



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général de la défense
et de la sécurité nationale

**Document de référence interministériel
sur la stratégie nationale de résilience
dans le domaine de la défense et de la
sécurité nationale**

***« Tenir dans la durée, collectivement et en
profondeur face à une crise »***

INTRODUCTION

Les crises successives (Covid-19, guerre en Ukraine, phénomènes naturels dévastateurs) dans un monde interdépendant qui voit s'accroître la conflictualité y compris de haute intensité et les effets du changement climatique nous conduisent à réinterroger notre capacité à faire face à des crises majeures et intersectorielles, quelles qu'en soient les origines et alors qu'elles peuvent se conjuguer. Notre capacité de préparation de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs économiques et du citoyen doit pouvoir s'incarner dans une *stratégie nationale de résilience* (SNR). Elle vise à fédérer, regrouper et unifier l'ensemble des politiques publiques concourant à la résilience de la Nation.

Dans un contexte marqué par le retour des conflits de haute intensité et la persistance de la menace terroriste, l'émergence de nouveaux risques (hybrides, cyber, risques systémiques) ainsi que la perspective des grands événements à venir – Coupe du monde de Rugby 2023, Jeux Olympiques de Paris 2024, il apparaît souhaitable de tirer les enseignements de trente années de crises en construisant une stratégie interministérielle pour y faire face.

Cette stratégie est en effet nécessairement progressive tant la notion de résilience est protéiforme et mobilise de nombreux acteurs. Aussi, il a d'abord été envisagé de concentrer la réflexion sur l'ensemble des départements ministériels avant de l'étendre aux collectivités territoriales, aux opérateurs économiques puis à la population.

La démarche est opérationnelle, en recouvrant notamment des actions déjà portées par chaque ministère. Elles sont associées à des indicateurs qui permettront d'en assurer le suivi. Les politiques publiques concourant à la résilience demeurent donc pour l'Etat, sous la responsabilité de chaque département ministériel, conformément au code de la défense.

L'objectif de la SNR consiste donc à se préparer en profondeur aux crises à venir et, pour ce faire, de disposer d'une vision transverse et agrégée des politiques publiques concourant à la résilience de la Nation, dans tous les secteurs. Elle conduit ainsi à décloisonner l'approche des différents acteurs, à réinterroger sincèrement nos dispositifs et à identifier les axes d'effort.

Les travaux menés visent également à conforter la cohérence de l'action de la France à l'échelle internationale et européenne. L'OTAN et l'UE ayant placé la notion de résilience au cœur de leurs ambitions stratégiques, la SNR doit permettre d'assurer la pleine articulation des mesures nationales avec les dispositifs adoptés dans ces enceintes et de promouvoir des actions communes. Durant la Présidence française de l'UE, la France a notamment réalisé une étude comparée des dispositifs de résilience des vingt-sept Etats membres de l'UE.

Si la SNR somme l'ensemble des efforts développés pour permettre de renforcer en profondeur notre capacité à faire face à une crise majeure, deux éléments clés participent de sa réussite : d'une part, l'implication du citoyen corrélée à des formations spécifiques et à sa pleine information et, d'autre part, la capacité à inscrire nos efforts sur le long terme.

M. Stéphane BOUILLON

Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

SOMMAIRE

PARTIE 1: LA RESILIENCE COMME PIERRE ANGULAIRE DE LA STRATEGIE DE SECURITE NATIONALE.....	4
A. Si la notion de résilience a été récemment appréhendée dans les objectifs stratégiques internationaux et nationaux	4
1. En France, la résilience est une notion définie depuis 2008	4
2. Au niveau international et européen, la résilience s'intègre aux principales stratégies de défense et de sécurité	5
B. ... elle doit être affermie au niveau national à travers une stratégie nationale pragmatique inscrite dans une démarche progressive.....	11
1. Les crises successives ont mis en lumière le besoin d'approfondir la résilience des secteurs publics et privés sur l'ensemble du territoire	11
2. La stratégie nationale de résilience au service d'une ambition.....	11
3. Quatre axes de réflexion qui permettent de développer la SNR.....	12
4. L'ensemble des acteurs concernés doit être associé progressivement à la stratégie nationale de résilience.....	13
5. Une stratégie nationale de résilience fondée sur des objectifs pragmatiques ...	13
6. Vers une stratégie objectivable et suivie dans le temps.....	14
PARTIE 2: TROIS OBJECTIFS STRATEGIQUES POUR LA RESILIENCE DE LA NATION ...	15
A. Préparer en profondeur l'Etat aux crises	15
B. Développer les ressources humaines et les capacités matérielles pour faire face .	15
C. Adapter la communication publique aux enjeux de la résilience.....	16

PARTIE 1 : LA RESILIENCE COMME PIERRE ANGULAIRE DE LA STRATEGIE DE SECURITE NATIONALE

A. Si la notion de résilience a été récemment appréhendée dans les objectifs stratégiques internationaux et nationaux ...

1. En France, la résilience est une notion définie depuis 2008

Selon le code de la défense¹, la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale. Il est responsable de la défense nationale et exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels. Enfin, le Premier ministre prépare et coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure.

Chaque ministre est responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département dont il a la charge.

Dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, la notion de résilience est définie dans le Livre blanc de 2008 comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière* ».

En 2013, la notion est intégrée à la stratégie de défense et de sécurité nationale, laquelle « *doit permettre une meilleure orchestration et une plus grande cohérence dans la mobilisation de tous les acteurs concernés pour bâtir la résilience de la Nation* ».

Elle est réaffirmée dans l'actualisation de la revue stratégique de janvier 2021 qui indique : « *la mise en œuvre d'une fonction stratégique « protection-résilience » s'affirme désormais comme indispensable. En effet, les notions de protection et de résilience se complètent, la résilience étant un prérequis indispensable pour assurer la protection des Français et du territoire national et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation. La logique de cette fonction pourrait d'ailleurs être élargie à nos partenaires européens et à nos alliés* ».

Aussi, les fondements de notre politique de défense garantissent, ou du moins ont comme objectif unique et principal de garantir, l'indépendance, la souveraineté, la protection de notre territoire et de nos populations, en métropole, dans les DROM-COM et à l'étranger.

La résilience participe d'un continuum entre la sécurité nationale et la défense incluant la préservation de nos intérêts stratégiques.

¹ Articles L1111-1, L1131-1 et L1141-1.

2. Au niveau international et européen, la résilience s'intègre aux principales stratégies de défense et de sécurité

a) A l'OTAN, la notion de résilience est appréhendée depuis le Sommet de Varsovie de 2016 et affirmée en 2021

Le sommet de Varsovie a inscrit plus avant la notion de résilience dans la stratégie de l'Alliance, notamment au paragraphe 73 de la déclaration finale². Cet engagement a été renforcé par une nouvelle déclaration à l'occasion du sommet de Bruxelles en 2021.

Le comité des plans d'urgence dans le domaine civil (CEPC) – qui se mue en comité de la résilience depuis 2022³ – est le principal organe consultatif de l'OTAN pour la protection des populations civiles et l'utilisation des ressources civiles à l'appui des objectifs de l'organisation. Il s'appuie sur l'article 3 du traité. Il se réunit, chaque semaine, en session permanente (les pays sont alors représentés par leur représentation nationale auprès de l'OTAN) ainsi qu'en formation plénière deux fois par an (en mai et en novembre) au niveau des chefs des organisations nationales des plans civils d'urgence. Depuis le sommet de Bruxelles, un nouveau format de hauts responsables de la résilience a été institué, présidé par le secrétaire général (SG) de l'OTAN. Si certaines Nations considèrent la possibilité de se faire représenter au niveau ministériel, le format prend en compte la diversité des organisations administratives de chaque Etat.

Sous l'influence de plusieurs Etats membres (dont le Royaume-Uni), le CEPC c'est-à-dire le volet civil de l'OTAN tient aujourd'hui une place singulière. Bien que non contraignantes, les recommandations émises par ce comité dépassent dorénavant le champ initial de l'appui aux opérations militaires de l'Alliance en appréhendant des sujets nouveaux qui conduisent les Etats membres à prendre position sur des stratégies qu'ils n'ont pas toujours pleinement intégrées au niveau national (menaces hybrides, lutte contre la manipulation de l'information, résilience de certains secteurs stratégiques). Ainsi, l'OTAN entend investir des champs de compétences, soit jusqu'ici mises en œuvre par les Etats membres au titre de leur souveraineté soit en cours de développement dans d'autres instances (UE en particulier).

Le CEPC a établi 7 exigences de base en matière de résilience, que chaque Allié doit être en mesure de garantir : continuité de l'action gouvernementale et des services critiques ; résilience de l'approvisionnement énergétique ; mouvement incontrôlé de populations ; résilience des ressources alimentaires et de l'eau ; gestion de nombreuses victimes ; résilience des systèmes des télécommunications ; résilience des transports. Elles font l'objet d'un rapport annuel qui fournit une évaluation synthétique de la résilience de l'Alliance et des pistes de travail qui doivent conduire la France à disposer d'une stratégie cohérente en la matière.

Le 4 décembre 2020, à l'occasion de la conférence annuelle de l'agence européenne de la défense, le secrétaire général adjoint de l'OTAN rappelait l'approche holistique de la résilience

² « Aujourd'hui, nous avons pris l'engagement de continuer à améliorer notre résilience et à maintenir et développer encore notre capacité, individuelle et collective, de résister à toute forme d'attaque armée. La préparation du secteur civil est un pilier central de la résilience des Alliés, et elle joue un rôle critique dans la défense collective de l'Alliance. Même si ce volet reste du ressort des pays, l'OTAN peut aider les Alliés à évaluer et, sur demande, à améliorer la préparation de leur secteur civil. Nous améliorerons la préparation du secteur civil en répondant aux exigences de base de l'OTAN pour la résilience des pays, qui sont axées sur la continuité des pouvoirs publics, la continuité des services essentiels, la sécurité des infrastructures civiles critiques, ainsi que l'aptitude à soutenir les forces militaires avec des moyens civils. Dans ce contexte, nous nous félicitons des directives en matière de résilience approuvées par les ministres de la Défense en juin 2016 ». Engagement renforcé pour la résilience, approuvé au Sommet de Bruxelles 2021.

³ Cf. "NATO 2030 – Establishing resilience objectives and nationally-developed goals" (janvier 2022).

entre l'UE et l'OTAN⁴. Ce discours s'inscrit dans les travaux de réflexion stratégique de l'Alliance (OTAN 2030) publiés le 25 novembre 2020⁵.

Lors du Sommet de Bruxelles du 14 juin 2021, les chefs d'État et de gouvernement ont renouvelé et renforcé l'engagement sur la résilience pris en 2016. Ils ont affirmé que la résilience nationale et collective est une base essentielle pour une dissuasion et une défense crédibles et l'accomplissement efficace des tâches essentielles de l'Alliance. Elle permet également de renforcer les efforts visant à sauvegarder les populations. Le prochain Sommet de Madrid permettra d'approfondir ses notions, notamment par la mise en place d'objectifs nationaux, bien que non-contraignants, en matière de résilience.

b) L'UE s'est engagée à développer la résilience dans l'ensemble de ses politiques publiques

Le rapport de prospective stratégique 2020⁶ de la Commission européenne, paru en septembre 2020 fait de la résilience, son thème central, en précisant que la notion est devenue son « *nouveau point de référence pour l'élaboration des politiques de l'UE dans le cadre de la crise de la COVID-19* ». Pour l'UE, la résilience est l'aptitude, non seulement à faire face à des défis et à les relever mais aussi à se soumettre à des transitions de manière durable, équitable et démocratique. Le programme de travail de la Commission pour 2021 « Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile » fait une large place également à la résilience.

Dans son rapport 2021⁷ intitulé « la capacité et la liberté d'action de l'Union européenne », cette dernière liste les principaux défis à relever :

- mettre en place des systèmes de santé et des systèmes alimentaires durables et résilients ;
- garantir un approvisionnement en énergie décarbonée et abordable ;
- renforcer les capacités dans la gestion de données, l'intelligence artificielle et les technologies de pointe ;
- sécuriser et diversifier l'approvisionnement en matières premières critiques ;
- acquérir une position de précurseur mondial en matière de normalisation ;
- construire des systèmes économiques et financiers résilients et à l'épreuve du temps ;
- développer et conserver dans l'UE des compétences et des talents qui correspondent à nos ambitions ;
- renforcer les capacités de sécurité et de défense et l'accès à l'espace ;
- coopérer avec des Etats tiers et des organisations internationales pour promouvoir la paix, la sécurité et la prospérité de tous ;
- renforcer la résilience des institutions européennes.

Concernant le domaine spécifique de la défense et de la sécurité nationale, la boussole stratégique de l'UE est un exercice de réflexion à 27 sur le modèle d'un « Livre blanc » dont l'adoption interviendra sous présidence française. Fondé sur la première analyse commune des

⁴ « La résilience est devenue l'un des sujets sur lesquels nos deux organisations travaillent. Comme vous le savez, l'OTAN a développé au cours des cinq dernières années d'importantes exigences de base pour la résilience et nous nous félicitons du fait que la Commission européenne et l'Union européenne se penchent également sur cette question. Je pense qu'ensemble, nous pouvons avoir une approche globale de la résilience qui devient, vous savez, l'une des leçons apprises de cette pandémie ».

⁵ NATO 2030 – United for a New Era, analysis and recommendations of the reflection Group appointed by the NATO Secretary General (novembre 2020): « *NATO and the EU should increase parallel and coordinated efforts toward planning for resilience. The two organisations should seek to improve how they jointly deliver on all of the basic requirements of resilience: minimising damage, restoring stability quickly, and catalysing improved strategies for similar challenges in the future* ».

⁶ Rapport de prospective stratégique 2020 « prospective stratégique – tracer la voie vers une Europe plus résiliente », [COM\(2020\) 493](#) final du 9 septembre 2020.

⁷ Rapport de prospective stratégique 2021 « la capacité et la liberté d'action de l'Union européenne », [COM\(2021\) 750](#) du 8 septembre 2021.

menaces à l'échelle européenne, ce document contribuera à la définition d'une vision politique commune ainsi qu'à une planification et un renforcement plus ciblés des capacités de défense.

Plus globalement, le Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 a rappelé que, sur la base des expériences tirées de la crise de la COVID-19, la résilience et la préparation horizontale de l'UE face aux crises doivent être renforcées et qu'il importe de renforcer la préparation et la réaction de l'Union européenne face aux crises dans une approche « tous risques »

Dans cette perspective, le Conseil de l'UE a adopté le 23 novembre 2021 des conclusions portant sur le renforcement de la préparation, de la capacité de réaction et de la résilience aux crises à venir.

La présidence française de l'UE a souhaité réactiver un groupe de travail *ad hoc* qui examinera d'ici à juin 2022 la nécessité ou l'opportunité d'améliorer ou de renforcer le dispositif IPCR, dispositif du Conseil pour une réaction politique intégrée en cas de crise, permettant à la présidence de coordonner la réaction au niveau politique en cas de crises transsectorielles et complexes de grande ampleur. Sur le volet migratoire, ce dispositif est en mode « activation totale » depuis novembre 2015. Il a également été activé lors de la crise COVID et dernièrement le 28 février lors de l'agression de l'Ukraine par la Russie notamment pour assurer une réponse coordonnée au niveau européen s'agissant de la prise en charge des déplacés d'Ukraine. Dans le champ de compétence de la défense et de la sécurité nationale, plusieurs travaux sont menés que ce soit sur le plan législatif ou technique.

La proposition de Directive sur la Résilience des Entités Critiques (REC) a pour objet d'imposer aux États membres l'obligation d'adopter certaines mesures afin d'assurer la fourniture dans le marché intérieur de services essentiels. Elle vise à renforcer la résilience des opérateurs (dénommés entités critiques) face à une série de risques naturels ou d'origine humaine, intentionnels ou accidentels, et à préserver la sécurité nationale. La proposition entend répondre plus spécifiquement à quatre objectifs :

- Garantir un meilleur niveau de connaissances des risques auxquels les entités critiques sont confrontées ;
- Veiller à ce que les États membres identifient et désignent toutes les entités critiques selon les critères de la directive ;
- Veiller à ce que l'ensemble des activités de résilience soit inclus dans les politiques publiques et les pratiques opérationnelles ;
- Renforcer les capacités et améliorer la coopération et le partage d'informations entre parties prenantes – principalement les Institutions de l'UE, les États membres, les entités critiques.

HERA

La Commission européenne a présenté, le 16 septembre 2021, une communication et une décision interne décrivant les missions, la gouvernance et le financement de la future Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire ainsi qu'une proposition de règlement sur la gestion des contremesures médicales en situation d'urgences sanitaires, qui représente le volet « crise » de l'Autorité. La mise en œuvre officielle de la structure interne a été faite au 1er octobre et le volet crise est opérationnel depuis le 1er janvier 2022. La structure fonctionne sur deux modes : hors crise et crise.

En temps hors crise, HERA est en charge de l'anticipation des crises et de la préparation des réponses via l'évaluation des risques et la surveillance des menaces, la promotion du R&D&I, le renforcement et la sécurisation des chaînes d'approvisionnement ainsi que l'échange de

connaissances et de bonnes pratiques. Elle dispose également d'une dimension internationale, notamment afin de soutenir les pays à faible et moyen revenus dans la construction de leur plan de réponse, le développement de leurs capacités locales de productions et le développement de programmes inclusifs de partage de connaissances.

Le règlement propre à l'approvisionnement en contre-mesures médicales, adopté formellement le 20 décembre 2021, détaille les missions en période de crise ainsi que leur mise en œuvre. Cela comprend notamment la vérification du bon déploiement des plans de réponse tels qu'anticipé, l'approvisionnement, l'achat et la production de contre-mesures médicales et de matières premières, l'instauration d'un mécanisme de gestion des contre-mesures médicales, l'activation de plans de recherche et d'innovation d'urgence, l'activation des dispositifs de l'EU FAB pour renforcer les capacités industrielles et le déblocage de fonds d'urgence.

L'Autorité dispose d'un budget de 6 Md d'euros sur 6 ans provenant de NextGenerationEU (NGEU) et des programmes existants tels qu'EU4Health, RescEU ou Horizon Europe. Les États membres participeront également au financement, notamment dans le cadre des PIIEC. Les ressources seraient renforcées en cas de crise grâce aux mécanismes d'urgence (ESI).

Manipulations de l'information

Le Service européen d'action extérieure travaille à la création d'une boîte à outils contre les ingérences et les manipulations d'information d'origine étrangère. Cette boîte à outils s'intégrerait dans le dispositif plus global de lutte contre les menaces hybrides, développé au Conseil de l'UE. La boîte à outils s'appuierait sur les outils déjà existants (task forces StratCom, Réseau d'alerte rapide sur les manipulations de l'information).

Par ailleurs, le groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'amélioration de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides (ERCHT) est en train de mettre sur pied un mécanisme de réponse aux menaces hybrides, dont les manipulations de l'information. Le groupe ERCHT proposera des conclusions du Conseil pour en définir les grandes lignes et les modalités d'activation ainsi que son articulation avec les autres instruments, y compris ceux du SEAE et de la Commission. La Commission a publié fin mai 2021 ses lignes directrices pour le renforcement du Code de bonnes pratiques contre la désinformation, qui préconisent l'élargissement du nombre de signataires, et l'élargissement du champ des services ciblés (pas seulement les plateformes, mais également les publicitaires et les services ayant recours à la publicité). Le renforcement de ce code est complémentaire du cadre contraignant que l'Acte sur les services numériques (DSA) va instaurer pour certaines plateformes. Le travail est en cours.

La proposition de directive cyber (NIS 2)

L'objectif de la directive est d'assurer un niveau élevé et commun de cybersécurité au sein de l'Union européenne. Alors que la directive NIS laissait aux États membres le soin d'identifier les opérateurs de services essentiels (OSE), la révision proposée par la Commission européenne a élargi le périmètre, en instituant deux types d'opérateurs - essentiels et importants - identifiés sur la base des secteurs visés en annexe et de leur taille (principe d'exclusion des TPE/PME).

Ces opérateurs devront sécuriser l'ensemble de leurs réseaux, et non plus uniquement les systèmes d'informations jugés essentiels.

La recherche scientifique et technologie, prenant pleinement en compte les exigences éthiques, contribue à répondre aux enjeux de sécurité et permet de renforcer la résilience de nos sociétés démocratiques : elle permet d'anticiper et de faire face aux crises futures, quelle qu'en soit la forme ou l'origine, et elle participe au développement de nouvelles solutions en matière d'identification et de gestion de risques. La recherche interdisciplinaire, appelant une contribution active des sciences humaines et sociales, peut aussi apporter des réponses et offre des perspectives renouvelées pour la protection des citoyens et de nos infrastructures critiques, notamment à travers la cybersécurité. Le programme-cadre pour la recherche et

L'innovation Horizon Europe, doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027, contribue à ces orientations et permet d'aborder la période avec ambition et confiance.

A titre d'exemple, le pilier 2 « Problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne » comprend deux clusters, l'un « Numérique, industrie, espace » et l'autre la « sécurité civile pour la société » qui visent à développer des méthodes et technologies pour la sécurité civile des citoyens. Leurs appels à projets concernent ainsi la lutte contre le crime et le terrorisme, la protection des frontières, la résilience des infrastructures, l'accroissement de la cybersécurité, la résilience de la société européenne face aux catastrophes, la recherche et l'innovation en sécurité.

La stratégie française dans le domaine de la résilience servira d'une part, à mieux préparer la France aux chocs futurs et d'autre part, à établir notre positionnement dans les instances internationales et européennes. Elle s'avère donc un levier pour promouvoir notre modèle national de résilience tout en s'inspirant de certains aspects des travaux européens ou des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans d'autres Etats et contribuera à des progrès communs avec nos alliés.

c) La résilience s'impose également comme un axe d'effort chez nos partenaires clés

La comparaison avec des partenaires et alliés permet de mieux cerner le large spectre de ce que les Etats entendent par « résilience ». Sans doute, la pandémie a-t-elle accéléré ou renforcé l'importance de cette notion, notamment à travers la coopération entre les secteurs privés et publics.

Bien que les exemples de politiques de renforcement de la résilience soient fortement imprégnés de culture nationale et ne soient qu'imparfaitement reproductibles d'un environnement social et politique à l'autre, ils soulignent l'importance de cet axe d'effort chez nos partenaires clés, y compris en dehors du cadre européen ou atlantique.

Dans les pays nordiques, le concept de « défense totale » (*Total defense*) combine et exploite l'intégralité des ressources militaires et civiles de la société, afin de prévenir et gérer une crise, un conflit armé ou une guerre. Cet héritage de la guerre froide s'est affermi dans le sillage de la menace terroriste – y compris endogène – et de la dégradation des conditions de sécurité régionale. Cette approche plaide en faveur d'une importante coordination entre les différents niveaux administratifs ainsi qu'entre les forces civiles et militaires.

Le Royaume-Uni devrait publier sa stratégie nationale de résilience au printemps 2022 dans la continuité de l'*Integrated review* à travers quatre thématiques : i) mettre en place une approche de la résilience "à l'échelle de la société", afin que les individus, les entreprises et les organisations jouent tous un rôle dans le renforcement de la résilience, ii) considérer les menaces et les dangers dans leur globalité, afin de renforcer la résilience nationale face à la diversité des risques : malveillants et non malveillants, directs et indirects, aigus et chroniques, y compris les événements à faible probabilité et à impact catastrophique, iii) développer davantage de capacités - personnes, compétences et équipements - pouvant être utilisées dans toute une série de scénarios et iv) renforcer les outils analytiques, politiques et opérationnels - y compris la collecte et l'utilisation des données - afin de mieux évaluer les risques transversaux et complexes.

En Asie, Singapour est un autre modèle. L'adoption du concept de défense totale en 1984 s'est imposée en raison d'un contexte historique et géopolitique très particulier – une cité-État sans profondeur stratégique, une forte dépendance du pays au commerce extérieur et une société

plurielle. Ce concept s'est maintenu depuis lors à travers la stabilité politique qui caractérise Singapour depuis l'indépendance en 1965. L'apparition de nouvelles menaces justifie l'extension des domaines d'application de ce concept. La défense totale est présente dans tous les aspects de la vie des citoyens et réduit les libertés publiques, faisant de Singapour une démocratie hybride. Ce concept nécessite un budget conséquent pour l'équipement et l'entraînement des forces armées, la formation de la population dès le plus jeune âge et la communication active du gouvernement pour mobiliser les Singapouriens.

Au Proche-Orient, la situation géopolitique d'Israël l'a menée à développer une politique de résilience robuste et opérationnelle. Les autorités préparent les esprits et les populations au spectre d'un conflit ouvert, ce qui se traduit dans la réalité par des exercices pratiques. Institutionnellement, il existe un commandement chargé de cette mission : le *Home Front Command* (HFC) qui joue un rôle analogue à celui que jouerait la sécurité civile en France. Il met en œuvre la doctrine de défense civile, protège la population, coordonne l'action de Tsahal avec les agences publiques et privées de protection civile.

Enfin, la déclaration conjointe entre la France et les Etats-Unis publiée lors du dernier Sommet du G20 le 29 octobre 2021 mentionne que les deux pays œuvreront au renforcement de la santé mondiale et de la sécurité sanitaire, en menant notamment des efforts pour mettre un terme à la pandémie de COVID-19 et pour développer leur résilience face aux pandémies futures. De même, les Présidents français et américain ont affirmé qu'ils entendaient maintenir la défense et la sécurité collectives, accroître la résilience, développer la solidarité et garantir la stabilité internationale face à tout l'éventail des menaces contemporaines.

B. ... elle doit être affermie au niveau national à travers une stratégie nationale pragmatique inscrite dans une démarche progressive

1. Les crises successives ont mis en lumière le besoin d'approfondir la résilience des secteurs publics et privés sur l'ensemble du territoire

Le besoin d'affermir le concept de résilience tant dans le secteur public que privé est nécessaire notamment dans les domaines suivants :

- meilleure compréhension des menaces et des risques par les citoyens, qui sont les acteurs directs de la résilience de la Nation et donc adaptation de leurs réflexes et de leurs attitudes en conséquence ;
- autonomie stratégique dans le domaine des capacités critiques ;
- continuité d'activité de l'Etat et des services « essentiels », qui dépassent le cadre de la *sécurité des activités d'importance vitale (SAIV)* ;
- lutte contre toute forme d'ingérence étrangère susceptible de nuire à la cohésion nationale et/ou à la coopération avec nos alliés ;
- capacité de l'Etat et de la société à faire face à des crises longues et/ou impactant significativement notre fonctionnement et notre mode de vie ;
- attention portée aux phénomènes indirects des crises : pillages, hausses des violences, conflits sociaux, pollution, déchets, relocalisation de populations, etc.

La résilience doit être appréhendée dans un ensemble cohérent : de la préparation de l'Etat et des autres acteurs (collectivités territoriales, fonction publique hospitalière, associations, secteur privé) – à travers des formations adaptées – à la réponse effective en cas de crise dans les territoires en passant par la planification, les retours d'expérience partagés et l'anticipation.

Plusieurs rapports publics développent le concept de résilience par secteurs stratégiques (dont celui de la mission d'information sur la résilience nationale, en février 2022). Par ailleurs, l'actualisation de la revue stratégique de 2017, la stratégie de résilience des armées, directions et services du ministère des armées (publiées en janvier 2021) ou la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience (février 2021) face à ses effets participent de cette démarche de montée en puissance.

Par leurs actions en faveur de la protection des populations, les forces de l'ordre et l'ensemble des acteurs de la sécurité civile contribuent sous l'autorité des préfets à la résilience nationale. La crise de la Covid-19 en a été une nouvelle illustration, en particulier lors du premier confinement. Cette crise a également montré l'importance des synergies entre l'Etat et les collectivités territoriales en cas de crise de sécurité nationale, notamment au travers du « binôme préfet-maire » et des complémentarités entre leurs moyens respectifs.

2. La stratégie nationale de résilience au service d'une ambition

La SNR porte à terme l'ambition de conforter l'aptitude de la France à supporter les atteintes de toute nature à la vie normale du pays. Elle embrasse les domaines des forces morales individuelles et collectives, des structures, des ressources et des méthodes.

La notion de résilience intégrera deux dimensions distinctes :

- **atténuer la vulnérabilité aux menaces et aux risques après les avoir caractérisés**, c'est-à-dire les détecter, se préparer et répondre à ces derniers, y compris ceux qui ne sont pas encore connus et/ou peu documentés ;

- être en mesure de rétablir, voire d'augmenter les capacités de fonctionnement, par conséquent identifier et renforcer les critères de robustesse tout en se donnant les moyens de stimuler la volonté des différents acteurs.

3. Quatre axes de réflexion qui permettent de développer la SNR

→ La prévention des crises

La résilience suppose une capacité à comprendre le monde qui nous entoure, sa complexité, les dynamiques qui le fragilisent et les crises qui le traversent. C'est l'objet de l'anticipation qui s'appuie d'abord sur une indépendance des analyses et se concrétise par les fertilisations croisées des réflexions. L'anticipation doit permettre d'oser des impensés afin de se prémunir de ruptures stratégiques. La mise à jour des grands documents stratégiques (Livre blanc, revue stratégique...) et l'écriture des stratégies sectorielles favorisent l'essor d'une culture commune de l'anticipation et permettent de répondre aux défis actuels et futurs.

Il conviendra notamment à ce titre d'évaluer les répercussions territoriales et à long terme du retour de la guerre en Europe. Une fois les risques et menaces identifiés, la première des mesures de prévention des crises est celle qui permet d'éviter leur survenance, pour ne pas avoir à en subir les conséquences, ce qui milite pour le développement de capacités à détecter les signaux faibles et d'alerte avancée.

→ La préparation à la survenance des crises

Outre toute considération matérielle, la préparation à la survenance des crises relève d'abord d'une dimension humaine. Ainsi, la formation intellectuelle et le renforcement moral des citoyens y tiennent-ils une place prépondérante, car l'appareil d'Etat le plus solide ne résisterait pas à un effondrement moral de la population, qui demeure le centre de gravité de la Nation en situation de crise sévère. Cela passe par une prise de conscience collective de la nécessité de préparer ceux qui la composent et par l'acquisition d'une culture commune de la gestion de crise. Chaque citoyen est donc acteur de la résilience de la Nation.

→ La réponse aux situations de crises

L'amélioration des réponses en cas de crise passe par une refonte de la planification afin d'adapter les scénarii, proposer un catalogue de mesures directement opérationnelles, et développer la cohésion des équipes qui en sont chargées.

Les enseignements tirés des récentes crises incitent aussi à réviser la doctrine d'organisation de la gestion de crise gouvernementale et sa déclinaison territoriale. Les dispositifs d'anticipation à court terme et la communication stratégique pendant la crise pourront également utilement être consolidés.

→ Conseil et retour d'expérience

La généralisation des pratiques de *retours d'expérience* (RETEX) et de comparaisons internationales permet de nourrir la réflexion et de favoriser le partage d'expérience entre Etats ou entités soumis aux mêmes crises.

L'objectif est de parvenir à un processus d'amélioration continue de la gestion globale des crises. Toutes les expertises doivent pouvoir être mobilisées au profit des directeurs de cellule de crise afin de conserver cette expertise sur la durée et d'impliquer le plus grand nombre de talents face à l'urgence.

4. L'ensemble des acteurs concernés doit être associé progressivement à la stratégie nationale de résilience

Renforcer la résilience nationale conduit nécessairement à associer progressivement l'ensemble des acteurs clés de la Nation : services de l'Etat, collectivités territoriales, opérateurs économiques (dont ceux présents dans les dispositifs de protection particuliers), la société civile et plus généralement, la population qui *in fine* demeure le maillon essentiel de la résilience collective. Incluant l'ensemble des acteurs clés de la Nation, la stratégie nationale de résilience devra également s'appliquer à l'ensemble du territoire de la République. Il sera donc nécessaire de veiller à ce que l'ensemble des actions envisagées puisse être appliqué dans les départements, régions et collectivités d'Outre-mer, au vu des spécificités des systèmes juridiques ultramarins, de leur exposition particulière aux risques naturels majeurs, de leur isolement et de leur géographie atypique.

Une démarche de résilience s'appuie notamment sur une évaluation des risques et des menaces. A ce stade, la planification ne repose pas *stricto sensu* sur un document unique d'évaluation générale de la menace mais sur des évaluations sectorielles réalisées selon la répartition des responsabilités prévues par le code de la défense, qu'il convient de renforcer.

La transformation numérique s'avère également un levier transverse pour l'ensemble des acteurs de la stratégie nationale de résilience. Les capacités connectées et « infovalorisées » auront demain, en effet, une place croissante dans la prévention et la réponse aux crises. Il s'agit d'envisager, par cette transformation, une contribution à la résilience par la donnée. Ceci suppose pour en faciliter l'acceptabilité sociale, une robustesse aux cyber-attaques et une conformité à la législation « informatique et libertés » ainsi qu'au règlement général de protection des données.

5. Une stratégie nationale de résilience fondée sur des objectifs pragmatiques

La stratégie nationale de résilience vise à mettre en cohérence l'ensemble des actions publiques déjà mises en œuvre et à identifier les nouvelles actions à mener.

Elle vise donc les objectifs suivants :

1. Disposer d'une vision synthétique des actions concourant à la résilience dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale ;
2. Déterminer, après concertation interministérielle, les objectifs recherchés et les indicateurs associés qui auront été conçus dès l'élaboration de la stratégie nationale de résilience pour permettre une vision partagée de la notion de résilience ;
3. Assurer une meilleure visibilité des politiques publiques participant au renforcement de la résilience nationale en rationalisant la communication publique.

Le développement d'une SNR ne constitue donc pas un nouveau plan gouvernemental mais une démarche pragmatique et concrète qui ne vise cependant pas à être exhaustive. Comme indiqué *supra*, la notion de résilience traverse de nombreuses politiques publiques qui n'interviennent pas exclusivement dans le champ de la défense et de la sécurité nationale.

Il convient d'identifier une liste d'actions concrètes et atteignables dans un pas de temps réaliste, quitte à intégrer dans la mise à jour annuelle certaines actions nouvelles.

6. Vers une stratégie objectivable et suivie dans le temps

L'évaluation du dispositif suppose de mettre en place des indicateurs relatifs aux politiques publiques qui concourent à la résilience de la Nation.

Ceux-ci reflèteront :

- 1) l'état de vulnérabilité des acteurs de la Nation face à des aléas majeurs ;
- 2) leur capacité à retrouver un niveau normal de fonctionnement.

Il s'agit d'indicateurs proposés par les ministères, sur la base d'éléments déjà existants (ils peuvent être qualitatifs ou quantitatifs) et cohérents avec les phases collégiales d'élaboration de la stratégie nationale de résilience, ce qui les légitime. Ils n'ont pas pour objectif de rendre compte aux hautes autorités de ce qui fonctionne ou de ce qui ne fonctionne pas dans chaque ministère mais plutôt d'indiquer l'état d'avancement des politiques publiques à partir d'un état initial de la résilience nationale.

Un rapport annuel, sur l'évolution des politiques publiques contribuant à la résilience de la Nation, serait remis aux hautes autorités.

PARTIE 2 : TROIS OBJECTIFS STRATEGIQUES POUR LA RESILIENCE DE LA NATION

Il convient d'identifier des domaines d'actions prioritaires dans un pas de temps soutenable, quitte à intégrer certaines actions à moyen terme (notamment l'anticipation de l'impact des futurs risques environnementaux dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale).

A. Préparer en profondeur l'Etat aux crises

- 1) Accroître les analyses de risques et l'identification des vulnérabilités sectorielles (*développer l'anticipation stratégique et opérationnelle, renforcer l'analyse des dépendances stratégiques*)
- 2) Disposer de plans de continuité d'activité à jour et opérationnels pour garantir le fonctionnement des services publics
- 3) Renforcer la planification de crise dans une approche « tous risques » (*refonte de la planification de sécurité nationale, renforcement des plans territoriaux*)
- 4) Développer les politiques d'exercices à tout niveau (*international, interministériel, intersectoriel*)
- 5) Durcir les fonctions dédiées au soutien des opérations (*logistique, juridique, réseaux, budgétaire*)
- 6) S'assurer de la protection des infrastructures et des informations les plus sensibles (*sécurité des activités d'importance vitale, cyberdéfense, protection du secret de la défense nationale, protection du patrimoine scientifique et technique*)

B. Développer les ressources humaines et les capacités matérielles pour faire face

- 1) Disposer d'un vivier suffisant de personnels formés à la gestion de crise (*formation des agents publics et des cabinets ; mobilisation des réserves ; renforcement des SHFDS et des préfetures/services déconcentrés*)
- 2) Affermir la préparation de la population à la crise (*culture et kits de résilience, premiers secours, culture de la cybersécurité, réflexes attentats, connaissance des numéros d'urgence, sirènes*)
- 3) Développer les réserves et les stocks stratégiques (*sanitaires, énergétiques, alimentaire, fiduciaire, premières nécessités*)
- 4) Réaliser les investissements nécessaires en mobilisant l'ensemble des financements accessibles (*programmation budgétaire pluriannuelle, contrats capacitaires interministériels, mobilisation des fonds européens*)
- 5) Favoriser l'innovation (*recherche scientifique et technologique, technologies de sécurité, outils numériques dédiés à la crise*)

C. Adapter la communication publique aux enjeux de la résilience

- 1) Sensibiliser le grand public aux risques et menaces (*rationaliser la communication publique en créant un portail d'accès unique aux ressources utiles et en prévoyant leur visibilité sur les réseaux sociaux, développer la formation continue, assurer une meilleure visibilité des MOOC disponibles*)
- 2) Proposer une communication de crise la plus efficace possible
- 3) Assurer le portage de la SNR auprès de nos principaux partenaires
- 4) Coordonner et structurer la communication de crise à tous les niveaux