

LE CONSEIL NATIONAL DU RENSEIGNEMENT : UNE PRESIDENTIALISATION SANS JUSTIFICATION

Floran Vadillo

Doctorant allocataire de recherches SPIRIT (Sciences Po Bordeaux)

Le 8 décembre 2009

Synthèse

Par un arrêté daté du 23 juillet 2008, le Président de la République a complété la structure élyséenne chargée de la gestion des problèmes de sécurité en créant le Conseil national du renseignement. Il a nommé à sa tête le diplomate Bernard Bajolet.

La création du CNR fait directement suite à la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, en juin 2008, qui a mis à l'honneur les activités de renseignement (accentuant de ce fait les orientations dégagées par le précédent Livre blanc sur la Défense de 1994). Plus généralement, le CNR s'insérera dans une réforme plus large des institutions compétentes, avec la création du Conseil de défense et de sécurité nationale prévue par la Loi de programmation militaire 2009-2014 et qui interviendra par décret après le vote de celle-ci ; il répond à l'impératif de modernisation des méthodes de travail et de coordination des différents services de renseignement. Bernard Bajolet va devoir s'atteler à créer une véritable « communauté française du renseignement » à l'instar de ce qui existe depuis longtemps dans les pays anglo-saxons ; il devra œuvrer à dépasser la simple juxtaposition de services concurrents au profit d'interconnexions fructueuses et nécessaires pour répondre aux nouvelles menaces ; il devra aider à abandonner définitivement le schéma élaboré pendant la Guerre Froide pour s'adapter aux nouvelles conditions de défense des intérêts de la nation.

En réalité, la mission fixée à cette nouvelle structure vise à hiérarchiser l'action des différents services et à relayer les instructions présidentielles. Avec la création du CNR, la marginalisation du Premier ministre en matière de renseignement est officialisée. Parodiant l'organisation des Etats-Unis en matière de sécurité intérieure et extérieure, le dispositif français conduit à une concentration des pouvoirs dans les mains du Président de la République. Au final, cette presidentialisation expose imprudemment la fonction de chef de l'Etat et multiplie les entorses au principe démocratique de responsabilité politique.

La création d'un portefeuille de Secrétaire d'Etat au renseignement, en s'inspirant par exemple du modèle espagnol, permettrait au Président de la République de continuer à exercer ses prérogatives,

sans exclure le Premier ministre, et favoriserait un meilleur contrôle parlementaire des activités de renseignement.

L'amélioration de la coordination entre les services, objectif affiché par cette modification institutionnelle, est sans aucun doute digne d'intérêt. Il reste que le dispositif mis en place depuis 2008 n'est guère satisfaisant : soit, en réalité, la nomination du coordonnateur national du renseignement est inutile, ce que l'on ne peut présumer ; soit, et là est évidemment le sens des décisions prises à l'Élysée, c'est un simple conseiller du Président de la République, sans autorité hiérarchique officielle sur plusieurs milliers d'agents, qui se voit confier des fonctions opérationnelles majeures. C'est, encore une fois, une illustration de ce que Nicolas Sarkozy administre la France à sa manière, sans véritable concertation et sans égards pour la tradition républicaine

Note
intégrale

Par un arrêté daté du 23 juillet 2008 et publié au *Journal officiel de la République française* le 6 août, le Président de la République a doté l'Élysée d'un nouveau conseiller : le coordonnateur national du renseignement (CNR), dont le titulaire est Bernard Bajolet, ancien ambassadeur de France en Algérie et en Irak. La création du Conseil national du renseignement, à la tête duquel M. Bajolet est nommé, fait directement suite à la publication du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de juin 2008. Aux quatre piliers traditionnels de la Défense (dissuasion, protection, prévention et intervention), est venu s'ajouter celui de la « connaissance et de l'anticipation » ou, en des termes plus prosaïques, les activités de renseignement. Loin de l'absolute novation annoncée, il s'agit d'une accentuation des idées directrices déjà mises à l'honneur par le précédent *Livre blanc sur la Défense*, en 1994. Néanmoins, cette fois-ci, la priorité affichée s'accompagne de réels moyens budgétaires (alors que les effectifs des armées ont connu une cure d'amaigrissement) et d'une reconnaissance institutionnelle éclatante, avec le CNR.

Plus généralement, le coordonnateur national du renseignement s'insérera dans le dispositif du Conseil de défense et de sécurité nationale prévu par la Loi de programmation militaire 2009-2014. Parodiant l'organisation états-unienne en matière de sécurité intérieure et extérieure¹, le dispositif français conduit à une concentration indue des pouvoirs dans les mains du Président de la République.

1 - UNE NECESSAIRE COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

La création du CNR répond à l'impératif de modernisation des méthodes de travail et de coordination des différents services de renseignement. En effet, si de substantiels progrès ont été réalisés en la matière, les services ont trop souvent tendance à ne pas communiquer entre eux et à poursuivre des objectifs identiques de manière solitaire. La création par Pierre Joxe de l'UCLAT (unité de coordination de la lutte anti-terroriste), en octobre 1984, avait amorcé un début de réponse au problème.

Bernard Bajolet devra ainsi s'atteler à la création d'une véritable « communauté française du renseignement » à l'instar de ce qui existe depuis longtemps dans les pays anglo-saxons ; il devra

¹ Le National Security Council.

œuvrer à dépasser la simple juxtaposition de services concurrents au profit d'interconnexions fructueuses et nécessaires pour répondre aux nouvelles menaces ; il devra aider à abandonner définitivement le schéma élaboré pendant la Guerre Froide pour s'adapter aux nouvelles conditions de défense des intérêts du pays.

Néanmoins, on peut redouter que cette coordination se fixe pour principal but la lutte antiterroriste, au détriment d'autres missions. Certes, il s'agit d'une préoccupation majeure et, grâce à la compétence des administrations du renseignement, la France n'a pas connu un seul attentat depuis 1996 ; à titre d'exemple, depuis les attentats du 11 septembre 2001, pas moins d'une quinzaine de projets terroristes a été déjouée.

Si le dispositif méritait des améliorations, on ne s'attendait pas pour autant à une telle révolution. Or, l'orientation antiterroriste semble primer sur les autres questions stratégiques alors même que les missions de la DGSE², la DCRI³, la DRM⁴, la DPSD⁵, la DNRED⁶ ou Tracfin⁷ couvrent un champ beaucoup plus large (les missions traditionnelles de renseignement, le renseignement militaire, l'Intelligence économique dont le Haut Responsable, Alain Juillet, a été remercié en avril 2009, et dont on attend toujours que le CNR se préoccupe). C'est d'ailleurs ce point qui a justifié les inquiétudes formulées en août 2008 par le général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, notamment au sujet de la DRM censée fournir des renseignements opérationnels dans le cadre d'actions militaires. Il serait dommageable qu'une bonne intention ne se transforme en handicap pour les services qui ne sont pas uniquement, voire pas du tout, positionnés sur cette problématique.

2 - QU'ENTEND-ON PAR « COORDINATION » DU RENSEIGNEMENT ?

Les termes de la lettre de mission adressée par le Président de la République à « son » coordonnateur du renseignement ne doivent rien au hasard⁸ ; ils constituent un bel exemple de reprise textuelle des formules présentes dans le *Livre blanc sur de la défense et de la sécurité nationale*.

Le Chef de l'Etat attend que le coordonnateur oriente, définisse et hiérarchise l'action des services mais également qu'il serve de courroie de transmission pour les directives présidentielles. Pour ce faire, il dispose de l'évidente confiance du Président de la République (matérialisée, entre autres, par son installation au 14 de la rue de l'Elysée, à proximité du Palais), et de réelles compétences liées à

² Direction générale de la sécurité extérieure, succède au SDECE en 1982.

³ Direction centrale du renseignement intérieur résultant de la fusion de la DST (Direction de la surveillance du territoire) et d'une partie de la DCRG (Direction centrale des renseignements généraux, les « RG ») en juillet 2008.

⁴ Direction du renseignement militaire créée en 1992 par Pierre Joxe suite aux carences du renseignement militaire révélées par la première Guerre du Golfe.

⁵ Direction de la protection et de la sécurité de la défense, succède à la Sécurité Militaire en 1981.

⁶ Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières.

⁷ Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, la cellule française de lutte anti-blanchiment créée en 1990.

⁸ Lettre consultable sur le site internet du *Point* (<http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2008-10-14/exclusif-le-texte-integral-de-la-lettre-de-mission-de-bernard/1648/0/282184>).

ses précédentes affectations. Cependant, certaines embûches sont d'ores et déjà posées sur son chemin : en premier lieu, l'articulation avec le Secrétaire général de l'Elysée, Claude Guéant, sous l'autorité duquel le coordonnateur est placé, devra être précisée ; le poste de conseiller pour les affaires intérieures n'a pas disparu de l'organigramme élyséen et le conseiller diplomatique, Jean-Jean-David Levitte, aura également un droit de regard sur certains domaines (il dispose, pour ce faire, de moyens plus étoffés que Bernard Bajolet⁹). Première traduction de cet état de fait : l'état-major du CNR se réduit comme une peau de chagrin ; seuls quatre cadres civils et militaires ainsi qu'une petite équipe d'une quinzaine de personnes¹⁰ sont censés superviser l'activité de plus de 10 000 personnes ! Tout semble indiquer que le CNR va se cantonner aux questions budgétaires¹¹ qui, bien qu'étant primordiales, ne constituent pas des orientations stratégiques en soi.

Enfin, les services eux-mêmes ont une conception fluctuante des fonctions du CNR : à la DRM on considère que « *sa fonction est de hiérarchiser les priorités et de répartir les responsabilités, mais il ne doit pas entrer dans la direction des opérations* » ; à la DGSE, on précise : « *il donne l'impulsion, mais il n'est pas chargé de la direction opérationnelle des services* » (ce que le haut fonctionnaire reconnaît sans difficulté¹²) ; la DCRI évoque, de son côté, un « *interlocuteur* »¹³. La force d'inertie des services demeure suffisamment forte pour entraver les meilleures volontés du monde. L'élément permet de souligner que toute coordination du renseignement devrait faire l'objet de discussions approfondies avec les services, c'est-à-dire ceux qui vont devoir faire vivre ces nouvelles règles.

3 - PLUS QU'UNE COORDINATION, UNE PRESIDENTIALISATION CONTESTABLE DU RENSEIGNEMENT

Le Coordonnateur national du renseignement vient enterrer le CIR (comité interministériel du renseignement) jusqu'alors placé sous l'autorité du Premier ministre¹⁴, au sein du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) dont le périmètre d'action est sérieusement menacé depuis plusieurs années.

En effet, l'ordonnance du 7 janvier 1959 confiait au Premier ministre le soin d'animer la coordination entre les différents services de renseignement et de sécurité ; puis, le décret du 17 octobre 1962 a créé le Comité interministériel de renseignement (CIR) chargé de rédiger un plan gouvernemental de renseignement que le Premier ministre soumettait à l'approbation du Président. Le dispositif, tombé

⁹ Cf. la Déclaration de B. Bajolet devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/08-09/c0809047.asp>)

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Propos rapportés dans l'article de Laurent Zecchini, « Renseignement : l'ambitieuse révolution », *Le Monde*, 26 décembre 2008.

¹⁴ Ce point a du reste été expressément confirmé par B. Bajolet devant l'Assemblée nationale (*ibid.*). Le nouveau CNR affirme : « *depuis la mise en place de la cellule, nous avons en quelque sorte fait table rase du passé et recréé des groupes géographiques ou thématiques qui succèdent aux groupes thématiques qui existaient dans le cadre de l'ancien Comité interministériel du renseignement* » ; or, le Préfet Pautrat, au cabinet de Michel Rocard, avait précisément mêlé groupes thématiques et groupes géographiques dès 1989. Rien de véritablement neuf en somme.

en désuétude, a été ranimé par le décret du 20 avril 1989, élaboré par le cabinet de Michel Rocard¹⁵, et qui reprend les grandes lignes fixées dès 1962. Jean-Pierre Raffarin, en 2004, a également tenté de réactiver ce mécanisme.

Avec la création du CNR, la marginalisation du Premier ministre en matière de renseignement est officialisée. En effet, plusieurs facteurs se combinent : nul besoin de rappeler qu'en France le Président de la République exerce des pouvoirs que la Constitution ne lui octroie pas explicitement comme l'a démontré le Professeur Pierre Avril ; en matière de renseignement, en particulier, alors même que le Premier ministre est doté d'outils tels que le CIR ou encore le rattachement des services de renseignement et de sécurité aux ministres de l'Intérieur et de la Défense, l'autorité du Président de la République, hors période de cohabitation, s'exerce sans partage dans ces domaines régaliens (grâce à la soumission des responsables concernés).

Nicolas Sarkozy a vite saisi l'importance stratégique de ces compétences et services : en juillet 2008, il a impulsé la création de la DCRI et placé à sa tête Bernard Squarcini, un fidèle. Par la suite, il a procédé au remplacement du très chiraquien patron de la DGSE, Pierre Brochand, pour nommer à sa place Erard Corbin de Mangoux, ancien conseiller élyséen pour les affaires intérieures et ancien collaborateur au conseil général des Hauts-de-Seine (les mouvements au sein de la direction générale se poursuivent d'ailleurs dans le même sens).

Certains, Nicolas Sarkozy en premier, ont dénoncé cette hypocrisie de l'exercice du pouvoir sous la Vème République qui concentre les prérogatives les plus importantes dans les mains du chef de l'Etat, irresponsable pour la durée du mandat¹⁶ ; toutefois, au lieu de réformer la Constitution pour déchirer ce voile de mensonges et doter le Président de la République d'une véritable responsabilité politique, Nicolas Sarkozy préfère exercer au grand jour tous les pouvoirs acquis par le chef de l'Etat depuis 1958, et accentuer la marginalisation du Premier ministre. L'hypocrisie est dissipée mais la fonction présidentielle est directement exposée et la clef de voûte des institutions pourrait, en cas de scandale comparable à celui du *Rainbow Warrior*¹⁷, être durablement atteinte.

Un dispositif de coordination du renseignement plus démocratique pourrait être envisagé, sans aller jusqu'à instituer le Premier ministre en acteur central du renseignement, comme Michel Rocard l'avait un temps imaginé. Il conviendrait en premier lieu de revenir sur la décision gaullienne de 1966 qui avait retiré le SDECE (l'actuelle DGSE) de la tutelle du Premier ministre pour le placer sous l'autorité du ministre de la Défense. On pourrait également procéder à la création d'un portefeuille de Secrétaire d'Etat au renseignement, en s'inspirant du modèle espagnol. Dans les deux cas, le Président de la République exercerait toujours les pouvoirs qu'il possède aujourd'hui sans exclure le Premier ministre, l'activité de renseignement gagnerait une administration ministérielle apte à agir

¹⁵ Sur les circonstances de cette « réanimation », cf. Floran VADILLO, « Personnalisation et pratiques du pouvoir dans le monde du renseignement et de la sécurité. Une réaction à la marginalisation du Premier ministre dans les questions de sécurité : Michel Rocard et la primoministrialisation du renseignement », *La Revue administrative*, Paris, PUF, n°369, mai 2009, p. 307-315.

¹⁶ Cf. les propos de Pierre Avril rapportés par Olivier POGNON, « Les constitutionnalistes sceptiques sur la cohérence des projets sarkozystes », *Le Figaro*, 14 janvier 2006. Se reporter également à Guillaume PERRAULT, « Guy Carcassonne : « Une pratique classique sous la Ve, que nous avons oubliée » », *Le Figaro*, 26 mai 2007.

¹⁷ Navire de l'association écologiste Greenpeace coulé en juillet 1985 par les services secrets français afin de protéger le bon déroulement de la campagne d'essais nucléaires menée par la France.

pour le mieux, la question du contrôle parlementaire des activités de renseignement s'en trouverait simplifiée et, enfin, les services jouiraient d'une certaine reconnaissance publique (« réconcilier le renseignement avec la nation », selon le CNR) qui leur fait encore défaut.

Au final, l'idée d'améliorer la coordination entre les services contribuant aux activités de renseignement est louable. Le dispositif mis en place depuis 2008 n'est guère satisfaisant, à divers niveaux. Le renseignement nécessite autre chose qu'une volonté de puissance comme principe coordonnateur.