

L'HABILITATION DES ENTREPRISES, UN PARCOURS D'OBSTACLES

CRP Jonathan COHEN

Stagiaire de la 28^e promotion de l'École de Guerre

RÉSUMÉ

En octobre 2019, l'attentat commis au sein de la préfecture de police de Paris par un personnel habilité soulevait la question de l'efficacité des habilitations au secret de la défense nationale. Cette note a pour objet de traiter des habilitations des personnes morales, à savoir principalement les entreprises. L'habilitation des entreprises soulève de nombreuses questions. Elle vient se heurter aux principes de fluidité des affaires, d'égalité de traitement entre les candidats et de liberté d'accès à la commande publique, de transparence des procédures... Il convient aussi d'interroger la dimension nécessaire et suffisante de l'habilitation. La note décrit ainsi les différents acteurs et les différentes étapes du processus d'habilitation (justification du besoin, choix du bon guichet d'entrée, constitution du dossier, désignation d'un officier de sécurité, enquête...), y compris après la décision. Il s'agit également de saisir les enjeux sous-jacents et, outre les évolutions réglementaires attendues à partir du 1^{er} juillet 2021, de proposer des pistes d'amélioration, tant sur le fond que la forme.

SOMMAIRE

De la nécessité d'être habilité	3
Un parcours semé d'embûches.....	4
Le parcours continue, même après l'habilitation.....	10
Quelles seraient les pistes d'amélioration ?	13

En octobre 2019, l'attentat commis au sein de la préfecture de police de Paris, par un personnel pourtant habilité, soulevait la question de l'efficacité des habilitations au secret de la défense nationale. Ceci alors même que, le 15 novembre dernier, a été officialisée la prochaine réforme du domaine¹.

Or si cet attentat a mis en exergue le sujet des habilitations des personnes physiques, il en est de même pour les personnes morales, à savoir principalement les entreprises².

En effet, les entreprises doivent elles aussi se faire habilitier pour pouvoir accéder à des documents classifiés. Il est en effet interdit de leur notifier un contrat avec accès ou détention d'informations ou de supports classifiés avant qu'elles ne soient habilitées³. C'est même un préalable. L'entreprise, en tant que personne morale, c'est-à-dire en tant qu'entité juridique propre, doit se faire habilitier en premier. C'est seulement à l'issue de cette procédure que ses personnels, les personnes physiques qui y sont employées, pourront adresser une demande d'habilitation⁴.

L'extrême majorité⁵ des habilitations d'entreprises sont émises par le ministère des Armées. C'est donc principalement de ces habilitations qu'il sera question. Elles seront abordées au travers des procédures actuelles et à venir, des enjeux sous-jacents, et bien sûr des voies d'amélioration potentielles.

Parmi les enjeux, se dessine d'emblée le double dilemme auquel l'administration doit faire face :

D'une part, il s'agit de trouver un équilibre fragile entre l'obsession sécuritaire, très chronophage, et la fluidification des affaires, c'est-à-dire le choix entre une inspection méticuleuse de chaque demande d'habilitation, ou bien un examen plus souple permettant la poursuite des affaires.

D'autre part, il faut résoudre la contradiction par nature entre les principes de la commande publique (principe d'égalité de traitement entre les candidats, de liberté d'accès à la commande publique, de transparence des procédures...), et les principes de l'habilitation des entreprises qui, au contraire, cherchent à restreindre l'accès à certaines informations, à écarter certains candidats de la commande publique, ceci lors de procédures qui peuvent paraître parfois opaques.

Afin de concilier liberté d'accès et restriction, l'autorité d'habilitation met un point d'honneur à ne pas dévoiler à une autorité contractante qui s'apprête à lancer un appel d'offres, la liste des sociétés habilitées, ceci afin de ne pas orienter l'attribution du marché et d'ouvrir le champ des possibles.

Ces faits interrogent sur le besoin d'être habilité.

1. Arrêté du 13 novembre 2020 publié au *Journal officiel* du 15 novembre 2020 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

2. Et quelques rares établissements publics ou entités.

3. Article 104 de l'arrêté du 30 novembre 2011 sur la protection du secret de la défense nationale (dit instruction générale interministérielle n° 1300).

4. Les manquements à ces règles constituent le délit de compromission, cf. note 46.

5. 80 à 90 %.

DE LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE HABILITÉ

L'habilitation n'est pas une fin en soi, elle est (parfois) nécessaire mais pas suffisante. Il faut certes être habilité pour avoir accès à des documents classifiés. Mais le Code de la défense⁶ impose une autre condition qui est le « besoin d'en connaître ». Aussi, le simple fait d'être habilité, pour une personne physique ou morale, ne suffit pas à lui seul à permettre la consultation de documents classifiés, il faut une raison valable. Prenons l'exemple d'un haut dirigeant d'une entreprise aéronautique, habilité au plus haut niveau, il ne pourrait consulter une information classifiée relative aux sous-marins. Il n'aurait pas en effet *a priori* le besoin d'en connaître. Il faut donc réunir cette double condition : être habilité et avoir un besoin⁷.

En outre, l'habilitation n'est pas nécessaire pour accéder à des informations qui sont certes sensibles, mais pas classifiées. C'est le cas des informations dites de « diffusion restreinte » (DR)⁸. Il s'agit d'informations à protéger, mais dont la divulgation ne nuit pas à la défense nationale. Toute entreprise peut donc accéder à des documents DR, elle devra juste être méticuleuse dans leur gestion et leur conservation. Une demande d'habilitation fondée sur ce simple besoin serait donc rejetée.

Ce point doit être nuancé toutefois. La règle dite de la concaténation suppose qu'une somme d'informations DR équivaut à du « confidentiel défense », donc à du classifié, et nécessite une habilitation. Cette précaution, dont on peut certes comprendre la logique, aboutit en pratique à une incertitude pour l'entreprise sur le seuil à partir duquel joue la concaténation⁹.

Les informations ou supports classifiés à proprement parler ne concernent que le « confidentiel défense » (CD), « secret défense » (SD), voire plus rarement « très secret défense » (TSD), et occasionnellement leurs déclinaisons au niveau Union européenne (UE) ou OTAN.

Pour être complet, il convient de citer une mention de protection qui peut s'ajouter, le « spécial France » (SF). La réglementation¹⁰ précise qu'une information ou un document protégé par cette mention ne saurait être communiqué à un ressortissant étranger, ou à une entreprise de droit étranger. Ne pourra donc avoir accès à du SF, ni le ressortissant étranger au sein d'une entreprise française, ni le Français employé par une entreprise étrangère. Pour faire simple, pas plus John Smith employé par Michelin en France, que Jean Dupont, employé par Boeing. Insistons sur le fait que le SF n'est qu'une simple mention de protection.

6. Article R 2311-7.

7. Ne sera pas développé ici le cas particulier des entreprises ayant le statut d'opérateurs d'importance vitale (OIV) qui n'ont pas l'obligation de se faire habilitier (article L1332-1 et suivants du Code de la défense).

8. Ou assimilées à du DR : confidentiel médical, confidentiel personnel, confidentiel industrie...

9. Si l'on peut comprendre que cette règle s'applique à l'entreprise qui va administrer un réseau DR, *quid* de celle qui gère un local d'archives par exemple ?

10. Article R2311-4 du code de la défense et articles 65 et 99 de l'IGI 1300.

Autre précision, l'habilitation concerne bien le classifié, et non le « classé ». Un matériel est « classé » si le ministère des Armées considère qu'il s'agit d'une « arme de guerre »¹¹. Or ces deux notions ne se recoupent pas. Une entreprise peut avoir besoin d'être habilitée sans traiter de matériels classés, par exemple en cas d'accès à des informations liées au nucléaire civil ou à la diplomatie. Inversement, une entreprise peut produire des armes de guerre, sans demander d'habilitation dès lors que sa production ne lui donne pas *ipso facto* accès à une information classifiée.

Donc, comme nous le voyons, l'habilitation n'est pas toujours nécessaire pour l'entreprise. *A contrario*, dans certains cas, l'habilitation peut être exigée *ab initio*.

Dans certaines consultations en effet, une partie du règlement est déjà classifiée. Le candidat potentiel, pour pouvoir répondre, doit consulter le cahier des charges, lui-même classifié. Contrairement au circuit traditionnel, les candidats doivent donc être habilités avant la remise de leur offre, dès la phase de consultation¹².

De surcroît, pour les contrats dits « de défense et de sécurité » et classifiés, le fait pour un candidat de ne pas être habilité au moment de sa candidature peut justifier son exclusion. Cependant cette exclusion est optionnelle et exceptionnelle (cas des urgences opérationnelles). En effet, on imagine aisément les recours engendrés du fait du non-respect du principe d'égalité des candidats face à la commande publique. Par ailleurs, d'un point de vue théorique, le principe est vicié : il est en effet demandé à l'entreprise de justifier d'un contrat pour solliciter son habilitation, mais on refuse de proposer certains contrats faute d'habilitation...

UN PARCOURS SEMÉ D'EMBÛCHES

Le circuit d'habilitation est long et fastidieux.

Pour ce domaine comme pour d'autres, toutes les entreprises ne partent pas à égalité selon qu'il s'agisse de grands groupes disposant de *compliance manager*, de conseillers Défense, ou de bons réseaux, ou qu'il s'agisse de PME isolées en région.

L'entreprise doit d'abord identifier le guichet à qui il adressera sa demande.

De manière naturelle, les entreprises se tournent vers le ministère des Armées, principalement en raison de l'appellation des classifications : « confidentiel » et « secret défense ». Ces appellations sont malheureuses, car une entreprise qui œuvre dans le domaine du nucléaire civil ou de négociations diplomatiques, aura accès à certaines informations classifiées, alors même que la défense nationale n'est pas concernée. Ceci peut créer de la confusion pour l'entreprise¹³.

11. Si la réponse peut paraître simple pour un missile ou un char, elle l'est moins concernant un satellite ou une jauge à carburant.

12. Article R 2343-5 du Code de la commande publique.

13. Dans ces cas précis, les ministères de l'Environnement ou des Affaires étrangères (et non des Armées) seront les autorités d'habilitation.

Il est à noter que cet abus de langage sera résolu avec la refonte de la réglementation qui verra le jour à l'été 2021¹⁴, et qui introduira la notion de « secret » et « très secret » et verra disparaître celles de « confidentiel défense » et de « secret défense ».

En réalité, si le ministère des Armées est à l'origine de la très grande majorité des habilitations¹⁵, chaque ministère est autorité d'habilitation dans sa sphère d'activité. Aussi, le ministère des Armées ne se concentre que sur les demandes émanant d'entreprises du secteur de la Défense ou ayant une mission au profit de la Défense.

Au sein de ce ministère, la grande majorité des dossiers sont traités par la Direction générale de l'armement (DGA), et plus précisément en son sein, le Service de sécurité de défense et de l'information (SSDI). Que la DGA, dont le rôle est d'assurer l'interface entre les forces armées et l'industrie de défense, soit en tête de pont sur les habilitations paraît logique. La DGA est autorité d'habilitation pour l'ensemble des dossiers relevant du ministère des Armées, quelle que soit l'entité du ministère à l'origine du besoin (Marine nationale, Commissariat aux armées, Service d'infrastructure de la Défense...). C'est d'ailleurs ce qui peut expliquer son engorgement. Elle reçoit chaque année plusieurs centaines de nouveaux dossiers et gère un portefeuille de centaines d'entreprises plus ou moins actives, dont elle couvre tout le cycle de vie de l'habilitation (demande initiale, renouvellement, extension, actualisation, agrément des officiers de sécurité, etc.). En outre, depuis quelques années, la DGA traite aussi de certains dossiers (les affaires militaires) pour le compte du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Précisons que ce nombre de dossiers est dépendant de l'activité du ministère. Or dans le contexte de remontée en puissance de la loi de programmation militaire et du plan de relance, ce nombre est en augmentation, mais à effectifs de service quasi constants.

Sur ce dernier point, les différentes opportunités qu'offrent les ressources humaines doivent être explorées (réservistes, vacataires...). Mais encore faudrait-il que ce renfort soit formé et habilité, ce qui limite en pratique l'avantage de cette manne d'appoint.

Pour être exhaustif, ajoutons qu'une entité au sein du ministère ne sous-traite pas à la DGA ses demandes d'habilitation. La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), c'est-à-dire les services secrets, a en effet son propre système d'habilitation. Il existe donc deux autorités d'habilitation au sein du ministère.

Rappelons enfin que l'autorité d'habilitation dépend du niveau d'habilitation demandé. En effet, si pour le « confidentiel défense » ou le « secret défense », chaque ministère est compétent, en revanche pour les très rares cas de « très secret défense » (TSD), le dossier sera traité au niveau interministériel, par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui dépend de Matignon. Mais il peut arriver aussi que le SGDSN habilite lui-même certaines entreprises, indépendamment du niveau, ajoutant ainsi de la confusion¹⁶.

14. Arrêté du 13 novembre 2020, cf. note 1.

15. Cf. Note 5.

16. Cas d'une PME en Bourgogne-Franche-Comté pour laquelle la DGA se retrouve impuissante.

Ainsi, l'entreprise, avant même d'adresser son dossier, devra faire l'effort de bien vérifier si son activité concerne la défense et quel est son donneur d'ordre.

La demande

Se pose ensuite la question du dossier en lui-même et de son instruction.

Alors qu'une demande d'habilitation pour une personne physique ne nécessite la transmission par l'intéressé que d'un seul document, certes fastidieux, la notice individuelle¹⁷, le dossier de demande d'habilitation d'une personne morale rassemble en revanche une quinzaine de pièces.

- Dans un premier temps, l'entreprise devra apporter la justification de son besoin d'habilitation.

Plus exactement, une entité tierce doit s'engager sur le besoin. Lorsque l'entreprise demandeuse répond à un appel d'offres public ou équivalent, la justification est aisée. En revanche, lorsqu'elle intervient en sous-traitance d'une prestation classifiée au profit d'une autre entreprise, en général plus grande, c'est cette dernière, appelée primo-contractant, qui devra s'engager¹⁸.

Cette exigence permet de vérifier la véracité et la nature du besoin : nature des prestations, calendrier et lieux d'exécution, criticité ou non du savoir-faire, et degré de classification (CD ou SD principalement). En effet, le principe est qu'une entreprise ne peut pas demander à se faire habilitier de sa propre initiative. L'administration rejette ce type de demandes. Si l'objectif de filtrage des demandes est simple à comprendre, il est regrettable que les entreprises ne puissent pas anticiper leurs démarches, sans avoir de besoin avéré, mais en prévision de celui-ci.

Dans la pratique, cette obligation est mal comprise. Les entreprises la voient souvent comme la nécessité de trouver un « sponsor », voyant l'habilitation comme un club fermé dans lequel on entrerait par cooptation. Or il n'en est rien, toute entreprise peut demander à se faire habilitier, quelle que soit sa taille, sa localisation ou son activité.

Il faut admettre que cette étape est parfois contournée. Il arrive qu'une entreprise notoirement habilitée s'entende avec un de ses fournisseurs, avéré ou potentiel, en s'engageant sur un besoin, parfois « anticipé ».

- Ensuite, l'entreprise devra s'identifier de manière précise (K-bis complet, statuts, composition du conseil d'administration et autres organes, etc.) ;
- Il s'agira aussi d'approfondir la connaissance de l'entreprise, à la fois sur son activité (plaquette de présentation), et sur sa situation financière (bilan, liste des dettes, etc.).

17. Plus connue par son doux nom « 94A ».

18. À travers une fiche d'expression de besoin.

Ce dernier point pourrait laisser croire que ne sont habilitées que les entreprises en bonne santé financière. Or il s'agit juste de détecter le trop grand endettement qui pourrait entraîner une dépendance ou un risque pour la pérennité de la société.

- On entre ensuite dans une connaissance plus intime de l'entreprise et de son environnement : celle-ci fournira notamment une Notice de sécurité de la personne morale, qui décrit son actionnariat (sur plusieurs niveaux¹⁹), son organisation²⁰, ses principaux clients et fournisseurs, etc.

- Par ailleurs, la personne morale devra faire habiliter son ou ses dirigeant(s) en tant que personne physique.

- Enfin, afin d'établir un relais entre l'administration et la personne morale, un « officier de sécurité » (OS) est désigné (éventuellement assorti d'un adjoint). Il devra lui aussi être habilité en tant que personne physique.

Cet OS est une sorte de « garant » au sein de l'entreprise²¹. Il lui incombe de « faire vivre » l'habilitation²².

C'est au chef d'entreprise de le désigner²³. Il peut le choisir au sein de la direction administrative et financière, car des enjeux financiers se présenteront (achat de coffre, déménagement...), au sein des ressources humaines, car l'OS doit connaître le personnel, au sein de la direction de la sûreté, quand elle existe, car sa tâche sera complémentaire, ou bien dans l'opérationnel car il faut que l'OS ait bien en tête l'activité de l'entreprise. En réalité, l'important réside surtout dans ses qualités personnelles. L'officier de sécurité doit être organisé, rigoureux, tout en ayant des qualités d'écoute et d'adaptation. En outre, quel que soit son métier, il sera amené à prendre ou proposer des décisions ; il convient donc *a minima* qu'il siège au comité exécutif de l'entreprise.

Il doit donc se faire habiliter en même temps que son entreprise. Cette habilitation sera plus pointilleuse car l'OS, en tant que garant de la sécurité de défense doit être exemplaire.

Les informations demandées sont nombreuses, mais doivent rester strictement limitées au besoin des services. L'entreprise fait l'effort de se mettre à nu en quelque sorte. C'est la raison pour laquelle des mentions sur le dossier sont présentes pour la rassurer sur la non-communication des pièces. La constitution d'un tel dossier n'est pas simple et le diable se niche dans les détails. La nouvelle réglementation n'allège pas cette liste. Elle va même se montrer plus gourmande pour les personnes physiques²⁴. D'ailleurs, rares sont les entreprises qui font un sans-faute du premier coup. C'est la raison pour laquelle, à réception du

19. Si un actionnaire détient plus de 40 % du niveau supérieur.

20. D'éventuelles filiales ou établissements à l'étranger, de ses liens avec d'autres pays, des dispositifs de gestion des risques, etc.

21. Le terme d'officier de sécurité, bien que maintenu dans les nouveaux textes, est peu heureux, car ce n'est pas un garde du corps, ni même un officier. Une appellation du type « responsable de la sécurité de défense » par exemple serait plus opportune.

22. Demander l'habilitation des personnels, faire l'inventaire du classifié, anticiper le renouvellement de l'habilitation à l'approche de son échéance, signer les annexes de sécurité aux contrats classifiés, recenser les personnes habilitées et leurs postes, voire organiser des séances de sensibilisation en interne, etc.

23. Dans une TPE, la question ne se pose pas dans la mesure où le chef d'entreprise fait souvent office d'OS, ce qui permet de ne demander l'habilitation que d'une seule personne physique.

24. Cf. *infra*.

dossier, s'en suit en général une succession d'allers-retours entre l'entreprise et l'administration pour compléter certaines informations, rallongeant d'autant les délais d'instruction.

La demande des entreprises primo-demandeuses à se faire mieux conseiller est donc légitime, et l'administration tente de répondre présent.

Les pièces une fois réunies, le dossier est transmis à l'autorité d'habilitation qui en vérifie la complétude et la validité.

Parmi les erreurs les plus souvent commises, on notera les pièces transmises par un mauvais moyen ou sous la mauvaise forme²⁵, voire non demandées, ou bien l'entreprise qui justifie elle-même son besoin.

L'enquête

Le dossier, une fois complet et vérifié, est transmis pour enquête administrative²⁶. Concernant le ministère des Armées²⁷, la DGA transmet le dossier à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD²⁸).

Cette dualité de services en charge de l'habilitation (DGA et DRSD) soulève dans les entreprises des craintes légitimes de redondance ou déperdition. Il faut toutefois voir dans cette instruction à deux voix, une garantie contre l'arbitraire et les décisions « à la gueule du client ».

En effet, il y a bien deux métiers différents, chacun avec sa logique : l'enquête et l'habilitation, menées par deux services différents. Ainsi, l'enquête s'attachera à vérifier la véracité des faits énoncés dans le dossier, et surtout à révéler certaines vulnérabilités, comme l'origine étrangère du dirigeant ou du principal actionnaire, ou leurs antécédents judiciaires.

À l'issue, le service enquêteur rendra un avis de sécurité, qui sera soit « sans objection », soit « restrictif », soit « défavorable », en fonction des vulnérabilités constatées. Notons que cet avis est lui-même classifié « confidentiel défense ». Ce qui n'est pas sans poser des problèmes pratiques de gestion de ce document²⁹.

À titre indicatif, entre 2015 et 2018, on constate que 16 % des demandes d'habilitation des personnes morales ont fait l'objet d'un avis « restrictif » ou « défavorable ».

25. Sur la forme, étant donné le caractère sensible des données industrielles transmises, il sera demandé à l'entreprise d'utiliser un moyen de cryptage imposé par la DGA (logiciel ACID), que l'entreprise doit donc demander, ajoutant encore des contraintes et des délais. Un assouplissement vers d'autres solutions, comme le logiciel Zed !, bien connu des entreprises, doit être envisagé.

26. Article L-114-1 du Code de la sécurité intérieure.

27. Les autres ministères s'adresseront à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

28. Arrêté du 22 octobre 2013 modifié portant organisation de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

29. L'avis est en effet souvent rendu en format papier, peu exploitable, et doit en outre être restitué par la DGA à l'issue de son traitement. Ces points tendent à s'améliorer.

Sur le fond, il est nécessaire que ces avis soient aussi complets et précis que possible. L'inverse conduit à des navettes entre DGA et DRSD pour faire préciser tel ou tel point. La DGA doit prendre une décision lourde de conséquences, et il importe qu'elle soit bien mesurée³⁰.

La décision

Dans le cas du ministère des Armées, l'autorité d'habilitation (la DGA) va s'appuyer fortement sur l'avis de sécurité émis par la DRSD à l'issue de l'enquête, sans toutefois y être liée. Pour prendre sa décision, la DGA, forte de sa connaissance du tissu industriel, va s'appuyer sur l'environnement de la société et le contexte du contrat, comme les considérations techniques (compétences rares détenues par la société), industrielles (soutien aux PME, à un bassin d'emploi), stratégiques (urgence, lien avec un programme d'armement ultra-sensible...), ou réputationnelles (en cas d'image sulfureuse de l'entreprise).

Si l'avis de sécurité est assez factuel et objectif, la décision d'habilitation relève d'une part de mise en perspective, notamment entre la gravité des vulnérabilités constatées et la sensibilité du marché. Par exemple, ces vulnérabilités seront analysées avec d'autant plus d'acuité que le niveau d'habilitation demandé est élevé (« secret défense »), que le pays d'origine du dirigeant est connu comme intrusif, ou que l'entreprise aura la nécessité de détenir chez elle des informations ou supports classifiés (et pas seulement d'y accéder³¹).

La décision est donc ancrée dans un contexte spatio-temporel donné.

Pour éviter le tout ou rien, la DGA peut jouer sur tout l'éventail des possibles, pour rendre une décision « sur-mesure » (limitation de l'habilitation à une affaire donnée, durée ou niveau d'habilitation restreint, imposition d'une condition – dite réserve –, etc.).

Mais les vulnérabilités les plus importantes aboutissent à des refus d'habilitation.

Le refus d'habilitation d'une personne morale est principalement lié à la nationalité de ses dirigeants ou actionnaires, à sa santé financière fragile, voire à l'honorabilité du PDG.

Sur une base d'avis de sécurité « restrictifs » ou « défavorables », eux-mêmes minoritaires (environ 16 % comme on l'a vu), la DGA préfère accorder une habilitation avec réserve (par exemple limitée à un seul contrat). Les refus d'habilitation sont donc assez rares, ne représentant qu'environ 3 % de cette proportion, soit moins de 1 % de la totalité des demandes. Il s'agit de cas rédhibitoires pour lesquels la demi-mesure n'est pas possible.

Cette faible proportion pourrait s'expliquer en partie par l'autocensure de certaines entreprises, mais aussi sans doute par la volonté de l'administration d'éviter les recours et de laisser une chance à l'entreprise quand le risque pour la sécurité de défense est maîtrisable.

30. La DGA ne peut par exemple se satisfaire de la simple évocation d'antécédents judiciaires, sans en connaître la nature ou les suites pénales.

31. Les décisions d'habilitation des personnes morales précisent en effet s'il s'agit d'accès à ou de détention d'informations ou supports classifiés.

L'entreprise pourra bien sûr contester une décision de refus. Mais c'est en pratique difficile car les motifs de la décision ne sont pas communiqués puisque la réglementation permet à l'administration de ne pas motiver ses décisions³².

Il y a donc parfois une double peine pour l'entreprise qui se voit privée d'habilitation et ne peut en comprendre les raisons.

Certains éléments sont toutefois factuels (voyages dans des pays « à risques », casier judiciaire, incidents de sécurité constatés, etc.) et l'entreprise peut anticiper la décision et préparer sa « défense ».

En revanche, d'autres éléments sont soumis à interprétation (situation familiale, fréquentations, dépendances, vulnérabilités...) et l'entreprise peut donc se retrouver seule. Non seulement l'autorité d'habilitation ne communique pas, mais elle ne permet pas à l'entreprise d'anticiper ; il n'existe pas de sorte de catalogue de ce qu'il faut faire ou pas pour espérer être habilité.

La seule attitude envisageable serait de conseiller oralement, au cas par cas, une entreprise sur les actions pratiques à mener pour pouvoir être habilitée ou lever certaines vulnérabilités³³, si tant est qu'il y en ait.

Toutefois, un tel refus ne signifie pas l'ostracisme de la société. Elle pourra continuer à travailler sur des dossiers non classifiés, ou redemander son habilitation ultérieurement, sur d'autres affaires ou dans une autre configuration. Cela s'est déjà vu.

En tout, entre la constitution du dossier par l'entreprise, sa transmission à l'autorité d'habilitation, sa vérification, sa transmission au service enquêteur, le retour de l'enquête, les différentes navettes, l'éventuelle intermédiation de l'autorité contractante, et la prise de décision par l'autorité, il se sera écoulé en moyenne entre 6 et 7 mois. Ce délai difficilement compressible est donc à prendre en compte tant par les entreprises que par les différentes autorités.

LE PARCOURS CONTINUE, MÊME APRÈS L'HABILITATION

Une décision relative

L'habilitation est délivrée pour une personne morale donnée, pour une durée définie³⁴, et pour un certain niveau (« confidentiel défense », « secret défense », « confidentiel OTAN »...). Ce qui signifie que si l'entreprise évolue (change de nom, de dirigeant...), qu'elle ait besoin d'accéder à des informations classifiées au niveau supérieur (SD et non plus CD par exemple), ou que son habilitation arrive à échéance, elle devra procéder respectivement à une actualisation, une extension ou un renouvellement de son habilitation.

32. Dispositions combinées des articles L. 211-2 et L. 311-5 du Code des relations entre l'administration et le public.

33. Isolement des systèmes d'informations, des messageries, des serveurs de stockage, meilleure protection physique des différentes zones d'un site...

34. En général 10 ans pour du CD et 7 ans pour du SD.

Par ailleurs, comme la plupart des décisions administratives, le service peut décider de retirer l'habilitation qu'elle a accordée à l'entreprise, par exemple en cas de manquements graves à ses obligations de sécurité.

Accès ou détention ?

Avec une habilitation de la personne morale valide, l'entreprise pourra donc, moyennant le besoin d'en connaître, avoir accès à des informations ou supports classifiés. Mais elle ne peut pas les détenir. En effet, la détention d'informations ou supports classifiés nécessite une attestation obtenue sur une base physique (protection physique des locaux, enregistrement des entrées-sorties, existence d'un coffre...).

Ainsi, une entreprise devant détenir chez elle du classifié (des plans, des maquettes...), pour mener à bien ses travaux, doit, outre son habilitation, disposer d'une attestation technique d'aptitude physique (ATAP) si le support classifié est physique (maquette...), ou d'aptitude informatique (ATAI) si le support est numérique (mail, fichier numérique...).

À peine sortie de la procédure d'habilitation, l'entreprise devra se plonger dans la constitution du dossier d'ATAP ou d'ATAI. Ceux-ci étant loin d'être simples en raison de la multitude d'informations demandées (sur la sécurité périmétrique, le gardiennage, les locaux, le coffre, etc.).

Des formalités supplémentaires

En outre, l'entreprise pourra avoir des démarches complémentaires à effectuer. C'est le cas si elle utilise un système d'information classifié, elle devra alors le faire homologuer. C'est le cas également si ses travaux classifiés sont effectués dans divers établissements de l'entreprise, elle devra alors demander à l'administration leur « identification » et nommer un officier de sécurité d'établissement (OSE).

Aussi, une fois l'entreprise habilitée en tant que personne morale, il lui faudra faire habilitier les personnes physiques nécessaires. En effet, lors de la constitution du dossier, seuls le dirigeant et l'officier de sécurité³⁵ sont habilités en tant que personnes physiques. Or, toute personne (ingénieur, technicien...) au sein de l'entreprise, amenée à traiter du classifié, devra être au préalable habilitée.

En effet, la personne morale est une sorte de contenant, de coquille. Ce contenant doit être habilité en tant que tel, avant d'habilitier le contenu, la personne physique. La personne physique est donc liée à « sa » personne morale³⁶.

Le parcours de l'entreprise continue car le suivi par l'entreprise des demandes d'habilitation de ses personnels se fait à travers le système d'information SOPHIA³⁷. Pour s'y

35. Cf. note 21.

36. C'est la raison pour laquelle si un personnel habilité démissionne, il perd son habilitation.

37. Synergie pour l'optimisation de la procédure d'habilitation des industries et de l'administration.

connecter, il lui faudra accomplir les formalités nécessaires, dites phase de configuration, sous peine d'être aveugle et sourde sur ses dossiers.

Par la suite, il incombera à l'entreprise habilitée de s'assurer de la « chaîne de sécurité » et donc de gérer sa relation avec un éventuel sous-traitant.

Enfin, rappelons qu'il existe une obligation de discrétion durant toute la durée de l'habilitation. Une entreprise ne peut donc pas se prévaloir d'être habilitée sur sa plaquette commerciale ou son site internet³⁸.

Par ailleurs, durant toute la durée de l'habilitation, voire au-delà, l'entreprise doit se soumettre aux inspections et audits menés par l'administration sur différents points, et informer l'administration de toute évolution dans sa situation. Par exemple, si l'entreprise détient des informations ou supports classifiés, elle devra à l'issue de son habilitation, et en accord avec l'administration, les restituer ou les détruire. Elle ne pourra plus continuer à les détenir si elle n'est plus habilitée.

Appels d'offres

Par ailleurs, il convient d'ajouter à ce circuit déjà complexe le cas particulier des consultations publiques. Outre l'autorité d'habilitation et le service enquêteur, il faudra tenir compte de l'autorité contractante³⁹, avec son propre calendrier et ses propres contraintes.

Aussi, pour respecter l'égalité de traitement, la DGA devra habiliter tous les candidats retenus (parfois jusqu'à une dizaine) à une consultation. Elle devra aussi éviter le contact direct avec les entreprises candidates. La DGA devra passer par l'autorité contractante pour demander une pièce complémentaire, ce qui peut s'avérer handicapant et déshumaniser la relation DGA-entreprise. L'autorité d'habilitation doit tenir compte des contraintes calendaires ou techniques tout en se gardant de s'immiscer dans l'affaire. Ce n'est pas le critère de l'habilitation qui doit être le critère de sélection des candidats sur le fond.

Le parcours de l'entreprise, déjà semé d'embûches, est donc loin d'être terminé une fois l'habilitation obtenue. Une réflexion s'impose donc, pour imaginer des améliorations tant organisationnelles que structurelles.

38. En pratique, bien souvent, l'entreprise trop contente d'avoir obtenu ce sésame au forceps, ne se privera pas de le mentionner au moins oralement.

39. Ainsi, si le ministère a besoin de nouveaux bâtiments pour stocker des munitions, le Service d'infrastructure de la Défense (SID) va lancer une consultation. Les spécifications techniques (résistance aux explosions...) seront classifiées. Ainsi, le SID sera en charge de la consultation et de la sélection des candidatures, mais c'est bien la DGA, à travers le SSDI, qui sera en charge d'instruire les dossiers d'habilitation, en s'appuyant sur la DRSD pour les enquêtes.

QUELLES SERAIENT LES PISTES D'AMÉLIORATION ?

Il faut jouer simultanément sur les deux leviers intimement liés que sont le volume des dossiers à traiter d'une part, et la vitesse et qualité de traitement d'autre part, c'est-à-dire éponger le stock, en accélérant les flux.

Se concentrer sur le cœur de cible

Il faut éviter la tendance à la « sur-spécification » pour ne pas engorger les autorités d'habilitation. Certains responsables d'emprises veulent par exemple faire habilitier toutes les entreprises qui franchiront leurs portes, du chauffagiste à l'électricien en passant par le réparateur de machines à café. Or l'habilitation ne doit être demandée qu'en cas d'accès à des informations ou supports classifiés, et pas de simple proximité avec ceux-ci. D'ailleurs, il existe un dispositif réglementaire parfaitement adapté à ce type de prestations : le « contrat sensible » ; celui-ci ne nécessite pas que l'entreprise soit habilitée⁴⁰.

Dans la même logique, pour le cas des sociétés de convoyage (de documents classifiés), il faut remettre au goût du jour les décisions de sécurité convoyeurs, plus légères.

Aussi, lorsqu'une entreprise évolue à la marge (déménagement, changement d'actionnaire non majoritaire, nouvelle dénomination...), il est procédé à l'actualisation de l'habilitation, c'est-à-dire une simple mise à jour, sans forcément de nouvelle enquête. Ainsi, les seuils et les conditions à partir desquels une nouvelle habilitation ou enquête est nécessaire gagneraient à être mieux définis et surtout allégés par les autorités d'habilitation.

Il faudrait aussi de la souplesse pour les TPE, notamment pour les auto-entrepreneurs qui doivent tout de même procéder à l'habilitation de leur personne morale, alors que l'habilitation de la personne physique du dirigeant devrait pouvoir suffire.

L'importance de la formation

Comme dans tout domaine, il est préférable de former en amont que de corriger. C'est notamment le rôle joué par le centre de formation rattaché à la DGA, le Centre d'instruction en sécurité industrielle de l'armement (CISIA⁴¹). C'est dans ce centre que sont formés tous les futurs officiers de sécurité (OS). Pour le dire autrement, un candidat ne sera agréé officiellement en tant qu'OS que lorsqu'il aura accompli et validé son stage au CISIA.

Encore faut-il que les inscriptions y soient faciles et rapides, et que le programme soit adapté. La création récente de stages courts, plus adaptés aux artisans et TPE (souvent

40. Un simple « contrôle élémentaire », c'est-à-dire une enquête allégée sur les intervenants, suffit. Le contrat sensible s'applique notamment aux entreprises de nettoyage, d'entretiens d'espaces verts, ou de petites interventions techniques.

41. Le CISIA est créé par arrêté du ministre de la Défense le 27 août 1981, il relève de la DGA et est implanté à Arcueil (94).

inscrits pour une seule affaire), associée à des modules de *e-learning*, devraient contribuer à désengorger le centre. Par ailleurs, l'agrément de l'OS est désormais délivré dès son inscription au stage et non plus une fois celui-ci effectué, afin de ne pas pénaliser l'entreprise⁴².

Il faut surtout que le stage de formation délivre, outre la culture générale sur la sécurité de défense, des outils très concrets pour aider le futur OS au quotidien.

Au sein de la DGA, un conseil de perfectionnement du CISIA est prévu pour étudier ces questions, mais son rythme annuel ou semestriel mériterait d'être augmenté. Aussi, le CISIA gagnerait à rayonner et échanger, par exemple avec le Club des directeurs de sécurité et de sûreté des entreprises (CDSE)⁴³.

L'accompagnement

Face à une réglementation mouvante et sujette à interprétation, il est nécessaire de renforcer la capacité d'information et d'accompagnement des entreprises. Au sein du SSDI, des efforts ont déjà été faits, par exemple la tenue d'une page internet⁴⁴, la mise en place d'une adresse fonctionnelle permettant de centraliser les questions, ou encore la mise en place d'une *hotline* dédiée. Il faut en complément renforcer les capacités d'audit du SSDI⁴⁵, et de manière générale, mettre davantage le SSDI en contact avec les entreprises sur le terrain, en lien avec les acteurs économiques locaux. Souvent, dans la pratique, certaines PME, pour avoir des conseils, auront tendance à se tourner vers leurs maîtres d'œuvre industriels, plus disponibles et sans doute plus intéressés, mais dont la réponse pourrait être incomplète ou orientée.

Rappelons en effet qu'en matière de sécurité de défense, les conséquences en cas de manquement, même de bonne foi, peuvent être lourdes pour l'entreprise (délict de compromission⁴⁶) tant pour ses finances que pour sa réputation. Dans ce domaine comme pour d'autres, le tout répressif ne peut être l'unique solution. Il faut de l'accompagnement.

Allons plus loin : la DGA devrait animer le réseau des entreprises habilitées, par le biais d'une *newsletter* par exemple. Une réunion physique de l'ensemble des OS, une sorte de grand-messe sur une journée, d'informations et d'échanges, pourrait aussi être envisagée, sous réserve de précautions de discrétion. La DGA organise cela quasi annuellement avec les entreprises sur le thème du contrôle des exportations, elle pourrait donc le faire pour les habilitations et créer ainsi du lien⁴⁷.

La capacité de détention de classifié (ATAP, ATAI) pour une entreprise constitue une épreuve administrative comme on l'a vu, mais aussi financière. Le coût de l'installation de

42. L'agrément de l'OS, délivré à titre probatoire, ne sera confirmé qu'à réception de l'attestation de stage.

43. Association loi 1901 regroupant les professionnels de la sécurité et de la sûreté au sein des entreprises publiques et privées.

44. www.ixarm.com.

45. Il existe en effet un bureau des audits au SSDI dont l'objectif est de conseiller ; la DRSD de son côté mène des inspections, qui sont des contrôles *a posteriori*.

46. Article 413-10 du Code pénal et suivants.

47. La seule clause de revoyure des OS, à savoir le stage dit de recyclage à suivre 5 ans après leur agrément, n'est pas satisfaisante.

systèmes d'alarme, l'acquisition d'un coffre, etc., peut s'élever à quelques milliers d'euros et s'avérer rédhibitoire pour une PME, surtout si son besoin n'est qu'occasionnel. Il conviendrait donc de trouver un système plus souple où une PME pourrait « louer » un coffre dans une grande entreprise habilitée ou dans une enceinte militaire à proximité, dans lequel la PME pourrait entreposer les documents, qu'elle viendrait consulter quand nécessaire. La difficulté d'application semble davantage réglementaire que pratique.

Mais chaque maillon de la chaîne de sécurité a son rôle à jouer. Aussi, l'entreprise doit avoir une attitude proactive dans la gestion de ses habilitations. Elle doit notamment anticiper leur renouvellement, et non mettre l'administration devant le fait accompli avec des demandes en urgence.

Une organisation du travail plus adaptée

Même si les processus et les méthodes sont différents, il serait opportun d'avoir une meilleure coordination entre les deux autorités d'habilitation du ministère : DGA et DGSE. Il est difficilement concevable qu'une entreprise se fasse habilitier deux fois par le même ministère.

D'autres mutualisations peuvent être envisagées. Comme énoncé *supra*, le processus d'habilitation n'est pas lié au régime des matériels de guerre. Or, pour pouvoir fabriquer et vendre des produits classés comme tels, l'entreprise doit demander à la DGA⁴⁸ une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI). Cette autorisation est délivrée après enquête, fondée notamment sur les antécédents judiciaires et l'honorabilité des dirigeants. Même si les sujets et les circuits sont distincts, il serait opportun de rapprocher les deux procédures d'enquête afin d'avoir une relation administration-entreprise sans redondances (au nom du principe « dites-le-nous une fois »).

De manière générale, le SSDI doit mieux communiquer et être davantage en relation avec les autres services du ministère et de la DGA, notamment le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique⁴⁹.

Aussi, la personne morale, pour la bonne exécution de ses travaux, est dépendante du service d'habilitation des personnes physiques. Or celui-ci croule sous les demandes. En 2019, on comptait environ 400 000 personnes habilitées⁵⁰, un chiffre en augmentation. Il est donc nécessaire d'avoir une meilleure articulation entre les services des personnes morales et des personnes physiques, notamment pour les dirigeants et les officiers de sécurité. Il pourrait par exemple être envisagé la constitution d'un *pool* qui traiterait l'entreprise du début à la fin.

Le SSDI, comme toutes les administrations, doit se moderniser et notamment accélérer sa digitalisation et sa numérisation. La DRSD de son côté tend à évoluer vers le Big Data et le traitement automatique des données pour mieux exploiter les informations et émettre

48. Direction du développement international.

49. S2IE.

50. Elles appartiennent essentiellement au secteur de la Défense (armées et industriels).

des avis beaucoup plus rapidement. Mais il existe encore trop de procédures papier ou de supports physiques. Le service est donc dépendant des délais postaux et ses postes informatiques doivent être équipés de lecteur de CD-Rom pour les lire, et de station blanche pour les analyser. Toutes ces contraintes s'accumulent et sont chronophages. Le document papier ne peut facilement être partagé ou retravaillé. Il faut donc abandonner cette culture du papier qui a d'ailleurs presque disparu, mais qui subsiste dans l'univers du document classifié.

Il faudrait s'inspirer par exemple de l'administration des impôts dans notre relation aux usagers. L'entreprise n'aurait plus qu'à se connecter avec des identifiants sur le site sécurisé de l'autorité, remplir en ligne des champs prédéfinis, joindre les pièces justificatives en les téléchargeant, et disposer d'un espace d'échange sécurisé avec le gestionnaire du dossier pour poser toutes ses questions. Nous tendons vers cela.

Des progrès ont déjà été faits ou sont en cours : un adjoint modernisation a été nommé au SSDI, des délégations de signature accordées pour décentraliser les tâches, le formulaire de notice individuelle a évolué en 2020 en format « PDF actif » avec menus déroulants facilitant son exploitation. Mais cette nouvelle notice, si elle est plus pratique, est plus exigeante. Elle demande de nouvelles informations aux candidats pour mieux coller aux évolutions de la société. Elle demandera par exemple des informations sur les remariages, les enfants des nouveaux conjoints, les PACS, les demi-frères et sœurs, ainsi que d'autres informations sur l'environnement numérique du candidat.

Les tableaux individuels de suivi des dossiers en cours ont été mutualisés et placés sur un serveur commun, depuis peu accessible à distance. On pourrait sur ce point aller encore plus loin et penser à un système d'information (SI) interne à l'autorité d'habilitation. Encore faudrait-il le spécifier avec précision et le payer...

Un système d'information interne centralise depuis quelques années les données relatives aux habilitations (SOPHIA⁵¹) ; celui-ci est en constante évolution, des groupes de travail entre différentes administrations et le prestataire (Cap Gemini) ont été constitués afin d'en améliorer l'intuitivité. Il est en effet indispensable que les utilisateurs soient étroitement associés aux travaux. Il sera à terme plus facile pour l'entreprise de s'y connecter afin d'avoir un visuel sur l'avancée de son dossier. Pour l'administration, il sera davantage possible de procéder à des requêtes et donc d'avoir une connaissance plus fine sur les dossiers en cours.

Il faut admettre que, comme pour beaucoup d'institutions, les confinements liés à la crise sanitaire ont entraîné une accélération de la numérisation et de la révision des processus.

51. Cf. note 37.

Une réglementation toilettée

Parmi les évolutions attendues, figure la révision de la réglementation⁵² applicable le 1^{er} juillet 2021. Si la procédure d'habilitation des entreprises ne va pas connaître de révolution copernicienne, certains points vont sans doute s'améliorer. Les nouvelles appellations « secret » et « très secret » déjà évoquées constituent à la fois un rapprochement vis-à-vis de l'interministériel, puisque la notion de « défense » disparaît, et vers nos alliés puisque la notion de « confidentiel », très peu usitée chez nos partenaires, disparaît également. Gageons qu'à l'avenir, les entreprises habilitées par d'autres ministères ou par d'autres pays, soient plus facilement reconnues par le ministère des Armées⁵³.

En revanche, la phase de transition risque d'être source de confusions, notamment entre le « secret défense » d'hier et le « secret » de demain, qui ne sont pourtant pas équivalents.

En outre, la durée de validité des habilitations sera réduite (7 ans pour le niveau « secret » au lieu de 10 ans pour son équivalent « confidentiel défense », et 5 ans pour « très secret » au lieu de 7 ans pour « secret défense »). Si l'on peut comprendre cette révision au regard de l'évolution rapide des sociétés, il s'en suivra mathématiquement une surcharge de travail pour l'autorité d'habilitation (de 30 % pour le « secret »).

L'habilitation des entreprises n'est donc pas un long fleuve tranquille, mais la volonté de l'administration est de faire évoluer et fluidifier les processus.

Quels enseignements ?

L'habilitation ne peut pas être vue comme une science exacte. La décision de l'administration est difficilement prévisible car elle prendra en compte tout un faisceau de critères, dans un environnement donné, à un moment donné.

La démarche d'habilitation est longue et fastidieuse, ce qui constitue le premier filtre pour les entreprises les moins motivées. Des améliorations sont en cours ou lancées. L'entreprise et les différents services doivent avancer ensemble et mieux comprendre les enjeux mutuels.

L'habilitation de la personne morale est un outil qui permet de rassurer l'administration sur la pérennité, l'adaptation et le sérieux de l'entreprise. Elle revêt une dimension psychologique qu'il ne faut pas sous-estimer. L'administration accorde en effet sa confiance, et il importe de ne pas la trahir.

Un point sensible est la notion d'honorabilité du dirigeant ou de vulnérabilité, qui pourrait laisser penser qu'il existe un profil d'entreprise politiquement correct. Il n'en est rien, toute entreprise peut demander une habilitation. L'instruction se concentrera sur les vulnérabilités. Il n'y a donc pas de considérations morales, ni de jugement de valeur. Le

52. Arrêté du 13 novembre 2020 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

53. La proportion de ce type de demandes est toutefois minime.

dirigeant est un citoyen libre, mais il faut comprendre que son éventuelle appartenance à un mouvement minoritaire, une orientation déviante cachée, une addiction, etc. sont autant de fragilités qui pourraient être exploitées par un concurrent ou un service de renseignement étranger.

La réponse de l'administration doit également être adaptée à l'évolution de la société et aux nouvelles menaces. Les entreprises sont aujourd'hui beaucoup plus internationalisées et la société française dans son ensemble s'est métissée. En d'autres termes, on n'habilite plus aujourd'hui comme on habilitait hier, et comme on habilitera probablement demain. Les menaces d'investigations étrangères ne proviendront sans doute pas des mêmes pays.

Les entreprises sont donc au cœur des préoccupations du ministère des Armées (Pacte Défense-PME, Plan de relance...). Nul doute que l'habilitation des personnes morales soit à l'avenir repensée et simplifiée, pour faciliter les démarches de nos principaux fournisseurs et prestataires, et pouvoir profiter ainsi de leurs innombrables talents.

Le commissaire principal Jonathan Cohen fait partie de la 28^e promotion de l'École de Guerre (2020-2021). Auparavant, il a servi une quinzaine d'années à la Direction générale de l'armement (DGA) à différents postes, dont le fil conducteur a toujours été le lien avec le tissu industriel. Il a notamment servi au Service des affaires industrielles et de l'intelligence économique. Dernièrement, il était au Service de sécurité de défense et de l'information (SSDI) et formateur au Centre d'instruction en sécurité industrielle de l'armement (CISIA).

Contact : jonathan-m.cohen@intradef.gouv.fr