Les politiques et les institutions dans le domaine de la sécurité

Le renseignement : son importance, ses transformations

Les autorités françaises ont longtemps considéré le renseignement comme un parent pauvre de la sécurité en raison de la méfiance qu'il leur inspirait. Sa consécration dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 est une étape importante qui résulte d'une évolution engagée depuis deux décennies. À l'heure où les défis lancés à notre sécurité se diversifient, la reconnaissance et l'organisation de cette fonction régalienne ne constituent cependant, explique Philippe Hayez, qu'un palier dans son indispensable adaptation.

C. F.

Les étudiants français nés après la chute du mur de Berlin et n'ayant commencé leurs études supérieures qu'après les attentats du 11 Septembre pourraient être tentés de croire que le renseignement a toujours été associé en France à la définition et à la mise en œuvre des politiques de sécurité. Or, leurs prédécesseurs n'ont pour la plupart connu de cette activité que fictions littéraires ou cinématographiques et scandales venant régulièrement émailler la chronique de la République.

Cette situation tranche avec celle de plusieurs démocraties : comme le rappelle l'expert britannique David Omand (1), le renseignement, s'il n'est jamais à l'abri de suspicions ou même de controverses, y est généralement considéré comme la condition d'une bonne anticipation en matière de sécurité nationale.

Ce n'est pourtant qu'il y a peu de temps que la fonction a été reconnue en France comme essentielle par les autorités de l'État, à travers la publication en juin 2008 du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Pour la première fois, elle a été présentée comme ayant pour objet « de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action ».

Comment expliquer la singularité de la France dans ce domaine ? Comment apprécier la portée du changement intervenu en 2008 ?

Cette reconnaissance est en réalité le résultat d'un processus entamé il y a près d'un quart de siècle. Elle constitue une précieuse avancée pour doter la nation d'un outil efficace mais ne peut être considérée comme le terme d'une évolution. La transformation du renseignement français est en cours mais elle nécessitera encore une attention soutenue des autorités et peut-être même une certaine audace.

Le renseignement, longtemps parent pauvre de la sécurité en France

Un héritage de préjugés

Sur le plan historique, l'appareil de renseignement français n'a pas échappé à l'évolution constatée dans les grands États modernes. Comme l'ont montré Olivier Forcade et Sébastien Laurent (2), un « État secret » est apparu sous la monarchie de Juillet. La IIIe République a vu se mettre en place un droit et des organisations spécifiques, dont témoigne la création d'un 2e Bureau de l'état-major après la Guerre de 1870. Orienté principalement vers la découverte des menées de l'ennemi à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières, le renseignement français a également eu pour objet, comme ailleurs, la surveillance politique des « ennemis intérieurs ». Il semble cependant qu'il ait joué un moindre rôle que dans l'Empire britannique. Ainsi, à la fin du XIXe siècle, un ancien ministre français des Affaires étrangères devenu parlementaire, Jean Develle, déclarait devant la Chambre des députés : « je puis exprimer l'opinion qui est celle de tous les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur et

(1) David Omand (2010), *Securing the State*, Londres, C. Hurst & Co.
(2) Olivier Forcade et Sébastien Laurent (2005), *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin.

de tous les préfets de police, qui sont unanimes à dire que le service de renseignements du ministère de la guerre est l'un des plus mal organisés de l'administration française (…) L'absence de contrôle a conduit fréquemment les agents de ce service a des imprudences qui pouvaient gravement compromettre le pays. Les correspondances recueillies ou envoyées par eux sont souvent insignifiantes et ne paraissent pas toujours sincères » (3). En même temps qu'elle conduisait au transfert d'une partie des missions d'espionnage de l'armée à la police, l'affaire Dreyfus, dans laquelle s'était engluée la section de renseignements du 2e Bureau de l'état-major de l'armée, a provoqué le maintien d'une défiance durable des autorités politiques vis-à-vis des services.

Des tentatives inabouties

Il serait cependant erroné de considérer que la « culture de renseignement » est absente de notre pays. L'exploitation récente des archives de l'entre-deux-guerres montre combien les autorités avaient tenté d'intégrer cette fonction. Ainsi le Président du conseil Léon Blum et le ministre de l'Intérieur Marx Dormoy avaient déjà imaginé, autour de la notion de « sécurité nationale », la constitution d'une commission interministérielle du renseignement, qui a tenu des réunions hebdomadaires pendant un an à compter de février 1937 (4). Olivier Forcade observe qu'« entre 1918 et 1939, les services secrets français sont devenus une administration ordinaire de la République ».

Comme dans d'autres pays, l'émergence des appareils de renseignement a été l'enjeu de tensions de nature sociologique, d'autant plus fortes que l'autorité politique s'en tenait éloignée. Alors que le quasi-monopole des militaires sur le renseignement était écorné par l'affaire Dreyfus, les diplomates demeuraient méfiants à l'égard d'une fonction en partie concurrente. Le renseignement policier, central jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, en profita en se structurant autour de la Sûreté du territoire, créée en 1934.

Comme l'a relevé l'historien Marc Bloch dans *L'Étrange défaite*, le renseignement militaire français n'a pas brillé dans son anticipation de l'agression nazie, peut-être parce qu'il n'avait pas su établir une véritable doctrine d'emploi, distincte de la notion de reconnaissance (5).

Le renseignement français a néanmoins bénéficié de l'aura de la Résistance qui lui a conféré une image positive pendant plusieurs décennies. Ainsi que le souligne l'historien américain Douglas Porch (6), le Bureau central de renseignement et d'action (BCRA), formé par le colonel Passy sous l'autorité du général de Gaulle et avec l'appui des services britanniques, a incarné cette modernité.

L'avènement de la Ve République dans un contexte de crise coloniale n'a pas permis de véritable refondation. Le général de Gaulle, dernier président du conseil de la IVe République, aurait envisagé la création d'un « Conseil supérieur du renseignement ». Devenu Comité interministériel du renseignement (CIR) en octobre 1962, cette structure est demeurée sous l'autorité du Premier ministre plutôt que sous celle du chef de l'État.

La consécration du renseignement par le Livre blanc, résultat d'une évolution remontant aux années 1990

Un processus engagé il y a un quart de siècle

Comparé à ses homologues britannique ou américain, le renseignement français a eu un rôle apparemment plus modeste dans les épisodes de la Guerre froide (7). Ses bases ont été posées à la Libération avec la création simultanée à l'automne 1944 de la Direction de la sûreté du territoire (DST) et de la Direction générale des études et recherches (DGER) devenue en 1946 Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE). Si ces services ont été mobilisés dans les conflits de la décolonisation ou post-coloniaux, ils ont été le plus souvent tenus à distance des autorités qui leur préféraient des intermédiaires de confiance comme Jacques Foccart, Constantin Melnik ou François de Grossouvre.

La Guerre du Golfe de 1990 dans laquelle les forces françaises ont été engagées aux côtés de leurs alliés a cependant révélé la faiblesse de l'appareil de renseignement et la dépendance dans laquelle elle plaçait le pays. Sous l'impulsion du Premier ministre Michel Rocard et du ministre de la Défense Pierre Joxe, les autorités françaises se sont alors engagées dans une modernisation ambitieuse de l'appareil français : réorganisation de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) (qui avait succédé au SDECE en 1982), réforme du CIR (qui ne s'était plus réuni au niveau ministériel depuis 1974), création d'une véritable direction du renseignement militaire (DRM)… Ce mouvement, baptisé à juste titre « printemps du renseignement » (8), a fait bénéficier les services français d'une augmentation régulière de crédits et d'une amélioration de la qualité de leurs ressources humaines qui leur a permis de disposer en 2001 de moyens adaptés. Pareille évolution contraste fortement avec celle de la plupart des services occidentaux qui ont subi au cours de la décennie 1990 une baisse de leurs moyens au nom des proverbiaux « dividendes de la paix ».

(3) Sébastien Laurent (2009), *Politiques de l'ombre, État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard.

(4) Olivier Forcade (2008), *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939,* Paris, Nouveau Monde.

(5) Hervé Coutau-Begarie (1999), « Le renseignement dans la pensée militaire française», *Revue Stratégique,* n° 73, 1/1999.

(6) Douglas Porch (1997), *Histoire des services secrets français*, Paris, Albin Michel.

(7) L'absence d'ouverture publique de l'essentiel des archives des services et de travaux historiques publiés sur cette période invite à la prudence et à l'espoir.

(8) Jean-Marc Pennetier (1996), « The Springtime of French Intelligence », *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 4, octobre.

La consécration des Livres blancs

L'apparition d'une menace terroriste nouvelle, frappant les intérêts nationaux dès la fin des années 1970, a parallèlement entraîné une mutation des services intérieurs français. Ceux-ci ont transféré progressivement leurs moyens affectés au contre-espionnage, spécialement à partir de la disparition de l'Union soviétique, à la lutte contre le terrorisme. Les attentats du 11 Septembre ont accéléré cette évolution au sein de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et l'ont même étendue à l'ensemble des services de renseignement français.

Recevant une priorité absolue, cette lutte contre le terrorisme a conduit les autorités françaises à poursuivre le chantier de modernisation des services afin de leur conférer des moyens juridiques et matériels accrus. C'est du ministère de l'Intérieur, placé alors sous la responsabilité de Dominique de Villepin, qu'est véritablement venu le nouvel élan. Le « Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme » publié en février 2006 en a été la manifestation publique. Il prônait le renforcement des capacités des services de renseignement et de sécurité et l'amélioration de leur coordination face à la menace terroriste.

Annoncée par Nicolas Sarkozy, devenu ministre de l'Intérieur, cette nouvelle prise en compte du renseignement dans la politique de sécurité a engagé un processus institutionnel, dont le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 a été l'achèvement conceptuel.

À la vérité, le thème avait fait l'objet d'un certain consensus lors de la campagne présidentielle de 2007, la candidate socialiste ayant notamment appelé à plus de coopération et de contrôle dans le domaine du « renseignement traditionnel » (9). Plusieurs personnalités (10) avaient publiquement souligné l'importance de disposer d'un outil adapté dans le nouveau contexte de sécurité. Le consensus politique sur l'importance du renseignement et la nécessité de sa modernisation a perduré au-delà de l'élection de 2007 comme en témoigne le plaidoyer de Michel Rocard selon lequel « le renseignement est l'un des investissements les plus rentables de l'État. Il est l'une des fonctions fondamentales de la sécurité nationale de tout État de droit et constitue une condition nécessaire à la prospérité du pays » (11).

La nouvelle organisation de la fonction, étape dans l'adaptation de l'outil

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (12) place ainsi le renseignement au cœur de la « connaissance et anticipation », l'une des cinq nouvelles fonctions stratégiques. L'importance du renseignement n'avait pu être inscrite dans le précédent Livre blanc sur la défense de 1994 en raison des réticences des acteurs de la cohabitation. Soulignée par le chef de l'État lui-même, elle a en revanche fait l'objet d'un consensus au sein de la Commission chargée de préparer le Livre blanc d'autant plus facilement que plusieurs de ses membres, dont son Président, le conseiller d'État Jean-Claude Mallet, étaient convaincus de la nécessité de moderniser cette fonction. Le modèle britannique, fondé sur le pilotage central d'une communauté reconnue comme telle depuis l'*Intelligence and Security Act* de 1994 et exposé aux membres de la Commission par David Omand, paraît avoir constitué une référence essentielle.

La mise en place d'un cadre politique

Outre la reconnaissance symbolique qu'il opère, le Livre blanc a eu pour principal mérite de créer un cadre politique et institutionnel qui constitue l'indispensable préalable à une politique de renseignement. Celui-ci est fondé sur trois entités : une communauté, un conseil et un coordonnateur.

Le Livre blanc ne consacre pas explicitement la notion de communauté de renseignement (13) mais il définit les services qui la composent. Il distingue ainsi deux « services à compétence générale » – la DGSE et la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) – et quatre « services spécialisés », la DRM, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et l'unité « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Cette définition d'un périmètre, effectuée dès 1952 aux États-Unis, constitue une avancée car elle permet de délimiter les entités appelées à bénéficier de moyens et de procédures dérogatoires. Le choix effectué prend en compte la réforme parallèle des services de sécurité intérieure qui fusionne la DST et la DCRG dans la nouvelle DCRI. Il n'intègre pas en revanche la structure propre de la Préfecture de Police de Paris (Direction du renseignement qui a succédé en mai 2009 aux Renseignements généraux de la Préfecture de Police). À la différence de l'Allemagne, il laisse inchangées les structures de renseignement militaire. Même si l'inclusion de deux entités économiques (DNRED et TRACFIN) dans un univers marqué jusqu'ici par les ministères de l'Intérieur et de la Défense peut paraître audacieuse, le choix des autorités a plutôt visé une consolidation qu'une réorganisation profonde des acteurs nationaux du renseignement.

(9) Ségolène Royal, discours sur les questions de défense et de sécurité, Maison de la Chimie, 3 mars 2007.

(10) Des personnalités aussi différentes que Pierre Lellouche (*Le Figaro* du 7 octobre 2006) ou Jean-Claude Cousseran et François Heisbourg (« Le président, les "services" et la démocratie », *Le Monde*, 17 février 2007) avaient appelé à la création auprès du chef de l'État d'un Conseil national du renseignement.

(11) Michel Rocard, « Pour une politique de renseignement », *Le Figaro*, 7 mars 2008.

(12) L'autre Livre blanc gouvernemental de l'été 2008, consacré à la politique internationale et européenne de la France, considère que « le renseignement constitue un atout considérable pour notre action extérieure ».

(13) Cette notion n'apparaît que dans le décret du 24 décembre 2009 relatif au SGDSN.

La nouveauté la plus symbolique du nouveau cours est la constitution sous présidence du chef de l'État d'un Conseil national du renseignement (CNR). Proposée depuis de nombreuses années par divers responsables politiques et experts, cette structure n'est techniquement qu'une des formations du nouveau Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) qui a succédé au Conseil de défense. Comprenant les responsables ministériels concernés et les chefs des services – outre le Président de la République et le Premier ministre, il rassemble le ministre des Affaires étrangères et européennes, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé de l'Économie et le ministre chargé du Budget, les autres ministres y étant associés en tant que de besoin –, le CNR « définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement » comme le précise le décret du 24 décembre 2009 créant le CDSN.

Ainsi, la reconnaissance formelle d'un « dispositif de renseignement » associant responsables politiques et techniques du renseignement est-elle opérée pour la première fois depuis la tentative de 1962. Elle ne semble pas encore avoir donné lieu à une pratique régulière, le chef de l'État préférant aux séances formelles du CNR des réunions informelles. Il est vrai que le modèle retenu ne correspond pas aux structures étrangères existantes. Le CNR n'est ainsi ni le *National Security Council* (NSC) américain, organe de conduite de la politique étrangère et de défense qu'appelaient de leurs vœux certains observateurs, ni le *Joint Intelligence Council* britannique, structure centrée principalement sur l'analyse des renseignements collectés par les services.

Il s'agit ainsi plutôt d'une « structure froide » qui a permis notamment de valider le nouveau Plan national d'orientation du renseignement (PNOR), fixant, en principe de manière limitative, les priorités de moyen terme des services.

Le dernier pilier de la réforme de 2008 est la création d'un nouveau poste de coordonnateur du renseignement. Placé auprès du chef de l'État, celui-ci est censé, selon les termes du décret précité, « rapporte(r) devant le CNR dont il prépare les réunions et veille(r) à la mise en œuvre des décisions prises par le conseil. Il coordonne l'action et s'assure de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement. Il transmet les instructions du Président de la République aux responsables de ces services, qui lui communiquent les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre, et lui rendent compte de leur activité ».

Cette fonction a été confiée dès l'été 2008 à un diplomate confirmé, Bernard Bajolet, qui n'avait pas exercé de responsabilités précédentes dans le domaine du renseignement. Elle ne saurait être comparée à celle du *Director of National Intelligence*, créé aux États-Unis à l'automne 2004, qui dispose de responsabilités et de moyens autrement plus substantiels et se rapproche plutôt de la 6e direction de la chancellerie allemande. À la tête d'une équipe réduite, le coordonnateur français réunit régulièrement les responsables des services et joue un rôle déterminant dans la conduite des chantiers de modernisation ouverts par le Livre blanc.

Des chantiers ouverts

Si le Livre blanc dessine bien une nouvelle architecture du renseignement, il doit en effet être perçu comme ouvrant plusieurs chantiers de travaux publics. Ce processus, piloté par les nouvelles instances, est crucial pour la modernisation du renseignement français.

Le premier de ces chantiers porte sur les ressources humaines, considérées par le Livre blanc comme la première des priorités. Sur la base d'une analyse commandée au conseiller d'État Bernard Pêcheur, une modernisation et une revalorisation des statuts des personnels a été engagée. L'enjeu vise notamment à permettre de mobiliser une ressource de qualité, disposant des compétences requises et susceptible de faire preuve de mobilité. Il est particulièrement complexe pour le renseignement extérieur car la DGSE, qui en est chargée, comprend des agents de statut aussi bien civil que militaire.

De manière symbolique, le Livre blanc a annoncé la création d'une Académie du renseignement, destinée à concourir « à la formation du personnel des services de renseignement (…) ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement », qui vient de tenir sa première session au profit des nouveaux cadres de la communauté et pourrait progressivement diversifier ses activités de formation. D'autres mesures concernent les personnels d'une communauté qui atteint désormais près de 15 000 membres (14), comme le renforcement de leur protection juridique ou l'assouplissement des possibilités de recrutement de compétence spécialisée.

Le deuxième chantier concerne les moyens techniques de la communauté. De manière un peu réductrice, le Livre blanc mentionne principalement les moyens aériens et spatiaux de recueil d'imagerie et de télécommunications. Le défi est en réalité plus vaste car les formes du renseignement d'origine technique sont multiples. Représentant des défis croissants sur les plans techniques et financiers dans le contexte des révolutions successives des technologies de l'information et de la communication, il impose des investissements qui doivent être suivis avec attention et dont le bénéfice doit être mutualisé au profit de l'ensemble des services intéressés. Cette modernisation des outils touche aussi bien les capacités nationales de cryptologie, l'apport des drones à la lumière des expériences du Golfe et de l'Afghanistan que le traitement de sources ouvertes qui sont loin de se réduire à Google ou Wikipedia.

Le troisième chantier tient aux garanties données aux citoyens en contrepartie du renforcement des moyens des services. En tant que politique publique, le renseignement doit en effet être encadré avec un soin

(14) Soit un effectif qui est d'un niveau comparable à celui du Royaume-Uni ou de l'Allemagne alors que l'effectif américain dépasse les 100 000 personnes.

particulier. La première de ces garanties porte sur le contrôle parlementaire des activités de renseignement. Réclamé de longue date en France, de manière quelque peu anachronique puisque le pouvoir exécutif n'assumait guère jusqu'ici ses propres responsabilités de contrôle, celui-ci a été mis en place par la loi du 9 octobre 2007 instituant une Délégation parlementaire au renseignement (DPR), instance semi-permanente de huit membres issus des deux assemblées. Le parti adopté par les autorités a été d'une grande prudence (15) et son premier rapport, rendu public en février 2010, a pu paraître superficiel. Mais, la DPR a commencé, notamment à travers ses auditions régulières du coordonnateur et des responsables des services, un travail visant avant tout à l'instauration d'une relation de confiance et dont tous les résultats ne peuvent être rendus publics.

En revanche, les autres dispositifs de contrôle des services n'ont pas été modernisés. Les services français sont soumis ainsi au contrôle de leurs fichiers informatisés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et à celui des « fonds spéciaux » dont ils bénéficient pour leur activité opérationnelle par une Commission de vérification des fonds spéciaux dont le statut a été modifié en décembre 2001. La possibilité de pratiquer des écoutes domestiques en dehors du cadre judiciaire (« interceptions de sécurité ») est une activité particulièrement sensible, qui demeure soumise à l'avis préalable de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) sur la base d'un dispositif « relatif au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications » qui n'a guère évolué depuis sa création en juillet 1991. La teneur des débats ayant eu lieu aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France au cours des dernières années dans ce domaine, laisse entrevoir l'intérêt d'une adaptation des procédures au nouveau contexte technologique.

Si la transparence, dans l'univers du renseignement, plus encore qu'ailleurs, demeure une illusion, l'*aggiornamento* du renseignement français a également porté sur la communication des services. Le Livre blanc a brisé un tabou en mentionnant, pour la première fois dans un document officiel, l'existence de sources humaines dont le nombre devait être augmenté. Les responsables des services ont été invités à communiquer, en donnant plus régulièrement des points de vue et des entretiens aux médias nationaux. Les sites internet des services ont été modernisés pour donner une image plus précise aux citoyens et faciliter le recrutement de nouveaux talents. La DGSE s'est dotée tout récemment d'un « chargé de la communication ». Comme dans d'autres pays, les œuvres de fiction ont même pu être discrètement encouragées.

Ces diverses initiatives permettent une meilleure appréhension des services par les citoyens, rapprochant la communauté française des usages observés dans la plupart des démocraties. Elles achoppent encore sur un point notable, celui de la mémoire. En effet, à la différence des processus engagés au Royaume-Uni et en Allemagne, les archives des services postérieures à la Seconde Guerre mondiale ne sont toujours pas accessibles aux historiens.

Une étape dans un processus d'adaptation

Le Livre blanc a posé des jalons sans que toutes ses intentions aient été encore mises en œuvre. Afin de remédier à une carence constatée depuis plusieurs années (16), celui-ci indiquait ainsi qu'« un nouveau dispositif juridique définira les missions des services de renseignement » (17). La France demeure en effet, parmi les démocraties, une exception en ce que le cadre d'action des services de renseignement et de sécurité demeure fixé par le règlement et non par la loi. Presque tous les membres de l'Union européenne ont adopté une loi régissant l'organisation et la gouvernance des services, ce qui correspond à l'une des exigences mises par la Cour européenne des droits de l'homme (18) pour accepter les restrictions aux libertés fondamentales de l'individu qu'entraîne inévitablement l'usage du renseignement. Alors que les services nationaux reçoivent des moyens matériels et juridiques accrus, le débat public sanctionné par l'adoption d'une loi statutaire n'est donc pas encore intervenu.

En pensant tardivement la communauté nationale du renseignement, les autorités françaises n'ont par ailleurs guère eu le loisir de traiter de ses interfaces avec les autres acteurs de la sécurité nationale. Celles-ci sont cependant aujourd'hui essentielles car la prévention du terrorisme ou la lutte contre la prolifération, pour ne prendre que ces exemples, reposent sur une association étroite de partenaires publics et privés à l'action des services de renseignement et de sécurité. Diverses initiatives ont cependant été dans ce sens : la multiplication des opérations militaires extérieures sur des théâtres peu familiers a conduit à améliorer récemment la coordination entre les forces armées et les services ; la multiplication des « cybermenaces » a resserré les liens entre leurs victimes potentielles et les gardiens de la sécurité dans ce domaine (19).

Une des difficultés qui restent à résoudre réside dans l'établissement d'un lien solide avec le monde des entreprises. Alors que chez plusieurs de ses voisins, la relation entre les services de renseignement et les entreprises paraît bien établie, la France est encore hésitante à structurer cette relation. Une telle situation tient notamment à la crainte

(15) À la différence de plusieurs de ses homologues étrangers, la délégation n'est ainsi pas compétente aux termes de la loi pour connaître des opérations présentes et même passées des services.

(16) « Le système français de renseignement manque d'un véritable statut juridique », écrivait déjà Bertrand Warusfel (« L'ardente obligation du renseignement », *La Lettre de la rue Saint-Guillaume*, juin 2000).

(17) Le document ajoutait même que « les activités de renseignement ne disposent pas aujourd'hui d'un cadre juridique clair et suffisant. Cette lacune doit être comblée (…). À ce titre, une définition législative des missions des services de renseignement sera élaborée. Elle devra couvrir l'ensemble des missions des services de renseignement et être suffisamment précise pour les agents des services de renseignement concernés ».

(18) Cf. notamment sa décision *Leander contre Suède* du 26 mars 1987.

(19) L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), entité créée en juillet 2009, ne fait pas partie de la communauté de renseignement à la différence de plusieurs de ses homologues étrangers mais entretient inévitablement des liens avec les services compétents dans ce domaine technique.

de nouvelles accusations d'« espionnage économique » régulièrement proférées contre les services français et à une grande prudence vis-à-vis de la privatisation et de l'externalisation des capacités de renseignement. La vogue nationale de l'« intelligence économique » a pu faire illusion mais ce chantier demeure encore largement inachevé.

L'adaptation aux nouvelles priorités

L'appareil de renseignement français dispose désormais d'un budget annuel approchant le milliard d'euros. À l'instar de celles de ses homologues étrangers, ses ressources ont fortement progressé au cours des dernières années (20).

Les services sont désormais reconnus officiellement (21) comme des acteurs essentiels de la sécurité de la nation. Ils sont de ce fait soumis de manière croissante à des exigences d'efficacité comme en témoigne leur investissement extrêmement lourd en matière d'otages retenus à l'étranger (22) ou leur contribution, saluée par les autorités, à la lutte contre la prolifération nucléaire.

Il leur faut pourtant poursuivre leur processus d'adaptation en prenant une certaine distance vis-à-vis du modèle antiterroriste qui imprègne les communautés nationales de renseignement depuis plus d'un quart de siècle (23). Dans le domaine du renseignement de sécurité, il leur revient de s'adapter mieux encore à la menace de la criminalité organisée et d'un espionnage étranger aux moyens renouvelés. Dans celui du renseignement stratégique, les services français doivent repenser, pareillement aux autres services occidentaux, leurs modes d'action vis-à-vis des États non soumis aux règles démocratiques et dont le comportement, peu prévisible, a un impact majeur sur la France et ses partenaires de l'Union européenne. Ceci leur impose une technicité et une imagination accrues mais aussi un mode de pilotage des actions et de gestion des risques qu'elles comportent, qui demeure largement à inventer en France.

L'élargissement du périmètre

Depuis le 11 Septembre, les services français ont dû faire face à l'explosion de la coopération internationale de renseignement. Ils entretiennent désormais des liaisons permanentes avec plusieurs centaines de partenaires étrangers et sont engagés dans des opérations hautement sensibles avec plusieurs dizaines d'entre eux. Cette nouvelle dimension du renseignement a probablement été sous-estimée tant dans ses apports essentiels au suivi de certaines questions que dans les conséquences politiques qu'elle pouvait entraîner du point de vue de la création de relations de dépendance et de l'exposition médiatique. Bien que le coordonnateur national du renseignement se soit vu confier la mission de « rendre les arbitrages nécessaires, notamment en ce qui concerne les relations avec les services étrangers » (24), il semble qu'une meilleure coordination quotidienne de ces relations puisse être envisagée.

Sur le plan européen, la France a également fait preuve, comme les autres « grandes puissances » de l'Union, d'une prudence marquée en matière de renseignement. Membre fondateur en 2001 du Centre de situation (SITCEN) de l'Union européenne – seule structure d'analyse intégrée en matière de renseignement –, qui vient d'être intégré au nouveau Service européen d'action extérieure, elle n'a pas utilisé sa récente présidence pour proposer de nouvelles avancées comme la constitution d'un véritable centre européen de lutte contre le terrorisme ou d'une agence de mutualisation des moyens de recherche technique.

Les réformes intervenues dans le domaine du renseignement depuis 2006 sont indiscutablement une contribution essentielle à l'adaptation de l'appareil français de renseignement. Elles lui procurent un dispositif de pilotage et de contrôle national qui lui faisait notoirement défaut. Mais, par leur caractère tardif, ces réformes et chantiers doivent être mis en œuvre dans un contexte qui n'est plus seulement celui de l'« après-11 Septembre ». Dans un contexte de publicité et d'internationalisation croissantes, les services nationaux se voient demander une efficacité instantanée accrue, sont confrontés à des demandes de prestation de « clients » plus nombreux alors même qu'ils doivent engager dès maintenant des actions ambitieuses et risquées dont l'hypothétique rendement ne pourra être que différé.

Ces défis montrent bien que les exigences d'efficacité et de légitimité ne sont que les deux facettes d'une même réalité. Comme la dissuasion nucléaire il y a un demi-siècle, l'acceptation par les citoyens de la nécessité du renseignement est une condition de son utilité réelle. Elle impose à ses protecteurs comme à ses responsables de lui consacrer toute l'attention nécessaire en cherchant sans relâche à l'adapter aux circonstances et aux défis. Elle mérite assurément que soit placé à l'abri des inutiles polémiques ce qui ne peut définitivement plus être considéré comme cette « profession sordide de vains fous, de traîtres aussi, oui ; des gens poussifs, sadiques et ivrognes, qui jouent aux *cow-boys* et aux indiens pour éclairer leurs vies pourries » que dénonçait en 1963 l'« espion qui venait du froid ».

Philippe Hayez,
responsable à Sciences Po Paris
de l'enseignement sur les politiques de renseignement

(20) Comme le montrent les rapports parlementaires relatifs aux lois de finances annuelles, les crédits de la DGSE ont par exemple été multipliés par 2,2 entre 2000 et 2010.

(21) « Si spéciaux soient-ils, ces services sont des services publics, investis d'une mission d'intérêt général et national » rappelait le Premier ministre François Fillon lors de son discours de clôture de la première session de l'Académie du renseignement le 20 septembre 2010.

(22) Comme l'observe Pascal Teixeira, « la gestion de plusieurs prises d'otages obère la capacité d'un service de renseignement à répondre… à d'autres demandes » (« Diplomatie et renseignement », *Mondes : les Cahiers du Quai d'Orsay*, n° 2, 2010).

(23) Philippe Hayez, « Après le terrorisme… : quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Cahiers de la sécurité* n° 13, juillet-septembre 2010.

(24) Lettre de mission du Président de la République du 23 juillet 2008, telle que publiée sur le site de l'hebdomadaire *Le Point* le 13 octobre 2008.