

Réformer les services de renseignement français

Jean-Jacques Urvoas
Florán Vadillo

Réformer les services de renseignement français

Efficacité et impératifs
démocratiques

Jean-Jacques Urvoas
Floran Vadillo

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

SOMMAIRE

Introduction	5
Avant-propos : Le nécessaire avènement d'un cadre législatif pour les activités de renseignement	13
Le défi de la coordination du renseignement et de son intégration à la prise de décision	17
Les failles de l'actuel dispositif de coordination	19
Une nouvelle instance de coordination : un Président décideur et un Premier ministre partie prenante	24
Quels contrôles pour les services ?	31
La consolidation et l'amélioration de l'existant	32
Composition et compétences du Comité de suivi des services de renseignement	35
L'organisation des services de renseignement : une architecture différenciée et adaptée	43
Une politique ambitieuse de gestion des ressources humaines et de promotion d'une culture nationale du renseignement	44
La DCRI et le renseignement intérieur	53
Les services de renseignement et de sécurité relevant du ministère de la Défense (DGSE, DRM, DPSD)	62
Renseignement et activités économiques : quelle implication des services ? ...	68
Conclusion	75
Résumé des 36 propositions	79

Jean-Jacques Urvoas est député du Finistère, vice-président du groupe socialiste, radical et citoyen à l'Assemblée nationale et secrétaire national du Parti socialiste chargé de la sécurité.

Floran Vadillo, doctorant en science politique, prépare une thèse sur la gestion présidentielle de la lutte antiterroriste de 1974 à 1997. Il est l'auteur de nombreux articles universitaires et d'opinion sur le renseignement et rapporteur du Groupe d'études et de réflexions sur le renseignement (GERR).

INTRODUCTION

Depuis son élection à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy a manifesté un intérêt soutenu pour les services de renseignement et de sécurité.

Il a, en effet, initié une large réforme destinée à perfectionner le dispositif existant : création de la Délégation parlementaire au renseignement, de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), du Conseil national du renseignement, de l'Académie du renseignement, reconnaissance du caractère stratégique des activités de renseignement dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale...* En outre, les budgets alloués connaissent, globalement, une légère croissance.

Depuis plusieurs années, les spécialistes du renseignement appelaient de leurs vœux une réforme et une valorisation de cette activité essentielle de l'État. Si celle qui a été conduite est à bien des égards louable, elle n'en présente pas moins des travers conséquents. Se satisfaire d'une réforme en raison de sa seule existence ne saurait correspondre à une attitude responsable, de même qu'une critique systématique dénuée de portée réflexive s'apparente à un exercice vain.

Toutefois, le public profane ne manquera pas de s'étonner : pourquoi s'intéresser aux services secrets ? N'existe-t-il pas des priorités plus urgentes ? A dire vrai, la réponse est double, à la fois historique et politique.

En 2012, la gauche aura été dix ans durant éloignée du pouvoir ; mais, dans cet intervalle, elle n'aura cessé de se préparer à l'exercice des responsabilités en menant une large réflexion qui ne pouvait omettre le champ du renseignement. Le temps n'est plus comme en 1978, où le Parti socialiste semblait totalement ignorant de ces sujets

et laissait libre cours à ses peurs et phantasmes. Faut-il rappeler, par exemple, que le programme commun se contentait de préconiser : « les polices parallèles seront dissoutes. Le S.D.E.C.E. [ancêtre de la DGSE] sera supprimé »¹, avant d'envisager des mesures presque aussi drastiques à l'encontre de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux ?

Aujourd'hui, dans le cadre de la préparation de l'échéance électorale de 2012, le réalisme est de mise sans pour autant que soient reniées les valeurs que porte la gauche. Aussi, l'attention marquée pour les services de renseignement, outils régaliens par essence, découle-t-elle de la reconnaissance de leur absolue nécessité pour la bonne marche de l'État, la sécurité du territoire national, la défense de la démocratie et des intérêts des citoyens. Ignorer cette problématique revient à négliger le caractère protecteur de l'État.

1. *Le programme commun de gouvernement de la gauche : propositions socialistes pour l'actualisation*, Paris, Flammarion, 1978, p. 93-94.

Outre ces aspects vitaux pour la défense de la Nation, l'intérêt tactique de cette thématique procède aussi du caractère de « servant » des services secrets. En effet, ces derniers viennent en appui d'une politique de sécurité, d'une politique internationale, d'un positionnement stratégique de la France dans le monde, sur son territoire et face à différentes entités nationales et infranationales ; ils doivent, pour cette raison, bénéficier de directives claires.

Certes, les services de renseignement ne jouissent pas de la capacité de « sauver le monde », de renverser les rapports de force ; à l'inverse, l'image qu'ils renvoient parfois d'officines spécialisées dans les « coups tordus » ne correspond pas à la réalité, en dépit de la forte tentation que peut exercer ce genre de pratiques. Leur potentiel réside dans l'intérêt que leur porte l'autorité politique, la place qu'elle leur réserve dans son processus d'information et sa prise de décision.

Car s'il convient d'exclure la thématique du renseignement du champ des vaines polémiques, le fait est qu'il

existe cependant une différence de principe entre la démarche des socialistes et celle de la droite dans l'approche de ces sujets. Elle tient, pour l'essentiel, au rôle que doit jouer le Président de la République au sein de nos institutions.

Ainsi, fidèle à sa lecture de la V^e République, Nicolas Sarkozy a, dans ce domaine également, marginalisé le Premier ministre à un niveau d'intensité jusqu'alors inconnu. Il a converti une activité dérogatoire aux règles du droit commun en activité dérogatoire aux principes démocratiques. La multiplication des scandales, impliquant en particulier la DCRI, souligne l'anormalité de cette pratique du pouvoir et son caractère éminemment néfaste pour les services de renseignement eux-mêmes. Car, en personnalisant l'usage de ces derniers, le Président de la République a jeté le soupçon sur le plus anodin de leurs agissements et sur sa propre légitimité à intervenir dans ce domaine, alors même que le chef de l'État incarne, sous la V^e République, l'autorité suprême en matière de renseignement.

A l'inverse, la gauche plaide invariablement pour une conception plus équilibrée qui réserverait au chef de l'État une primauté décisionnelle, tout en protégeant la fonction d'éventuelles crises et en assurant une capacité de contrôle démocratique, juste contrepoint à l'irresponsabilité politique de l'hôte de l'Élysée.

C'est dans cet esprit que, pendant près d'un an, le Groupe d'étude et de réflexions sur le renseignement² a dressé le bilan des réformes entreprises et exploré les développements souhaitables si les socialistes revenaient au pouvoir. La réflexion s'est structurée autour de trois grands axes : la coordination, le contrôle et l'organisation des services de renseignement.

Le projet aujourd'hui présenté ne prétend pas à l'exhaustivité, limité qu'il est par les règles de la publication, l'accès aux informations, mais également par son ambition initiale.

2. Le GERR est un groupe composé de hauts fonctionnaires, de diplomates et de parlementaires spécialistes des questions de renseignement, de défense et de sécurité intérieure.

En effet, cette production marque les prémices d'une plus ample réflexion, laquelle détaillera ou amènera les éléments généraux de cette nouvelle architecture du renseignement ici proposée. En définitive, ce texte pose les questions auxquelles devra répondre un(e) candidat(e) à l'élection présidentielle et propose des réponses, liées à de fermes convictions forgées par une analyse méticuleuse. Aucune solution définitive n'est suggérée, mais se dessinent des pistes de réflexion.

Un principe a cependant guidé et doit continuer à guider toute réflexion : celui de ne pas enfermer les services dans un carcan administratif ou politique que favorisent bien souvent ces exercices programmatiques. Au contraire, un pragmatisme revendiqué, allié au rappel de principes et d'objectifs incontournables, permet seul de concilier efficacité et impératifs démocratiques, cet horizon indépassable.

AVANT-PROPOS

LE NÉCESSAIRE AVÈNEMENT D'UN CADRE LÉGISLATIF POUR LES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

Si les vertus de la comparaison réalisée *ex abrupto* laissent parfois songeur, dans le domaine des avancées démocratiques, l'observation des pratiques développées par nos voisins européens permet cependant d'interroger notre propre modèle.

Ainsi, en matière de renseignement, la France apparaît-elle comme l'une des dernières grandes nations à ne point disposer d'un cadre normatif adapté. Pourtant, arguments d'opportunité et d'efficacité se combinent à la logique démocratique pour plaider en faveur d'une action remédiant à cette carence.

En effet, un cadre législatif s'impose (certes dérogoire aux règles de droit commun³) pour abriter, délimiter et favoriser l'action des services de renseignement, tant la mosaïque des textes régissant leur activité n'est manifestement plus suffisante pour préserver la France d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il est donc souhaitable qu'une loi officialise l'existence des services de renseignement et souligne leur absolue utilité [**Proposition n° 1**]. Elle insistera ainsi sur leur rôle déterminant, puisqu'ils contribuent, d'une part, à prévenir et neutraliser tout risque ou menace pouvant affecter l'indépendance et l'intégrité du territoire, les intérêts nationaux, la sûreté de l'État de droit et de ses institutions et, d'autre part, à assurer aux citoyens l'exercice de leurs droits et devoirs dans un contexte démocratique ainsi que la défense de leurs intérêts.

3. Compétence de la loi reconnue par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et la jurisprudence de la CEDH.

Le titre I pourrait de ce fait reprendre l'intégralité des actuels décrets fixant l'organisation et le fonctionnement des six services de renseignement pour constituer un corps (juridique) à la communauté française du renseignement. Il pourrait également déterminer le cadre de leur action – les inscrivant pleinement dans les canons de l'État de droit –, leurs compétences et les moyens mis à leur disposition (ou, à tout le moins, les pratiques prohibées).

Le titre II serait consacré à la coordination du renseignement et son intégration à la décision politique⁴, tandis que le titre III détaillerait les mécanismes de contrôle des activités des services, leur articulation avec la Justice, etc.⁵

Enfin, à cette occasion, le Parlement français se saisirait d'un champ d'intervention dont il a été trop longtemps exclu sans raison, ce qui constituerait une véritable avancée.

4. Cf. les détails dans la partie suivante.

5. Cf. les développements présentés dans la deuxième partie.

Ainsi, les bénéfices cumulés dépasseraient-ils de très loin les inconvénients dont font état ceux qui, réticents, se satisfont de l'obscurité qui entoure ce domaine stratégique de l'action de l'État.

LE DÉFI DE LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT ET DE SON INTÉGRATION À LA PRISE DE DÉCISION

Le 23 juillet 2008, conscient du besoin impératif de coordination, Nicolas Sarkozy crée par arrêté la fonction de « Coordonnateur national », lequel est chargé de moderniser les méthodes de travail et, bien sûr, d'organiser les relations de travail entre les différents services afin de participer à l'émergence d'une véritable « communauté française du renseignement ». Collaborateur du Président, il est chargé d'orienter, de définir et de hiérarchiser l'action de ces services, mais également de servir de courroie de transmission pour ses directives.

Dix-huit mois plus tard, le 24 décembre 2009, une nouvelle étape est franchie avec la reconfiguration, par décret, du traditionnel Conseil de défense en Conseil de défense et de sécurité nationale, auquel sont octroyées de larges compétences en matière de renseignement, de

sécurité intérieure et de lutte antiterroriste. Présidé par le chef de l'Etat, il compte dorénavant deux formations spécialisées : le Conseil national du renseignement (CNR) – dont le Coordonnateur assure le secrétariat – et le Conseil des armements nucléaires.

Cette création du CNR constitue un progrès notoire, car les services ont trop souvent tendance à ne pas communiquer entre eux, à poursuivre des objectifs identiques de manière solitaire, à affirmer leur autonomie. Par ailleurs, le fait que la chaîne décisionnelle aboutisse directement au Président de la République, via l'un de ses conseillers, satisfait les services, dissipe partiellement le voile hypocrite qui existait jusqu'alors et permet de disposer de moyens adéquats en vue d'établir une véritable politique du renseignement.

Toutefois, les bénéfices induits n'occulent pas les travers intrinsèques du nouveau système et les vraies difficultés qu'il rencontre.

Les failles de l'actuel dispositif de coordination

Nommé en juillet 2008 et confirmé dans ses fonctions par le décret du 13 janvier 2010, le diplomate Bernard Bajolet assumait les fonctions de Coordonnateur jusqu'à sa nomination à l'ambassade de France en Afghanistan, le 22 février 2011.

Son départ illustre parfaitement les failles du dispositif. Car, en dépit des intentions initiales et une fois surmontées les premières réticences des acteurs du renseignement, force est de constater que Bernard Bajolet n'était guère parvenu à s'imposer comme référent incontournable des services, lesquels continuaient d'informer directement le Président de la République et Claude Guéant, alors Secrétaire général de l'Élysée. De fait, ce dernier était directement impliqué par les observateurs avertis dans les scandales qui, des semaines durant, nimbèrent la DCRI : l'élément était à porter au crédit de Bernard Bajolet mais démontrait avant tout que le véritable épice se situait toujours dans le bureau de l'ancien Secrétaire général de l'Élysée.

D'autre part, si l'on comprend aisément que les directeurs n'aient aucunement souhaité renoncer à leur lien direct avec le chef de l'État (même si cette situation a partiellement affaibli la nouvelle interface), le maintien du rôle opérationnel joué par l'état-major particulier du Président de la République conduisait à s'interroger, *in fine*, sur l'utilité de la fonction occupée par Bernard Bajolet et justifie aujourd'hui son départ.

Par ailleurs, ce même état-major l'avait ouvertement marginalisé dans l'affaire des otages français alors que, antérieurement ambassadeur en Irak, il avait géré avec succès les dossiers de Georges Malbrunot, Christian Chesnot et Florence Aubenas.

En fin de compte, l'autorité du Coordonnateur était battue en brèche tant par ses supérieurs hiérarchiques que par les services qu'il était censé coordonner.

Pour le remplacer, le Président de la République a choisi de nommer, le 23 février 2011, le préfet Ange Mancini, ancien policier et ancien directeur du RAID⁶. Or, la

désignation de ce dernier appelle une série de questions capitales sur le devenir de la fonction : s'agit-il de funérailles ? Va-t-elle devenir beaucoup plus opérationnelle ? La coordination suivra-t-elle Claude Guéant au ministère de l'Intérieur ? Reste que, visiblement, Nicolas Sarkozy a échoué dans sa volonté d'institutionnaliser la coordination du renseignement, aujourd'hui trop dépendante de paramètres personnels.

En outre, le CNR a enterré *de facto* le Comité interministériel du renseignement, qui était placé depuis 1959 sous l'autorité du Premier ministre et réunissait l'ensemble des ministres intéressés. Il est vrai qu'en dépit de sa mission d'élaboration d'un plan national du renseignement et de coordination, il était tombé en relative déshérence... Pour autant, faut-il se satisfaire de l'exclusion *quasi* totale du Premier ministre du champ relatif au renseignement ?

6. Placé sous l'autorité directe du directeur général de la police nationale, le RAID (« Recherche, assistance, intervention, dissuasion »), fondé en 1985, est théoriquement appelé à intervenir à l'occasion d'événements graves, nécessitant l'utilisation de techniques et de moyens spécifiques pour neutraliser les individus dangereux, par la négociation ou l'intervention.

Certes, selon le décret du 22 mars 2010, le Coordonnateur et son équipe dépendent « pour [leur] gestion administrative et financière », du Secrétariat général du gouvernement, donc de Matignon. Mais ce lien n'est que formel, voire hypocrite, et ne fait donc pas illusion.

De surcroît, cette présidentialisation conduit à exposer directement le chef de l'Etat en cas de scandale, ce dernier ne pouvant désormais s'appuyer ni sur le Premier ministre ni sur les ministres de tutelle des services.

Ce phénomène renforce dangereusement (et *de jure*) la dissociation entre l'exercice du pouvoir et la nécessaire responsabilité qui en découle. Car, quoi qu'il advienne, le chef de l'Etat ne répondra pas d'actes qui lui seront directement et très officiellement imputables. En revanche, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, véritables responsables politiques selon la délégation parlementaire au renseignement⁷,

7. In « Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008-2009 », Sénat, 2 février 2010.

répondront quant à eux des actes présidentiels. Le nouveau dispositif consacre donc l'irresponsabilité présidentielle tout en dotant de réels pouvoirs (officiellement, s'entend) le titulaire de la magistrature suprême.

Les délicieuses ambiguïtés de notre système constitutionnel sont ainsi exposées au grand jour, et un scandale lié à une affaire de renseignement – tous les Présidents en ont connu – pourrait fort logiquement déboucher sur une crise institutionnelle majeure puisqu'on ne pourrait objectivement pas mettre en cause le chef du gouvernement.

Et lorsque l'Élysée rétorque que le mode d'exercice du pouvoir de Nicolas Sarkozy l'aurait de toute façon placé en première ligne⁸, prime alors le facteur personnel (le style de *leadership* du Président Sarkozy) au détriment du facteur institutionnel (le régime parlementaire français).

8. Jean Guisnel, « La présidentialisation du renseignement français analysée par la fondation Terra Nova », Le Point.fr, 1^{er} février 2010. <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2010-02-01/la-presidentialisation-du-renseignement-francais-analysee-par-la/1648/0/419335>

Arguments d'opportunité et démocratiques se conjuguent donc pour critiquer la structuration actuelle de la coordination du renseignement, d'autant que l'inanité du contrôle parlementaire accentue les dangers.

Une nouvelle instance de coordination : un Président décideur et un Premier ministre partie prenante

Comment articuler l'action des « deux têtes de l'exécutif » en matière de renseignement sans nuire à l'efficacité recherchée ? Epineuse question à laquelle ne pourrait répondre qu'une réforme constitutionnelle destinée à clarifier la nature du régime, mais tel n'était pas l'objectif du présent exercice.

En revanche, et gardant à l'esprit les grands principes de fonctionnement de notre régime, pourquoi ne pas conserver le Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale ? Réuni sous l'autorité du Président de la République, il définirait les orientations stratégiques et les

priorités dans ce domaine. Il pourrait également concourir à la valorisation de la production des services dans le processus décisionnel en même temps qu'il établirait la planification des moyens humains et techniques qui leur seraient dévolus.

Pourraient siéger en son sein le Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Intérieur, de l'Économie, du Budget et des Affaires étrangères ainsi que le Coordonnateur national du renseignement qui établirait l'ordre du jour, assurerait le secrétariat et veillerait à l'exécution des décisions prises [**Proposition n° 2**].

Naturellement, en tant que de besoin, et sur convocation du Président, participeraient également les ministres intéressés par les thématiques abordées tout comme les directeurs des services spécialisés. Parallèlement, le Coordonnateur national serait nommé en conseil des ministres pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Il pourrait néanmoins être mis fin à celui-ci avant son terme.

A l'échéance de ses fonctions, le Coordonnateur national ne pourrait exercer aucune activité dans les services de renseignement et serait soumis aux mêmes règles déontologiques que les agents desdits services.

Sa mission principale consisterait à coordonner l'action et à s'assurer de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement. Il réaliserait, sous l'autorité du Premier ministre, les arbitrages budgétaires nécessaires.

Les responsables des services devraient lui communiquer les informations portées à la connaissance des autorités politiques (Président de la République, Premier ministre, ministères intéressés) et lui rendre compte de leur activité. Il pourrait solliciter des éléments de la production de la Sous-direction à l'information générale.

Sans possibilité d'établir des directives de sa propre initiative, il disposerait néanmoins de tout pouvoir hiérarchique pour l'exécution, par les services de

renseignement, des décisions prises en Conseil national du renseignement. Ainsi deviendrait-t-il l'interlocuteur privilégié des directeurs des services.

Pour l'accomplissement de sa mission, il dirigerait le Secrétariat général du renseignement⁹ qui relèverait du Premier ministre [**Proposition n° 3**]. De fait, échoiraient à cette seule structure toutes les missions ayant trait au renseignement et auparavant confiées au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Ce dernier pourrait, si nécessaire et de manière ponctuelle, travailler sous l'autorité du Coordonnateur national. Dans cette perspective, il serait souhaitable que le Secrétariat général du renseignement occupe des locaux uniquement dédiés à son activité.

Il ne s'agit pas ici de créer une nouvelle interface administrative pour résoudre un problème, mais plutôt de spécialiser l'existante et de la doter de moyens suffisants.

9. Auquel serait rattachée l'Académie du renseignement.

Demain, ce serait donc le Secrétariat général du renseignement qui adresserait à l'ensemble des autorités et acteurs intéressés des notes de synthèse composées à partir de la production des services spécialisés, afin de concourir à l'information stratégique et au bon déroulement de l'activité des destinataires.

C'est aussi lui qui dresserait chaque année, en collaboration avec les services de renseignement et après consultation des ministères et administrations concernés, un Plan national du renseignement soumis à l'approbation du Conseil national du renseignement. En effet, il est souhaitable de confier au Coordonnateur, en sus de sa mission de courroie de transmission du renseignement, d'orientation et de planification, un rôle fortement prospectif. Cette importante tâche l'empêcherait également de « parasiter » l'activité opérationnelle des services.

Le document produit serait communiqué aux membres de la Délégation parlementaire au renseignement et au Comité de suivi des services de renseignement (*cf.* partie II).

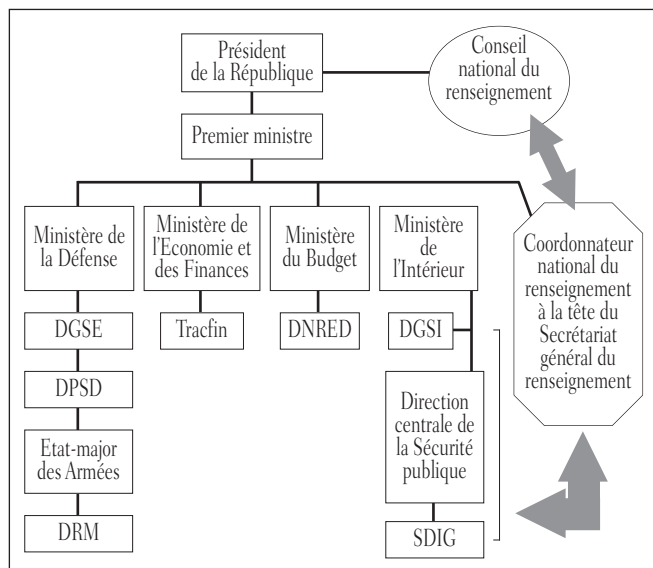
Evidemment, le Coordonnateur national pourrait être entendu par ces deux structures et il serait membre de droit de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) comme du Comité interministériel de lutte antiterroriste (CILAT).

Le dispositif ainsi dessiné reconnaît donc la primauté du Président de la République puisque ce dernier établirait les directives destinées au Coordonnateur en Conseil national du renseignement, mais le préserverait partiellement dans la mesure où le chef du gouvernement participerait effectivement à l'élaboration de toutes les décisions et retrouverait la responsabilité réelle et entière de la gestion interministérielle par le biais du Secrétariat général du renseignement.

Le Coordonnateur, aidé par cette structure, matérialiserait l'interface primordiale qui permettrait d'intégrer la production des services à la décision politique, dans la mesure où cette production aura été orientée et répondra à des besoins clairement exprimés ou anticipés.

Bien entendu, cet essor de l'activité de renseignement ne se conçoit qu'avec l'émergence de nouvelles formes de contrôle, plus effectives que celles dont dispose le pays aujourd'hui.

La nouvelle architecture du renseignement en France



QUELS CONTRÔLES POUR LES SERVICES ?

La Délégation parlementaire au renseignement (DPR), instituée par la loi du 9 octobre 2007, a rendu publics deux documents successifs (le premier en décembre 2009¹⁰, le suivant en février 2011¹¹) qui, en raison de leur grande vacuité, ne méritent guère le titre de « rapports ». En outre, si elle a présenté deux textes classifiés au Premier ministre et au Président de la République, ceux-ci ne jouissent d'aucun caractère contraignant. Rien n'apporte donc la preuve de l'effectivité d'un quelconque contrôle ou de toute autre activité de suivi et d'expertise. Au contraire, l'examen de la production de la DPR révèle l'indigence de son action (une page suffisant à résumer celle-ci, abstraction faite des rappels historiques, etc.).

Or, aucune réforme du renseignement ne sera complète sans l'instauration d'un véritable contrôle de l'activité des

10. Rapport consultable sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/ro9-181-notice.html>

11. Rapport consultable sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-188-notice.html>

services. En ce domaine, les structures existantes méritent d'être consolidées et complétées par de nouvelles instances, aux objectifs ambitieux.

La consolidation et l'amélioration de l'existant

En dépit des réserves précédemment énoncées, la Délégation parlementaire au renseignement a constitué un premier pas significatif, dans la mesure où elle a permis aux services de s'accoutumer à une relation suivie avec des parlementaires. Il est donc préconisé de la conserver dans sa forme, ses attributions et ses limites actuelles afin que la représentation nationale bénéficie d'une information en toutes circonstances.

Toutefois, il serait logique d'accroître le nombre de ses membres afin que chaque groupe parlementaire puisse y être représenté, tout en préservant l'avantage du groupe majoritaire selon les dispositions aujourd'hui en vigueur [**Proposition n° 4**]. Un contrôle démocratique implique des règles de fonctionnement démocratiques. A terme,

l'évolution de la délégation vers une commission parlementaire de plein exercice ne doit pas être repoussée sans analyse.

Par ailleurs, la qualité de membres de droit des présidents des commissions des Lois des deux chambres, du président de la commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale et de celui de la commission des Affaires étrangères du Sénat soulève le problème de leur disponibilité pour un suivi rigoureux des activités de renseignement. Sans doute vaudrait-il mieux confier cette tâche à des parlementaires manifestant un intérêt pour le sujet et prêts à y consacrer le temps nécessaire.

De même, il semblerait cohérent que les parlementaires de la DPR soient membres de droit de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), de la Commission de vérification des fonds spéciaux, de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN).

Grâce à ces appartenances multiples, le champ de vision et d'analyse des parlementaires de la DPR se trouverait considérablement accru, ce qui favoriserait un réel suivi éclairé.

En complément du dispositif parlementaire existant, et sous son autorité, est suggérée la création d'un Comité de suivi des services de renseignement (CSSR) dont les frais de fonctionnement seraient reportés sur le budget des assemblées parlementaires. [**Proposition n° 5**].

La DPR superviserait l'activité de ce comité et veillerait à l'application des dispositions particulières prévues par la loi sur le renseignement. Elle ne jouirait en aucune façon d'un pouvoir hiérarchique sur l'instance créée mais disposerait ainsi d'un organe d'expertise sur lequel elle pourrait s'appuyer.

Composition et compétences du Comité de suivi des services de renseignement

Dans le cadre de cette réforme, le Parlement solliciterait la désignation par la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes d'un membre de chacune de ces juridictions et procéderait, pour compléter le comité, à la nomination de six personnalités qualifiées choisies au sein de l'Inspection des finances, du corps diplomatique, de l'administration préfectorale ainsi que parmi d'anciens membres des services de renseignement, en respectant pour ces derniers la diversité de leurs administrations d'affectation : ministère de la Défense, de l'Intérieur, du Budget, de l'Économie et des Finances.

Les membres seraient nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois avec une reconduction par tiers.

Chacun des magistrats désignés au Comité en assurerait alternativement la présidence pendant une année.

Les membres de l'instance détiendraient une habilitation de sécurité de niveau « très secret », leur donnant la possibilité d'accéder aux informations les plus confidentielles qui soient. Leur mandat serait incompatible avec tout mandat public électif et le secret professionnel connaîtrait ici des dispositions renforcées. Tout contact avec les journalistes serait prohibé, seule la Délégation parlementaire au renseignement bénéficiant du droit de communiquer sur les activités de contrôle du renseignement, dans les limites qu'imposent la réserve naturelle et les intérêts de l'État.

Le Comité disposerait d'une équipe administrative suffisante pour assurer le bon déroulement de ses activités. Les membres de cette équipe seraient également détenteurs d'une habilitation « très secret » et soumis aux mêmes règles de confidentialité que celles énoncées ci-dessus.

Enfin, un service d'enquête composé de dix membres détachés des services de renseignement compléterait le

dispositif. Il serait placé sous l'autorité hiérarchique du Comité qui lui transmettrait des instructions destinées à appuyer et à mettre en œuvre leurs activités de contrôle. Les enquêteurs ne jouiraient pas de la qualité d'officier de police judiciaire dans l'exercice de leur mission.

L'activité du Comité se déploierait dans les deux principaux domaines qui fondent la philosophie du contrôle préconisé : l'audit et la vérification *ex post*. Car au contrôle de l'exécutif et de ses instruments (les services de renseignement, en l'occurrence) doit s'ajouter la claire volonté de produire une analyse destinée à participer à l'amélioration de l'appareil d'État.

Ainsi, le CSSR aurait la capacité de mener une évaluation complète des services de renseignement sans finalité judiciaire ou disciplinaire. En cas de dysfonctionnements, il aurait soin d'effectuer des propositions afin d'y remédier. Cette dimension de l'activité du Comité revêt une importance majeure. En effet, sa principale mission consisterait à s'assurer de la performance du

fonctionnement des services. En outre, il aurait la faculté d'analyser les demandes d'avis soumises tant par l'exécutif que par la Délégation parlementaire au renseignement concernant un projet de loi ou de décret ; dans ce cadre, il ne saurait agir que sur demande.

De même, sur sollicitation de la Délégation, du Président de la République, du Premier ministre, des ministres compétents ou de sa propre initiative, il pourrait entreprendre un contrôle *ex post* des activités des services.

Il aurait, par exemple, la capacité d'ouvrir une enquête afin de s'enquérir d'éventuelles actions pouvant donner lieu à une procédure disciplinaire ou à une saisine de l'autorité judiciaire en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

De plus, à la demande d'un citoyen ou d'un membre des services de renseignement, et après avoir vérifié le bien-fondé de la requête, il pourrait pareillement mener une investigation. En cas de manquement constaté, il saisirait

l'autorité de tutelle ou la justice, selon le degré de gravité de l'action incriminée, afin que des sanctions soient prononcées.

Il contrôlerait aussi, en accompagnement de la Commission de vérification des fonds spéciaux, l'usage de tels fonds dès lors qu'ils sont destinés aux services de renseignement.

Pour l'accomplissement de sa mission, le Comité aurait accès à tout document qu'il estime nécessaire en provenance de l'un des six services de renseignement (le nom des sources et leur rétribution seraient toutefois soustraits à sa connaissance).

Il serait autorisé à entendre toute personne membre de l'un de ces services ainsi que le Coordonnateur national. Naturellement, il pourrait requérir la collaboration d'experts et d'interprètes et, en présence du directeur de l'instance, aurait accès aux locaux dans lesquels travaillent les agents.

Enfin, lui serait communiquée toute information classifiée utilisée par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Chaque année, un rapport d'activité confidentiel serait remis à la Délégation parlementaire au renseignement, au Premier ministre et au Président de la République ; un document tenant compte des impératifs de sécurité serait également rendu public.

Il ne reviendrait pas à la DPR d'approuver ce rapport et les recommandations qu'il comporte ; elle pourrait néanmoins faire siennes les conclusions et recommandations présentées ou charger le Comité d'approfondir certaines questions si elle le jugeait nécessaire.

Le Comité serait ainsi la seule instance compétente pour effectuer un contrôle des six services de renseignement précités. Aucune commission d'enquête parlementaire ne pourrait se substituer à lui en ce domaine ; en revanche, elle aurait la faculté, avec l'accord de la DPR, de solliciter son aide.

Ce dispositif mêle donc contrôle administratif et parlementaire tout en respectant la confidentialité des matières abordées. Il implique les représentants du peuple sans pour autant les doter d'un fort pouvoir inquisitorial. A cet égard, il représente un compromis entre la culture exécutive et celle de la représentation, sans rien céder aux exigences républicaines.

Organe d'inspection, de régulation et de détermination des normes, le Comité se veut donc un atout mis à la disposition des parlementaires, des services et de la démocratie.

L'ORGANISATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT : UNE ARCHITECTURE DIFFÉRENCIÉE ET ADAPTÉE

Ce qu'il est encore abusif de présenter comme une « communauté française du renseignement » se compose de six principaux services :

- la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI),
- la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE),
- la Direction du renseignement militaire (DRM),
- la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD),
- la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED),
- Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)¹²

12. Largement inconnus du grand public, Tracfin - qui lutte principalement contre le blanchiment - et la DNRED n'en demeurent pas moins des institutions efficaces. En raison de la grande originalité de leurs missions, le GERR a estimé préférable d'évoquer ultérieurement ces deux services, dans le cadre d'une réflexion consacrée aux « nouvelles menaces ».

Dans la mesure où le monde du renseignement n'est pas parfaitement unifié (contrairement à ce que semblait pourtant postuler le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*), seule la connaissance des particularités et des besoins spécifiques de chaque instance peut permettre de déployer une stratégie efficace. En revanche, ce constat ne doit pas occulter la nécessité de proposer des mesures communes à l'ensemble des services.

Une politique ambitieuse de gestion des ressources humaines et de promotion d'une culture nationale du renseignement

L'ambition ici affichée suppose des réformes adaptées à chaque service en même temps que la mise en œuvre d'une politique globale.

Cette volonté trouve un écho dans l'Académie du renseignement, censée tenir un rôle primordial.

L'Académie du renseignement : le creuset de la réforme et la vitrine des services

Créée par le décret du 13 juillet 2010, l'Académie du renseignement a pour vocation d'apporter un facteur supplémentaire de cohérence à la « communauté française du renseignement ». La structure, placée auprès du Premier ministre, a en charge la formation du personnel des services de renseignement ainsi que la « diffusion de la culture du renseignement ».

En l'état actuel, et compte tenu du caractère peu étoffé du corps enseignant, le contenu pédagogique n'a qu'une très faible importance. Il s'agit principalement de créer un espace de convivialité, sur le modèle de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), afin que se côtoient les membres des différents services de renseignement et que se tissent des liens amicaux. A terme, le but recherché est de faciliter la coordination.

Mais il a fallu, et il faut toujours, surmonter les réticences des administrations du renseignement pour imposer la nouvelle structure, d'où son caractère inachevé. En effet, dans sa forme actuelle, l'Académie n'apporte pas de novation substantielle ; elle recouvre les mêmes missions que l'École de guerre et semble frappée au coin du modèle bureaucratique.

De l'IHEDN, elle n'a conservé que la convivialité induite par la proximité ; or, dans ce cadre, on voit mal comment assurer la promotion de la culture française du renseignement (figurant pourtant au rang des objectifs poursuivis).

Enfin, si le Premier ministre a été désigné comme autorité de tutelle de l'Académie du renseignement, c'est uniquement en raison de sa qualité de chef de l'administration, de pourvoyeur de crédits et de personnel ; car l'actuel Coordonnateur national, collaborateur du chef de l'État, préside son comité d'orientation et d'évaluation. La situation n'est donc guère satisfaisante et confine à

l'hypocrisie dans la mesure où elle révèle les limites de notre système institutionnel et de la réforme du renseignement décidée par Nicolas Sarkozy.

Pourtant, l'Académie du renseignement, en dépit de ses faiblesses originelles, pourrait constituer la cheville ouvrière de l'évolution préconisée dans le présent projet.

Pour cela, des efforts soutenus doivent être réalisés en matière de formation (langues rares, connaissances techniques de pointe...). Intégrée au Secrétariat général du renseignement et dotée d'un corps de formateurs composé tant de fonctionnaires en service, d'experts que d'universitaires, l'Académie du renseignement devra établir une ligne pédagogique claire pour un espace de formation inédit (car secret). Les enseignements dispensés se concentreront, dans une perspective comparatiste, tant sur l'histoire administrative et politique du renseignement que sur ses pratiques et ses aspects juridiques. Ce dernier volet favorisera le développement de relations approfondies avec le monde judiciaire, trop souvent négligé par les services

de renseignement¹³ alors même que les interconnexions devraient être constantes. Des enseignements géopolitiques seront également incontournables.

La formation continue représente une véritable richesse à la disposition des membres des services, autorisant une plus grande spécialisation ; chaque structure conservera toutefois la possibilité de compléter le cursus par une formation en interne. [**Proposition n° 6**]

L'Académie devra également favoriser une véritable mobilité interne à la fonction publique pour décloisonner les mentalités ainsi que faciliter la collaboration avec divers corps de l'administration. Une telle approche induira indéniablement un réel bénéfice pour la carrière des agents. [**Proposition n° 7**]

13. DCRI exceptée.

L'Académie pourrait également intervenir pour former les primo-accédants aux services de renseignement (principe d'une formation initiale). [**Proposition n° 8**]

Par ailleurs, elle participera à la structuration d'un réseau d'experts et d'universitaires, interlocuteurs privilégiés des services. [**Proposition n° 9**]

Cependant, en vue de favoriser la constitution de ce réseau mais également le recrutement de profils variés, la diffusion d'une culture nationale du renseignement s'impose.

Pour ce faire, il conviendra de compléter le cursus des agents par une série de sessions (sans rapport avec la formation continue) dont profiterait par ailleurs un petit nombre de chefs d'entreprises, d'universitaires, d'hommes politiques, de journalistes, soit tous ceux qui ont intérêt à recevoir une telle culture et qui sont en capacité de la diffuser à l'ensemble de la population, en respectant la nécessaire et absolue confidentialité induite par la nature de l'exercice. [**Proposition n° 10**]

En outre, pareille organisation garantirait le succès de l'extériorisation des services et leur promotion au sein de la société, évitant ainsi la publication anarchique d'écrits fantaisistes. Pourquoi ne pas imaginer la mise en œuvre d'une ligne éditoriale favorisant la publication de souvenirs d'anciens membres des services et d'écrits universitaires sur la question ? **[Proposition n° 11]**

Car le défi majeur que notre pays devra inévitablement relever réside dans la valorisation des liens entre le monde universitaire et le monde administratif (secret, en l'occurrence). La culture nationale du renseignement passe par le développement des « études de renseignement » à la française. Évoquer les services autrement que sous le jour des scandales, de la propagande ou de la relation journalistique correspond à un impératif majeur ; or, l'objectif ne peut être atteint sans le développement, en premier lieu, d'une culture académique des études de renseignement. Nombre d'universitaires sont disposés à mettre leurs compétences au service d'une administration d'État. L'Académie pourrait incarner ce creuset intellectuel ;

elle pourrait également disposer d'une politique d'archivage de la production des services et de communication raisonnée de cette documentation à des historiens dûment mandatés et après avis de l'instance compétente en la matière. **[Proposition n° 12]**

L'ambition ne doit pas effrayer, notamment dans la mesure où les efforts budgétaires à consentir se révèlent mineurs. Toute entreprise de modernisation échouera si elle ne s'appuie pas sur le développement d'une culture nationale du renseignement.

Quelques mesures emblématiques à destination de tous les services

Outre les mesures précédemment évoquées qui touchent tant à la formation des membres des services, à leur mobilité au sein de la fonction publique qu'à leur relation au monde extérieur, il serait souhaitable que les directeurs, sans exclure la possibilité de mettre fin à leurs fonctions, bénéficient d'un mandat de cinq années renouvelable une

fois. Une telle option permettrait à chacun d'inscrire sa stratégie dans la durée, de manière officielle. [**Proposition n° 13**]. La marge de manœuvre ainsi octroyée ne saurait dispenser les autorités ministérielles de tutelle de leur adresser une lettre de mission prescrivant des orientations de travail ou des analyses sur des sujets prioritaires, préalablement identifiés.

Il conviendrait de reconnaître un droit de communication à ces mêmes directeurs, après autorisation de leur hiérarchie, dans le respect de conditions strictes visant à éviter toute désinformation ou instrumentalisation et, naturellement, dans celui des aspects les plus confidentiels de leur mission. [**Proposition n° 14**]

Dans cette configuration, l'Académie du renseignement accompagnerait les services dans leur entreprise de réforme interne qui porterait tant sur la gestion des ressources humaines que sur la relation au monde extérieur. Néanmoins, chacun de ces services possède des particularités qui doivent être prises en compte.

La DCRI et le renseignement intérieur

Dans le domaine du renseignement intérieur, la création d'un grand service constitue un réel progrès. Contrairement à ce que les observateurs ont avancé¹⁴, la DCRI, créée par décret du 27 juin 2008, ne procède pas de la fusion de la Direction de la surveillance du territoire et de la Direction centrale des renseignements généraux, mais de l'absorption par la première d'une grande partie de la seconde. Pareille réforme a permis de parfaire la mutualisation des grandes compétences de la DST et de la DCRG, en matière de lutte antiterroriste notamment. La vieille rivalité et le chevauchement des domaines d'action n'ont désormais plus cours.

L'idée directrice de la réforme de 2008 (l'unification du renseignement intérieur) est louable ; en 2000-2001, Lionel Jospin et son ministre de l'Intérieur Daniel Vaillant, sur les conseils du directeur de la DST de l'époque, avaient

14. Isabelle Mandraud, « Les surprises de la fusion entre les Renseignements généraux et la DST », *Le Monde*, 19 juin 2008.

d'ailleurs posé les jalons de cette réforme ; mais faute de temps, le projet n'avait pu prendre corps.

Dès 2012, en raison de l'absence, évidemment compréhensible, d'informations ouvertes sur les effets de la restructuration, une évaluation sera indispensable afin de dresser un bilan et de souligner les éventuelles carences de celle-ci¹⁵ [**Proposition n° 15**]. Elle permettra également de vérifier, entre autres, si la DCRI n'est pas trop fortement impliquée dans le domaine de la lutte contreterroriste qui, si elle demeure une absolue priorité, ne doit pas occulter les nouveaux défis susceptibles de se poser aux services français¹⁶.

Toutefois, avant même de connaître les résultats de cette évaluation, la simple observation révèle que la réforme s'est arrêtée au milieu du gué en perpétuant le statut de simple direction centrale de l'administration placée sous la tutelle

15. Cette évaluation pourrait, par hypothèse, être confiée au Comité de suivi des services de renseignement.

16. Se reporter à l'excellente analyse de Philippe Hayez, « L'après-11 septembre est fini », *Le Figaro*, 11-12 septembre 2010, également présentée in « Après le terrorisme... : quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Les Cahiers de la sécurité*, juillet-septembre 2010, n° 13, p. 33-38.

de la Direction générale de la police nationale. La création d'une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), relevant directement de l'autorité réaffirmée et effective du ministre de l'Intérieur, serait justifiée. Elle simplifierait la chaîne de commandement et placerait le service de renseignement intérieur sur un pied d'égalité (administrative) avec le service extérieur. Elle accroîtrait considérablement la lisibilité budgétaire dans le cadre d'un contrôle démocratique. [**Proposition n° 16**]

De surcroît, l'évolution administrative ainsi opérée favoriserait une ouverture du recrutement et, de fait, une gestion plus souple, donc plus efficace, des ressources humaines ; car un service de renseignement doit reposer sur une harmonieuse complémentarité entre généralistes et spécialistes. Or, les policiers de la DCRI bénéficient de parcours relativement stéréotypés¹⁷ et la mission « renseignement » apparaît secondaire au sein de la police nationale. Pourtant, les menaces modernes exigent

17. En effet, la formation universitaire des commissaires et inspecteurs de police, à dominante juridique, ne favorise pas une grande diversité des profils, pourtant souhaitable.

d'élargir le recrutement et de ne pas le limiter au seul vivier policier. [**Proposition n° 17**]

Toutefois, il ne serait pas pertinent de revenir sur le statut d'officier de police judiciaire dont bénéficient les policiers de la DCRI, en dépit des protestations du Conseil de l'Europe et de diverses organisations non-gouvernementales qui considèrent que la transposition d'éléments de preuve récoltés dans le cadre d'activités de police administrative ne présente pas la loyauté requise par une mission de police judiciaire (loyauté intrinsèque et loyauté du mode d'obtention)¹⁸.

Comme l'écrivait très justement sur ce point le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* : « Pour être efficace, un dispositif judiciaire de lutte contre le terrorisme doit combiner un volet préventif, dont l'objet est d'empêcher les terroristes de passer à l'action, et un volet répressif, destiné à punir les auteurs d'attentats, leurs organisateurs et leurs

18. Cf., à titre d'exemple, le rapport d'Human rights watch consacré à la coopération entre services de renseignement <http://www.hrw.org/fr/reports/2010/06/28/sans-poser-de-questions-0>

complices. Le système français obéit à cette logique. Mais son originalité et sa force résident dans le fait que la frontière entre prévention et répression n'est pas étanche. [...] L'échange [entre policiers et magistrats] est d'autant plus aisé que la [DCRI] est à la fois un service de renseignement intérieur chargé de la prévention des activités mettant en cause la sécurité du pays et un service de police judiciaire conduisant les enquêtes sensibles contre le terrorisme international. Cette nature mixte permet d'utiliser dans des procédures judiciaires des éléments recueillis lors de l'activité de renseignement, alors qu'en sens inverse, les informations recueillies dans le cadre de procédures judiciaires sont utiles pour orienter le travail de police administrative »¹⁹.

En sus, l'adjonction de personnels extérieurs au monde policier (et par conséquent dénués de la qualité d'officier de police judiciaire) contribuera sans nul doute à relativiser les critiques. Par ailleurs, un meilleur contrôle

19. In *La France face au terrorisme : Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 53-54.

des activités de renseignement jouera un rôle non négligeable dans cette même perspective²⁰.

Pour autant la création de la DCRI n'a pas uniquement induit des effets positifs. En effet, la disparition de la Direction centrale des renseignements généraux a profondément désorganisé le renseignement intérieur en matière d'ordre public, qui relève désormais, selon l'arrêté du 27 juin 2008, de la Sous-direction de l'information générale (SDIG), dépendant de la Direction centrale de la sécurité publique.

Celle-ci a révélé ses faiblesses lors des violences urbaines survenues à Strasbourg à l'occasion du sommet de l'OTAN en avril 2009, à Poitiers en octobre 2009, lors de manifestations d'agriculteurs à Paris en décembre 2009 ou encore, plus récemment, à Grenoble durant l'été 2010. A l'évidence, la suppression de la DCRG qui, en dépit de sa mauvaise réputation, réalisait un travail précieux en

20. Se reporter aux développements consacrés au contrôle au sein de la deuxième partie.

termes de renseignement intérieur, de veille sociale et politique, et particulièrement en matière de subversion violente, a créé un vide préjudiciable. Et dans bien des départements, les préfets regrettent la disparition d'un instrument aussi efficace que discret.

Il convient donc de consentir un effort particulier concernant le recrutement et la formation des membres de la sous-direction. [**Proposition n° 18**]. Dans les régions, il serait judicieux d'envisager un renforcement du rôle des préfets en matière de coordination des différentes instances productrices de renseignement dans le domaine de l'ordre public²¹, de diffusion de l'information aux entités intéressées et de définition de priorités. [**Proposition n° 19**]

Enfin, le protocole d'accord entre la SDIG et la DCRI, annoncé de longue date par le ministère de l'Intérieur mais dont on attend toujours l'entrée en vigueur, devra voir le jour dans les meilleurs délais afin de clarifier le partage

21. Cf. ci-après l'évocation du rôle de la gendarmerie nationale.

des compétences et la nature de la collaboration entre les deux services. **[Proposition n° 20]**

Par ailleurs, la nouvelle structuration du renseignement intérieur a inutilement renforcé un certain « particularisme parisien », puisque les Renseignements généraux de la préfecture de police (une branche de l'ancienne direction centrale) s'érigent désormais, selon l'arrêté du 27 juin 2008, en Direction du renseignement de la préfecture de police, service indépendant aux seuls ordres du préfet de police et collaborant à ce titre avec la DCRI.

Cette problématique rejoint celle, plus vaste, du grand Paris de la sécurité et du caractère dérogatoire de l'organisation de la gestion de ces questions dans la région parisienne. Il paraîtrait opportun que la DRPP soit intégrée à la SDIG et, dans cette configuration, relève d'une autorité partagée entre le Directeur central de la sécurité publique et le préfet de police. **[Proposition n° 21]**

En outre, la fonction de lutte contre l'immigration clandestine devra être confiée à un autre service policier (l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre, par exemple) : en effet, elle ne caractérise pas, à notre sens, une mission de renseignement intérieur. **[Proposition n° 22]**

Enfin, alors que la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale précise que le renseignement fait partie des missions prioritaires de cette institution (laquelle dispose de près de trois mille capteurs répartis sur l'ensemble du territoire national), celle-ci a dû, dans le cadre de la mutualisation des moyens d'information générale, transférer une partie de ses effectifs spécialisés dans le renseignement au sein de la SDIG. Le respect de la loi et la cohérence voudraient que l'on renonce à cette évolution et que l'armée retrouve une compétence générale, notamment dans sa fonction renseignement, afin de n'être plus considérée comme une simple « boîte à outils » au service de la Police nationale, en fonction des fluctuations des priorités. **[Proposition n° 23]**

Les services de renseignement et de sécurité relevant du ministère de la Défense (DGSE, DRM, DPSD)

Le principal défi qui se pose à la DGSE réside dans la gestion de ses ressources humaines (notamment militaires). Ces dernières années, on a en effet assisté à de trop nombreux départs de (jeunes) membres de ce service, notamment vers le secteur privé.

Par ailleurs, si les missions de contre-espionnage, de contreterrorisme ou de contre-prolifération semblent bien dotées en termes de personnels, les carences sur les questions géopolitiques sont patentées, se traduisant notamment par d'insuffisantes connaissances concernant les puissances émergentes d'Amérique du Sud ou d'Asie, par exemple. Or, il serait regrettable que la DGSE ne se donne pas les moyens d'accompagner les évolutions planétaires en cours en raison d'un positionnement sans doute trop marqué sur les problématiques de contre-terrorisme et de contre-prolifération.

Plus généralement, il s'agit de trouver le bon équilibre entre la recherche du renseignement et l'analyse, sans que l'une ne phagocyte l'autre. Or, en ce domaine, la DGSE souffre d'une insuffisance en matière d'expertise à laquelle on ne saurait uniquement remédier par des recrutements supplémentaires, le problème concernant, en premier chef, la formation (langues rares, etc.) et les relations entretenues avec un réseau d'experts (universitaires, professionnels, etc.).

La direction de la stratégie doit véritablement prendre en charge une politique maîtrisée de contacts avec des spécialistes, conformément à un protocole clair qui dissipe tout soupçon de manipulation. **[Proposition n° 24]**. Au demeurant, cette caractéristique de la DGSE témoigne de l'étonnante coupure qui existe en France entre le monde académique et les sphères décisionnelles. Certes, la teneur spéculative et le manque d'opérationnalité de certains écrits universitaires ne sauraient satisfaire la demande des spécialistes du renseignement. En ce domaine, des efforts d'ouverture mutuels doivent être entrepris, pour le plus

grand profit des deux parties en présence. Cependant, l'initiative ne peut procéder que des services de renseignement.

En sus, la réforme de la direction du renseignement n'emporte pas une adhésion totale et l'on peut en particulier s'interroger sur la logique qui a prévalu dans la série de nominations d'éléments totalement étrangers au service, policiers notamment, à la tête des diverses directions. Révèle-t-elle un véritable déficit interne (élément alarmant) ou une politique délibérée en vue de faciliter le travail avec la DCRI ? Dans ce dernier cas, il serait légitime d'escompter une forme de réciprocité (numérique) de la part de la Direction centrale ; d'une manière générale, un vivier commun aux deux services doit voir le jour. **[Proposition n° 25]**

Enfin, étant donné le caractère naturellement très cloisonné du service, son fonctionnement interne doit être pensé et maîtrisé par le directeur général en tenant compte des orientations imprimées par les autorités politiques.

La DRM, de son côté, a connu certaines modifications fonctionnelles consécutivement à la parution de l'arrêté du 16 février 2010. Le service, créé en 1992 par Pierre Joxe après la guerre du Golfe, a fait preuve de son efficacité et de son incontestable utilité dans le cadre des opérations militaires menées par la France. Toutefois, il enregistre une légère diminution de ses effectifs, qu'il convient d'enrayer. On ne saurait réaliser des investissements techniques majeurs sans les accompagner de moyens humains adaptés en termes d'analyse. Ainsi, pour interpréter des images satellites dont le nombre ira croissant grâce aux nouveaux équipements, la DRM doit disposer de personnels qualifiés et en nombre suffisant.

Or, en matière de recrutement, ce service souffre de l'extrême rigidité des règles d'affectation (des « quotas » imposés par armes et par grades, etc.). Une nécessaire réflexion au sein des armées doit être conduite en vue de doter son directeur d'une plus large marge de manœuvre ; en outre, l'intégration de civils ne serait pas inepte dans ce cadre. **[Proposition n° 26]**

La quête d'une efficacité optimale du service implique également la reconnaissance de la spécificité militaire de son action, laquelle ne s'intègre pas parfaitement dans le *continuum* sécurité intérieure-sécurité extérieure avancé par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, mais aussi la stabilité d'un budget aujourd'hui tributaire des lourdes contraintes inhérentes à celui des armées. **[Propositions n° 27 et 28]**

A titre anecdotique, l'implantation quelque peu « éclatée » de la DRM devra faire l'objet d'une réflexion dans le sens d'une plus grande efficacité, qui pourrait se traduire par un rapprochement des lieux décisionnels parisiens (les services techniques demeurant à Creil). **[Proposition n° 29]**

Enfin, la DPSD subit depuis plusieurs années une réduction drastique de ses effectifs, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2014 ; elle s'accompagne en outre d'une baisse du budget du service. L'informatisation de ce dernier et la restructuration de son maillage territorial ne

suffisent pas à masquer le désintérêt affiché du gouvernement pour ses activités.

Il est vrai que la nature de ses missions (contre-ingérence, conseil et contrôle en matière de protection et de sécurité des forces armées et des industries de défense, surveillance des commerces d'armes) ne saurait justifier à elle seule la permanence d'un service uniquement dédié à ces problématiques, dans la mesure où elles sont déjà partiellement prises en charge par d'autres administrations du renseignement.

Dès lors, soit le pouvoir politique prend la décision de supprimer la DPSD et de répartir ses champs d'intervention entre les différents services existants (la DCRI pour le conseil aux entreprises de défense, la SDIG et la DCRI pour les habilitations secret défense, la DNRED pour le commerce d'armes...), soit il opte pour son maintien en opérant un éventuel recentrage sur ce qui constitue la spécificité historique de son cœur de métier, de manière à lui conférer, le cas échéant, une réelle plus-value.

Somme toute, le rôle de conseil du ministre de la Défense joué par ce service, son expérience et son savoir-faire, la polyvalence de ses agents qui assument simultanément plusieurs des missions évoquées (générant un indéniable gain économique) plaident en faveur de la préservation de la DPSD, faute d'une solution susceptible d'induire un coût égal ou inférieur pour une efficacité équivalente. Mais seule une évaluation méticuleuse du service et des solutions alternatives envisagées permettra de trancher définitivement la question. [**Proposition n° 30**]

Renseignement et activités économiques : quelle implication des services ?

La problématique du renseignement économique concerne évidemment au premier chef les services de renseignement. Bien qu'il ne leur appartienne évidemment pas de mettre à la disposition des entreprises privées les moyens de l'État ou d'œuvrer à une modification des rapports de force, notamment dans le cadre de négociations de contrats internationaux, il leur revient de

lutter contre les ingérences étrangères et de défendre les intérêts supérieurs de la Nation. Dans ce cadre, il serait souhaitable qu'ils renforcent leur rôle défensif en matière de protection du patrimoine économique et de collecte d'informations stratégiques. [**Proposition n° 31**]

En outre, dans les limites du plan national de renseignement, ils doivent poursuivre leur coopération avec les services relevant du ministère de l'Économie et des Finances dans le domaine de l'analyse des informations ouvertes ou semi-ouvertes.

Mais dans ce secteur, on serait bien en peine de cerner avec précision l'impact effectif de l'action de la délégation interministérielle à l'intelligence économique, placée par décret du 17 septembre 2009 auprès de ce ministère. Cet organisme a remplacé le Haut-commissariat à l'Intelligence économique relevant auparavant du Secrétariat général de la Défense nationale, élément théoriquement avantageux puisque la délégation dépend désormais d'un ministère supposé lui fournir de substantiels moyens. Toutefois, un

faible budget, une sous-dotation en termes de personnels et une absence de ligne politique clairement établie ne permettent guère de relever le véritable défi d'avenir qui se pose en matière d'intelligence économique. Certes, Olivier Buquen, délégué interministériel depuis septembre 2009, se vante de « rendre des comptes directement à la Présidence de la République »²², mais l'homme ne parvient pas à expliquer les bénéfices induits par ce nouvel exemple de présidentialisation, dont les faits, au demeurant, ne témoignent pas davantage.

Alors que les États-Unis ont massivement investi cette problématique dès les années 1990, prenant une avance considérable, la France paraît n'avoir rien tenté afin d'éviter de se laisser distancer. En effet, cette thématique ne suscite qu'un très faible intérêt dans notre pays, au moment où la compétition économique exacerbée requiert plus que jamais un travail sur la compétitivité et la solidité

22 Intervention à Sciences Po Paris, le 3 mars 2011.

de nos PME-PMI (les grandes entreprises recourant aux services de cabinets privés spécialisés).

La sécurité informatique, la lutte contre les cyberattaques, l'espionnage industriel et scientifique, la protection des secrets de fabrication et des brevets ont, depuis longtemps, fait l'objet d'efforts conséquents de la part de la DST puis de la DCRI, mais la promotion d'une politique audacieuse en matière d'intelligence économique se fait toujours attendre. En ce sens, l'actuel désengagement de l'État de l'Adit (Agence pour la diffusion de l'information technologique)²³ soulève de nombreuses questions. Créée en 1992, la structure avait pour mission de mettre en œuvre une politique nationale d'intelligence économique. Transformée en 2003 en société anonyme détenue par l'État, elle fait actuellement l'objet de profondes restructurations dans le but de s'imposer au niveau européen. La création d'une agence

23. Le lecteur consultera avec profit le site internet de l'Adit : <http://www.adit.fr/>

française de l'information ouverte à destination des acteurs économiques, pourtant au cœur du projet de 1992, semble s'éloigner au profit de considérations brumeuses, faute d'orientations politiques claires²⁴.

L'absence d'un tel outil constitue une importante carence à laquelle il faudra remédier [**Proposition n° 32**], car si les grandes entreprises disposent de leur propre service d'intelligence économique ou recourent à des intervenants privés, les PME-PMI ne bénéficient pas des moyens suffisants pour se défendre et/ou s'internationaliser.

Un effort majeur doit être réalisé à leur attention, notamment au niveau local où l'on déplore une dispersion des actions en raison d'un manque de coordination et d'accompagnement par l'État. Les préfets devront donc veiller à pallier cette carence. [**Proposition n° 33**]

24. Certes, le projet d'ouverture du capital avait été initié en 2001 ; il reste que depuis dix ans, faute d'orientation claire, cette privatisation s'apparente à une démission de la part du gouvernement actuel.

La SDIG pourrait pour sa part jouer un rôle non négligeable en accompagnement des services déconcentrés de la DGSI dans leur activité de veille économique. [**Proposition n° 34**]

Par ailleurs, la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 32 de la LOPPSI rend plus aigu le besoin de réglementation des activités des entreprises privées prestataires de services en matière d'intelligence économique. Une loi pour encadrer ces pratiques devra être votée, elle abordera également les règles déontologiques s'appliquant aux retraités des services de renseignement. [**Proposition n° 35**]

Enfin, en dehors du développement de l'Adit, tout sera mis en œuvre pour que voie le jour une agence européenne de protection du patrimoine économique, l'échelle de plus en plus pertinente pour ces thématiques. [**Proposition n° 36**]

Cette ultime partie a démontré la singularité de chaque service, laquelle singularité requiert un traitement spécifique, une prise de conscience des particularités inhérentes à chacune de ces administrations essentielles à la vie de l'État. A nouveau, seule une loi sur le renseignement atténuerait le caractère impressionniste de notre « communauté du renseignement » et inscrirait la France au rang des grandes démocraties qui, loin de prôner quelque absolue transparence, reconnaissent la vitale nécessité de l'existence d'une part de secret dans le fonctionnement de l'État afin d'assurer sa sécurité, sans rien céder aux exigences démocratiques.

Les présentes préconisations supposent évidemment une discussion à laquelle participeraient les représentants de la Nation, du gouvernement et les membres des services eux-mêmes. La norme ne saurait s'imposer « d'en haut », mais doit faire l'objet d'une coproduction. La communauté du renseignement ne s'arrête pas aux seuls services.

CONCLUSION

Le projet présenté souhaite allier pragmatisme et claire conscience des impératifs démocratiques. La réflexion du GERR a été guidée par le constant souci de ne pas alourdir l'exercice des missions des services de renseignement, de ne pas les enfermer dans un carcan administratif et de ne pas les priver de l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de leur tâche. Il s'agit tout au contraire de fournir un cadre idoine à ces serviteurs de l'État qui, bien qu'œuvrant dans l'ombre, ne doivent pas le faire dans l'opacité.

Le texte prévoit les éléments indispensables pour guider les futures discussions entre le prochain chef de l'État, les représentants de la Nation et des services eux-mêmes, préalables à l'établissement des textes de lois qui mettront en œuvre la rénovation de cet appareil administratif éminemment stratégique.

Plusieurs défis demeurent pourtant en suspens : ils renvoient notamment à l'intérêt qu'éveillera la question du renseignement chez les responsables politiques et au choix des hommes et des femmes qui seront placés à la tête des services (la loyauté doit ici se conjuguer à une incontestable compétence).

En sus, toute réforme induit des coûts qui, en période de rigueur économique, ne peuvent être jugés superflus. Pour autant, dans le cadre de ce projet, les investissements à réaliser se révèlent relativement peu conséquents en comparaison des avantages escomptés en terme d'efficacité des services. Un attentat déjoué, la lutte contre la prolifération, contre les ingérences étrangères, sont autant d'éléments non quantifiables, dont la valeur ne peut se résumer à un coût.

Enfin, nul ne pourra faire l'économie d'un débat sur le rôle que doit jouer l'Union européenne dans ces sphères éminemment sensibles. Doit-on promouvoir l'émergence d'un service européen, favoriser une intégration des

services nationaux ou se contenter de rechercher une meilleure coordination ? Dans quelles conditions accroître la collaboration entre les États ?

En cette matière, comme dans le domaine institutionnel, le renseignement joue un rôle de révélateur des ambitions politiques pour la Nation.

Ce document a pour principal objectif de susciter un débat public autour de la thématique du renseignement ; si vous souhaitez réagir, vous pouvez nous adresser un message à l'adresse : commentaires.gerr@gmail.com

RÉSUMÉ DES 36 PROPOSITIONS

Mesures d'ordre général

- Vote d'une loi créant un corps juridique à la « communauté française du renseignement » et précisant les modalités de coordination et de contrôle des services spécialisés ;
- Reconfiguration du Conseil national du renseignement et du rôle du Coordonnateur national ;
- Création d'un Secrétariat général du renseignement rattaché au Premier ministre ;
- Elargissement de la composition de la Délégation parlementaire au renseignement ;
- Création d'un Comité de suivi des services de renseignement placé auprès de la DPR et chargé du contrôle effectif des activités de renseignement ;
- Reconfiguration et élargissement des missions de l'Académie du renseignement ;

- Efforts accrus pour une mobilité au sein de la fonction publique des membres des services ;
- Formation par l'Académie des primo-accédants aux services de renseignement ;
- Structuration d'un réseau d'experts et d'universitaires, interlocuteurs privilégiés des services ;
- Développement d'une culture nationale du renseignement ;
- Développement des études de renseignement ;
- Nomination des directeurs de service pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois ;
- Organisation de la communication des services de renseignement.

Mesures à destination des services

- Evaluation de la réforme de juin 2008 portant création de la DCRI ;
- Création d'une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- Ouverture du recrutement de la DGSI ;

- Efforts accrus concernant le recrutement et la formation des membres de la Sous-direction à l'information générale ;
- Coordination renforcée des préfets en matière de renseignement intérieur ;
- Définition d'un protocole d'accord entre la SDIG et la DGSI ;
- Intégration de la DRPP à la SDIG avec maintien d'une autorité partagée du préfet de police sur ce service ;
- Retrait de la compétence de lutte contre l'immigration clandestine à la DRPP ;
- Restauration de la compétence générale de la gendarmerie nationale ;
- Meilleure gestion des ressources humaines de la DGSE et structuration d'un réseau d'experts ;
- Création d'un vivier commun à la DGSE et la DGSI ;
- Efforts concernant le recrutement à la DRM et ouverture de celui-ci ;
- Reconnaissance de la spécificité militaire de l'action de la DRM ;
- Stabilisation du budget de la DRM ;

- Rapprochement de la DRM des lieux décisionnels parisiens ;
- Evaluation concernant l'activité de la DPSD ;
- Renforcement du rôle défensif des services de renseignement en matière économique ;
- Réflexion sur l'évolution de l'Adit et création d'une Agence française de l'information ouverte en matière économique ;
- Renforcement de la coordination des préfets en matière d'intelligence économique ;
- Accompagnement par la SDIG des efforts déployés par les services déconcentrés de la DGSJ en matière de veille économique ;
- Vote d'une loi encadrant les activités privées d'intelligence économique ;
- Création d'une Agence européenne de protection du patrimoine économique.

Jean-Jacques Urvoas
Floran Vadillo

Réformer les services de renseignement français

Depuis 2007, Nicolas Sarkozy a initié plusieurs réformes en matière de renseignement. Sous prétexte d'amélioration, elles se sont trop souvent affranchies des règles fondamentales de la démocratie.

Jean-Jacques Urvoas et Florian Vadillo dressent le bilan critique de cette politique et proposent plusieurs pistes de réflexion pour concilier efficacité du renseignement et impératifs démocratiques.

www.jean-jaures.org

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-017-5
© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : Martine Savina
Achevé d'imprimer par l'imprimerie Atrois
AVRIL 2011

ISBN : 978-2-36244-017-5
6 €