

Réformer l'État sous contrainte : la tragique utilité du terrorisme international

Floran Vadillo

Floran Vadillo, directeur du conseil Sécurité intérieure de la société Sopra Steria est également chercheur associé au Centre Montesquieu de recherche politique (CMRP, université de Bordeaux). Il retrace ici l'évolution des différents services de renseignement et nous explique comment, depuis le début des années soixante-dix, le terrorisme a conduit l'État à faire évoluer son organisation et sa législation.

Par son essence même, le terrorisme suscite une profonde émotion qui obère notre recul critique¹. Vécu comme une menace radicale et omniprésente, une cause de traumatisme pour le corps social, mais aussi une mise sous pression de notre droit, de notre dispositif judiciaire et de sécurité, il ne laisse guère percevoir l'aiguillon qu'il incarne dans la réforme de l'État.

En effet, par son actualité dramatique non démentie depuis plus de quarante ans, il a conduit l'État à rationaliser son organisation orientant celle-ci vers plus d'efficacité administrative, mais aussi à orchestrer une modernisation de ses

techniques, notamment policières.

Mais, pour ce faire, les élites politico-administratives ont d'abord dû dépasser leurs traditionnels schèmes et routines qui les empêchaient de saisir l'émergence d'un nouveau type de menace aux effets structurants pérennes. Or, pareille entreprise s'est étendue sur près de dix années et ne s'est accomplie, à l'orée des années 1980, qu'en raison de l'accroissement exponentiel des faits terroristes. En définitive, jamais phénomène de sécurité n'aura eu un tel impact sur la machine étatique, un impact hélas en grande partie bénéfique².

1 Cet article poursuit la réflexion engagée dans une précédente contribution : "Du terrorisme en démocratie", *Sécurité & Stratégie, revue des directeurs sécurité d'entreprise*, septembre 2015, n° 20, p. 5-13.

2 En ce qui concerne les excès de la lutte contre le terrorisme, le lecteur pourra se reporter à Constant BERT, Guillaume FARDE, Tristan FOVEAU et Florian VADILLO, « Projet de loi Collomb: l'injustifiable agonie de nos droits », *L'Hétairie*, note n°2, 22 septembre 2017, 15p.

Une nouveauté qui dérange : la tardive prise en compte du terrorisme par l'État

Au début des années 1970, la guerre froide semblait le seul horizon mental pertinent en matière de sécurité. En effet, par ses manifestations directes et indirectes, elle paraissait être à la source de l'entier spectre de la menace.

Dans ce contexte, l'émergence du terrorisme lié au conflit israélo-palestinien aurait pu troubler cet ordonnancement si elle n'avait précisément constitué une trop grande nouveauté, une dissonance cognitive, que les responsables politiques et administratifs se sont empressés de réduire³ pour ne pas être contraints de modifier leur perception de la menace ou leurs modes d'action.

En ce sens, la tragique prise d'otages lors des Jeux olympiques de Munich en 1972⁴, si elle a constitué un événement médiatique d'une rare intensité, n'a guère été interprétée comme les prémises d'une nouvelle menace qui, dans son mode opératoire plus que dans son origine, perdurerait. En effet, l'ensemble des puissances occidentales ne s'estiment alors pas concernées et pensent uniquement jouer le rôle de théâtre de règlements de comptes auxquels elles sont étrangères.

La France n'échappe pas à cette nouvelle configuration et certains attentats, même s'ils procèdent de conflits dont elle n'est pas partie prenante, touchent directement sa population. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, on

pourra, à ce titre, citer les actions perpétrées par le terroriste international Carlos : le 15 septembre 1974, dans le contexte de la prise d'otages à l'ambassade de France à La Haye, ce dernier lance une grenade au Drugstore de Saint-Germain-des-Prés dont l'explosion provoque la mort de deux personnes. Le 19 janvier 1975, le Vénézuélien réalise une prise d'otages à l'aéroport d'Orly et parvient à échapper aux policiers. Au cours de la même année, Carlos multiplie les attentats ; en juin, il assassine même deux policiers de la DST. De même, l'attentat de la rue Copernic, le 3 octobre 1980, fait quatre morts.

Bien que l'épisode de la prise d'otages d'Orly marque, selon Michel Aurillac⁵ (directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur entre 1974 et 1976), l'éveil des consciences à la thématique du terrorisme international, la position des autorités gouvernementales françaises ne varie guère : elles se refusent à considérer la nouveauté de cette menace et à mobiliser les moyens de la combattre alors même que l'État s'avère démuné. Gilles Ménage, grand ordonnateur des questions de sécurité sous la présidence de François Mitterrand, évoque ainsi « *des logiques étrangères à nos modes de pensées et qu'on ignore, faute d'avoir eu à les affronter*⁶ ».

Face à l'intensité du conflit au Proche-Orient, les pays européens tentent néanmoins une action diplomatique classique et entreprennent notamment de reconnaître en Yasser Arafat un interlocuteur de poids. Valéry Giscard d'Estaing accomplit ce geste dès 1979, avant d'être imité par ses homologues européens lors du sommet de Venise en juin 1980. Or, ce faisant, les chefs d'État occidentaux s'insèrent au cœur de rivalités

3 A ce sujet, lire : Marie-Amélie MARTNIE et Pascale LARIGAUDERIE, « Coût cognitif et voies de réduction de la dissonance cognitive », *Revue internationale de psychologie sociale*, avril 2007, tome 20, p. 5-30.

4 Le 5 septembre 1972, alors que se déroulaient les Jeux olympiques d'été à Munich, des membres de l'équipe israélienne furent pris en otages par des Palestiniens. La prise d'otages se solda par le décès de onze Israéliens.

5 Entretien du 3 mai 2011 avec Michel Aurillac.

6 In Gilles MÉNAGE, *L'œil du pouvoir III, Face au terrorisme moyen-oriental, 1981-1986*, Paris, Fayard, 2001, p. 107.

byzantines dont ils ne maîtrisent pas les conséquences : personne ne conçoit en effet qu'un rôle de temporisation puisse conduire à faire de puissances, jusque alors tierces, de véritables cibles.

Au contraire, comme évoquée précédemment, cette dissonance cognitive est minorée et les décideurs politiques cèdent à la « dépendance au sentier⁷ », c'est-à-dire qu'ils privilégient les modes de pensées et d'actions auxquels ils sont habitués. Ainsi que l'analyse à nouveau Gilles Ménage : « *le pire est que nous avons [...] assez peu conscience de cet état d'ignorance⁸* ». Jean François-Poncet, secrétaire général de l'Élysée de 1976 à 1978, puis ministre des Affaires étrangères jusqu'en 1981, abonde en ce sens et concède pudiquement un « délai de réaction »⁹.

L'assassinat de Louis Delamare, ambassadeur de France au Liban, le 4 septembre 1981, apparaît rétrospectivement comme une mutation décisive de la menace en ce qu'il s'assimile à un châtement infligé à la France en raison de ses activités diplomatiques. Pour la première fois, le pays est directement visé. L'année 1982 confirme cette mue puisque les attentats contingents (ceux du terroriste Carlos après l'arrestation de ses deux partenaires Magdalena Kopp et Bruno Bréguet, ou ceux de l'ASALA¹⁰ contre des intérêts turcs), se combinent aux menées subversives liées à la

présence française au Moyen-Orient. Dans ce dernier cas, se détachent en particulier les FARL¹¹ et le groupe Abou Nidal qui visent la population française de manière aveugle ; c'est le cas lors de l'attentat de la rue des Rosiers, deux terroristes lancent une grenade et tirent sur la foule, le 9 août 1982. L'émotion suscitée est sans précédent.

Si dans les années 1970, la faible réaction des autorités politiques face au terrorisme d'extrême-gauche trouvait en partie son fondement dans le choix de cibles symboliques et la volonté de ces groupes de s'attirer la bienveillance d'une partie de la population¹² (lutte contre l'État oppresseur, lutte contre le capitalisme), à l'opposé, les terroristes internationaux souhaitent instiller une peur tenace au sein de la population visée¹³. La brutalité inégalée des attentats perpétrés impose aux autorités gouvernementales une soudaine prise de conscience et une inscription – quelque peu chaotique – de la lutte antiterroriste sur leur agenda.

En outre, la décennie 1980 préside à une considérable augmentation du phénomène terroriste international : alors qu'en 1971 seuls 20 groupes terroristes existaient, on en compte 60 en 1988¹⁴ ; par ailleurs, l'Europe incarne le théâtre d'actions privilégiées de ces derniers puisqu'elle subit, en 1986, 35 à 50% des attentats recensés dans le monde, contre 30% en 1980¹⁵. Le Moyen-Orient

7 *Sur ce principe, on se référera à l'article de Bruno PALIER et Giuliano BONOLI, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », Revue française de science politique, 1999, n°3, 1999, p. 399-420. Les auteurs y développent une intéressante analyse de la notion de « dépendance au sentier » et de ses limites.*

8 *In Gilles MÉNAGE, L'œuf du pouvoir III..., op. cit., p. 109. L'homme dévoile également que, lors des réunions consacrées à l'antiterrorisme, le terrorisme interne éclipsait celui en provenance du Moyen-Orient.*

9 *Entretien du 21 septembre 2011 avec Jean François-Poncet.*

10 *Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie.*

11 *Fractions armées révolutionnaires libanaises.*

12 *In Didier BIGO et Daniel HERMANT, « Simulation et dissimulation : les politiques de lutte contre le terrorisme en France », Sociologie du travail, 1986, n°4, p. 510, ou encore « Dissuader le terrorisme ? », Esprit, novembre 1986, p. 22.*

13 *Comme le résumait à l'époque Edwy PLENEL, in La France et le terrorisme : la tentation du sanctuaire », Politique étrangère, 1986, n°4, p. 923 : « sur la longue durée, les assassinats perpétrés par Action directe, aussi dramatiques soient-ils, ne pèsent pas autant sur la politique gouvernementale que ne le font les « messages » violents du terrorisme international »*

14 *In Rémy PAUSTRAT, « Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance », in Le Débat, janvier-mars 1992, n°68, p. 160.*

15 *Chiffres cités in Dominique MOÏSI, « Les démocraties à l'épreuve des terrorismes », Politique étrangère, 1986, n°4. La même référence vaut pour les statistiques qui suivent.*

demeure la principale source du terrorisme international (en 1984, 50% des attentats dans le monde présentaient un lien avec cette région).

Au demeurant, « *la France a le douteux privilège de regrouper sur son territoire toutes les formes de terrorisme (révolutionnaire, nationaliste, diplomatique)*¹⁶ ». Car le terrorisme interne connaît au même moment un regain d'activité après l'échec des discussions politiques qui auront finalement permis sa radicalisation ou sa renaissance.

En définitive, face à la recrudescence des attentats et des victimes induites, les responsables politico-administratifs, après dix années de réticence ou d'incrédulité, finissent par prendre conscience de la nouvelle configuration de la menace. Ce n'est donc qu'au début des années 1980 que cette mue s'effectue, dans la précipitation et la plus grande désorganisation. Cet état de fait explique l'impréparation du dispositif de sécurité de lutte contre le terrorisme et ses tâtonnements au moment d'organiser une réponse à la hauteur du défi posé.

Les bégaiements de l'État face au terrorisme

À l'aube des années 1970, le dispositif de sécurité en matière de lutte antiterroriste se révèle désorganisé, impréparé à tout le moins¹⁷. Nombreux

sont les services de sécurité et de renseignement qui pourraient être qualifiés pour intervenir en ce domaine à l'instar de la Direction de la surveillance du territoire (DST), la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la Direction des renseignements généraux de la Préfecture de Police au même titre que la police judiciaire, la Gendarmerie nationale (au travers de ses brigades ou services spécialisés, tel le GIGN) ou le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE). On observe par conséquent une grande dispersion des moyens à l'égard d'une menace jugée non prégnante, notamment en raison du désintérêt qu'elle suscite chez les autorités gouvernementales.

Statutairement, le SDECE est qualifié pour agir à l'étranger, pour détecter et éliminer les menaces qui pèsent sur la France, dont les menaces terroristes. Néanmoins, le service n'a pas investi la thématique et ne brille guère par ses compétences en la matière, comme le reconnaissent aujourd'hui Michel Roussin¹⁸ (directeur du cabinet d'Alexandre de Marenches de 1977 à 1981), Pierre Marion (successeur d'Alexandre de Marenches à la tête du service)¹⁹, ou l'amiral Lacoste (directeur général de la DGSE de 1982 à 1985)²⁰.

Au sujet de la DST, Jean-François Clair, ancien sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste de 1983 à 1997, puis directeur adjoint du service

16 Ibid., p. 917.

17 Thomas BAUSARDO, « Les coopérations internationales des États européens dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle – 1939) », *Mémoire de master 2, sous la direction d'Oliver Forcade, Université Paris-Sorbonne, 2010-2011*, p. 164 et sqq., retrace les premiers efforts réalisés par les services policiers afin de répondre au défi terroriste (principalement anarchiste et balkanique).

18 « Nous n'avons jamais été très bons sur ces affaires » de terrorisme moyen-oriental, entretien du 10 mai 2011 avec Michel Roussin qui, dans un accès de franchise, s'écarte de ses écrits in *Le gendarme de Chirac*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 93.

19 In Pierre MARION, *La mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 22, 47 et 125. Il aurait en particulier envisagé la création d'une sous-division antiterroriste et publié un mémorandum à l'attention du Président de la République intitulé *Le terrorisme appliqué à la France : analyse et esquisse d'une stratégie*.

20 In « L'amiral Lacoste et le renseignement : solidarité et transmission des savoirs », in Sébastien LAURENT (dir.), *Les espions français parlent : archives et témoignages inédits des services secrets français*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 561. Assertion confirmée par Gilles MÉNAGE, op. cit., tome III, p. 110.

jusqu'en 2007, livre le témoignage suivant : « jusqu'au début des années soixante-dix, le service s'est presque exclusivement occupé de contre-espionnage (sauf pendant la guerre d'Algérie). Aucune structure spécifique n'est dédiée au terrorisme. Avec le développement du terrorisme lié au Proche-Orient, notamment après la prise d'otages de Munich (1972) et les premiers attentats sur notre sol, une division spécialisée sera créée en 1974²¹ ». Toutefois, après l'assassinat par Carlos de deux fonctionnaires de la DST dans un appartement de la rue Toullier, le 27 juin 1975, Marcel Chalet, directeur de la DST, souhaite se séparer du volet « police judiciaire » de son action antiterroriste au profit de la DCPJ, de sorte qu'un tiers des effectifs de la division évoquée par Jean-François Clair rejoint alors les rangs de la PJ²². Le directeur de la DST estime ainsi recentrer son service sur son cœur de métier, le contre-espionnage, tandis qu'il considère le terrorisme comme une « activité relativement marginale²³ ». Le successeur de Marcel Chalet, Yves Bonnet, maintiendra cette position jusqu'en 1983, lorsqu'il devra lutter contre l'ASALA²⁴. En conséquence, en 1982, la section antiterroriste ne compte que cinq permanents que viennent épauler, en cas de nécessité, quinze fonctionnaires affectés à d'autres missions²⁵.

Comme évoqué plus haut, la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) prend donc la charge des enquêtes sur les attentats perpétrés tandis que la recherche de renseignement préventif échoit à la DCRG en raison de sa compétence traditionnelle de lutte contre la subversion politique. Ainsi, la note numéro 643 de la Direction générale de la Police nationale (DGPN), en date du 19 mars 1976, confie-t-elle au service la charge

exclusive de la recherche et de la centralisation du renseignement en matière de terrorisme interne, mais également international lorsque celui-ci n'implique pas des agents d'un État (auquel cas il relève de la compétence de la DST).

Et, de fait, les RG s'intéressent tant au terrorisme basque, breton, corse ou antillais qu'à celui lié à Action directe ou à l'ASALA. Et, au plus fort de la vague terroriste, Paul Roux, directeur central nommé à l'occasion de l'alternance de 1981, déclare consacrer plus de la moitié de son temps au contre-terrorisme... sans doute en raison de l'ampleur du phénomène et du récent intérêt que manifestent les autorités gouvernementales²⁶.

Enfin, parce que les acteurs concernés peinent à saisir l'essence particulière du terrorisme, il n'est pas rare que des services policiers généralistes interviennent dans des affaires terroristes (la Brigade de recherche et d'intervention du commissaire Broussard opérera par exemple lors de la prise d'otages d'Orly en janvier 1975, alors que sa spécialité réside dans la lutte contre la grande criminalité ; autre exemple, la brigade criminelle de Marcel Leclerc se chargera de l'attentat de la rue Copernic). De même, la Gendarmerie nationale, qui ne possède à l'époque aucune filière autonome de renseignement, s'implique dans certains dossiers relevant de son ressort territorial (principalement en matière de terrorisme interne) ou par l'intermédiaire du GIGN, considéré comme un groupe de contre-terrorisme bien qu'il ne possède qu'un versant opérationnel. Cette situation justifie sans doute que deux directives, en date du 13 octobre 1982 et du 10 mars 1983, autorisent la Gendarmerie

21 Entretien du 13 septembre 2007 avec Jean-François Clair.

22 « Jean-François Clair : une carrière au service de la lutte antiterroriste », in Sébastien LAURENT (dir.), op. cit., p. 501-2.

23 In Marcel CHALET et Thierry WOLTON, *Les visiteurs de l'ombre*, Paris, Grasset, 1990, p. 250.

24 In Yves BONNET, *Contre-espionnage : mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann-Lévy, 2000, p. 288.

25 In Éric MERLEN et Frédéric PLOQUIN, *Carnets intimes de la DST : trente ans au cœur du contre-espionnage français*, Paris, Fayard, 2003, p. 357. Il s'agit en réalité des mémoires de Raymond Nart, directeur adjoint de la DST de 1987 à 1997, fortement travaillées et amendées par deux journalistes.

26 Cité in Alain HAMON et Jean-Charles MARCHAND, *Action Directe : du terrorisme français à l'euroterrorisme*, Paris, Seuil, 1986, p. 20.

nationale à créer une cellule terrorisme à la section Opération de la Direction générale.

En substance, l'organisation de la lutte antiterroriste à la fin des années 1970 se caractérise par ses multiples défaillances, sa construction empirique (voire chaotique) et les difficultés de coordination entre des services rivaux (cf. partie III). Pourtant, l'acuité du terrorisme international va conduire les autorités gouvernementales à tout mettre en œuvre pour structurer la réponse de l'État. Or, les caractéristiques de cette menace, très étatisée, proche des logiques d'espionnage, vont contraindre la DST à se restructurer pour appréhender le phénomène : elle ranime, de ce fait, sa division antiterroriste dès janvier 1983 et la dote d'une trentaine de policiers²⁷. Pareille spécialisation fonctionnelle, dans le droit fil de celle édictée en 1976, sera consacrée par la circulaire Franceschi de 1984 qui clarifie plus encore la répartition des tâches entre DCRG et DST : à la première échoit le terrorisme interne, à la seconde l'international. La DGSE, en dépit de ses attributions, se trouve hors-jeu en raison de son absence de compétence judiciaire, du primat accordé au territoire national et d'une faible crédibilité aux yeux des responsables politiques pour cause d'échecs répétés.

Peu à peu, l'activité antiterroriste de la DST va monter en puissance et le service récupèrera ses pleines compétences judiciaires en 1984 à l'occasion d'une affaire impliquant les FARL, affaire que la DCPJ ne souhaite traiter faute d'éléments matériels suffisants²⁸. Ce dossier constitue un véritable point de bascule qui permet à la DST de se muer en un service de contre-espionnage et de

contre-terrorisme (à parité lors de la chute du Mur de Berlin²⁹). La division antiterroriste devient un département en 1986, puis une sous-direction en 1989 ; elle entretient des relations très étroites avec les magistrats traitant de dossiers terroristes et, de la sorte, assoit plus encore son autorité.

Ce point d'histoire administrative démontre que le dispositif antiterroriste français s'est édifié de manière empirique, sous la contrainte des événements et sous la pression du politique. Cette conjonction de facteurs contraint des administrations, marginales dans les préoccupations politiques et méconnues en raison du secret qui les entoure, à se réformer brutalement pour répondre à la crise.

Pour autant, la pression politique et médiatique qui accompagne cette réformation introduit des biais néfastes : avides de succès et de reconnaissance, les services entretiennent une délétère concurrence qui érige la question de leur coordination en objectif cardinal.

L'impérative coordination des bégaiements étatiques

En France, comme dans nombre d'autres pays, les services de renseignement font l'objet d'une spécialisation à la fois fonctionnelle (contre-espionnage, contre-terrorisme, renseignement militaire, douanier, etc.) et géographique (intérieur/extérieur). De fait, un même phénomène peut relever de plusieurs services.

27 In « Jean-François Clair... », *op. cit.*, p. 503.

28 Évolution évoquée plus en détails in « Jean-François Clair... », *op. cit.*, p. 505 et sqq. et conversation téléphonique du 20 octobre 2011. Éléments également évoqués par Yves BONNET, in *Contre-espionnage ...*, *op. cit.*, p. 333.

29 In « Jean-François Clair... », *op. cit.*, p. 509-10 ; confirmé par Raymond Nart in Éric MERLEN et Frédéric PLOQUIN, *op. cit.*, p. 377.

Et si la spécialisation géographique paraît dans ce cas le critère légitime pour déterminer le service compétent, la faible appétence pour la coopération interservices a conduit les autorités à reconnaître, par le passé, un « droit de suite »³⁰ qui s'affranchissait de la géographie pour permettre le traitement de bout en bout d'une affaire par une même administration.

En conséquence, l'histoire des services de renseignement est parcourue par les nombreux exemples de rivalités (principalement dans le domaine du contre-espionnage), parfois rendues publiques mais qui, dans leur expression, n'entraînaient pas de victimes. Or, le terrorisme international change considérablement les paramètres de cette équation dans la mesure où il cherche à meurtrir le corps social en esprit et dans la chair. Subséquemment, la question de la coopération et donc de la coordination des services de renseignement devient prégnante et traitée au niveau politique.

Loin de réaliser une histoire précise de la coordination de la lutte contre le terrorisme, nous avons fait le choix de distinguer deux « moments » fondateurs, sous deux Présidents de la République : François Mitterrand et Jacques Chirac.

Les fondations de la coordination : le « moment » Mitterrand

Depuis la guerre d'Algérie, les instances de coordination des services compétents en matière de terrorisme s'étaient considérablement assouplies³¹ ;

aussi, en 1982, à l'occasion de la mise sur agenda contrainte de cette thématique, la question des structures et des moyens de la lutte antiterroriste devient-elle primordiale.

Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur, hérite d'une situation de non-reconnaissance du terrorisme. De surcroît, l'ancien résistant ne se passionne guère pour les questions de police et d'antiterrorisme³² dont il ne parvient à saisir les enjeux et la nature de la mutation opérée. Mais l'attentat de la rue Marbeuf, le 15 avril 1982, initie un réel changement : le 23 avril, François Mitterrand convoque à l'Élysée Gaston Defferre, Marcel Chalet (DST), Pierre Marion (DGSE), Paul Roux (DCRG), en présence du général Saulnier (chef d'état-major particulier) et de François de Grossouvre (chargé de mission auprès du Président de la République)³³. Le Chef de l'État confie à l'Intérieur le soin de coordonner, une fois par semaine, les services spécialisés en charge de la lutte antiterroriste.

Gaston Defferre mandate alors Maurice Grimaud, son directeur de cabinet, qui s'attache les services de Frédéric Thiriez ; ensemble, ils entreprennent de créer le BLAT (Bureau de liaison antiterroriste) qui réunit chaque mercredi à 18h (voire tous les jours en période de crise) les services de renseignement (DST, DCRG, DGSE, DPSD), les services de police, les directeurs de cabinet du Premier ministre, du ministre de la Justice et du ministre des Relations extérieures³⁴. L'implication personnelle de Gaston Defferre connaît alors un accroissement notable³⁵.

30 Cf. le décret non publié du 26 août 1964 reproduit dans Bertrand WARUSFEL, *Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Panazol, Lavauzelle, 2000, p. 448-450.

31 Il reste à écrire l'histoire de la coordination des services de renseignement, thématique plus vaste que la coordination de la lutte contre le terrorisme. Sur ce point, on invitera le lecteur à se reporter à Florian VADILLO, « L'Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Ve République : le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997), thèse pour le doctorat en science politique, Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim, 2012, 560p. (et 121p. d'annexes) (soutenue le 15 octobre 2012 à Sciences Po Bordeaux).

32 In Maurice SZAUFAN et Sammy KETZ, *Les familles du Président*, Paris, Grasset, 1982, p. 146 qui citent Maurice Grimaud, son directeur de cabinet.

33 Sur le rôle de François de Grossouvre, se reporter à « Personnalisation et pratiques du pouvoir dans le monde du renseignement et de la sécurité (II) : François de Grossouvre à l'Élysée : un chargé de missions auprès du Président de la République ? », *La Revue administrative*, avril-mai 2010, n°374, p. 189-196.

34 Maurice Grimaud cité in Jean GUISEL et Bernard VIOLET, *Services secrets : le pouvoir et les services de renseignement sous la présidence de François Mitterrand*, Paris, La Découverte, 1988., p. 346, confirmé par Frédéric Thiriez (entretien du 15 décembre 2009).

En dépit des efforts déployés, les services s'obstinent à ne point échanger leurs informations ou ne consentent à partager que les plus pauvres³⁶. La vanité de ces réunions est obvie et, à la fin du mois de juillet, elles s'espacent³⁷. En août 1982, l'attentat de la rue des Rosiers se produit dans le cadre d'un mécanisme de coordination de la lutte antiterroriste assoupi et inconscient des mutations qui s'opèrent.

François Mitterrand sanctionne alors l'inaction du ministre de l'Intérieur et lui accole un Secrétaire d'État à la Sécurité publique, Joseph Franceschi, en même temps qu'il confie au colonel de Gendarmerie Christian Prouteau, fondateur du GIGN, puis du GSPR, une mission de coordination de la lutte antiterroriste exercée depuis l'Élysée. En réaction, Joseph Franceschi décide immédiatement de nommer un autre coordinateur, en la personne du commissaire Robert Broussard, grande figure policière. L'épisode, loin de rationaliser le dispositif, contribue à l'affaiblir.

Face à la vanité de ces solutions et à la pluralité des organes de coordination, le directeur de cabinet de Joseph Franceschi, Frédéric Thiriez, tente, en vain, de réaliser une coordination de la coordination³⁸. Si les réunions hebdomadaires de lutte antiterroriste sont coprésidées par Gaston Defferre et Joseph Franceschi, Frédéric Thiriez continue d'animer trois fois par semaine le BLAT (toujours avec le même insuccès qu'auparavant³⁹) et déplace ainsi le centre de gravité de l'instance au profit de Joseph Franceschi, lequel rencontre

tous les jours le Président de la République pour lui rendre compte de son activité⁴⁰.

Le Secrétaire d'État et son directeur de cabinet établissent des relations directes avec les services de renseignement⁴¹, s'immiscent dans la conduite opérationnelle des enquêtes et suivent certains dossiers terroristes au jour le jour. La cellule du colonel Prouteau, à l'Élysée, fait de même, en parallèle. La coordination s'est muée en activité opérationnelle – brouillonne – à tous les niveaux de l'État.

À l'occasion du changement de Premier ministre en 1984, François Mitterrand propose à Gaston Defferre et Joseph Franceschi des postes moins exposés et nomme Pierre Joxe place Beauvau. Le nouveau ministre, tirant les leçons du passé, rationalise le dispositif de coordination en créant l'Unité de coordination de la lutte contre le terrorisme (UCLAT) qui existe toujours aujourd'hui⁴².

Où l'idée d'une réforme du renseignement apparaît : les attentats de 1995

En 1995, une vague d'attentats islamistes surprend la France avec une violence inégalée depuis 1982. Le cycle terroriste qui surgit au milieu de la torpeur du mois de juillet présente des caractéristiques inédites : il annonce une nouvelle forme de terrorisme, détachée de supports étatiques et guidée par le fondamentalisme musulman. Mais les services spécialisés, bien que conscients de l'existence d'une menace,

35 Maurice Grimaud cité in Maurice SZAFRAN et Sammy KETZ, *op. cit.*, p. 146.

36 Selon Maurice Grimaud cité in Jean GUISEL et Bernard VIOLET, *op. cit.*, p. 221 ; tous les acteurs de l'époque apportent le même témoignage.

37 In Pierre MARION, *La mission impossible...*, *op. cit.*, p. 163.

38 In Laurent HUBERSON, *Enquête sur Edwy Plenel : de la légende noire du complot trotskiste au chevalier blanc de l'investigation*, Paris, Le Cherche Midi, 2008, p. 30 ; échec de cette tentative confirmé par Robert Broussard, entretien du 27 juin 2011.

39 Jean-François Clair, *entretien précité, qui loue néanmoins cette initiative.*

40 *Entretien précité avec Robert Broussard.*

41 Cf. Yves BONNET, *Contre-espionnage...*, *op. cit.*, p. 39.

42 Arrêté du 8 octobre 1984.

n'en pénètrent pas toute la portée et la prénance pour le pays⁴³.

De manière préventive, le 20 juin 1995, les services de police réalisent soixante-seize arrestations au sein des réseaux français du GIA et, peu après son installation, Jean-Louis Debré prend le soin de réunir le Comité interministériel de la lutte antiterroriste (CILAT). Mais, lors du premier attentat du 25 juillet 1995, les services de renseignement et de police sont désorientés : faute de revendication, ils ne savent quelle piste privilégier⁴⁴. Cette réaction illustre la mésévaluation de la menace et, sans doute, l'incompréhension des dernières mutations du terrorisme. En ce sens, on peut à nouveau invoquer une dissonance cognitive qui génère un profond trouble.

Jean-Louis Debré s'implique personnellement et se pose en maître d'enquête⁴⁵. Après s'être rendu sur les lieux de l'attentat en compagnie du Premier ministre, il réunit le CILAT. Mais le ministre évoque des réunions qui se révélaient inefficaces. En raison des réticences que suscite cet exercice de collaboration, il doit rencontrer en tête-à-tête chacun des chefs de service.

A l'acuité de la crise, s'ajoute le souci de la coordination, contre les manifestations d'un fort esprit de chapelle : « *il fallait exiger que les services travaillent ensemble*⁴⁶ » corrobore Claude Guéant, à

l'époque directeur général de la police nationale et dont tous les acteurs reconnaissent le rôle central lors de cette crise. Ce dernier transforme l'UCLAT en instance opérationnelle qui se réunit quasi quotidiennement⁴⁷ ; le préfet commente : « *il y avait une telle obligation de résultat que j'ai pris la direction des enquêtes moi-même*⁴⁸ », tout en reconnaissant le caractère inhabituel de cette décision.

Mais cette prise de pouvoir suscite des froissements : le directeur de la DST, le préfet Parant, refuse ouvertement l'autorité du DGPN et entend n'en référer qu'au ministre de l'Intérieur⁴⁹. En outre, le préfet de police de Paris, Philippe Massoni, et Claude Guéant « *se haïssent*⁵⁰ ». Si l'on ajoute à ces données les rivalités entre la PJ et la brigade criminelle parisienne, on comprend aisément qu'Alain Juppé réunisse les chefs des services concernés le 9 septembre pour les sommer de collaborer et de cesser querelles.

Le lendemain, Jacques Chirac convoque à l'Élysée les mêmes acteurs en compagnie des ministres concernés. Le Président tient un discours ferme, exigeant de mettre fin aux dissensions et d'adopter une unité d'action⁵¹. Lors d'une intervention télévisée, le soir même, il réitère ses propos : « *lorsque nous serons sortis de la crise, alors je les jugerai sur la compétence qui aura été la leur et sur la volonté qu'ils auront eu de réellement abattre les frontières qui pouvaient exister [entre les services] et de renforcer la cohésion et la détermination de l'ensemble.*

43 Dans ce contexte, dès novembre 1993, les services de police français procèdent à de très nombreuses interpellations de militants islamistes algériens ou d'origine algérienne, mais ne découvrent aucune structure clandestine (opération Chrysanthème). Ils réitéreront leurs recherches en 1994 (à l'occasion de l'affaire Chalabi) puis en février-mars 1995.

44 Entretien du 14 décembre 2010 avec Michel Besse ; élément également évoqué par Jean-Louis Debré, entretien du 27 septembre 2010, et Philippe MASSONI, *Histoires secrètes de la République*, Paris, Éditions de La Martinière, 2012, p. 203. Bernard Squarcini (entretien du 2 novembre 2010) se remémore que les services policiers hésitaient entre la piste serbe et la piste islamiste.

45 Entretien du 8 octobre 2010 avec Maurice Gourdault-Montagne ; confirmé par Jean-Louis Debré (entretien du 2 octobre 2008) ; l'ancien ministre évoque une « responsabilité permanente, quotidienne et personnelle » qui occupe 80 % de son temps. Il précise qu'il a rencontré nombre d'homologues étrangers et réalisé plusieurs déplacements (Pays-Bas, Belgique et Espagne, en particulier).

46 Entretien précité avec Claude Guéant.

47 Entretien du 20 septembre 2010 avec Jean-François Clair.

48 Entretien précité avec Claude Guéant.

49 Entretien précité avec Claude Guéant ; confirmé par Jean-Louis Debré (entretien du 27 septembre 2010), Michel Besse et Bernard Squarcini (entretiens précités). Jean-Louis Debré précise qu'il devait également mener un combat pour « obliger le directeur de la DST à se dévoiler » dans la mesure où il prenait « un peu de liberté à l'égard du ministre de l'Intérieur ».

50 Entretien du 2 février 2011 avec Yves Bertrand, confirmé par Jean-Michel Roulet (entretien du 16 décembre 2010).

J'en tirerai toutes les conséquences à tous les niveaux. »

Ces deux années s'avèrent déterminantes, car nombre d'acteurs en tirent des conclusions sur les réformes à conduire pour améliorer le dispositif français de lutte contre le terrorisme. C'est en particulier le cas de Claude Guéant qui, devenu secrétaire général de l'Élysée en 2007, veillera à rationaliser et moderniser notre appareil sécuritaire. Ainsi souhaitera-t-il la constitution d'un service unique de lutte contre le terrorisme au travers de l'absorption par la DST d'une partie de la DCRG, donnant naissance à la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) dirigée par Bernard Squarcini. De même, le poste de coordonnateur national du renseignement (CNR) sera créé en juillet 2008 afin d'aller plus loin dans l'institutionnalisation de cette fonction. L'héritage réformateur de cette période est ici fort conséquent.

Au-delà des larmes et du sang, le terrorisme international a servi de puissant aiguillon pour réformer à la fois les mentalités et l'organisation de l'État. Plus qu'aucune autre menace, il a mis en difficulté notre appareil de sécurité et contraint les responsables politico-administratifs à dépasser leurs préventions et routines pour répondre à cette hydre mortifère. Sous la pression des événements et des victimes, et en dépit de lourdes vicissitudes, les ferments d'une réforme structurelle sont apparus et expliquent l'actuelle

physionomie de la communauté du renseignement, de la coordination des services la composant, mais également de notre outil juridique et judiciaire. Rarement la réforme de l'État aura été aussi redevable à un ennemi. ■

Floran Vadillo

Directeur du conseil Sécurité intérieure - Sopra Steria
Chercheur associé au CMRP (université de Bordeaux)

51 Selon Bertrand Landrieu, Claude Guéant, Michel Besse, Bernard Squarcini (entretien précités), Maurice Gourdault-Montagne (entretien du 8 octobre 2010), Jean-Michel Roulet (entretien du 21 octobre 2010), Jacques Dewatre (entretien du 26 novembre 2010), Philippe MASSONI, *op. cit.*, p. 204-5, et Claude CANCES (à l'époque directeur de la police judiciaire de la Préfecture de Police), in *Histoire du 36, Quai des Orfèvres, Paris, Jacob-Duvernet, 2010*, p. 463 et sqq.