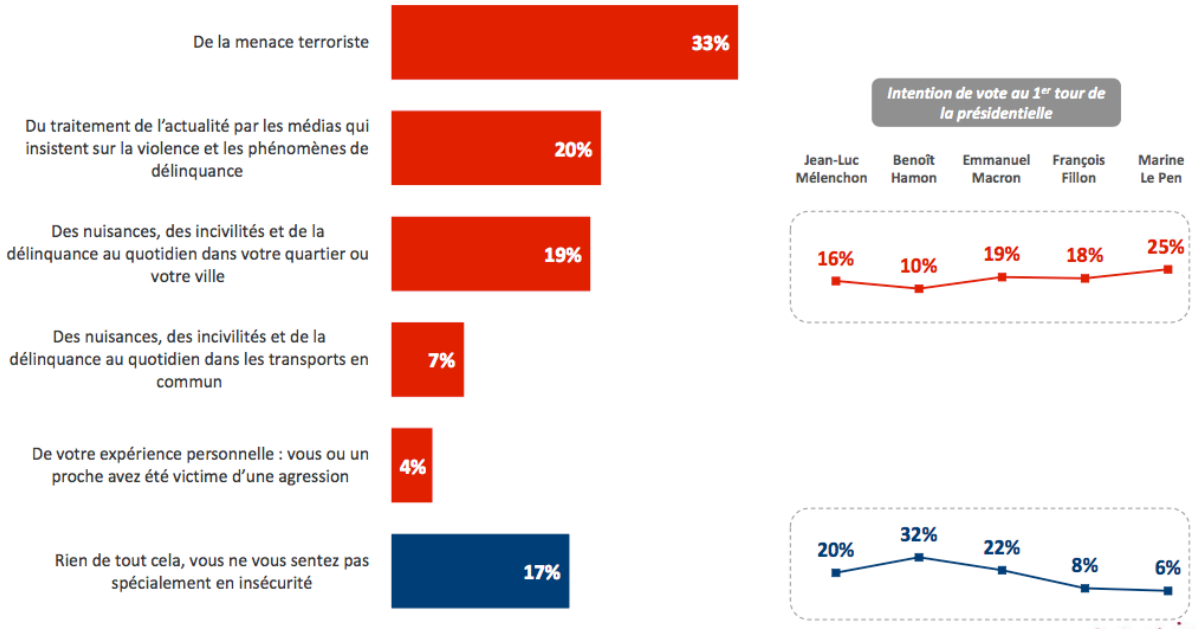
Les Français, préoccupés par l'insécurité, perçoivent que les causes sont multiples et ne se résument pas au problème des moyens supplémentaires. Même s'il existe une pluralité de facteurs, les résultats témoignent qu'une hiérarchie qui se dégage entre eux, notamment pour désavouer la classe politique. Les deux items, « *le refus de la classe politique de regarder la réalité en face* » et « *le manque de volonté politique pour régler les problèmes* » arrivent en tête avec respectivement 90 % et 89 % des Français qui les classent parmi les causes importantes des problèmes d'insécurité.

La responsabilité gouvernementale est donc largement pointée du doigt. Mais elle n'est pas la seule. Pour les Français, l'insécurité provient aussi des problèmes sociaux, notamment du chômage de masse et du développement des zones de non droit (deux items cités par 89 % et 86 % des répondants).

Les responsabilités collective et individuelle sont également mises en avant : « *l'incivilité et l'incivisme d'un grand nombre de nos concitoyens* » représentent une cause importante pour 90 % des Français, et « *la transmission insuffisante du principe de respect des règles et de l'autorité aux jeunes* » pour 88 %.

[3] Étude réalisée par l'Ifop pour Synopia, sur un échantillon de 1600 personnes, représentatif de la population française de 18 ans et plus. Les interviews ont été réalisées par questionnaire auto-administré en ligne du 28 au 30 mars 2017.

<u>Question 2</u> : Votre sentiment d'insécurité provient d'abord... ?

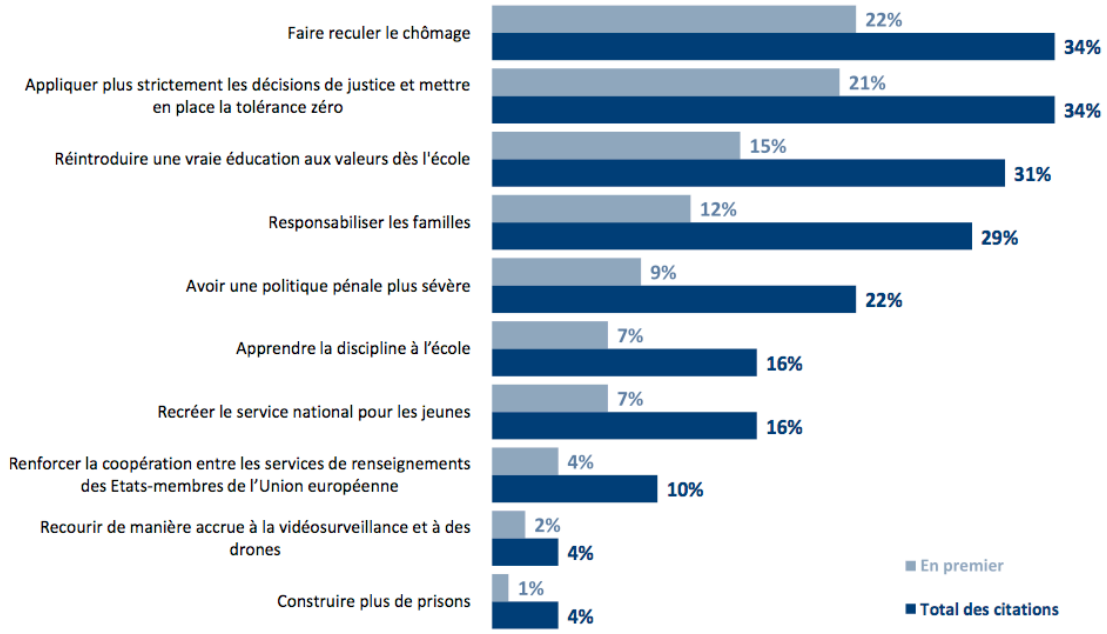


La menace terroriste reste le principal foyer d'inquiétude pour les Français (33 % des personnes interrogées). Ces résultats témoignent d'une grande réactivité de l'opinion publique à la temporalité et au calendrier des attaques terroristes sur le territoire : à chaque nouvelle attaque ou attaque déjouée, la préoccupation sécuritaire remonte. La question a été posée fin mars 2017, dans une période « sans attentat », qui a permis à l'anxiété liée au terrorisme de retrouver un seuil comparable à d'autres périodes similaires.

Le second facteur du sentiment d'insécurité, cité par 20 % des personnes interrogées, est « *le traitement de l'actualité par les médias qui insistent sur la violence et les phénomènes de délinquance* », quasi à égalité avec « *les nuisances, les incivilités et la délinquance au quotidien dans les transports en commun* » (19 %).

Il est également intéressant de noter que 17 % des Français répondent ne pas ressentir d'insécurité du tout.

<u>Question 3</u> : Parmi les propositions suivantes, quelles sont les trois qui vous paraissent être des priorités à long terme pour améliorer la sécurité des Français ?



3 priorités pour lutter contre l'insécurité sur le long terme se dégagent de notre sondage :

- La première est d'ordre économique : « *faire reculer le chômage* ».
- La seconde, à égalité avec la première en termes de pourcentages (34 %), concerne « *l'application stricte des décisions de justice et la tolérance zéro* » en matière d'incivilités et de délits.
- Enfin, la troisième priorité fait écho aux résultats de la première question, à savoir l'importance de la transmission des valeurs, du civisme et du rôle de la famille et de l'éducation : 31 % des Français estiment qu'une priorité consiste à « *réintroduire une vraie éducation aux valeurs dès l'école* ». Suivent de très près deux autres items qui ont également trait à cette priorité : « *responsabiliser les familles* » et « *apprendre la discipline à l'école* ». Là encore, les responsabilités individuelles et collectives sont mises en avant.

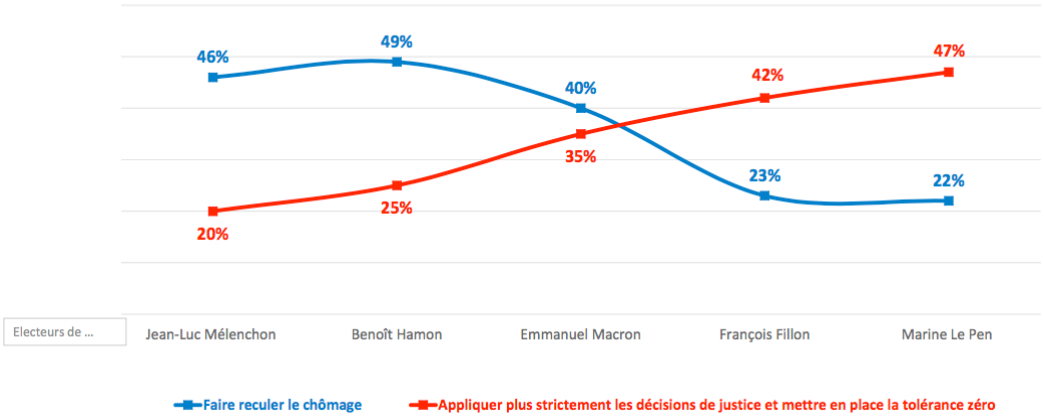
En revanche, nous constatons que le rôle de l'Union européenne, en tant que proposition prioritaire pour lutter contre les insécurités, est très peu citée, cet item recueillant seulement 10 % des citations, dont seulement 4 % en première citation).

Par ailleurs, comme le montre le graphique ci-dessous, les électeurs de gauche et les électeurs de droite divergent nettement quant aux priorités à définir.

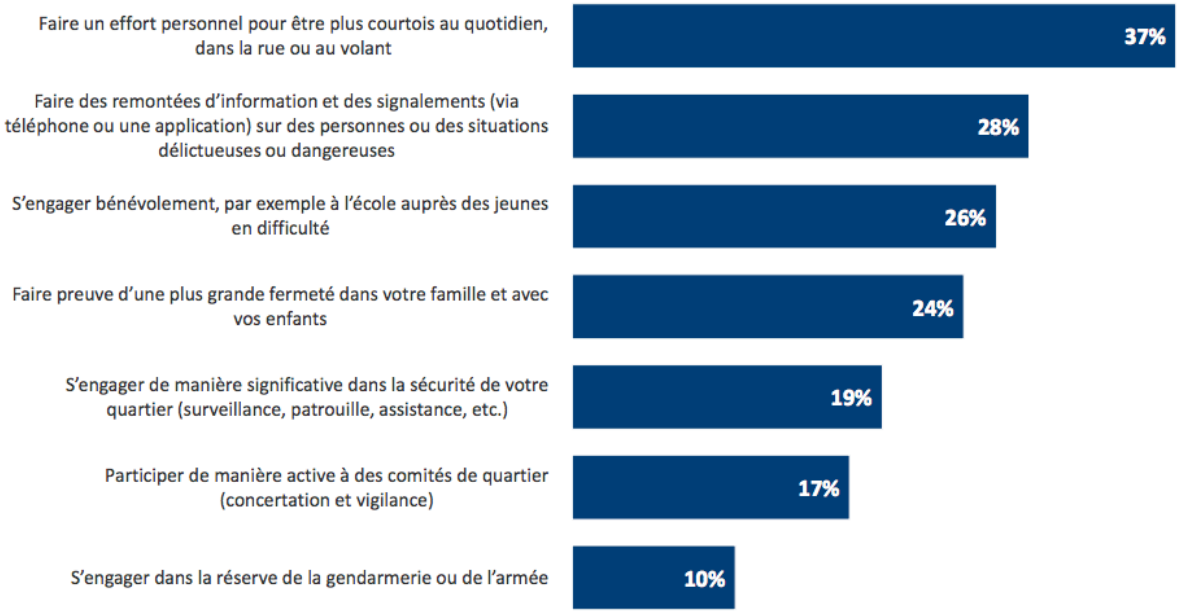
Deux visions s'affrontent :

- « *Faire reculer le chômage* » est une priorité citée majoritairement à gauche.
- « *L'application stricte des décisions de justice et la tolérance zéro* », en revanche, recueille davantage de citations auprès des électeurs de droite.

L'électorat d'Emmanuel Macron, quant à lui, se situe entre les deux.



<u>Question 4</u> : Parmi les propositions suivantes, sur lesquelles seriez-vous prêt à vous engager pour améliorer la sécurité autour de vous ?



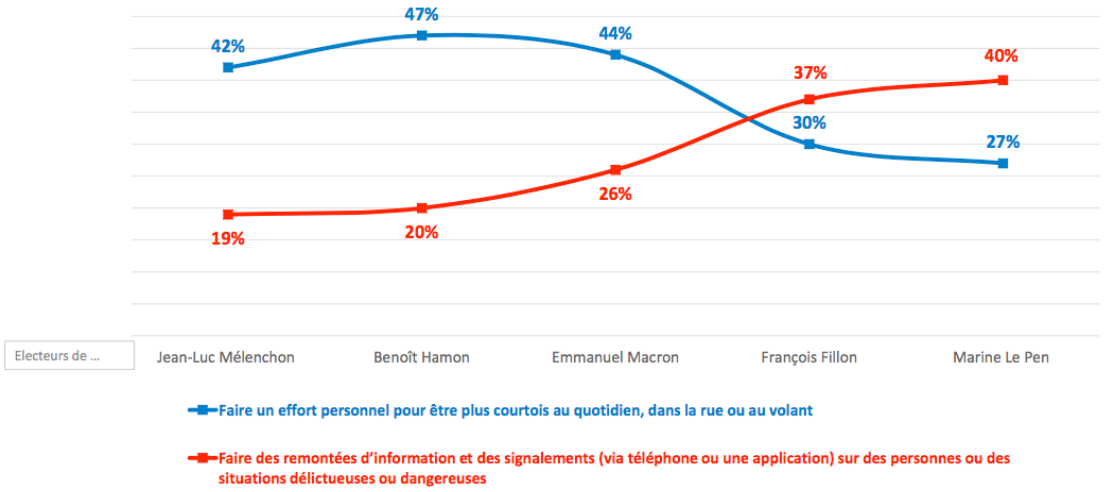
« *Faire un effort personnel pour être plus courtois au quotidien, dans la rue ou au volant* » arrive en tête des citations. Si c'est la réponse la moins engageante, elle reste néanmoins cohérente avec les réponses aux questions précédentes. En effet, la perte des valeurs et la montée des incivilités quotidiennes étaient citées comme des sources majeures de l'insécurité (question 3). Il n'est donc pas étonnant que les Français considèrent que des efforts de courtoisie et de politesse soient nécessaires pour réduire l'insécurité au quotidien et son ressenti.

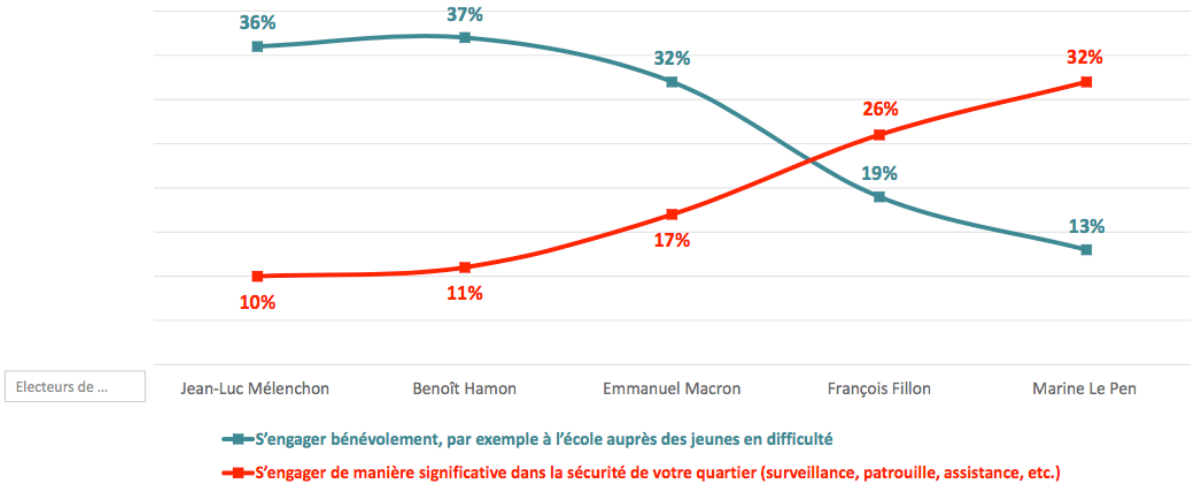
De la même manière, le pourcentage de citations pour l'item « *s'engager bénévolement, par exemple à l'école auprès des jeunes en difficulté* », montre que les Français sont conscients que tout se joue dès le plus jeune âge. Cette réponse fait écho à celle de la première question : 52 % considéraient que l'une des causes les plus importantes des problèmes de sécurité résidait dans « *la transmission insuffisante du principe de respect des règles et de l'autorité aux jeunes* ».

À noter également que plus le niveau d'engagement implique l'individu, plus il est bas dans le classement des réponses. 10 % seulement des Français sondés se déclarent prêts à « *s'engager dans la réserve de la gendarmerie ou de l'armée* ». Si ce pourcentage est faible par comparaison avec les autres items, il n'est pas anecdotique. En effet, chez les 20-35 ans, public directement concerné par cette forme d'engagement, ce pourcentage s'élève à 16 %.

La société française est composée de différents segments qui seraient prêts, chacun à leur manière, à s'engager ponctuellement. Il convient aussi d'analyser les réponses en fonction de la typologie de l'électorat, car les variations sont significatives et donnent une autre lecture des résultats : l'électorat de gauche cite principalement la courtoisie au quotidien, tandis que l'électorat de droite est plus enclin à s'engager dans des missions de remontées d'information et de signalements.

De la même manière, si les électeurs de gauche se déclarent davantage prêts à s'engager auprès de jeunes en difficultés, ceux de droite préfèrent s'engager dans la sécurité de leur quartier. La question désormais est de savoir comment fédérer ces bonnes volontés et capitaliser sur toutes ces énergies pour coproduire de la sécurité.





III. LES DÉFIS D'UNE POLITIQUE DE SECURITE

1. Quel horizon à 10 ans ?

L'exercice auquel s'est livré Synopia avait pour but de dégager un horizon le plus clair possible, de nature à aider les inspirateurs de la prochaine politique de sécurité. Nous avons donc identifié huit chantiers prioritaires qui s'inscrivent eux-mêmes dans une vision plus globale ayant pour vocation de cadrer l'action sécuritaire sur le temps long.
Dès lors, la politique de sécurité pourrait être considérée comme plus performante si les cinq objectifs suivants sont atteints :

- L'insécurité et le sentiment d'insécurité auront diminué.
- Les fractures les plus criantes et les facteurs criminogènes auront été réduits.
- Le lien de confiance entre les services de sécurité et la population aura été rétabli.
- La Nation aura fait la preuve de sa permanence dans la durée et de sa résilience dans les épreuves.
- Le sentiment de citoyenneté française l'aura emporté sur toute appartenance communautaire, au bénéfice de la « République une et indivisible »

Dans le seul domaine de la sécurité, l'équation est difficile à résoudre et quelques chiffres montrent qu'il ne suffit pas d'augmenter la taille de l'instrument répressif pour remplir correctement la mission. Par exemple, les disparités en nombre d'effectifs de police entre pays européens de taille comparable sont importantes[4], sans que l'insécurité soit notablement différente. Par comparaison, les effectifs de policiers et de gendarmes pour 100 000 habitants connaissent de vraies disparités d'un pays à l'autre, passant du simple au double[5].

Sur le plan carcéral, les États-Unis comptent 743 détenus pour 100 000 habitants, contre 102 en France[6], sans que, là non plus, l'insécurité ne semble très différente. Ces chiffres indiquent que l'accroissement des moyens ne peut pas être l'alpha et l'oméga d'une politique de sécurité. Il importe de définir une stratégie pertinente, fondée sur un état des lieux lucide, et une appréciation correcte des risques et des opportunités.

Sur la base des constats établis par les membres du groupe de travail, des auditions, et des enseignements du sondage Ifop pour Synopia, ce rapport esquisse les grandes lignes des chantiers qu'il nous semblerait pertinent de mener à bien au cours des prochaines années.

[4] Eurostat 2015.
[5] Grande Bretagne : 243 /Allemagne : 304 / France : 355 / Italie : 392 / Espagne : 509 – pour 100 000 habitants.
[6] Centre international d'études pénitentiaires.

2. Les 9 chantiers prioritaires

2.1. Faire l'inventaire des lois votees depuis 15 ans, et en tirer les enseignements

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux textes, ayant pour objet les questions de sécurité, ont été rédigés par les gouvernements successifs. Le premier de ces textes, qui se voulait fondateur, a été la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Cette loi apporte des améliorations significatives en matière de gouvernance en réorganisant, entre autres, les structures chargées de la sécurité intérieure tant à l'échelon national que local. Mais en dehors de ces avancées, la loi se perd ensuite dans une succession d'items aussi divers que la création des GIR (groupements d'intervention régionaux), le rôle de la police nationale, ou encore des mesures sur les fichiers informatiques.

Dans le même esprit, son prolongement promulgué le 14 mars 2011 (loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure - LOPPSI 2) entendait assurer une réponse immédiate aux nouvelles réalités de la délinquance. Mais le texte évoque pêle-mêle la lutte contre la criminalité générale, la récidive, la délinquance routière, la « cyber-pédopornographie », l'instauration d'un couvre-feu pour les mineurs, tout en donnant de nouveaux pouvoirs à la police, aux polices municipales et aux entreprises de sécurité privée.

Ces séries de mesures, sans doute fondées lorsqu'elles sont prises individuellement, donnent cependant une impression d'un inventaire de mesures sans véritable fil conducteur.

Au cours de la présente législature, et en réaction aux attentats qui ont ensanglanté le pays, pas moins de quatre lois visant à renforcer la protection de la population ont été votées. Une première loi antiterroriste, votée en décembre 2012, puis une autre en novembre 2014 qui crée, entre autres, le délit « d'entreprise terroriste individuelle ».

En janvier 2015 (attentats contre « Charlie Hebdo » et l'Hyper Cacher) s'ensuivent de nouvelles dispositions qui réécrivent le paysage juridique du renseignement. La loi de juillet 2015 normalise et encadre les écoutes et les surveillances sur internet menées par la communauté du renseignement (DGSI[7], DGSE[8], DRM[9], DRSD[10], DNRED[11] et TRACFIN[12]) avec la création d'une Autorité Administrative Indépendante : la Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement (CNCTR).

Enfin, la loi du 28 février 2017, est plus modeste dans ses objectifs. Elle a été votée à la suite de plusieurs agressions de policiers ou de gendarmes. Elle vise à donner un cadre juridique plus assuré à l'usage des armes par les services publics de sécurité, et à mieux protéger l'identité des agents publics.

[7] Direction générale de la sécurité intérieure
[8] Direction générale de la sécurité extérieure
[9] Direction du renseignement militaire
[10] Direction du renseignement et de la sécurité de la défense
[11] Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
[12] Cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Cependant, tous ces textes, votés sous la pression des évènements et de l'émotion publique, pèchent par défaut d'une véritable vision d'ensemble. Il semble donc important, avant toute nouvelle initiative législative, de tirer les leçons de la mise en œuvre de ces différentes mesures et de les évaluer une à une.

2.2. AMELIORER LA GOUVERNANCE DES SERVICES PUBLICS DE SECURITE

L'organisation des services de sécurité n'est plus adaptée à l'époque et aux défis qu'elle impose. Comme les autres services publics, la police et la gendarmerie ont été conçues et organisées à une époque qui, du point de vue de la sécurité, présentait des caractéristiques bien différentes d'aujourd'hui. En ces temps pas si lointains, la France disposait de frontières relativement étanches ; la mobilité des personnes, des biens et des informations était très faible par rapport à ce que l'on connait aujourd'hui ; la population n'était ni aussi formée, ni aussi informée qu'elle l'est actuellement, et confiait passivement sa sécurité aux responsables publics. Nous avons changé d'époque et personne n'en disconviendra. Il faut donc repenser la doctrine en profondeur, l'organisation, et la gouvernance de ces services pour tenir compte des évolutions.
A cette fin, nous avons identifié deux axes de progrès :

2.2.1 S'appuyer sur la population

Travailler avec la population, au lieu de l'ignorer, devient un impératif stratégique qui a été compris dans la plupart des pays semblables à la France. En regardant ce qui se passe au-delà de nos frontières, on y voit que trois modalités principales sont mises en œuvre :

- Travailler en concertation avec la population, au plus près du terrain, quartier par quartier, pour définir les besoins de la sécurité quotidienne.
- Rendre compte publiquement, à dates régulières, des actions menées, et des résultats en matière de sécurité.
- Faire participer la population, aux côtés des services, à des actions de sécurisation sur le terrain (patrouilles, gardes statiques, etc.).

La mise en œuvre de cette « police de tranquillisation », menée avec la population, concourt à instaurer progressivement un climat de confiance avec les habitants, ce qui augmente de façon conséquente l'efficacité des moyens publics déployés. Par ailleurs, autre conséquence positive à terme, cette confiance nouvelle permettra de recueillir une masse de renseignements qui peuvent être utiles pour d'autres investigations.

2.2.2 Réformer la gouvernance et le management de la police et de la gendarmerie

Sans entrer dans le détail, la plupart des experts du secteur s'accordent à reconnaître la nécessité d'une modernisation profonde de la gouvernance de l'appareil sécuritaire (organisation, doctrine, géographie, pratiques hiérarchiques, management des ressources humaines).
Le fonctionnement en silos – voire en citadelles – montre ses limites, et son impuissance à parer aux nouvelles menaces. Accroitre les moyens, à structures et à pratiques inchangées, n'est plus une solution efficace.

Les grandes lignes d'une réforme de fond pourraient s'articuler ainsi :

- Tout mettre en œuvre pour décloisonner le fonctionnement des services afin de faciliter la communication entre eux et leur interopérabilité : harmoniser les méthodes de travail, unifier les matériels, développer les passerelles permettant la mobilité des agents entre directions, services et états majors ; organiser des formations communes ; etc.
- Mutualiser entre services les compétences rares (TIC[13], police scientifique, etc.).
- Déconcentrer l'organisation en donnant plus d'autonomie aux managers de terrain et en les formant à devenir des leaders capables d'entrainer leurs hommes sur un projet partagé ; dit autrement, prendre le contrepied d'un management « par le haut », appuyé sur la politique du chiffre, qui n'est en réalité que la réponse du terrain à des injonctions uniquement quantitatives venus du sommet.
- Adapter le déploiement des services à la réalité géographique et humaine, ainsi qu'à l'état de la délinquance.
- Développer les coopérations, au plus près du terrain, avec l'ensemble des autres services publics (services judiciaires, services pénitentiaires, services sociaux, éducation nationale, services municipaux, etc.), et privés (entreprises de sécurité) de façon à agir le plus possible en prévention, dans l'optique d'assurer un climat de tranquillité publique.
- Insister dans la formation initiale et continue des agents publics de sécurité, sur l'indispensable éthique professionnelle de ce métier.

2.3. Mieux articuler les actions du « Dedans » et du « Dehors »

Que ce soit en matière de terrorisme, de criminalité organisée liée aux grands trafics (drogues, armes, êtres humains, etc.), de cybercriminalité, de délinquance financière ou de blanchiment, et même de petite délinquance, les sujets de sécurité sont désormais largement internationalisés. Il serait illusoire de penser dresser un mur qui protègerait la France des menaces sécuritaires liées à l'activité criminelle internationale. Il y a un *continuum* entre l'intérieur et l'extérieur, et il devient urgent de réorganiser les services français en conséquence.

En matière de terrorisme, il convient de combiner l'action des services de sécurité intérieure (police, gendarmerie, notamment) avec les forces militaires déployées à l'étranger pour combattre plus efficacement nos ennemis, puisque les attentats perpétrés sur notre sol ont bien souvent des ramifications dans les zones de combat. Un aspect crucial de cette coopération est bien entendu le renseignement, son acquisition, et son traitement, dans la mesure où les agents opérant sur notre sol sont en relation constante avec les zones de combat du Proche-Orient ou du Sahel.

Pareillement, les différents ministères concernés (Intérieur, Affaires étrangères, Défense) vont devoir apprendre à encore mieux travailler ensemble et à échanger davantage leurs informations et leurs analyses. Pour cela, la définition d'une stratégie globale interministérielle est un prérequis.

De la même façon, les autres services de l'État (services du ministère des Finances notamment, Douanes et Tracfin) doivent être mobilisés sur le même objectif, car les flux financiers donnent de précieuses indications sur les menées de nos adversaires.

[13] Technologies d'information et de communication

Par ailleurs, l'aide au développement doit venir en appui des opérations extérieures, pour pacifier durablement les régions concernées. Dans cet esprit, le chef d'état major des armées a récemment signé une convention de coopération avec l'Agence française de développement.

Ces nouvelles façons de fonctionner, indispensables pour affronter le terrorisme, sont également déterminantes pour lutter contre les autres formes de criminalité ou de délinquance (trafics, blanchiment, cybercriminalité, etc.). Face aux criminels sans frontières, les services français chargés de la répression doivent s'adapter, notamment en apprenant à conjuguer leurs efforts et en développant des coopérations efficaces avec leurs homologues étrangers.

2.4. RENSEIGNEMENT : AMELIORER (UN PEU) L'ACQUISITION ET (BEAUCOUP) LA MISE EN COMMUN ET L'EXPLOITATION

Dans la période récente, peu de secteurs de l'action publique ont connu des évolutions d'une ampleur comparable à celles ayant affecté l'appareil de renseignement. Les bouleversements qu'il a connu ont été simultanément de nature opérationnelle, technologique et juridique. Ils ont conduit l'appareil de renseignement à se structurer et à développer une programmation stratégique qui reste à consolider.

2.4.1 Un contexte qui évolue profondément

Le terrorisme islamiste fait peser une pression opérationnelle sans précédent sur l'appareil de renseignement. Le nombre des individus soutenant l'idéologie djihadiste en France et dans le monde, la rapidité avec laquelle certains d'entre eux sont susceptibles de basculer dans l'action violente, l'économie de moyens qu'ils mettent en œuvre (qui rend délicate leur détection) et la létalité croissante de leurs modes opératoires, constituent autant de défis auxquels les services de renseignement font face avec difficulté, en dépit du renforcement continu de leurs ressources budgétaires et humaines. Diffuse, la menace s'incarne à différents horizons : au lointain, sur les théâtres d'opération (Levant ou bande sahélo-saharienne), comme au plus près, dans les « territoires perdus de la République », en marge des grands centres urbains métropolitains. Ses effets spectaculaires et son caractère pérenne interrogent la capacité de l'État à la juguler et à prévenir, dans la durée, ses effets sur la cohésion de la population.

La montée en puissance de la menace terroriste intervient dans un contexte singulier pour l'appareil de renseignement. Historiquement conçu pour localiser et recueillir une information présumée rare et protégée, il fait face depuis une quinzaine d'année à un environnement profondément renouvelé où les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont considérablement accru la masse des informations recueillies par leurs capteurs. Longtemps sevrés d'information, les services font désormais face à une surabondance de données, qui impose de disposer des nouveaux outils d'analyse et d'exploitation : il ne s'agit pas seulement de « savoir », il s'agit aussi de « savoir ce que l'on sait », afin notamment de développer des instruments d'anticipation permettant l'entrave et la neutralisation des menaces en temps utile, c'est-à-dire avant leur réalisation. Ce nouveau paradigme informationnel se présente comme un défi d'autant plus ambitieux que l'innovation technologique bénéficie également aux adversaires de la France, qui disposent d'outils incomparablement plus puissants qu'autrefois, par exemple au plan cryptologique.

Après avoir longtemps constitué un domaine réservé de l'exécutif, la politique publique du renseignement fait désormais intervenir les trois pouvoirs constitutionnels.
Initialement cantonné au contrôle de la régularité des dépenses en fonds spéciaux[14], le contrôle parlementaire est monté en puissance après la création de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) en 2007[15].

En 2015, pour la première fois, le législateur est intervenu pour donner un cadre juridique à l'activité des services de renseignement[16]. À cette occasion, il a notamment institué une autorité administrative indépendante, la Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement (CNCTR), où siègent des magistrats et des parlementaires.

Dans le même temps, se nourrissant de la formalisation du cadre juridique, un véritable « contentieux du renseignement » a émergé, occasionnant des interventions de plus en plus fréquentes et de plus en plus structurantes des juridictions administratives et/ou judicaires dans l'activité des services, notamment sur le fondement du droit constitutionnel ou européen.

2.4.2 Un appareil de renseignement qui se structure

Confronté à ces évolutions structurantes qui le déstabilisent, l'appareil de renseignement a développé des organisations adaptées à ces nouveaux enjeux. Au sein des services, l'interdisciplinarité s'est développée ; la complémentarité entre renseignement humain, renseignement opérationnel et renseignement technique a été renforcée ; la mobilité des parcours professionnels a été encouragée. Autrefois impensable, l'accueil d'officiers de liaison venant d'autres services s'est banalisé, tout comme la constitution de cellules interservices favorisant le partage des informations et leur exploitation commune.

Au sein de ces structures spécialisées, la coopération et le partage d'information entre agences se sont imposés comme des normes de travail au quotidien, fluidifiant la circulation de l'information au sein de l'appareil de renseignement. Le fonctionnement multilatéral des cellules n'a fait pas obstacle à la constitution, par ailleurs, de coopérations bilatérales approfondies, comme par exemple entre la DGSE et la DGSI en matière de lutte anti-terrorisme. La loi relative au renseignement a accompagné et encouragé ces évolutions en les inscrivant dans un cadre juridique protecteur, l'article L.863-2 du code de la sécurité intérieure, dont la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence a consolidé la portée.

Sous l'égide du Coordonnateur national du renseignement, avec le soutien du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, les services ont été invités à comparer et à recouper systématiquement leurs analyses. Ils ont également été incités à partager leurs outils et à mutualiser leurs moyens. La formalisation progressive du concept de « communauté du renseignement », dans son premier comme dans son second cercle, est venue prendre acte de ces dynamiques vertueuses, et dans le même temps les stimuler.

---

[14] Cf. article 154 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.
[15] Cf. loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.
[16] Cf. loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et loi n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Les tendances de fond qui sont venues bouleverser l'environnement des services de renseignement et les mutations structurelles et fonctionnelles qu'ils ont engagées pour s'y adapter ne sont pas achevées. L'appareil de renseignement va devoir poursuivre ses transformations dans les années à venir. Pour accompagner ses inéluctables évolutions, il est nécessaire que le Conseil national du renseignement, autorité suprême de la politique publique du renseignement, exerce pleinement les attributions que lui confère le code de la défense, en établissant « *la planification des moyens humains et techniques des services »*[17] à un horizon suffisamment long[18]. Cette planification de la manœuvre stratégique de renseignement suppose que la *stratégie nationale du renseignement*, adoptée en 2015 dans des termes très généraux et dès aujourd'hui manifestement obsolètes, soit rapidement réactualisée et partagée.

Ce n'est en effet que dans un environnement institutionnel, budgétaire et juridique stabilisé, protégé – autant que possible – des aléas politiques et médiatiques, que les services de renseignement peuvent mener à bien la mission qui est au cœur de leur raison d'être : « *réduire le champ de l'incertitude* » auquel font face les plus hautes autorités de l'État[19].

2.4.3 Le renseignement pénitentiaire

Pour lutter contre un phénomène nouveau, la radicalisation potentielle de certains détenus, un service du renseignement pénitentiaire vient d'être mis en place à Paris, dans les régions et les établissements.
Son objectif consiste à diminuer le risque de telles contagions, en particulier au détriment des personnes les plus fragiles. Ses résultats seront à évaluer dans les mois qui viennent.

2.5. LA JUSTICE ET LE SYSTEME PENITENCIER

Les citoyens attendent de l'État une protection renforcée et une capacité avérée d'assurer l'ordre public et la paix sociale. De ce fait, ils souhaitent une justice, certes indépendante, mais ferme et veulent que ses décisions, rendues au nom du peuple français, soient effectivement exécutées. À cet égard, l'administration pénitentiaire a pour mission d'accueillir les personnes placées sous sa responsabilité par les autorités judiciaires.

Ses personnels de surveillance et de direction revendiquent de constituer la troisième force de sécurité du pays, aux côtés de la Police et de la Gendarmerie, en charge du suivi des détenus « dans les murs », 68 000 environ pour 27 000 agents. Le but est de préparer la sortie afin de permettre aux détenus de se réinsérer dans la société, grâce à un travail adaptée à leur situation, par l'éducation, la formation professionnelle, le travail en prison, la santé, le sport, la culture, etc. Il s'agit donc de lutter contre la récidive, meilleur facteur de sécurité pour la société.

Les personnels d'insertion et de probation, environ 5 000 fonctionnaires, interviennent à leur côté, un peu comme des assistants sociaux, au sein des établissements pénitentiaires, mais également au profit de près de 200 000 personnes « hors les murs » : sursis avec mise à l'épreuve, libertés conditionnelles, contraintes pénales, bracelets électroniques, etc.

---

[17] Cf. article R*1122-6 du code de la défense.
[18] Par exemple, sur la durée d'une mandature parlementaire.
[19] Cf. Bernard BAJOLET, *La DGSE, outil de réduction de l'incertitude ?*, Revue Défense Nationale n°766, janvier 2014.

Là aussi, par des méthodes différentes et sur des publics les plus divers, il s'agit encore de lutter contre la récidive, enjeu majeur de sécurité publique au service de la société toute entière, par une approche sociale et personnalisée, facteur premier de réinsertion réussie. Les interventions doivent alors s'inscrire dans tous les registres de la vie et des comportements personnels, professionnels, familiaux des personnes placées sous main de justice.

La conjugaison de la sécurité et de la réinsertion constitue, en quelque sorte, les deux faces d'une même médaille, celle de Marianne, alors que l'on a trop tendance encore à les opposer l'une à l'autre, ce qui est profondément absurde. La prison, et plus généralement les problématiques des personnes placées entre les mains de la Justice, « dans et hors les murs », cristallisent toutes les difficultés que rencontrent nos sociétés imparfaites : violence, addictions, perversités sexuelles, exclusion sociale, syndromes lourds de santé, en particulier sur le plan psychiatrique, etc.

Les réponses à trouver doivent dès lors être globales, diversifiées, multiformes et aussi individualisées que possible. C'est dire combien les réflexions à conduire et les solutions à apporter ne peuvent être que complexes, nuancées et incarner les valeurs républicaines comme les principes fondamentaux d'un État de droit.

2.6. LES TERRITOIRES DEFAVORISES : DEVELOPPER UNE ACTION A LA MESURE DU PROBLEME

Depuis la fin des trente glorieuses, sous l'effet de la localisation et de la concentration des difficultés humaines, sociales et économiques, une France à plusieurs vitesses s'est développée et les territoires défavorisés constituent une réalité préoccupante. La mise en œuvre de politiques publiques volontaristes dans certaines zones (politique de la ville depuis les années 1980) n'a pas permis d'éviter leur paupérisation.

Le constat aujourd'hui dressé par l'Observatoire de la politique de la ville est le suivant : les 1 296 quartiers prioritaires, définis au regard de la faiblesse des revenus des habitants, concentrent à la fois de la misère sociale et un seuil de délinquance supérieur à la moyenne. 27 % de la population y est au chômage alors que la moyenne dans les autres quartiers urbains se situe à 10 % ; les jeunes de moins de trente ans, ni en études ou formation, ni en emploi, représentent 36 % contre 17,4 % dans le reste des villes. Ces deux critères forment un terreau particulièrement favorable pour la marginalisation et la déviance.

Or, ces territoires défavorisés représentent environ 6 millions de Français, soit près de 10 % de la population. Nombreux sont ces Français, dont le quotidien est difficile, qui n'aspirent qu'à vivre en harmonie en bénéficiant des facilités et des services publics dont ils sont parfois éloignés, notamment en matière de sécurité. La grande majorité de ces territoires souffre en effet d'un environnement de sécurité très dégradé qui a laissé en partie la place à l'économie souterraine, dans un contexte d'effacement progressif de la légalité républicaine.

Ces zones défavorisées doivent faire l'objet d'une attention particulière de la communauté nationale et bénéficier de mesures d'urgences, pour au moins deux raisons :

- La première, parce que les habitants de ces quartiers ont un droit égal de vivre selon les standards communs : bénéficier des transports publics en toute sécurité, être en mesure de se déplacer dans leur environnement sans subir de pressions ni d'intimidations de quelque nature que ce soit. C'est un minimum que l'État doit assurer à tous les citoyens.
- La deuxième concerne l'application de la loi républicaine et la stratégie globale de sécurité : lorsque des territoires échappent aux règles habituelles de comportement, ils deviennent le refuge de bandes organisées et le point de départ de menées délictueuses. La délinquance et parfois l'activité criminelle, fortement développées, rendent difficile l'intervention des services de sécurité et parfois même de secours.

Ces territoires doivent donc faire l'objet d'une action vigoureuse et urgente. Elle passe par une phase de diagnostic local placée sous l'autorité des préfets de département et des procureurs de la République. Cette période d'évaluation menée en concertation avec les élus, les bailleurs sociaux, le milieu associatif et naturellement les services de sécurité, est destinée à dresser l'état des lieux et à définir une stratégie d'action globale pour mettre fin aux handicaps et valoriser les potentiels de tous ces lieux de vie collectifs. Elle reposera aussi sur la consultation de la population considérée avec une écoute des attentes les plus exprimées. Cette phase de diagnostic débouchera sur la définition de priorités. En outre, ces solutions seront différenciées : elles devront s'appuyer sur une coopération entre les citoyens, les services des collectivités territoriales, les administrations de l'État et tout particulièrement l'Éducation nationale, ainsi que les services de sécurité.

Une stratégie de mise en action fondée sur la résorption des handicaps présentant les facteurs de risque les plus importants pourra alors être mise en œuvre avec des mesures de court, moyen et long termes. La résolution de ces questions nécessitera la mobilisation et la concentration ponctuelle d'importants moyens de niveau national. Une politique aussi volontariste nécessitera une planification globale et une grande détermination dans son application.

2.7. RENFORCER LA COOPERATION AVEC LES ACTEURS DE LA SECURITE PRIVEE

Depuis la loi 95-73 du 21 janvier 1995, la sécurité privée concourt à la sécurité générale. Nous l'avons accepté. Cette reconnaissance législative a été consolidée par l'insertion du Livre VI consacré à la sécurité privée dans le Code de la Sécurité Intérieure (CSI).

Lors des attentats qui ont frappé notre pays depuis 2015, les entreprises de sécurité privée ont démontré leur capacité de grande réactivité et de mobilisation. Elles ont également contribué à la réussite de l'Euro 2016, en complément des forces publiques.

La question qui se pose maintenant est celle de l'articulation précise de leur rôle avec celui, pour l'essentiel, de la police et de la gendarmerie, et dans une moindre mesure, avec les polices municipales. La répartition des missions entre la sécurité privée et la sécurité publique se réalise aujourd'hui dans le cadre de partenariats constitués en vue de la coproduction de la sécurité. Les fonctionnaires de la force publique et les agents de sécurité privée coopèrent, par exemple pour contrôler l'accès aux zones aéroportuaires, ou aux manifestations sportives, récréatives et

culturelles. Une circulaire du 5 janvier 2016 relative aux conventions locales de coopération de sécurité facilite maintenant le déploiement de dispositifs communs de sécurité pour protéger les évènements publics organisés par les collectivités territoriales.

Pour autant, l'évolution des menaces terroristes, le développement de l'ultra-violence et l'augmentation des délits liés à la délinquance, nécessitent un renforcement permanent des dispositifs de sécurité publics ou privés, et plus particulièrement lorsque le plan Vigipirate est en vigueur. Les seules forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) ne pouvant répondre intégralement à la couverture de ces besoins, la solution consistant à faire davantage appel aux entreprises de sécurité privée s'impose, à la condition que celles-ci soient en capacité d'y répondre. Mais cela implique de redéfinir les règles de répartition des missions entre public et privé, et soutenir les efforts du secteur privé pour accroître le professionnalisme et les exigences de déontologie de ses personnels.

À l'exception de quelques dérogations[20], les forces de l'ordre ont le monopole de la voie publique. Dès lors, les missions de la sécurité privée sont exclusivement des missions de prévention et de protection, et non des missions d'intervention et de répression : le pouvoir d'arrêter un suspect (sauf en cas d'infraction flagrante) et d'investigation préventive[21] est réservé aux seuls fonctionnaires de police. De la même façon, le pouvoir de palpation, ou de fouille des sacs, reste très limité et encadré. Les débordements graves survenus lors des matchs de football à Lyon puis à Bastia, en avril 2017, devraient pourtant inciter le législateur à revoir sa position.

Dans un autre registre, la branche professionnelle de la sécurité privée devra bientôt prendre en considération les nouveaux métiers qui vont apparaître, notamment avec le rôle croissant des technologies. Les dispositifs de sécurité alliant de plus en plus des moyens humains, des moyens techniques[22] et des nouveaux matériels (robots, etc.) vont nécessiter des agents dotés de compétences spécifiques et pointues. La question de leur formation se pose. Ces dernières années, le secteur de la sécurité privée a fait la preuve de sa capacité de professionnalisation et de son ambition de « moraliser » ses activités et ses pratiques, en partenariat avec la puissance publique. En 2012, la création du CNAPS (Conseil National des Activités Privées de Sécurité), organisme d'agrément et de contrôle placé sous l'égide du ministère de l'Intérieur, constitue à cet égard une étape cruciale. Mais nous pouvons encore aller plus loin.

Les entreprises de sécurité privée vont également devoir renforcer leurs compétences en matière d'audit et de conseil pour devenir des acteurs plus efficaces dans le cadre des conventions de coopération avec les pouvoirs publics. Des expérimentations, comme le dispositif « Vigie » dans le quartier de la Défense, ont été lancées pour développer les réflexes et un langage commun face à la menace terroriste et l'ultra-violence. L'étape suivante devrait mener à une concertation accrue pour définir des stratégies de terrain, fondée sur une analyse approfondie des risques et une évaluation claire des menaces, basée sur l'expérience et la connaissance des lieux de tous les partenaires de la sécurité.

---

[20] Les convoyeurs de fonds, les agents des services internes de la SNCF et de la RATP ou encore les agents contrôlant l'accès à certaines manifestations sportives ou culturelles.

[21] Fouille des véhicules et palpation des personnes hors lieux ouverts au public ou lors d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle avec autorisation préalable du préfet.

[22] Interface Homme-Machine, vidéosurveillance/vidéoprotection, détection électronique, contrôle d'accès, etc.

Un autre domaine mériterait de faire l'objet d'une vraie coopération entre le secteur public et le secteur de la sécurité privée : celui du renseignement et de l'échange d'informations. La présence des 160 000 agents de sécurité privée répartis sur l'ensemble du territoire pourrait être mieux exploitée pour la collecte de renseignements relatif à la sécurité publique, notamment pour ce qui concerne le risque de radicalisation.

2.8. LE ROLE DES MEDIAS : INFORMER SANS FAIRE LE JEU DE L'ENNEMI

Les sociétés modernes sont sur-informées et sur-médiatisées.
Pour ce qui concerne le sujet de la sécurité, cette sur-médiatisation se caractérise par quatre éléments essentiels :

- La simultanéité : avec les progrès techniques, et l'irruption des chaines d'information en continu, il n'existe plus guère d'événements qui ne soient rapportés en direct au grand public.
- « L'effet loupe » : les médias ont en penchant naturel à traiter davantage les catastrophes (« on ne parle pas des trains qui arrivent à l'heure ») et à privilégier les événements locaux (le ratio « morts/kilomètre »).
- La tentation de « l'information-émotion » : les médias, par leur économie particulière, peuvent avoir une tendance à parler davantage aux émotions (compassion, peur, colère, etc.) qu'à la rationalité du téléspectateur ou de l'auditeur.
- Le risque de superficialité : la course au scoop, conjuguée avec la loi d'airain du profit, conduit de plus en plus souvent à la diffusion d'informations peu vérifiées, non contextualisées, non contrebalancées.

L'ensemble de ces caractéristiques constitue une aubaine pour des menées terroristes et un talon d'Achille pour nos démocraties.
La puissance que possède l'information, en tant qu'arme psychologique, lorsqu'elle est utilisée à des fins de nuire, est trop souvent sous-estimée. L'Assemblée générale des Nations Unies donne la définition suivante du terrorisme *: « les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public (…) ».* Les médias possèdent dans ce contexte une place particulière. Quel meilleur outil pour propager cet effet de terreur, et accroitre le sentiment d'insécurité qui, sondage après sondage, reflète le ressenti de la population française ?

La période dans laquelle nous vivons voit évoluer des forces qui tentent de saccager la cohésion nationale en usant de la puissance des médias pour provoquer la terreur parmi la population et sciemment user de techniques subversives, dont l'ultime aboutissement serait la guerre civile.

Il faut donc que la République française trouve une parade pour enrayer ce piège qui pourrait se révéler mortel. Pour contrer ces forces destructrices, une proposition pourrait être de réunir les médias les plus importants, sous la houlette du CSA par exemple, au sein d'un comité de déontologie chargé de définir la frontière entre informer et mésinformer/malinformer. Cette frontière serait à la fois définie d'une façon générale, en fixant des règles générales communes à tous les médias, et, lors d'événements « chauds », le comité de déontologie pourrait se muer en « cellule de crise » pour arbitrer les situations concrètes.

Le CSA est en effet dans son rôle puisque l'audiovisuel présente « *une importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* »[23], et le fait que son président soit nommé par le Président de la République est de nature à lui donner l'autorité nécessaire.

Les médias audiovisuels font partie d'un secteur très réglementé. Il n'existe cependant aucune limite ni aucun contrôle sur l'information, ce qui est normal en démocratie. Il convient cependant aujourd'hui de veiller à ce que la liberté d'informer, outil essentiel de la démocratie, ne se retourne pas contre cette dernière.

2.9. ESPRIT DE SECURITE : UN PARCOURS CITOYEN A CONSTRUIRE DES LE COLLEGE

Un esprit de sécurité ne se décrète pas. Il se construit pas à pas, au gré des expériences et du développement des facultés d'analyse individuelle. Bâtir un esprit de sécurité est nécessaire pour former et préparer les citoyens aux défis et aux enjeux actuels et du futur. C'est un parcours long, qui doit être commencé dès le collège.

Il s'agit donc, selon des modalités à décider avec tous les partenaires – Éducation nationale, forces armées, forces de sécurité, pompiers, ministère de la Justice – de donner aux jeunes Français dans les établissements scolaires des informations régulières sur le fonctionnement de nos institutions régaliennes. Dès le collège, puis au lycée, des activités de découverte dans ces différents milieux seraient organisées en semaine, et parfois sur le temps libre.

Pour compléter et approfondir cet enseignement, nous proposons de mettre en place une « période citoyenne » de deux mois obligatoire à la fin de la scolarité. Le premier mois serait consacré à l'acquisition des repères de la vie en groupe, à un bilan médical et des activités partagées pour développer le goût de l'effort et du dépassement de soi. Cette formation viserait à renforcer l'esprit citoyen, à inculquer les valeurs de la République française, et sensibiliser aux questions de défense et de sécurité, et pourrait être utilement complétée, après un bilan de compétences en fonction des besoins et des appétences des jeunes.

Le deuxième mois de cette « période citoyenne » serait consacré cette fois au service de la collectivité. Les jeunes devraient s'insérer dans un cadre civil, associatif ou humanitaire, ou bien de sécurité dans la défense, la gendarmerie, la police, les sapeurs-pompiers et ce, en fonction de leurs désirs et de leurs objectifs respectifs. Il s'agit avant tout de créer un rapport à la Nation : le jeune recevra une formation de la part de la société (cadre structuré, ouverture sociale et intellectuelle), mais devra également donner de son temps et de son énergie, au profit de la collectivité. Un tel dispositif, très mobilisateur de moyens sur le temps long, répond à plusieurs objectifs :

- Améliorer la cohésion au sein de la population.
- Redonner le goût de l'effort, et la confiance aux jeunes.
- Réhabiliter la notion de l'autorité pour les aider à préparer leurs débuts dans la vie active.
- Dépister les populations les plus fragiles pour une meilleure prise en charge par la suite (illettrisme, addictions, difficultés comportementales ou sanitaires, etc.).
- Faire un bilan de formation et dispenser les compléments nécessaires.

[23] Cf. Article 13 al.5 de la Constitution

Il n’est en aucun cas question de recréer un service militaire. Nous ne pouvons plus demander aux armées de s'impliquer massivement dans une mission de pure insertion sociale, car cela consisterait à reproduire les pratiques erratiques des gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années : diminuer les ressources financières des armées, réduire leur format et leurs moyens en leur enjoignant de se recentrer sur leur cœur de métier, et puis, au hasard des contingences et des circonstances, exiger d'elles d'assumer des missions sans rapport direct avec leurs raisons d’être foncières. Il serait hautement incohérent de continuer à solliciter le ministère de la Défense au-delà de ses possibilités durables.

Par ailleurs, l'enjeu de ce parcours citoyen impose un rattachement particulier : ce n’est plus seulement une question de défense nationale, mais de cohésion nationale. Ce qui n'exclut pas d'associer à ce grand chantier un encadrement ayant bénéficié d’une formation militaire. C’est peut-être même l'une des conditions essentielles de l'acceptabilité et de la cohérence de cette mesure, et de son appropriation par le plus grand nombre.

Un véritable ministère de la Jeunesse devrait donc être le pilote dans la durée, de l'ensemble des dispositifs à déployer : parcours citoyen, service civique, EPIDE (établissements publics d’insertion de la défense), le service militaire volontaire, le service militaire adapté, la garde nationale, la réserve citoyenne et opérationnelle, les cadets de la République, etc.
Il conviendrait sans doute de coordonner davantage ces différents dispositifs et de rendre leur existence et leur raison d’être plus intelligibles.

Les pouvoirs publics ne devraient pas être les seuls à s’investir dans cette « période citoyenne ». Les entreprises ont aussi leur rôle à jouer ; elles sont déjà la première source d'intégration des jeunes et le principal formateur des salariés. Elles pourraient contribuer à cet effort national, par le recrutement de jeunes auxquels le parcours citoyen aura inculqué les repères et les règles élémentaires de la vie en collectivité et de comportement en société.

3. La loi de programmation sur la sécurité (LPS) : l’outil de mise œuvre

Depuis une quinzaine d’années, de nombreuses réformes partielles ont été menées, généralement sous la pression des événements. Cependant, il manque encore une vision claire de la situation, et la ferme volonté de faire travailler, de façon coordonnée et efficace, de nombreux services que le poids des habitudes a amenés progressivement à opérer de façon isolée. De fait, la plupart des connaisseurs du monde de la sécurité reconnaissent que les services compétents travaillent « en silos », sans guère se concerter, ni encore moins conjuguer leurs efforts.

D’où l’idée d’une loi de programmation prise au sens que lui donne le ministère de la Défense depuis des décennies, c’est-à-dire une loi visant d’une part à réaliser une analyse exhaustive et approfondie de la situation et des menaces, et d’autre part à établir une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État en matière de sécurité intérieure.

Sans pour autant vouloir faire du modèle de la Loi de programmation militaire (LPM) la panacée absolue, la reprise d’une méthodologie similaire permettrait de parvenir à un diagnostic partagé

entre tous les acteurs et à une validation publique de la stratégie à développer. Les autres éléments de la loi de programmation acquerraient une forte visibilité : dispositions relatives aux objectifs de la politique de sécurité intérieure et à la programmation financière, dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, dispositions relatives au renseignement, aux infrastructures, sites, immeubles et installations, aux équipements, armes et munitions, aux ressources humaines (GRH, protection juridique, etc.). Ces éléments ainsi inscrits dans la loi permettraient à tous les acteurs d'agir de façon cohérente selon un processus assuré parce qu'arbitré et validé en amont.

Ces items pourraient d'ailleurs être élargis à une évaluation et à une hiérarchisation des menaces, à la coopération entre le secteur public et le secteur privé, à l'implication du citoyen (parcours citoyen, défense passive, doctrine d'emploi des réservistes et garde nationale dédiés à la sécurité intérieure, etc.), à l'interopérabilité des équipements du triptyque police/gendarmerie/armées dédiés à la sécurité intérieure.

Cette loi de programmation fournirait la vision politique nécessaire à cinq ou six ans. Par sa valeur de référence, elle obligerait ainsi le Gouvernement et le Parlement à organiser la sécurité intérieure publiquement et en profondeur, tout en lui donnant une assise programmatique et budgétaire permettant de soutenir les inévitables discussions annuelles lors de l'établissement des lois de finances.

Une fois établie l'ambition d'une politique de sécurité intérieure adaptée aux menaces de l'époque, et après avoir défini par un arbitrage démocratique le point d'équilibre entre exigences sécuritaires et libertés publiques, l'élaboration d'une loi de programmation pour la sécurité intérieure prendrait alors tout son sens.

IV. CONCLUSION

À l'évidence, la politique de sécurité de la France nécessite un sérieux *aggiornamento*. Des évolutions profondes du contexte national et international sont intervenues depuis trois décennies, et n'ont pas suffisamment été prises en compte.

Figurant parmi ces évolutions les plus caractéristiques : la mondialisation des échanges, qui est aussi celle de la criminalité et de la menace terroriste ; le *continuum* entre petite délinquance et grande criminalité ; le développement d'un monde parallèle et numérique, qui représente un nouvel espace d'activités à sécuriser ; le risque important de l'émiettement de la société française en « tribus » ou en communautés ; le souhait croissant de la population française de participer activement aux politiques publiques.

Ainsi, plutôt qu'un renforcement des moyens, certes toujours utile, l'urgence commande de construire une réflexion de fond sur les menaces existantes, ou émergentes, et sur les moyens pour y faire face, ainsi que sur la posture à adopter et l'organisation qui doit en découler, en un mot sur la gouvernance. Les rigidités administratives devraient laisser la place à une organisation plus fluide et en réseau.

Pour mener à bien ce chantier de profonds changements, il faudra faire preuve de lucidité, de détermination et de constance dans l'action. Il faudra aussi, probablement, expérimenter et évaluer, quitte à accepter de corriger les erreurs des premières réformes.

Une chose est sûre, que confirme le sondage Ifop pour Synopia : les Français doutent de l'efficacité de leur système de protection et pensent que les décideurs, faute de courage politique, n'ont pas pris la mesure de leurs attentes et de leurs insatisfactions.

C'est pourquoi Synopia a l'intention de poursuivre ses travaux de réflexion sur la sécurité et se propose de creuser plus profondément certaines des questions abordées dans le présent rapport. La sécurité est, en effet, un enjeu primordial de gouvernance.