

Le renseignement en France

Quelles perspectives ?

Observatoire de la défense/Orion

Le renseignement en France. Quelles perspectives ?

Observatoire de la défense/Orion

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.

L'Observatoire de la défense créé au sein de la Fondation Jean-Jaurès a pour ambition de relancer le débat sur notre défense et la défense européenne dans la perspective de la prochaine campagne présidentielle. Cet observatoire s'appuie sur l'expertise du réseau Orion, lancé en 2002 et présidé par Louis Gautier, qui réunit des responsables politiques, des fonctionnaires civils et militaires, des universitaires et des experts.

L'Observatoire de la défense / Orion a vocation à devenir, pour la gauche française, un laboratoire d'analyse et de propositions dans les domaines de la réflexion stratégique, de la gestion des crises internationales et de paix, et en matière de politique militaire et d'armement.

Cet essai consacré à l'organisation du renseignement dans notre pays est une contribution au débat. Elle souhaite l'ouvrir et non le clore, dans la perspective du prochain quinquennat.

Le renseignement s'accommode mal des idées définitives. C'est la raison pour laquelle la première partie, consacrée à la coordination et au pilotage politique, se présente sous la forme « d'options » qui appellent un arbitrage présidentiel. Elle met en évidence la nécessité d'un dialogue structuré et confiant entre pouvoir politique et services. La seconde partie s'attache à définir les contours de ce que pourrait être une communauté du renseignement. La réflexion porte sur sa composition, les missions qui la structurent et, plus concrètement, sur sa possible traduction dans l'architecture budgétaire.

Une dialectique – éminemment pratique – doit donner sa respiration à cet ensemble que constituent pilotage et communauté. L'un ne va pas sans l'autre : au pouvoir politique revient la responsabilité d'élaborer une stratégie et de se doter des moyens d'en suivre et d'en contrôler la mise en œuvre ; aux services échoit la responsabilité de s'y conformer de la manière la plus performante et en fonction des moyens mis à leur disposition.

Deux éléments essentiels de la réflexion ont été volontairement renvoyés à des travaux ultérieurs : d'une part, la question des coopérations internationales entre services et la place qu'occupe l'Union européenne dans l'avenir du renseignement et, d'autre part, la question de la gestion des ressources humaines, naturellement primordiale.

SOMMAIRE

Introduction	7
Définir la gouvernance de l'appareil de renseignement	13
L'option présidentielle	31
L'option gouvernementale	21
Questions communes aux deux options	26
Vers une communauté mieux définie	31
Une communauté pour quels services ?	32
Une communauté pour quelles missions ?	42
Le budget	57

INTRODUCTION

Au monde bipolaire de la Guerre Froide a succédé un système international interpénétré, plus complexe et plus imprévisible en raison notamment de la multiplication des acteurs, des centres de décision, de pouvoir et d'influence, et de l'importance des nouvelles technologies de la communication (NTC) qui mettent l'information à disposition de tous, en même temps et partout.

De fait, les situations et les menaces auxquelles les Etats doivent faire face sont plus globales, plus complexes et plus soudaines, exigeant des réactions sans délais, qu'elles soient extérieures ou intérieures, politiques ou économiques, etc. Aussi, une puissance comme la France qui, de surcroît, exerce des responsabilités internationales

doit détenir une connaissance des événements autonome et instantanée, doublée d'une capacité d'analyse permettant d'anticiper risques et opportunités.

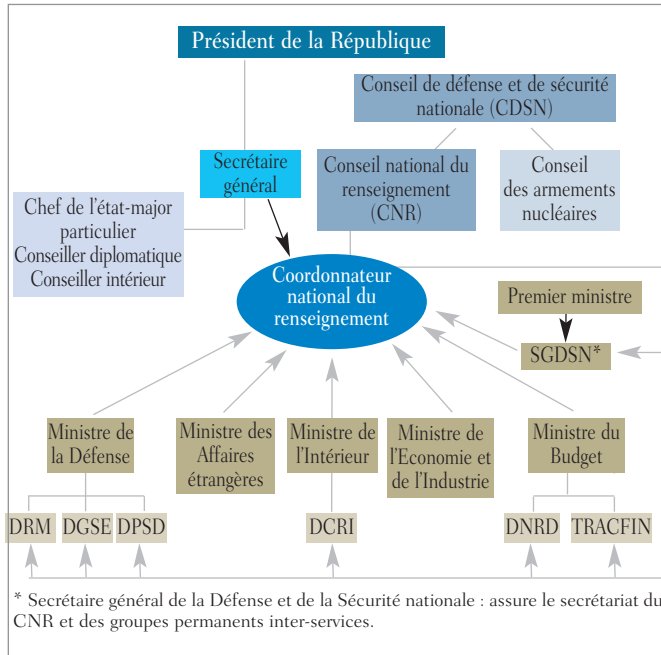
Dans ce contexte, les services de renseignement apparaissent plus que jamais comme l'un des outils dont les autorités politiques disposent pour élaborer et mettre en œuvre leurs décisions politiques, en temps de paix comme en temps de crise.

Le système de renseignement français compte environ 13 000 fonctionnaires (de l'ordre de 15 000 pour les quatre principales agences britanniques) regroupés dans six « services spécialisés de renseignement », limitativement désignés par l'arrêté du Premier ministre du 9 mai 2011 pris en application du troisième alinéa du I de l'article L. 2371-1 du code de la défense : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction de la protection et de la sécurité de défense (DPSD), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), le service à compétence

nationale « Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières » (DNRED) et le service à compétence nationale « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).

Les réformes de 2007 et 2008 (création en octobre 2007 de la Délégation parlementaire au renseignement et de la DCRI en juin 2008) et celles qui ont découlé de la parution du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* en juin 2008 (création en juillet 2008 du Conseil national du renseignement et du coordonnateur du renseignement) ont tenté, pour la première fois, d'adapter une organisation jusque-là constituée de services sans réelle coordination, à l'exception de la lutte anti-terroriste. Leurs responsables disposaient jusqu'alors d'une très grande autonomie. La fonction « connaissance et anticipation » devenue une fonction stratégique à part entière et les réformes induites avaient pour objet de conforter la place des services dans l'État en dotant l'ensemble de structures de coordination ou de formation (création de l'Académie du renseignement en juillet 2010).

L'organisation du renseignement d'après le Livre blanc



Source : Livre blanc

Ces mesures, qui favorisent les synergies interservices tout en tenant compte de la spécificité de chacun, étaient indispensables et ont été globalement bien perçues au sein des services. Elles ont été accompagnées d'une politique volontariste d'investissements techniques et de recrutement.

L'organisation actuelle participe d'une conception très centralisatrice du rôle du président de la République, minimisant d'autant le rôle du Premier ministre. Aussi convient-il de définir la tutelle exercée par le président de la République et/ou des autorités exécutives de l'Etat sur l'appareil de renseignement.

En dépit des avancées enregistrées et de l'intérêt suscité les premiers mois, l'appareil de renseignement tend naturellement à retrouver son état initial : une juxtaposition de services dotés d'une culture propre (par leur histoire, leur recrutement, leurs missions, leurs modes opératoires, etc.) sans autres liens entre eux que ceux tissés par quelques responsables. L'idée que les services

de renseignement puissent former une communauté est restée sous-jacente et n'a jamais été exploitée. La dispersion des crédits budgétaires illustre et renforce l'hétérogénéité de l'ensemble.

DÉFINIR LA GOUVERNANCE DE L'APPAREIL DE RENSEIGNEMENT

Par rapport à un schéma présidentieliste mal stabilisé, un choix est à faire entre deux solutions structurantes qui impliquent une lecture de l'évolution des institutions de la V^{ème} République : placer la fonction renseignement, et donc le pilotage des services, sous la responsabilité directe du président de la République ou sous celle du Premier ministre. Ces deux options, décrites dans leur principe, entretiennent des points communs.

L'option présidentielle

Cette option relève de la tradition présidentielle de la V^{ème} République, poussée à l'extrême par l'actuel président, notamment en matière de renseignement, en situant à son niveau les organes de coordination (Conseil national du renseignement, coordonnateur), minimisant de fait le rôle des ministres régaliens chargés de la tutelle des services.

Un dispositif qui n'a pas fonctionné comme il aurait dû

- La création du coordonnateur, situé à l'Élysée, apparaît utile. Cependant, il lui faut trouver sa place entre le secrétaire général de l'Élysée (interlocuteur fréquent des services), le conseiller diplomatique et l'état-major particulier. Le premier titulaire de la fonction de coordonnateur n'était pas un « homme du sérail ». Pris au piège de rapports de force au sein de l'entourage présidentiel, il n'a pas pu imposer sa mission au sommet de l'État. En outre, à s'impliquer trop directement dans la gestion opérationnelle de certains dossiers, il n'a pas pris la juste mesure de son rôle d'arbitre et de facilitateur. Du coup, le titulaire du poste et son successeur se sont trouvés quelque peu marginalisés.
- Le Conseil national du renseignement (CNR), se réunissant peu en session plénière, n'a abordé que des questions générales.
- La Délégation parlementaire au renseignement, quant à elle, n'a pas pu disposer des moyens juridiques pour

aller au-delà d'une information générale. Ses recommandations, qui ne sont pas rendues publiques, ne font l'objet d'aucun suivi. L'idée d'une telle instance parlementaire est une idée ancienne qui, d'une législature à l'autre, ne parvenait pas à prendre corps. Sa création fait astucieusement contrepoids à la posture présidentialiste. Elle fait ainsi figure de caution donnée au Parlement, mais personne, y compris parmi ses membres, ne se fait d'illusion sur la portée de ses prérogatives.

Pourtant, l'innovation apportée par ces réformes est bien réelle et les dysfonctionnements observés n'en condamnent pas le principe. C'est pourquoi les amendements proposés, tout en conservant l'essentiel, s'attachent :

- à conforter le coordonnateur dans ses missions fixées par le code de la défense et sa lettre de mission actuelle ;
- à préciser le rôle et la place des ministres ;
- à amplifier le rôle du CNR (*cf.* « Questions communes aux deux options ») ;
- à accroître le rôle de la Délégation parlementaire (*cf.* « Questions communes aux deux options »).

Le coordonnateur national du renseignement

En le supposant administrativement indépendant du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le coordonnateur national devrait s'imposer comme pivot du système de renseignement et travailler pour cela en bonne intelligence avec ses correspondants naturels de l'entourage du président de la République (conseiller diplomatique, état-major particulier, etc.). Son rôle de facilitateur et d'arbitre doit constituer un soutien aux yeux des services. Sa fonction est donc subtile : s'il doit ménager une marge d'initiative aux responsables des services, il doit pouvoir en permanence se prononcer en connaissance de cause sur leur bon fonctionnement et sur l'adéquation entre les moyens et les objectifs qui leur sont fixés. Dans ces conditions, il serait nécessaire d'étoffer son environnement, en lui adjoignant une cellule de collaborateurs supervisant par délégation quatre fonctions : renseignement (orientation, animation, coordination, suivi des opérations majeures), personnels, budget, préparation des délibérations du CNR.

Il serait responsable du suivi quotidien de la fonction renseignement au niveau qui doit rester le sien, celui de la présidence. Choisi avec soin, déontologiquement non concerné par une future nomination à la tête d'un service, il serait le « point d'entrée » du président de la République vers les services et inversement. Pouvant se prévaloir d'un mandat fixé par ce dernier, il serait en quelque sorte « le chef d'orchestre » du dispositif, propre à susciter des synergies interservices par le biais de coopérations transversales (un thème, un service « chef de file »). Il devrait mettre en valeur la production des services et n'exercer sur eux aucune fonction hiérarchique.

Bénéficiant des travaux d'une inspection générale dont la compétence s'étendrait à tous les services concernés (*cf.* point 3 de « Questions communes aux deux options »), il disposerait d'une capacité de suivi complète des décisions prise par le CNR ou le président de la République et son rôle fédérateur s'en trouverait renforcé.

Il serait responsable (ou co-responsable) de la supervision d'un rapport budgétaire annuel tenant lieu de document de politique transversale (DPT) à destination du président de la République et du Premier ministre, servant de base à la communication d'informations par l'exécutif à la Délégation parlementaire au renseignement¹.

Enfin, il lui reviendrait de participer au processus de sélection des principaux responsables des services.

Le rôle des ministres

Le système actuel n'a pas levé l'ambiguïté du donneur d'ordre, même si l'hyper-présidentialisation a réduit le rôle de certains ministres en la matière. Par ailleurs, il convient de noter l'hétérogénéité des systèmes hiérarchiques auxquels répondent les services ; ils peuvent en jouer, ils peuvent aussi en pâtir :

- La DCRI reste soumise à une forte tutelle opérationnelle et administrative du ministre de l'Intérieur ;
- La DRM et la DPSD répondent aux seuls ordres du chef d'état-major des armées (CEMA), situation renforcée par les décrets de 2005 et 2009 sur les attributions du CEMA ;
- La DNRED dépend de la Direction générale des douanes et droits indirects et TRACFIN directement des ministres chargés de l'Economie et du Budget ;
- Bien que rattachée organiquement au ministre de la Défense, la DGSE a, selon les textes, une vocation interministérielle. Sa tutelle de fait a souvent été exercée par les conseillers de l'Élysée, le cabinet du Premier ministre ou le ministère de la Défense (alors que pour les questions de personnels et de budget, elle est désormais placée sous la tutelle du responsable de son programme budgétaire de rattachement, le délégué aux affaires stratégiques – DAS).

Dans la réalité, les grands directeurs des services se sont inscrits dans une mécanique qui dépasse le cadre d'une subordination gouvernementale classique, par les liens

1. Produit de la LOLF, le document de politique transversale (DPT) permet d'améliorer la coordination, par un chef de file, d'actions de l'Etat relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle, et de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs. Selon l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n°2005-1720 du 30 décembre 2005, des documents de politique transversale sont présentés sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année.

qu'ils ont toujours entretenus avec la présidence de la République.

Ce sera une décision importante que de savoir si les ministres doivent retrouver plus de responsabilités en matière de renseignement ou si, au contraire, il convient une fois pour toutes de clarifier leur situation en leur demandant d'assurer un simple rattachement administratif. Par ailleurs, le rôle et la place du ministre des Affaires étrangères, utilisateur majeur et initiateur de renseignements, devront être précisés.

Pour conclure, l'option présidentielle a le mérite de se fonder sur l'existant, sans engendrer de réorganisation notable ; d'ailleurs, elle n'est pas irréversible et peut faciliter d'autres évolutions. Ses chances de succès reposent sur un coordonnateur reconnu comme tel et soutenu avec constance par le président de la République. En revanche, cette solution tend à exposer très directement la présidence de la République aux aléas de la vie des services et de leurs actions.

L'option gouvernementale

La fonction renseignement est en principe placée sous la tutelle du Premier ministre

La création du Comité interministériel pour le renseignement en 1962 consacrait le rôle du Premier ministre et du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN, selon la terminologie de l'époque). Depuis, le dispositif du renseignement a suivi celui des affaires de défense, tel qu'il est fixé dans le marbre de la Constitution et la subtile dialectique entre l'article 15 et les articles 20 et 21². Il s'est ainsi progressivement présidentialisé.

C'est pourquoi le SGDSN a désormais perdu la capacité de piloter la communauté du renseignement, s'il l'a jamais eue. Les services bénéficient, de ce fait, d'une large autonomie par rapport à lui. Une voie de réforme

2. « Le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense nationale » (art. 15) ; « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de la force armée » (art. 20) ; « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il nomme aux emplois militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres » (art. 21).

possible pourrait être de renforcer ses pouvoirs et ses missions. Cependant, l'expérience montre qu'un haut fonctionnaire placé sous la tutelle du Premier ministre n'aura jamais la stature institutionnelle pour s'imposer auprès des responsables des services, du fait de la concurrence des ministres ou des collaborateurs du président de la République. Quels que soient les mérites des personnes nommées à cette fonction, les tensions sont inévitables. Cette solution n'est pas pertinente.

Confier le pilotage du dispositif de renseignement à une autorité politique

Confier la fonction de pilote du renseignement à une personnalité politique serait de nature à restaurer l'autorité du Premier ministre en la matière.

Intégrer le « renseignement » dans l'appareil gouvernemental serait une innovation, qui pourrait prendre la forme d'un secrétariat d'Etat placé sous l'autorité du Premier ministre, comme en Espagne, ou d'un Haut commissaire

au renseignement³. L'avantage de cette solution serait d'insérer la fonction « renseignement » dans le dispositif décisionnel politique en lui donnant une nouvelle visibilité républicaine. Représentant direct du Premier ministre, le secrétaire d'Etat aurait autorité sur l'ensemble de l'appareil du renseignement, établirait une stratégie gouvernementale commune à tous les services et assurerait une coordination et un contrôle unifiés.

Cette personnalité politique pourrait disposer en propre :

- D'un cabinet, dont le directeur serait chargé de l'animation et du suivi de l'activité des services, des financements spécifiques, de l'instruction des dossiers de nomination et de la gestion de la communication. Ce cabinet serait composé de personnalités représentatives de la communauté (défense, intérieur, affaires étrangères, économie et finances, etc.) ;
- D'un secrétaire général, assurant le pilotage et le suivi des affaires administratives, juridiques et budgétaires. Il

3. Sur le modèle du « Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté » confié à Martin Hirsch en 2007.

pourrait tenir à jour un document budgétaire transversal pour l'ensemble de la fonction « renseignement » à destination du Parlement. Il devrait permettre au secrétaire d'Etat de s'expliquer devant le Parlement au moment du vote de la loi de finances ou de la loi de règlement. Il pourrait également devenir à terme le responsable d'un programme budgétaire intitulé « Renseignement ». Il serait dans ce cas responsable de l'élaboration et du suivi des objectifs et indicateurs de ce programme⁴. Il serait également responsable de la confection et du suivi des contrats de service quinquennaux qui pourraient lier les services au secrétaire d'Etat.

- D'une inspection générale, dépendant de lui et compétente pour tous les services concernés (cf. point 3 de « Questions communes aux deux options »).
- D'un centre opérationnel regroupant dans un même lieu les informations émanant des différents services.

Sur délégation du Premier ministre, ce responsable politique serait chargé d'animer les instances interministérielles

4. Ce qui suppose une identification budgétaire de chaque service.

compétentes en la matière. Il aurait autorité directe et fonctionnelle sur les services et l'Académie du renseignement.

La création du secrétariat d'Etat au renseignement (ou à la sécurité nationale) entraînerait *de facto* la disparition du coordonnateur en tant que tel et la suppression de la fonction renseignement au SGDSN. Ceci ne ferait pas obstacle à la présence aux côtés du président de la République d'un conseiller pour la sécurité nationale.

En conclusion, cette option qui valorise le rôle du Premier ministre, favorise la constitution d'une véritable communauté du renseignement. Elle entraînera néanmoins une forte réticence des ministres régaliens qui verront disparaître leur rôle de tutelle. En cas de cohabitation, elle exposerait le président à un isolement dans ce domaine sensible.

Questions communes aux deux options

Le Conseil national du renseignement

Le CNR doit conserver l'essentiel de ses fonctions, c'est-à-dire la définition de la politique du renseignement et des orientations stratégiques. Il adopte une planification à moyen et long termes des objectifs et des moyens humains, budgétaires et techniques, et examine les évolutions du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les activités de renseignement. Présidé par le président de la République, il réunit, en formation plénière, le Premier ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Economie, le coordonnateur national du renseignement ou le secrétaire d'Etat au renseignement, ainsi que les directeurs des services. La composition de cette formation donne une certaine solennité à ses délibérations.

Mais le CNR pourrait être conforté dans sa mission par la création d'une formation restreinte. Celle-ci serait une

instance proche du président de la République chargée d'évaluer régulièrement les menaces et de préparer ses décisions. Cette formation restreinte, toujours présidée par le président de la République, pourrait jouer le rôle du *Joint Intelligence Committee* que le Premier ministre britannique réunit une fois par semaine. Il s'agirait ainsi de renforcer le dispositif du renseignement par le haut et de porter l'analyse des menaces au niveau des décideurs politiques. Ce collège pourrait réunir selon un calendrier resserré les ministres intéressés par l'ordre du jour, fixé par le coordonnateur ou le secrétaire d'Etat. Les responsables des services en seraient naturellement membres. Cette instance aurait pour avantage de garantir au président de la République d'être étroitement informé et de disposer d'une capacité d'influence non négligeable, y compris en cas de cohabitation. L'idée d'un conseil restreint est porteuse d'une certaine ambition : en traitant des grandes questions de sécurité, il ne manquera pas d'influer sur l'action extérieure de la France et sur sa politique intérieure.

Le contrôle parlementaire de la communauté du renseignement

Le contrôle doit pouvoir s'appuyer sur une instance parlementaire rénovée en la dotant d'une capacité de contrôle *a posteriori* plus étoffée sur la totalité de l'appareil de renseignement. Ses prérogatives seraient limitées de manière explicite (pas d'accès aux sources, pas de contrôle d'opportunité sur les opérations en cours, etc.). En revanche, ses rapports, assortis de recommandations, feraient l'objet d'une réponse circonstanciée et obligatoire. La Délégation gagnerait en crédibilité si elle remettait aux présidents des Assemblées un rapport pour avis sur le budget de la fonction « anticipation stratégique ». Elle conforterait son rôle et sa place si elle déléguait ses membres dans les trois commissions relatives aux fonds secrets, au secret de la défense et aux écoutes et interceptions. Il est certain que cette amélioration, particulièrement souhaitable dans une démocratie, suppose un renouveau de la fonction parlementaire dans la République.

Il est à noter que la délégation pourrait disposer d'un comité d'experts dont les compétences seraient proches de celles de l'inspection dépendant de l'administration. Dans cette hypothèse, des ajustements seraient nécessaires. L'autre option serait qu'elle puisse s'appuyer sur l'inspection générale des services dont la création a été proposée ci-dessous.

La fonction administrative de contrôle et d'inspection

Une autre institution pourrait également jouer un rôle décisif dans l'organisation de l'appareil de renseignement : une inspection générale du renseignement. Il est indéniable que la création d'une telle superstructure nécessitera une réflexion juridique sophistiquée. On peut retenir pour l'instant qu'elle présenterait pour les pouvoirs publics un intérêt majeur : celui de disposer, pour l'ensemble des services, d'un organe de conseil et de recommandations, d'inspection et d'évaluation dans les domaines de l'administration, des moyens, des opérations mais également

pour les aspects déontologiques et éthiques des métiers du renseignement. Elle devrait être confiée à des personnes hautement qualifiées, soigneusement sélectionnées et indépendantes des services. Cette inspection serait rattachée administrativement soit au secrétaire d'Etat (option gouvernementale) soit au SGDSN (option présidentielle).

Pour conclure, quelle que soit l'option retenue, cette structuration du renseignement national, destinée à mieux insérer les services au sein de l'appareil d'Etat et à favoriser les synergies, passe par l'existence d'un niveau de coordination clairement identifié qui assure un lien de proximité entre services et pouvoirs politiques. Elle ne doit en aucun cas constituer un cadre trop rigide. Les services doivent conserver une indispensable capacité d'initiative et de propositions. S'il convient de limiter les risques propres à ces métiers, il serait contreproductif de vouloir les éliminer.

VERS UNE COMMUNAUTÉ MIEUX DÉFINIE

La gouvernance renforcée et la coordination n'ont de sens qu'au sein d'une communauté dont le périmètre et les missions ont été définis. Il s'agit de favoriser l'application de la politique du renseignement, d'établir des synergies interservices par des procédures communes, de mutualiser les moyens, de mettre en place une gestion administrative et budgétaire raisonnée, ainsi qu'une véritable politique commune des personnels.

D'inspiration anglo-saxonne⁵, l'expression « communauté du renseignement » est utilisée, sans autre précision, pour la première fois en France dans le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

5. L'*United States Intelligence Community*, créée en 1981, regroupe aujourd'hui 17 services de renseignements des Etats-Unis appartenant à plusieurs ministères. La fonction de coordinateur de ces divers services est assurée par le directeur du renseignement national depuis 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*).

S'il n'est pas question d'uniformiser un système complexe par nature ou de raboter les cultures de chaque service, il s'agit en revanche à la fois de reconnaître ce que certains ont en commun et de préciser le contour de l'ensemble cohérent qu'ils forment entre eux, dans la perspective d'intégrer dans la fonction « renseignement » des services qui aujourd'hui n'en font pas partie juridiquement⁶. Cette rationalisation du dispositif doit être également guidée par une définition claire et compréhensive de ses missions principales.

Une communauté pour quels services ?

Lois et règlements ont figé le système français du renseignement autour de six services. Cette liste limitative freine les évolutions et limite considérablement les champs de compétence des organes de contrôle ou de pilotage. Ainsi, la Délégation parlementaire au renseignement ou le coordonnateur national ne peuvent *de jure* exercer leur

6. Contrairement à la position développée dans le Livre blanc (p. 137).

mission en dehors des services figurant dans cette liste. La notion de *communauté*, qui doit être suffisamment souple pour accueillir, en plus des six services « officiels » déjà cités, des entités qui méritent d'y entrer, pour la totalité ou une partie de leurs activités.

Les six services

- Dans l'analyse qui suit, il y a peu à dire sur la DGSE et la DCRI, les deux opérateurs historiques qui ont structuré le renseignement français en deux ensembles, l'un tourné vers l'extérieur, l'autre vers l'intérieur.
- Concernant la DRM, la spécificité du renseignement militaire comme son rattachement désormais exclusif au chef d'état-major des armées lui font courir le risque de devenir un élément en marge de l'appareil de renseignement, ce qui serait dommageable pour la communauté (personnels de qualité, moyens importants, budget, etc.). Tout ceci mérite examen (à sa création, par décret n°92-523 du 16 juin 1992, le directeur du renseignement militaire assistait et conseillait le ministre, tandis

- que l'organisme lui-même dépendait du chef d'état-major des armées).
- Pour la DPSD, un audit, on oserait dire un inventaire, permettrait d'établir les éventuelles redondances avec les missions de la DCRI.
 - La DNRED et TRACFIN, tous deux services à compétence nationale, n'appellent pas de remarques particulières. Il faut souhaiter que tous les grands services soient formellement associés à leurs missions (lutte contre la drogue pour l'un et blanchiment d'argent pour l'autre, etc.).

Les autres entités à finalité « renseignement »

- Le SGDSN ne peut être investi d'une mission de renseignement sans que les services opérationnels ne le ressentent comme une atteinte à leurs prérogatives, d'autant que désormais les organes de coordination existent. La question de son appartenance à la communauté est donc posée. Elle pourrait se limiter à des fonctions utilitaires de soutien.

- L'ANSSI, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, est un service à compétence nationale rattaché au SGDSN. Créée en juillet 2009⁷ pour doter l'Etat d'une capacité de prévention et de réaction aux attaques informatiques, elle est l'autorité nationale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information, domaine où elle assure un service de veille, de détection, d'alerte et de réaction au profit notamment des réseaux de l'Etat. Par ailleurs, elle constitue un réservoir de compétences destiné à apporter son expertise et son assistance technique aux administrations, aux opérateurs d'importance vitale ou aux industriels. La transversalité de sa mission comme la priorité donnée à son développement en font d'ores et déjà un acteur majeur de la sécurité nationale susceptible à court terme d'être totalement autonome et, dans le même temps, de rejoindre la communauté.
- Le cas de la Direction du Renseignement de la Préfecture de Police (DRPP), et dans une mesure de moindre

7. Par décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009 (*Journal officiel* du 8 juillet 2009).

sensibilité celui de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), relèvent de la responsabilité du ministère de l'Intérieur. En première analyse, le rapprochement de la DRPP et de la DCRI semble s'imposer. Le rattachement de l'UCLAT à la DCRI, pour évidente qu'elle paraisse dans une logique de concentration de moyens, pourrait lui aussi s'avérer conflictuel. Cette double perspective nécessite une expertise préalable.

- La SDIG, sous-direction de l'information générale, doit sans doute être auditée précisément et les méthodes qu'elle met en œuvre dans le domaine de l'information gouvernementale pourraient servir de référence en vue de l'intégration de ce type de renseignement dans la communauté.
- Bien qu'elle ne figure pas dans l'organisation du renseignement décrite dans le Livre blanc, la Gendarmerie n'en est pas moins investie d'une mission d'information des autorités gouvernementales (loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité) et de renseignement (loi n° 2009-971 du 3 août 2009). En matière de renseignement, elle s'est dotée

d'une organisation spécifique⁸ avec des personnels spécialement formés, et est destinée à traiter l'information collectée par son dispositif territorial. Son appartenance à la communauté du renseignement pourrait être envisagée⁹, en tenant compte des relations de concurrence qui risquent d'exister, dans le domaine du renseignement, avec la DCRI et la SDIG. Dès lors, la solution est à rechercher au sein du ministère de l'Intérieur après une évaluation précise des réformes entreprises depuis 2008.

- Le Groupement interministériel de contrôle (GIC), service du Premier ministre institué par le décret n° 2002-497 du 12 avril 2002 et chargé de l'assister en matière de contrôle des interceptions de sécurité, doit faire partie de la communauté et rester à son niveau interministériel.

8. Centres de renseignement opérationnel de la gendarmerie (CROGEND et CROG).

9. L'ambition en est clairement affichée par la DGGN : « avec ses spécialistes de la recherche et de l'analyse du renseignement, la gendarmerie nationale est chargée de prévenir et de réprimer les activités inspirées par des puissances ou organisations étrangères, de déceler et neutraliser toute menace : terrorisme, prolifération des armes nucléaires, bactériologiques, chimiques, balistiques ou cyber attaques, mais aussi de développer une véritable politique publique d'intelligence économique » (site internet de la DGGN).

Les entités périphériques

Enfin, il serait dommageable de tenir à l'écart les entités de support ou non opérationnelles du monde du renseignement.

- L'Académie du renseignement mérite réflexion. Service à compétence nationale créé auprès du Premier ministre¹⁰, elle concourt à la formation du personnel des six services de renseignement, au renforcement des liens supposés exister entre eux, ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement. L'idée initiale est excellente ; mais a-t-elle porté tous ses fruits ? La présidence du comité d'orientation et d'évaluation de l'Académie est confiée au coordonnateur national du renseignement. Sa présence dans cette instance, qui le place en position de juge et partie, peut susciter l'étonnement.

Deux difficultés sont à résoudre : la première, intrinsèque, est de pouvoir concilier la nécessaire confidentialité

10. Le décret 2010-800 du 16 juillet 2010 porte création de l'Académie du renseignement. Elle est dirigée, dès sa création, par Lucile Dromer-North, ancienne directrice adjointe de la formation permanente à l'École nationale d'administration (ENA), et initialement directrice de projet sous l'autorité du SGDSN.

d'une partie de son activité (à commencer par la protection de l'identité des personnels qui y suivent une formation) et la non moins nécessaire publicité grâce à laquelle pourrait se développer une « culture du renseignement »¹¹. La seconde difficulté est de s'entendre sur la qualité des personnes formées : faut-il privilégier la formation continue du personnel d'encadrement à fort potentiel ou adjoindre à cette mission une formation initiale ? La question sous-jacente est de savoir quelle place peut prendre l'Académie dans la gestion des ressources humaines des services de renseignement (concours communs, mobilité professionnelle au sein ou à l'extérieur de la communauté, formations spécialisées, linguistique, informatique, administrative, etc.). Le potentiel de cette Académie est de devenir un lieu de convergence (profession – université – société civile) et un outil de formation de haut niveau au profit non seulement des services concernés mais aussi des responsables de la sécurité des entreprises. S'il paraît trop tard pour revenir sur le terme

11. La mission de diffusion d'une culture du renseignement ne semble pas s'exercer en direction du public.

pompeux et impropre d'Académie, il faudrait donner à cette institution toutes les chances et les moyens de participer à l'émergence d'une communauté du renseignement, d'en devenir à la fois le symbole et le lieu.

- On ne saurait exclure les organismes disposant d'une forte expertise dans le domaine de l'analyse stratégique. Non seulement le ministère des Affaires étrangères est appelé à dialoguer avec les services qui bénéficient de son concours à l'étranger, mais il comprend la **Direction de la prospective**, ou encore le « pôle renseignement »¹². De la même manière, il reste à préciser le rôle que peut jouer la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense : certains de ses travaux – analyses en propre ou synthèses à partir d'autres services du ministère – peuvent être d'un grand intérêt sur certains secteurs, comme l'anticipation stratégique. Le SGDSN dispose également de compétences reconnues. La DGSE, la DCRI et la DRM sont naturellement appelées à développer des capacités prospectives, chacune

12. Prévu à la direction de la Prospective par le *Livre blanc des Affaires étrangères et européennes*.

dans leur domaine d'élection. Enfin, la SDIG, les spécialistes du ministère de l'Economie ou les chercheurs et universitaires doivent pouvoir apporter une contribution de qualité à l'analyse stratégique. S'il est heureux que chaque service puisse faire entendre sa voix (et sa différence) afin de fournir à l'exécutif une variété de raisonnements nécessaires à la prise de décision, la dispersion des efforts reste frappante. Chacun de ces acteurs, de plein droit ou à la marge, fait partie d'une communauté qui s'ignore¹³. Les échanges de vue, les programmations communes, les financements partagés ne sont que rarement envisagés.

- **La Délégation parlementaire au renseignement**, de par sa fonction, appartient au monde du renseignement mais sa faible marge de manœuvre n'en a pas fait un élément incontournable du système. Les évolutions proposées dans ce document (*cf.* notamment « Questions communes aux deux options ») permettraient de lui conférer un rôle plus important.

13. Une tentative de synthèse a été mise en place pour les services du ministère de la Défense sous l'égide du DAS.

Une communauté pour quelles missions ?

L'appareil national de renseignement a comme finalité de préparer et soutenir la décision politique, par la recherche d'informations pertinentes, éventuellement par l'action clandestine.

Le renseignement

L'histoire des services et les concepts élaborés dans des textes de doctrine, comme le Livre blanc, conduisent à penser qu'il y a deux visions possibles du renseignement : l'une, précise et traditionnelle, consiste à collecter, rassembler et analyser des informations dites fermées ; l'autre, plus ouverte, est davantage en rapport avec l'idée de communauté. Il faut observer, au passage, que quel que soit le point de vue sur le renseignement, resserré ou élargi, il laisse de côté des aspects indissolublement liés à des secteurs de la sécurité nationale. La notion même de sécurité nationale est – et doit être – plus large, au point d'englober des domaines critiques pour les intérêts supérieurs de la Nation mais dans lesquels les services de

renseignement ne jouent qu'un rôle accessoire (les catastrophes technologiques, certains conflits, certaines pandémies, etc.).

• *Le renseignement stricto sensu*

Dans le cas du renseignement « fermé », les services recherchent des informations que leurs dépositaires légitimes ne souhaitent pas divulguer et qu'ils protègent. Le renseignement ainsi compris couvre différents champs :

- Le renseignement de sécurité, mené pour anticiper et entraver les menaces, c'est-à-dire le contre-espionnage, le contre-terrorisme, la contre-prolifération, la lutte contre les trafics de stupéfiants, la lutte contre les organisations criminelles, etc.
- Le renseignement d'appui de la politique nationale (affaires étrangères, économie, finances) qui couvre les domaines de la géopolitique ou de l'économie
- Le renseignement militaire, indispensable à l'élaboration d'une stratégie nationale et à la conduite des opérations.

Cette conception du renseignement correspond à ce que l'on pourrait appeler un *cœur de métier*.

• Le renseignement au sens élargi

Les éléments qui enrichissent la perception élargie de renseignement sont de natures diverses.

- L'information ouverte, qui s'exerce sur des sources non protégées, constitue un domaine qu'il convient de développer. Il s'agit de la recherche et de la mise en forme d'informations non secrètes destinées aux décideurs politiques. Les techniques utilisées, loin d'être accessibles, doivent au contraire compléter et enrichir le renseignement par des résultats qui peuvent nourrir les trois domaines de renseignement déjà évoqués, le sécuritaire, le politique et le militaire. L'analyse des réseaux internet, de bases de données, de la documentation spécialisée, de la presse internationale, des réunions politiques, des congrès professionnels, de la recherche universitaire peut donner lieu à une production de grand intérêt. Le traitement de ce type d'information repose sur des méthodes complexes exigeant une solide formation, y compris dans des domaines peu couverts par les services comme l'étude des mouvements sociaux. Ces méthodes sont susceptibles d'intéresser

autant les domaines extérieur qu'intérieur¹⁴. Il serait utile de réfléchir à la création d'une agence d'information gouvernementale, disposant de moyens et de techniques adaptées (exploitation automatisée, *datamining*, etc.), et faisant partie intégrante de la communauté du renseignement. Elle serait naturellement ouverte à certaines coopérations avec d'autres secteurs d'expertise professionnelle ou universitaire.

- Les personnels des services de renseignement peuvent être, si l'on ose l'expression, des auxiliaires de justice. Certains d'entre eux sont officiers de police judiciaire, qualité qui nécessite une solide formation en matière de procédure et semble-t-il peu utilisée dans la pratique. Au-delà, de nombreuses affaires (espionnage économique, mise en cause de l'État par un tiers, recherche de criminels contre l'humanité, crime organisé, trafic d'être humains, sectarisme, etc.) rappellent sans cesse que cette fonction d'assistance, d'enquêtes et d'expertises

14. Une première approche de cette question à travers un cas particulier : Jean-Jacques Urvoas, *Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité*, Fondation Jean-Jaurès, note 115, 19 janvier 2012.

au service de la justice nationale ou internationale, constitue une mission des services de renseignement. Il conviendra d'étudier les conditions dans lesquelles tous les services pourraient collaborer avec la justice.

- La prospective et l'analyse stratégique sont mises en œuvre par différents services sans qu'aucun puisse se prévaloir d'un monopole en la matière (voir partie précédente). Il s'agit pourtant d'une activité essentielle qui nourrit la décision politique sur le moyen terme et qui permet également de définir, en perspective, les missions des services.
- En matière de politique de sécurité économique, la mission régaliennne de l'Etat associe désormais la fonction traditionnelle de défense à celle, multiforme, de sécurité qui, au-delà de la protection du patrimoine matériel et immatériel, a pour ambition de renforcer la compétitivité de l'économie nationale. Selon les termes du Livre blanc, le ministère de l'Économie est désormais responsable de la politique de sécurité économique¹⁵, en

liaison avec les autres ministères concernés (protection des secteurs et des entreprises sensibles, diffusion de l'information économique stratégique, etc.). Au sein de ce réseau, outre les administrations, figurent les entreprises elles-mêmes, ensemble hétérogène constitué de grands groupes à structure capitalistique internationale, et de petites et moyennes entreprises, confrontées aux multiples formes de la concurrence étrangère ainsi que les sociétés privées d'intelligence économique dont l'activité, proche de celle des services de renseignement, est en principe fondée sur le seul traitement d'informations ouvertes¹⁶. L'ensemble est coordonné par le délégué interministériel à l'intelligence économique¹⁷, dépendant du secrétaire général du ministère chargé de l'économie, qui élabore, propose, anime et coordonne la politique publique d'intelligence économique à partir d'orientations du comité directeur de

16. Cf. Livre blanc 2008, chapitre 8, *Connaître et anticiper*. Il reste que cette activité n'est pas exempte de dérives potentielles.

17. Créé par décret 2009-1122 du 17 septembre 2009 en remplacement du haut responsable chargé de l'intelligence économique auprès du SGDN.

15. Cf. Livre blanc 2008, chapitre 15, *Réorganisation des pouvoirs publics*.

l'intelligence économique, placé auprès de la présidence de la République. En sus de ce dispositif, les services de renseignements, que le Livre blanc a clairement investis d'une mission de renseignement économique¹⁸, devraient trouver naturellement leur place aux côtés des autres acteurs, sous réserve que soient prises en compte les spécificités de leur engagement. En effet, si la défense du patrimoine procède d'une mission légitime de la DCRI, de la DPSD, de la DNRED, de TRACFIN et plus récemment de l'ANSSI, en revanche, la participation des services à la définition et à la conduite des stratégies industrielles et commerciales de la France implique un pilotage rigoureux et constant des échelons politiques.

Cette liste ne saurait être limitative. Elle montre que la notion de renseignement ne peut être confinée à une

18. « Le renseignement économique relève des services de renseignement à compétence générale et des services plus spécialisés sur ce secteur (DNRED, TRACFIN) », Livre blanc 2008, chapitre 8, *Connaître et anticiper*, p. 139. A l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays ; aux Etats-Unis par exemple, la CIA et la NSA sont étroitement intégrées au dispositif gouvernemental de soutien aux exportations, par le biais de « l'Advocacy Center », vecteur de mobilisation des ressources informationnelles publiques au profit des exportateurs privés.

activité, étroitement comprise, de recherche de renseignements. Celle-ci constitue la part identitaire des services, mais elle ne peut à elle seule en résumer la vocation ni l'utilité sociale. Tous disposent de capacités qui leur permettent d'élargir leur contribution en direction des pouvoirs publics.

L'action clandestine

Qu'elle soit isolée ou qu'elle participe d'une guerre secrète dans une stratégie globale (insurrectionnelle, contre-insurrectionnelle, contre-terroriste...), l'action clandestine procède d'un concept d'affrontement de temps de paix. Entre diplomatie et intervention militaire, elle est utilisée pour contraindre l'adversaire à moindre coût – y compris, si cela est nécessaire, par la violence – et peut prendre des formes diverses¹⁹ : actions violentes, recherche de renseignements, soutien de mouvances étrangères, libération d'otages, etc.

19. Cette diversité transparaît d'ailleurs dans le décret fixant les missions de la Direction générale de la sécurité extérieure : « effectuer dans le cadre de ses attributions, toute action qui lui serait confiée ».

C'est un acte de politique extérieure visant des objectifs de sécurité nationale, dont les modalités techniques permettent de masquer l'identité réelle de l'Etat commanditaire, préservant ainsi ses marges de manœuvre et sa liberté de décision. Elle est exécutée par des services spécialisés dans des conditions le plus souvent dérogoires du droit.

Ces engagements se différencient des opérations spéciales conduites par des unités militaires dites « forces spéciales », qui doivent s'inscrire sans ambiguïté dans un cadre officiel.

- **L'action clandestine, des combattants de la France libre aux « hackers » d'un monde global**

Dans leur conception moderne, les actions clandestines ont été utilisées durant la Seconde Guerre mondiale par les services britanniques et américains comme par ceux de la France libre ou par les mouvements de la Résistance. Par la suite, ces méthodes fonderont pour une large part la politique américaine d'endiguement de

l'expansionnisme communiste et les stratégies contre-insurrectionnelles (Indochine et Algérie pour les services français ; Vietnam pour les services américains), sans oublier les actions soviétiques. Après la chute du mur de Berlin, elles seront progressivement dévolues à la lutte contre les narcotrafics et le terrorisme.

Sous la V^{ème} République, pour efficace qu'il ait été, ce mode opératoire n'a sans doute pas été exempt de dérives et a connu des échecs retentissants, notamment l'affaire du Rainbow Warrior en 1985, qui ont eu des conséquences durables sur la défiance du monde politique à l'égard de ces méthodes. Le temps et d'importantes réformes de structure ont permis peu à peu de rétablir l'indispensable confiance avec les autorités de l'Etat.

Aujourd'hui les nouvelles formes d'action clandestine s'appuient sur les vulnérabilités des sociétés modernes toujours plus dépendantes de systèmes d'information très interconnectés et mal sécurisés. Ce sont des opérations à coût quasi nul où le risque est faible, au vu des résultats

obtenus : le piratage de données, l'entrave par déni de service (Lettonie 2007, Géorgie 2008, etc.) comme le dysfonctionnement des installations nucléaires iraniennes illustrent parfaitement le potentiel de ces modes opératoires.

• Spécificité de l'action clandestine

Ces opérations s'appuient sur des savoir-faire particuliers et complexes, liés notamment à l'utilisation de la clandestinité. De fait, elles présentent d'importants risques de toute nature qui excluent la précipitation et supposent une réelle analyse coût-avantage destinée à élaborer le scénario optimal. C'est pourquoi :

- ces opérations doivent relever de la responsabilité des plus hautes autorités de l'Etat qui devront – au moins pour les opérations majeures –, en définir les buts et les limites, et en déléguer sous leur contrôle, la conception puis l'exécution aux services spécialisés. En ce domaine, on ne peut que souligner combien la tentation du recours à des sociétés privées de sécurité est problématique. Il ne faut pas oublier que la logique de ces

entreprises, d'abord économique, ne coïncide pas nécessairement avec les intérêts de l'Etat ;

- une stratégie d'action clandestine doit être indissociable d'orientations prospectives portant sur les zones d'engagement voire les cibles potentielles, afin de mettre en œuvre une politique rationnelle d'investissements.

• Système français et normes démocratiques

En France, la raison d'Etat a longtemps servi d'unique justification à l'action clandestine. L'exigence démocratique implique désormais que, répondant à des impératifs de sécurité nationale, ces modes opératoires respectent les règles d'un Etat de droit²⁰. Cela suppose l'encadrement juridique des activités des services et leur contrôle par le pouvoir législatif. Dès lors, tout en veillant à protéger le secret absolu qui entoure ces pratiques « hors normes », les mesures suivantes pourraient être envisagées :

20. Comme le souligne le Professeur B. Warusfel : « L'irruption du droit dans le domaine des affaires secrètes ne signifie pas la fin des prérogatives régaliennes en matière de renseignement et d'action spéciale (...). Il n'y aura plus de « raisons d'Etat » auto-suffisante mais uniquement l'affirmation, moyennant limites et contrôles prévus par la loi, de prérogatives dérogatoires accordées à la puissance publique pour assumer certaines fonctions particulières de sécurité. »

- La loi sur les services : contrairement à ce qu'avait prévu le Livre blanc, aucune définition législative couvrant l'ensemble des missions des services de renseignement n'a été à ce jour élaborée. Une loi permettrait de sortir ces activités de l'ambiguïté dans laquelle elles se trouvent ;
- Le contrôle parlementaire : le contrôle de ces opérations doit pouvoir s'appuyer sur une instance parlementaire renouée²¹ dotée d'une capacité d'investigation *a posteriori*, dont les prérogatives seraient cependant limitées de manière explicite (pas de contrôle d'opportunité sur les opérations en cours, pas d'accès aux noms des sources et des agents, respect des règles du secret défense, etc.).

• **Un dispositif national à évaluer et à réorienter**

Au sein de la communauté française des services, seule la DGSE est en principe habilitée à conduire des actions de nature clandestine hors de France. Son directeur général dispose pour cela de services opérationnels (dont le

21. Actuellement, la Délégation parlementaire au renseignement n'a aucun droit de regard sur les opérations même achevées.

service Action) réunis au sein d'une même direction constituant un tout cohérent de personnels bien formés, disponibles et motivés.

Plusieurs pistes permettent cependant de guider la réflexion future dans ce domaine :

- L'autorité de l'Etat : la pratique de l'action clandestine, légitimée par les intérêts supérieurs de la Nation, requiert une validation par le chef de l'Etat. Il serait logique que celui-ci, en début de mandat, fixe un cadre d'emploi au DGSE, au besoin par des instructions personnelles et secrètes, fixant notamment les limites de sa délégation. Par ailleurs, le président de la République sera tenu informé des opérations en cours par l'intermédiaire du coordonnateur du renseignement. Une telle disposition relève des prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat. Elle ne ferait pas obstacle à une organisation du dispositif de renseignement qui serait placé sous l'autorité du gouvernement.

- La redéfinition des missions et l'adéquation des moyens : force est de constater que les forces spéciales, unités militaires qui doivent agir en tenue militaire au nom du gouvernement français, sont de plus en plus employées dans des missions dont certaines relèvent de l'action clandestine²². Inversement, il semble que des missions clandestines aient été exécutées par la DGSE dans des conditions qui ne nécessitaient pas de telles pratiques. Il conviendra donc de réexaminer les missions des forces spéciales et de la DGSE pour les recentrer sur leur spécificité, réévaluer les moyens attribués et définir les espaces possibles de coopération ;
- La préservation du monopole de l'action clandestine : le code de la défense attribue aux six services la possibilité d'utiliser des fausses identités ou des fausses qualités dans un souci de protection des personnels. Cette disposition mérite d'être mieux encadrée afin d'éviter l'exécution d'opérations clandestines plus ou moins

22. Dans ce cas, les militaires engagés s'exposent à ne plus bénéficier de la protection accordée par les conventions de Genève.

justifiées et plus ou moins contrôlées. De même, une trop grande complaisance à l'égard des sociétés privées de sécurité, laissées sans cadre, limites et contrôles, peut induire des comportements incompatibles avec un Etat de droit. Dans ces conditions, il est important que soit réaffirmé le monopole d'Etat sur les pratiques de l'action clandestine, y compris en matière de lutte informatique offensive (LIO).

Le budget

Les différents services relevant de la sécurité nationale sont aujourd'hui dispersés dans le budget de l'Etat. Cette balkanisation budgétaire, frontalement contradictoire avec l'esprit de la LOLF, constitue un frein important à la mise en œuvre d'une gestion cohérente et optimale. La rationalisation du budget pourrait être la clé pour lancer le mouvement de restructuration nécessaire pour développer une communauté du renseignement.

Données budgétaires

• Le périmètre

Par hypothèse de travail, le périmètre budgétaire retenu est établi sur la base élargie décrite plus haut. Aux six services spécialisés de renseignement dont la liste est fixée dans le code de la défense, il convient de rajouter l'Académie du renseignement, la fonction « renseignement » du SGDSN, l'ANSSI, la DRPP, l'UCLAT, le GIC, la SDIG et ses services départementaux.

Dans le détail, sont régulièrement oubliés des documents budgétaires – ou très difficiles à trouver – la coordination (que le vocabulaire budgétaire dénomme souvent « le pilotage »), les contributions d'entités extérieures à la fonction « renseignement » (la DAS, la Direction générale de l'armement (DGA), le ministère des Affaires étrangères, etc.) ou encore la part prise par les services à d'autres actions ou programmes que ceux qui les abritent (par exemple la part prise par la DGSE à l'action *Analyse stratégique* du programme 144). Il n'a pas été possible, au

vu des documents budgétaires, de reconstituer la part prise par la Gendarmerie dans la fonction « renseignement ».

• Les crédits du périmètre élargi

La reconstitution budgétaire faite à partir des documents remis au Parlement est impossible à établir en toute rigueur. Elle impose des estimations fondées sur les données publiques à la disposition du Parlement. L'ensemble représente environ 1,2 milliard d'euros pour un effectif global qui oscille entre 13 000 et 14 000 emplois sous plafond. Le titre II, c'est-à-dire la masse salariale, représente 67 % des crédits. Apparaît nettement l'ensemble que constituent DGSE et DCRI : les deux services représentent les deux tiers des crédits et près de 60 % des effectifs. La DGSE seule représente la moitié du total des crédits et 34 % des emplois. Elle se distingue nettement par la part qu'elle prend dans les investissements (plus de 80 %).

Budget consolidé de la fonction « renseignement » en euros
Estimation - 2011 (M €)

	Rémunérations	Fonctionnt	Investissements	Total	% des rémunérations	Effectifs budgétaires
DGSE	367	74	136	578	64 %	4 898
DPSD	85	10	1,8	97	88 %	1 189
DRM	111	10	29	151	74 %	1 592
DCRI	177	24		201	88 %	3 165
SDIG						1 600
DRPP				0		800
DNRED	27	2		29	93 %	747
TRACFIN	0,65	0,5		1	57 %	88
Académie	0,45			0,45	100 %	9
SGDSN	17	103		121	14 %	209
GIC						0
ANSSI	7	46	4	59	13 %	250
Total	787	225	167	1 180	67 %	14 297

Biais :

- (1) Le PLF ne distingue pas T.III et T.V pour le SGDSN ni ne précise la part de la fonction « renseignement » par rapport aux autres fonctions.
- (2) Le GIC est compté dans les crédits du SGDSN.
- (3) ETP ANSSI : perspective 2012.
- (4) Les effectifs de la DCRI, de la SDIG et de la DRPP ont été obtenus hors documents budgétaires.
- (5) Le T.II (rémunérations) de la DCRI, de TRACFIN et de la DNRED sont des estimations.
- (6) Les effectifs militaires des services opérationnels de la DGSE ne sont pas repérables sur les documents budgétaires.
- (7) Le recueil du renseignement d'origine image utilise des moyens (satellites, drones, capteurs aériens, etc.) qui relèvent pour la plupart de la DGA ou du CNES et ne sont donc pas comptabilisés dans ce tableau.

Les évolutions budgétaires les plus sensibles concernent la montée en puissance de l'ANSSI et la DGSE. L'ANSSI doit compter 250 personnes fin 2012 et plus de 350 fin 2013. Concernant la DGSE, lui est dévolue la mise en place d'une plate-forme technique mutualisée au profit de l'ensemble de la communauté du renseignement. Dans une optique de rationalisation des capacités et investissements dédiés au renseignement, elle assume les fonctions de chef de file national en matière de renseignement technique (Senior SIGINT²³). Par ailleurs, 690 emplois supplémentaires ont été octroyés à la DGSE sur la période 2009-2015²⁴.

23. Budget 2012 - Défense : environnement et prospective de la politique de défense. Avis n° 108 (2011-2012) de Didier Boulaud et André Trillard, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, déposé le 17 novembre 2011 : « Cet effort s'effectue dans la logique de mutualisation des moyens entre services retenue depuis plusieurs années. Ainsi, la DGSE est spécialisée sur l'interception des communications et la cryptologie, au bénéfice de l'ensemble de la communauté du renseignement. La direction du renseignement militaire (DRM) met en œuvre quant à elle les satellites d'observation et les moyens d'écoute des signaux radar. Environ 80 % du budget annuel d'investissement de la direction technique de la DGSE financent des projets intéressant également d'autres organismes ».

24. Le cadencement de ces recrutements a été fixé à : 95 en 2009, 105 en 2010, 120 en 2011, 50 en 2012 et 50 en 2013 pour le renseignement technique, et 45 par an entre 2009 et 2014 pour le renseignement humain.

Le rapide examen des crédits budgétaires laisse apparaître des zones d'ombre (DCRI, SDIG, DRPP) en matière d'information parlementaire. Pour l'administration, comme pour le Parlement ou le citoyen, cette situation entretient une opacité difficilement acceptable, qui ne peut être surmontée que par d'imparfaites reconstructions.

• Les fonds spéciaux

Le tableau suivant présente les crédits en fonds spéciaux votés par le Parlement (financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat). Il apparaît que la DGSE et le GIC sont les destinataires naturels de ces crédits. Les sommes mobilisées pour les autres services restent peu importantes.

Il faut rappeler que les fonds spéciaux ont été réformés en 2001. La part de ces crédits qui revenaient à l'activité gouvernementale (les cabinets principalement) a été supprimée. Le principe du financement des actions spéciales a été maintenu au profit de la DGSE – et éventuellement étendu au bénéfice d'autres services de renseignement.

Depuis, ces crédits, dont la destination ne peut être connue, font l'objet d'un contrôle confié à une commission *ad hoc*. A l'occasion de cette importante réforme, la part des crédits sur fonds spéciaux de la DGSE avait été sensiblement augmentée par rapport à celle antérieurement consacrée à Matignon.

Pour information : les fonds spéciaux 2010²⁵

Dotation initiale	53 941 370
Total des crédits ouverts	64 539 918
DGSE	55 057 117
GIC	8 118 500
DCRI	800 000
DRM	65 000
DPSD	120 000
DNRED	15 000
TRACFIN	20 000

25. Informations tirées du rapport n°3805 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012, Assemblée nationale, annexe n°12, direction de l'action du gouvernement, rapporteur spécial : Jean-Pierre Brard, député.

L'architecture budgétaire

- Situation actuelle

Aujourd'hui, les composantes, lorsqu'elles sont identifiées, sont réparties en quatre missions budgétaires et six programmes (sans tenir compte de l'éparpillement des actions budgétaires). Tout semble fait pour que l'idée même d'une communauté du renseignement soit impossible à concevoir.

En matière budgétaire, le manque de transparence s'opère au détriment du Parlement. Celui-ci ne peut en aucun cas voter les crédits en connaissance de cause. D'autre part, la question de fond est impossible à régler, et même à poser : les crédits sont-ils suffisants pour la mise en œuvre de cette fonction et sont-ils bien répartis ? Au plan pratique, les techniques budgétaires de base ne peuvent quasiment pas jouer en faveur des mutualisations et des projets communs. Il n'existe aucun objectif et indicateur commun et propre à la fonction « renseignement ».

Il est impossible de déterminer le responsable de l'ensemble et les facteurs du pilotage global. Il est intrigant que la DGSE, qui représente 61 % des dépenses de personnel du programme et 98 % des dépenses d'investissements, dépende du délégué aux affaires stratégiques, quasi inexistant en termes d'effectifs et de crédits mais responsable du programme 144.

Au plan politique, il est impossible de lire une stratégie et de discerner les évolutions de l'ensemble. Seules apparaissent les stratégies ministérielles, lorsqu'elles sont mentionnées. Ainsi, dans le cas de la DGSE, son rôle est plusieurs fois décrit comme un élément de la politique de défense au sens étroit. Par ailleurs, l'éloignement administratif et budgétaire de la DRM par rapport à la DGSE ou la DPSD, la survivance de bastions imprenables, tels que la DRPP, ou de postes isolés, comme le SDIG ou l'Académie du renseignement, la multiplicité des responsables de programmes sont autant de réalités qui affaiblissent toute perspective rationnelle d'un travail en commun, qui ruinent tout espoir d'une politique

budgétaire cohérente et qui accréditent l'idée que le pouvoir politique – exécutif ou législatif – ne sera jamais assez puissant pour mettre un terme à un désordre qui conforte les corporatismes et les baronnies ministérielles.

Quant aux instances d'inspection et de contrôle, leur rôle de conseil sera d'autant plus important que les services ne sauraient être exonérés de l'effort général de réduction de la dépense publique. Mais ils restent très fragiles face aux coupes budgétaires non ciblées ou mal raisonnées. L'expérience montre que la masse critique budgétaire est un critère essentiel qui permet aux services d'exister vis-à-vis des partenaires étrangers – et donc de coopérer – et qu'elle est la condition *sine qua non* pour qu'ils puissent tenir les programmations déjà engagées et s'adapter aux grandes transitions technologiques (renseignement spatial, puissance de calcul pour le déchiffrement, etc.).

• Une nécessaire évolution

Considérer la fonction « renseignement » comme une « politique publique » pourrait mettre fin à ce désordre

budgétaire. Dès lors elle serait justiciable de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)²⁶.

Article 7 de la LOLF :

« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie (...) Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation ».

Les crédits et dépenses de ce secteur de l'action publique pourraient alors être connus de la représentation natio-

26. Il est rappelé que l'architecture budgétaire décrit l'action de l'Etat en mission (interministérielle ou non), en programme et en action. En dessous de ce niveau, non reconnu par la loi organique, les appellations varient d'un ministère à l'autre.

nale. Mais la visibilité démocratique et la bonne gestion des deniers publics ne peuvent être assurées par une simple opération de synthèse. La reconfiguration de l'architecture budgétaire impose des choix d'organisation et crée l'obligation de définir des règles de pilotage.

Les tableaux suivants ne vont pas au bout de cette obligation. Les choix d'organisation portent sur l'avenir des services, leur maintien ou leur fusionnement. Ces choix sont naturellement indépendants des décisions de réorganisation budgétaire. Les règles de pilotage quant à elles renvoient à des décisions politiques préalables (cf. première partie). Le rôle du coordonnateur national du renseignement – qui ne relève pas du gouvernement – reste à préciser. La reconfiguration budgétaire esquissée ci-dessous vient donc à l'appui de décisions de fond. Dans le même temps, c'est sa vertu, elles les favorisent. Elles constituent une occasion de réfléchir à certaines suppressions (par exemple, la fonction « renseignement » du SGDSN) ou à des regroupements (par exemple, l'intégration du service de renseignement de la préfecture de Paris au sein de la DCRI).

Architecture actuelle

Mission	Ministre	Programme	Responsable	Services
Défense	M. de la Défense	Prog. 144, « Environnement et prospective de la politique de défense »	Délégué aux affaires stratégiques	Action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » Sous action DGSE Sous action DPSD
		Prog. 178 « Préparation et emploi des forces »	Chef d'état-major des armées	Action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations » Sous action DRM
Sécurité	M. de l'Intérieur	Prog. n° 176 « Police nationale »	Directeur général de la police nationale	Action 1 : « Ordre public et protection de la souveraineté » « Fonction renseignement et anti-terrorisme » : DCRI, DRPP, UCLAT, SDIG
Mission interministérielle « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »	M. du Budget et des comptes publics	Prog. 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	Directeur général des douanes et droits indirects	Action 1 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière ». DNRED
	M. de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le ministère du Budget et des Comptes publics	Prog. 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	Secrétaire général du ministère du Budget	Action 1 « Etat-major, médiation et politiques transversales » et action 5 « support et soutien » TRACFIN
Direction de l'action du Gouvernement	Premier ministre	Prog. 129 « Coordination du travail gouvernemental »	Secrétaire général du gouvernement	Action 1 : « Coordination du travail gouvernemental » Académie du renseignement Action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » ANSSI, SGDSN (coordination du renseignement), (GIC), Fonds spéciaux

- **Trois solutions pour pallier l'éparpillement budgétaire**

- L'hypothèse de pilotage faible passe par la création de quatre programmes disposant de la même dénomination. La valeur ajoutée de cette restructuration est de permettre la rédaction d'un « document de politique transversale » destiné à améliorer la visibilité du dispositif et l'information parlementaire. L'effort de réorganisation est assez faible et concerne principalement le ministère de la Défense (la DRM rejoint la DGSE et la DPSD dans un même programme) et les services du Premier ministre. On passe de six programmes à quatre.

Mission MINDEF	Mission MINT	Mission MINEFI	Mission PM
Programme renseignement	Programme renseignement	Programme renseignement	Programme renseignement
Action 1 DGSE	Action 1 DCRI	Action 1 DNRED	Action 1 Académie
Action 2 DRM	Action 2 DRPP	Action 2 TRACFIN	Action 2 Pilotage
Action 3 DPSD	Action 3 UCLAT		

- L'hypothèse du pilotage partagé repose sur la création d'une mission interministérielle « sécurité nationale » ou « renseignement » qui comprendrait les quatre programmes définis ci-dessus. Chacun dépend d'une filière ministérielle. Le bénéfice attendu dépend des capacités réelles du pilotage interministériel.

Mission interministérielle			
Programme renseignement MINDEF	Programme renseignement MINT	Programme renseignement MINEFI	Programme renseignement PM
Action 1 DGSE	Action 1 DCRI	Action 1 DNRED	Action 1 Académie
Action 2 DRM	Action 2 DRPP	Action 2 TRACFIN	Action 2 Pilotage
Action 3 DPSD	Action 3 UCLAT		

- L'hypothèse de pilotage complet correspond à la création d'un seul programme consacré à la fonction « renseignement » qui imposerait une réforme profonde du dispositif. Tous les services concernés devraient dépendre d'un seul ministre (ou d'un secrétaire d'Etat, ou d'un Haut commissaire). Ce dispositif budgétaire

serait le seul sur lequel les parlementaires pourraient exercer leur droit d'amendement budgétaire. Les services étant répartis en actions budgétaires, il serait alors possible de définir plus finement le paysage de la fonction « renseignement ».

Mission interministérielle					
Action 1	Action 2	Action 3	Action 4	Action 5	Action 6
renseignement	renseignement militaire	sécurité de défense	renseignement intérieur	renseignement économique et financier	pilotage
DGSE	DRM	DPSD	DCRI	DNRED TRACFIN	Académie Pilotage

Les réflexions précédentes montrent que vouloir « rassembler » les services de renseignement ne saurait se faire sous une forme trop rigide. S'il est vrai que la DGSE et la DCRI en constituent le noyau dur, l'idée de rassembler dans un seul ensemble tous les services contributifs conduit à esquisser le périmètre d'une communauté fonctionnelle. L'analyse est moins abstraite qu'il n'y paraît. Elle peut s'appuyer sur les principes et les techniques mises au point par la LOLF. Entrent dans la communauté tous les services qui sont en mesure d'évaluer la part qu'ils prennent au financement du renseignement. La communauté du renseignement se définit moins par l'agrégation de services déjà connus que par la part prise par certains organismes à l'exercice des missions du renseignement.

En abordant la communauté du renseignement par ses seules composantes, on reste frappé par sa richesse potentielle, par exemple par la perspective d'analyses communes – qui feraient droit aux nuances, et par la moins-value que constitue pour le gouvernement l'absence de vue d'ensemble.

Toute analyse des questions de pilotage et de communauté impose une réflexion sur la finalité du renseignement. Les types de missions et l'architecture de la communauté se configurent par rapport à une volonté politique (une vision défensive ou de rayonnement, une fonction sécuritaire, une ambition d'accompagnement de plusieurs politiques publiques, etc.). Ainsi, depuis quelques années, toutes les réflexions sont empreintes du primat de la lutte contre le terrorisme. Elle a conduit à une union sacrée qui appelait naturellement un rapprochement des services autour d'une division du travail qui s'est révélée efficace. Elle a favorisé la centralisation présidentielle et la prépondérance du ministère de l'Intérieur. L'actualité récente montre qu'il ne faut pas baisser la garde. Mais une stratégie nationale à long terme pourrait définir d'autres centres de gravité.

En effet, telle mission doit pouvoir prendre plus de relief par rapport à d'autres ; les flux de recrutements ou de crédits doivent pouvoir dessiner une carte des priorités. La part relative des missions doit varier sous le poids des

décisions stratégiques prises au plus haut niveau de l'État. Cela ne va pas de soi : comme il a été déjà souligné, il faut qu'existent des instances capables d'arrêter les contours d'une stratégie nationale soumise à la décision du chef de l'État. Ainsi, l'organisation des services passe par la structuration des missions. Cette vision de long terme – qui n'est pas du ressort des services – peut donner un niveau de prépondérance à des aires géographiques (l'Asie, l'Afrique, etc.), à des menaces transversales (terrorisme(s), criminalité internationale, etc.) voire à des modalités opérationnelles (lutte informatique offensive, etc.). L'obligation de résultat doit être fixée au moins sur cinq ans, tant les phases de montée en puissance peuvent être longues (plans de formations, investissements) et la répartition des tâches au sein de la communauté peut prendre du temps à se stabiliser. Sous cet aspect, le temps des services n'est pas celui – souvent très court – des attentes des pouvoirs publics. Cette précaution étant posée, c'est bien la stratégie nationale qui nourrit concrètement les choix d'organisation de la communauté. Non seulement elle donne tout son sens à la

gouvernance renforcée, à la coordination et aux efforts budgétaires, mais c'est elle qui détermine la pertinence des synergies et des procédures communes. La carte des priorités fait apparaître celle des responsabilités et des coopérations, pouvant aboutir à la désignation de chefs de file.

La primauté de l'orientation stratégique s'impose : en premier lieu, elle clarifie les attentes profondes du pouvoir politique vis-à-vis de la communauté du renseignement. En second lieu, en lui assignant des priorités de long terme, elle évite l'éparpillement des missions. L'universalisme correspond souvent, pour les services, à une perte de points de repères.

La définition d'une stratégie nationale à laquelle les services pourraient conformer leurs plans de développements et qui conduirait à une harmonisation des contributions de chacun au sein de la communauté ne saurait occulter une autre dimension, plus modeste d'apparence, mais capitale : la capacité de réaction aux

événements. La nécessaire stratégie pluriannuelle ne doit pas conduire à des excès de spécialisation pouvant affaiblir les compétences générales. La « recherche de base », pour emprunter une formule au monde scientifique²⁷, correspond à l'acquisition et à la capitalisation de compétences hors stratégie nationale. Ces « routines », qui nécessitent de la minutie et de la constance, permettent aux services de répondre aux aléas pour lesquels les délais de réaction doivent être très courts (le traitement d'une prise d'otage, d'un attentat, etc., est d'autant plus efficace que les dossiers d'environnement sont maîtrisés ou rapidement mobilisables).

Il importe donc de rapprocher deux finalités complémentaires : définir une stratégie nationale indiquant aux services la voie des priorités à suivre, mais aussi leur laisser une marge d'initiative pour entretenir leur documentation générale et leurs compétences techniques. Il ne s'agit pas de ménager la chèvre et le chou, mais de souligner la subtilité inhérente aux questions de renseignement.

Au terme de cette étude, qui se veut ouverte et non conclusive, il reste à préciser que les améliorations ou les réformes réclament de la constance. L'enthousiasme qui marque les premiers mois d'une alternance politique fait courir – dans le domaine du renseignement – le risque de la précipitation. Si un effort doit être consenti prochainement en faveur d'une meilleure coordination et d'une définition d'une communauté, il devra être étalé dans le temps et s'inscrire dans une durée.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS

AVRIL 2012

Observatoire de la défense / Orion

Le renseignement en France. Quelles perspectives ?

Le renseignement s'accommode mal des idées définitives. Outil essentiel aux mains des autorités politiques face à des situations et des menaces toujours plus complexes et soudaines, son organisation a été profondément bouleversée ces dernières années. Mais l'ensemble est encore en devenir.

Cet essai, fruit des réflexions d'un groupe de travail composé de professionnels du sujet, est une contribution au débat. Elle souhaite l'ouvrir et non le clore, dans la perspective du prochain quinquennat.

www.jean-jaures.org