

## LE RENSEIGNEMENT, FACTEUR DE PUISSANCE

PAR

PHILIPPE HAYEZ (\*)

*«Le défi posé au monde post-moderne est de s'habituer à l'idée des doubles standards. Entre nous, nous opérons sur la base des lois et de la sécurité coopérative ouverte [...] Entre nous, nous respectons la loi, mais quand nous opérons dans la jungle, nous devons aussi recourir aux lois de la jungle. Dans la période de paix prolongée en Europe, il y a eu la tentation de négliger nos défenses, aussi bien physiques que psychologiques. Cela représente l'un des plus grands dangers pour l'Etat post-moderne.»*

Robert E. COOPER (1)

Depuis plusieurs années, l'opinion française est régulièrement invitée à choisir entre le maintien d'une politique de puissance, pari difficile pour une nation de 60 millions d'habitants à l'ambition universelle, et le recours à une politique d'influence, qui permettrait à notre pays de conserver son rang international. Ce débat, toujours actuel (2), constitue une invitation à passer en revue les divers instruments de politique extérieure, en s'interrogeant sur leur valeur intrinsèque.

En cette saison où notre pays tente de redéfinir sa politique de défense et de sécurité à l'invitation du Président de la République, les avis circonstanciés ne sauraient manquer pour apprécier la valeur de notre réseau diplomatique ou de notre capacité militaire de projection. Ils seraient plus rares pour qualifier la contribution du renseignement, qui a pu être présenté comme la «*dimension absente*» d'une compréhension des relations internationales (3). Cette activité mérite-t-elle, comme le suggérait Rémy Pautrat dès 1992, d'être rangée au nombre des «*nouveaux moyens de la puissance*» (4) ? Ou bien doit-on, avec Clausewitz et quelques esprits éclairés, demeurer

(\*) Responsable du cours-séminaire sur «les politiques du renseignement» à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

(1) Robert E. COOPER, «The post-modern State», *The Observer*, 7 avril 2002.

(2) Cf. Georges AYACHE, «Puissance et influence dans les relations internationales post-Guerre froide», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

(3) Christopher ANDREW, *The Missing Dimension : Governments and Intelligence Community in the XXI<sup>st</sup> Century*, McMillan, 1984.

(4) Rémy PAUTRAT «Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance», *Le Débat*, fév. 1992.

sceptique vis-à-vis de ce qui serait tout juste bon à épaissir le « brouillard de la guerre » ?

Pour se faire une opinion, il importe avant tout de comprendre ce que représente l'activité de renseignement pour un Etat. Il est également nécessaire de mesurer les conditions d'efficacité des politiques nationales que les Etats mettent en œuvre dans ce domaine – ce qu'elles sont et ce qu'elles pourraient être –, avant de s'interroger sur l'adaptation du renseignement au nouveau cadre international de son action.

LE RENSEIGNEMENT N'EST PAS UNIQUEMENT DESTINÉ  
A GARANTIR LA SÉCURITÉ IMMÉDIATE DES CITOYENS

Justifier l'existence d'appareils de renseignement absorbant une part non négligeable des moyens étatiques et bénéficiant de privilèges juridiques n'est pas toujours aisé pour les autorités des démocraties occidentales. La sécurité est avancée comme la raison de ce mal nécessaire, mais cette notion est ambiguë. Si les services de renseignement contribuent à la sécurité des citoyens, leur raison d'être et leur horizon sont en réalité autres.

*Une essence souvent mal comprise*

Après avoir été centrée dans la fiction et la presse pendant plusieurs décennies autour de la figure de l'espion (5), l'activité de renseignement est aujourd'hui volontiers définie à partir de la notion de traitement de l'information. L'un des auteurs de référence sur ce sujet aux Etats-Unis la qualifie ainsi de « *processus par lequel des informations spécifiques importantes pour la sécurité nationale sont demandées, collectées, analysées et fournies* » (6).

Il est patent que le renseignement véhicule de l'information qu'il convient notamment de recouper, de filtrer ou de mettre en perspective. Il serait aveugle de considérer que ces conditions n'ont pas été profondément modifiées par l'avènement de la « *société en réseaux* » (7) et par la révolution de l'information (8), au point que certains peuvent estimer – à tort – qu'il n'y a plus guère de secrets. Cependant, s'arrêter à une telle notion reviendrait à ignorer la spécificité radicale de cette activité, elle-même à l'origine de son positionnement délicat dans les Etats démocratiques et la société internationale.

Dans l'ordre intérieur, le renseignement est fondé sur des privilèges juridiques soigneusement encadrés (fonds spéciaux, interceptions de sécurité...).

(5) Pour une analyse approfondie, cf. Alain DEWERPE, *Espion, une anthropologie du secret d'Etat contemporain*, Gallimard, 1994.

(6) Mark LOWENTHAL, *Intelligence, from Secrets to Policy*, CQ Press, 2005 (3<sup>e</sup> éd.).

(7) Expression de M. Castells.

(8) Pour une analyse de ces implications, cf. Deborah BARGER, *Towards a Revolution in Intelligence Affairs*, RAND, 2005.

Dans l'ordre international, ce renseignement repose sur la transgression calculée de normes nationales. Il conduit par exemple à violer le secret des communications ou à nouer des relations clandestines avec des acteurs du jeu international. Cette réalité crue a pu conduire certains responsables à se considérer en dehors de toute règle. Le général Magruder, qui fut l'adjoint de Bill Donovan à la tête de l'OSS pendant la Seconde Guerre mondiale, estimait ainsi que *«les opérations clandestines de renseignement impliquent une violation constante de toutes les règles»*. Une agence de renseignement est donc avant tout une organisation conçue pour pratiquer la collecte clandestine de renseignement, au moyen de sources humaines «manipulées», de sources techniques ou par observation directe (9). Comme l'indiquait un jour Henry Kissinger à un public bien pensant, *«l'action clandestine ne doit pas être confondue avec le travail missionnaire»*.

La conscience de la violation normative que représente généralement une action de renseignement conduit normalement à en réserver le bénéfice aux seules affaires d'importance capitale pour une nation. En cela, un service de renseignement ne peut être identifié à une agence d'information publique ou privée ou à une administration dont l'ensemble des actes est marqué du sceau de l'officialité.

### *Un lien intime avec l'Etat*

Ce caractère exorbitant de l'activité de renseignement explique que, depuis la création du premier service de renseignement moderne, vers 1560, au profit de la reine Elizabeth I<sup>re</sup> par Sir Francis Walsingham, les Etats se soient efforcés d'en rationaliser la pratique en tentant d'en obtenir le monopole de principe. Suivant une évolution comparable à leur tentative de contrôler la violence, décrite par Max Weber, ils ont cherché avec plus ou moins de succès à restreindre le champ de l'espionnage dans l'ordre international (10) et à en encadrer juridiquement les pratiques dans l'ordre interne.

Cela explique la prudence généralement observée par les Etats en matière de «privatisation» du renseignement. Comme le montrent les exemples retentissants des tentatives d'élimination de Fidel Castro par la CIA ou du scandale du Watergate, il n'est pas de démocratie qui n'ait été tentée de tirer parti de réseaux parallèles pour mener à bien certaines missions sensibles. Certaines compagnies de sécurité ou «sociétés de renseignement privées» ont pu entretenir des liens avec les services officiels de renseignement d'Etats démocratiques, mais leurs tentatives de tirer parti de cette proximité pour bénéficier de dérogations juridiques leur permettant de

(9) Cette méthode est qualifiée en France de «recherche opérationnelle», par distinction avec la recherche humaine et la recherche technique.

(10) Pour une analyse juridique détaillée, cf. Fabien LAFOUASSE, «L'espionnage en droit international», *Annuaire français de droit international*, 2001.

satisfaire des clients privés n'ont été que très rarement encouragées. Même au pays de l'«intelligence économique», aucune législation ne prévoit qu'une entité privée puisse abriter une activité de renseignement en s'appuyant sur les dispositions législatives et réglementaires particulières qui régissent cette activité.

Encore a-t-il été nécessaire d'identifier et d'organiser la fonction de renseignement au sein de l'Etat. Dans nos démocraties, cette activité s'est développée, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, dans une double direction : le renseignement intérieur et le renseignement extérieur. Le premier, préoccupation aussi ancienne que l'Etat, s'est développé dans un cadre généralement policier, afin de lutter contre les extrémismes (notamment les anarchistes à la fin du siècle) et, plus largement, de maintenir une surveillance politique d'éléments jugés subversifs sans être pour autant nécessairement étrangers. La création de «policiers spéciaux»(11) compétents en matière de contre-espionnage depuis l'Affaire Dreyfus (1899), matérialisée en France par la naissance de la Sûreté du territoire en 1934 (remplacée par la DST en 1944) et surtout des Renseignements généraux en 1937, témoigne d'un souci constant des pouvoirs publics de préserver l'Etat, voire le régime, des «menées» hostiles à son encontre. Contemporain, en France, de l'avènement du régime républicain, le renseignement extérieur a longtemps été considéré comme l'apanage des militaires : la création du 2<sup>e</sup> bureau de l'armée, dès 1871, était destinée à contribuer à la revanche française contre le vainqueur de 1870, en «*renseignant sur ses desseins et ses opérations*»; celui de la Marine en 1891 devait appuyer la politique coloniale de la III<sup>e</sup> République. Outre-Manche, la naissance du Security Service (intérieur) et du Secret Intelligence Service (SIS, extérieur) en 1909, sous le vocable de «Military Intelligence» (MI-5 et MI-6), était destinée à préparer la nation à l'affrontement contre l'Allemagne sous la conduite du Département de la Guerre.

Construite autour du contre-espionnage, cette distinction entre renseignement intérieur et extérieur a survécu dans la plupart des démocraties, moins parce qu'elle correspondait à une division technique rationnelle du travail(12) que parce qu'elle offrait des garanties en matière de libertés publiques : le renseignement policier se place aujourd'hui encore sous l'autorité de la loi et de l'ordre public et conduit à des sanctions pénales, tandis que le renseignement extérieur relève des lois de la guerre et de la diplomatie. Certains Etats, dont les brevets démocratiques ne sont pas discutables, ont cependant fait le choix de regrouper leurs services intérieur et extérieur dans un service unique. C'est le cas de l'Espagne, qui a créé le Centro nacional de inteligencia par une loi du 6 mai 2002. La vivacité des débats récents

(11) Pour des développements sur l'histoire des services français, cf. Olivier FORCADE / Sébastien LAURENT, *Secrets d'Etat, pouvoir et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, 2005.

(12) La tentative d'organisation de la fonction de contre-espionnage en France par le décret du 26 août 1964 autour de la notion de frontière n'a pas été entièrement probante.

aux États-Unis, sur la légitimité des agences chargées du renseignement extérieur (CIA et NSA) à pratiquer des mesures de surveillance des citoyens américains sans autorisation judiciaire préalable, montre cependant l'attachement de beaucoup au maintien d'une dualité des cadres d'action des services de renseignement.

Le positionnement des services extérieurs par rapport aux administrations chargées de conduire les diplomaties nationales n'a pas toujours été aisé. Le choix britannique de rattachement du SIS au Foreign Office dès le début du XX<sup>e</sup> siècle n'a pas conduit à une confusion des genres, mais un bon observateur des pratiques reconnaît que «*la diplomatie et le renseignement sont à la fois des concurrents et des collaborateurs*» (13).

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les démocraties libérales ont reconnu l'existence d'un «*renseignement stratégique*» (14), couvrant outre la diplomatie et la défense, l'ensemble des champs de l'action extérieure de l'État et justifiant à ce titre un rattachement direct au chef de l'exécutif. La création de la CIA par le National Security Act de mai 1947 en est une illustration, qui inspire aujourd'hui la plupart des États de l'Europe continentale (15). La mise en place par la IV<sup>e</sup> République du Service de documentation et de contre-espionnage (SDECE) en 1946 relevait de cette logique, son rattachement au Premier ministre n'ayant été interrompu en 1966, au profit du ministre de la Défense, que pour des raisons «*disciplinaires*» liées à l'Affaire Ben Barka.

### *Outil de sauvetage ou de sauvegarde?*

Ainsi, le renseignement est né de la volonté de protéger les États, en recourant à des méthodes non conventionnelles pour affronter les menaces internes et externes, sur la base d'une certaine proportionnalité entre les moyens employés et les fins. Jusqu'ici, il s'agissait cependant de protéger le pays plus que ses ressortissants. Cette conception particulière de la notion de sécurité se retrouve dans la définition de la mission du Service extérieur français, successeur en 1982 du SDECE : l'article 2 du décret 82-306 du 2 avril 1982 donne à la DGSE «*mission, au profit du gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences*». Pour traduire plus explicitement ce que recouvre le champ de la «*sécurité*» intéressant le renseignement, le Code pénal est venu opportunément proposer

(13) Michael HERMAN, *Intelligence Services in the Information Age*, 2001.

(14) Notion établie en 1949 par Sherman Kent, fondateur de l'analyse à la CIA, dans son ouvrage *Strategic Intelligence for American World Policy*.

(15) Par la loi du 3 août 2007 rattachant directement au Président du conseil les services intérieur et extérieur, l'Italie vient de rejoindre ce modèle.

celle d'«*intérêts fondamentaux de la nation*» (16), qui définit de manière réaliste le cadre d'emploi naturel du renseignement.

Le recours au renseignement pour participer à la protection de ces intérêts relève ainsi d'une conception politique apparemment traditionnelle de l'Etat et de la société internationale, plus proche de celle d'un Friedrich Hegel que de celle d'un Emmanuel Kant. Selon celle-là, «*nous devons préserver notre liberté et pas seulement notre sécurité, pour la seule raison que seule la liberté peut rendre la sécurité sûre*» (17). Le maintien de services spéciaux est fondé sur ce principe de réalité, qui fait de nos Etats démocratiques, aujourd'hui et demain, les cibles potentielles d'Etats ne s'inspirant pas des mêmes principes politiques et juridiques que les nôtres, ainsi que de groupes non étatiques (mouvements terroristes, acteurs du crime organisé...) attachés, pour des raisons diverses; à l'affaiblissement de ces acteurs de la société internationale. Elle conduit, pour s'en défendre, à accepter en ce domaine le «*double standard*» évoqué par Robert Cooper (18).

Dans ce registre, il est bien entendu demandé au renseignement de prévenir la «*surprise stratégique*», première raison d'être des agences de renseignement selon M. Lowenthal. C'est pour avoir failli à éviter ce «nouveau Pearl Harbor» que la communauté américaine du renseignement a été contrainte de s'engager dans un complexe processus de restructuration depuis 2004. En France, cette préoccupation a conduit à ranger le renseignement stratégique, dans le Livre blanc sur la défense de 1994, parmi les éléments de la fonction stratégique de prévention plutôt que de protection. En l'absence même d'un «ennemi» désigné, comme en 1871, ou d'un péril imminent, «*c'est aujourd'hui la capacité de renseignement qui peut jouer le rôle de dissuasion*» comme a pu le rappeler l'ancien ministre de la Défense Pierre Joxe (19). A la différence de cette dernière, elle n'est pourtant pas destinée à la protection des seuls intérêts vitaux de la nation.

Cependant, le changement d'ère politique que représente le 11 septembre 2001 pour la société internationale n'a-t-il pas modifié plus profondément qu'il n'y paraît les fondements du recours au renseignement par les Etats? Le terrorisme international, réapparu comme une menace contre les démocraties occidentales depuis les années 1970, occupe les services de renseignement depuis plusieurs décennies. Les organes de sécurité ont évolué en conséquence: délaissant la surveillance politique et pondérant leur mission de contre-espionnage, les services intérieurs se sont concentrés sur la menace terroriste, qui représente aujourd'hui l'essentiel des activités du

(16) Selon l'article 410-1 du Code pénal, ils «*s'entendent de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel*».

(17) Karl POPPER, *La Société ouverte et ses ennemis*, Seuil, 1979 (1<sup>re</sup> éd., 1945).

(18) Robert COOPER, *The Breaking of Nations*, Atlantic Press, 2003.

(19) Pierre JOXE, *A propos de la France*, Flammarion, 1998.

Bundesamt für Verfassungsschutz allemand, du Security Service britannique et des Direction de la surveillance du territoire (DST) et Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) françaises. Les services de renseignement extérieur ont développé leur activité dans ce domaine, où leurs capacités propres peuvent également beaucoup apporter.

La nouveauté est que le terrorisme est désormais considéré comme une menace – voire comme la menace majeure – contre des citoyens, devenus, dans des espaces difficiles à contrôler, les victimes d'«attentats aveugles», mais en réalité surtout sidérés par ces actes criminels et par les imprécations et revendications de ceux qui les inspirent et les commettent. Ces attentes inquiètes des citoyens constituent un défi pour les gouvernants démocratiques. Dans des sociétés où le fondement historique de l'Etat est peut-être en train de basculer de l'Etat-providence (*Welfare State*) vers l'Etat-protecteur (*Protective State*) (20), il pourrait être tentant de donner au renseignement une nouvelle légitimité, en convertissant les services en seuls services de sécurité. Les prouesses accomplies par les services de renseignement ces dernières années dans plusieurs pays, au prix d'efforts particulièrement soutenus, pour parvenir à la libération de ressortissants pris en otage à l'étranger ne devraient pas faire passer cette activité accessoire de sauvetage pour le cœur de leur mission de sauvegarde...

#### LE RENSEIGNEMENT DOIT TROUVER SON EQUILIBRE ENTRE LÉGITIMITÉ ET EFFICACITÉ

Si l'Etat doit assurer la sécurité des citoyens, il lui revient également de veiller à préserver la liberté de la nation. Ses services de renseignement doivent donc disposer des moyens de leur action, sans renoncer à leur spécificité. Cependant, il est désormais tout aussi important qu'ils puissent inscrire leur action dans un cadre légitime. Les démocraties occidentales ont engagé cette double adaptation mais leurs progrès sont inégaux.

#### *Une existence conditionnée avant tout par l'efficacité*

Que l'exigence d'efficacité de l'action publique soit renforcée à l'égard des services de renseignement est parfaitement légitime. Par leur seule existence, ces entités constituent une dérogation, délicate à justifier, aux fondements contemporains des Etats démocratiques que sont le respect de la légalité et la transparence. Les services ne sont même pas protégés par une fonction symbolique de représentation, à la différence de la plupart des institutions de la République (21).

(20) Peter HENNESSY, *The New Protective State, Government, Intelligence and Terrorism*, Continuum, 2007.

(21) Ce qui n'empêcha pas Claude SILBERZAHN, directeur de la DGSE de 1989 à 1993, de présenter ce service comme une «institution de la République» (entretien au journal *Le Monde*, 31 mars 1993).

L'efficacité requise prescrit la pénétration de milieux résolument étanches à l'expression démocratique, à la curiosité des médias ou à la fluidité du monde des affaires, afin, comme l'indique l'actuel directeur de la DGSE, de percer «*la part occulte des agissements, structures ou événements dont la connaissance est indispensable à la sécurité préventive de la France*» (22). Elle nécessite des investissements humains et techniques très spécialisés, mais d'un montant relatif relativement modeste : en Europe, les services de renseignement extérieur ne rassemblent que quelques milliers de professionnels dans chaque pays, pour des budgets représentant rarement plus de 1 à 2 % des budgets nationaux de défense.

Il serait présomptueux de considérer qu'il n'existe pas de marges de progrès. Dans leur quête permanente d'efficacité, les services de renseignement tentent de surmonter trois types d'obstacles que sont : l'empilement des priorités qui leur sont assignées, la fragmentation de leurs structures et le mauvais traitement qui est parfois fait par les autorités nationales de leur expertise.

Les services de renseignement cherchent à surmonter l'empilement des priorités qui leur sont assignées : la globalisation des enjeux et des réseaux planétaires n'a pas rendu le monde plus «*lisible*» pour les dirigeants publics. Parmi les énigmes dont la résolution importe aux nations, il faut admettre, selon la distinction proposée par Gregory Treverton (23), que certaines relèvent du «*puzzle*» – pour lequel l'accumulation d'information est indispensable –, tandis que d'autres sont des «*mystères*» – dont la résolution nécessite plus de jugement, mais pas nécessairement plus d'information. Une partie substantielle et manifestement croissante (24) des réponses peut être obtenue en recourant à d'autres canaux publics ou aux sources privées d'information. Sauf à se voir considérées uniquement sous l'angle de collègues d'analystes ou de banques documentaires, les agences de renseignement doivent donc rappeler à leurs autorités que leur activité est presque toujours associée à une prise de risque politique, juridique et diplomatique et que user de leurs moyens avec discernement conduit à maximiser leur efficacité.

Les services de renseignement compensent la fragmentation de leurs structures – fondée en partie sur la dualité des cadres d'actions évoquée ci-dessus – en intensifiant leur coopération sur le plan national de plusieurs manières : multiplication des échanges de renseignements bruts, création de

(22) Pierre BROCHAND, dans l'*ENA-Mensuel*, oct. 2006.

(23) Gregory TREVERTON, *Reshaping Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, 2003.

(24) Il est vain de chercher à établir une proportion entre l'ouvert et le secret. L'estimation, souvent colportée, d'une couverture de 80 % des besoins en renseignement par les sources ouvertes semble avoir pour origine des propos tenus en avril 1996 par John Gannon, président du National Intelligence Council américain : cf. Michael TURNER, *Why Secret Intelligence Fails*, Potomac Books, 2006. Cependant, que signifie ce pourcentage lorsqu'on veut décrire la réalité des efforts nucléaires iraniens ou la situation intérieure en Corée du Nord ?



centres d'alerte et d'analyse communs (25), développement d'opérations communes et d'équipes intégrées – dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive notamment –, réalisation d'investissements partagés. Des progrès paraissent cependant encore possibles, par exemple dans les domaines de la formation, du traitement des sources ouvertes et de la gestion de la coopération avec les services étrangers, qui nécessitent peut-être des impulsions des responsables gouvernementaux. Au-delà de ces dimensions classiques, certains experts suggèrent de repenser les organisations nationales du renseignement. David Omand (26), qui fut récemment coordonnateur de la sécurité et du renseignement auprès du Premier ministre Tony Blair, évoque ainsi la nécessité d'instaurer plusieurs «*cercles de confiance*» (*circles of trust*) au sein des communautés du renseignement, de sécurité (associant les forces de police), gouvernementale (incluant les autres administrations) et nationale (incluant les partenaires privés). Aux Etats-Unis, un axe d'effort du Director of National Intelligence, institué en 2005, porte sur la constitution de «*Fusion Centers*», associant organismes fédéraux, collectivités publiques et partenaires privés.

Les services de renseignement recherchent en outre, pour surmonter les déconvenues résultant du traitement, par les autorités nationales, de certaines de leurs estimations (potentiel militaire iraquien), un nouveau mode de relation avec leur chaîne de commandement. Ce constat revient à admettre que «*le renseignement procure seulement des techniques pour améliorer la base de la connaissance. Comme les autres techniques, ce peut être un outil dangereux si ses limites ne sont pas reconnues par ceux qui cherchent à en tirer parti*» (27). Au Royaume-Uni, cela prend la forme de réunions mensuelles du National Security Committee, instituées par le Premier ministre Blair au début de 2007, qui devraient déboucher sur la création prochaine du National Security Council, annoncée en juin 2007 par le nouveau Premier ministre Gordon Brown. En France, le projet de Conseil de sécurité nationale évoqué par le nouveau Président de la République au cours de sa campagne électorale est en cours d'étude.

S'interroger sur la contribution du renseignement à la politique de sécurité nationale des démocraties revient également à se demander si, au-delà de leur fonction d'information des autorités, les services doivent avoir un rôle en matière d'action politique. Il ne s'agit pas ici de considérer leur rôle dans un cadre de coopération internationale (*cf. infra*), mais bien de mesurer leur capacité à constituer, à côté de la diplomatie et de l'emploi de la

(25) La lutte antiterroriste a ainsi conduit à la constitution, aux Etats-Unis, du Terrorist Threat Integration Center (TTIC), remplacé par le National Counter-Terrorism Center (NCTC) depuis août 2004, et, au Royaume-Uni, du Joint Terrorism Assessment Centre (JTAC) depuis juin 2003 ou encore, en Allemagne, du Gemeinsam Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), depuis décembre 2004.

(26) David OMAND, «*Reflections on secret intelligence*», in P. HENNESSY, *op. cit.*

(27) Lord BUTLER, Rapport sur le renseignement et les armes de destruction massive, HMSO, juil. 2004.

force armée, une éventuelle «troisième option» (28) pour rétablir des situations favorables aux intérêts stratégiques d'une démocratie.

Selon l'expert Roy Godson, l'action clandestine – connue sous le nom de «*covert action*» – comporte quatre types d'activités secrètes : l'action politique, la propagande, les activités paramilitaires et l'assistance au renseignement (29). Seules quelques agences de renseignement disposent d'une capacité à monter des opérations de cette nature, qui exigent des moyens et des savoir-faire rarement réunis. Contrairement à une idée reçue et comme le montrent rétrospectivement les opérations conduites par plusieurs services occidentaux en Afghanistan depuis le début des années 1980, ce mode d'action n'est pas nécessairement voué à l'échec.

Les Etats démocratiques ne devraient donc pas s'interdire d'y avoir recours sous une triple précaution. En premier lieu, il leur faut veiller scrupuleusement à ce que ces opérations soient autorisées par les responsables gouvernementaux : l'action clandestine est en soi une activité politique, ce qui la distingue, indépendamment de son niveau de risque, de la prestation «technique» de fourniture de renseignement. Les services ne sauraient ainsi, comme on a pu l'évoquer dans le passé, poursuivre des «diplomaties parallèles», mais peuvent, en offrant leurs modes d'action propres, élargir la palette d'une manœuvre stratégique d'ensemble. Il convient également de reconnaître avec modestie, comme l'enseigne l'expérience américaine de près d'une centaine d'opérations avérées depuis 1945, que l'action politique clandestine peut permettre des succès tactiques, mais qu'elle ne saurait apporter par elle-même la victoire. Des opérations de cette nature ont permis de mettre un terme prématuré (30) à l'action de certaines autorités particulièrement illégitimes ou de favoriser l'accès au pouvoir de groupes plus acceptables, mais elles n'ont jamais constitué une réponse de long terme. Un échec dans ce domaine peut se révéler au demeurant singulièrement contre-productif. Enfin, il est nécessaire de maintenir un équilibre entre l'investissement dans un savoir-faire extraordinairement exigeant – puisqu'il requiert une totale clandestinité – et l'essentiel du métier des services de renseignement, que représente la recherche d'informations secrètes (31).

### *Une légitimité qui doit être renforcée*

Quelles que soient les difficultés du métier, le problème croissant du renseignement dans les démocraties occidentales est aujourd'hui celui de sa

(28) Concept développé par le vétéran de la CIA, Theodore SHACKLEY, dans son ouvrage *The Third Option : an American View of Counter-insurgency Operations*, McGraw Hill, 1981.

(29) Roy GODSON, «Covert action : neither exceptional tool nor magic bullet», *US Intelligence at the Crossroads : Agendas for Reform*, Potomac Books, 1995.

(30) Le concept de «*disruptive action*» employé au Royaume-Uni paraît à cet égard plus approprié.

(31) Ce «conflit d'intérêts» au sein des agences est le thème central de la récente histoire de la CIA publiée par le journaliste Tim Weiner (*Legacy of Ashes*, Doubleday, 2007).

légitimité. Longtemps, cette question a été dissimulée par une opacité (32) justifiée par la lutte contre l'«ennemi principal» et acceptée comme telle. Elle peut encore l'être aujourd'hui en raison de l'engagement de l'ensemble des services dans la lutte contre le terrorisme international.

La nécessité de refonder le renseignement n'a évidemment pas échappé à la plupart des Etats. Le plus souvent, des statuts ont été votés par le Parlement pour les services de renseignement et de sécurité afin, selon l'heureuse formule de François Thuillier (33), que, «*dans un Etat de droit, le service de renseignement ne fa[sse] pas l'Etat mais [que] l'Etat fa[sse] le service de renseignement*». La grande majorité des Etats de l'Union européenne (34) ont adopté des lois qui précisent le mandat des agences, leur organisation, leurs limites d'action, arrêtent les moyens qui leur sont alloués pour remplir leur mission et garantissent leur protection et celle de leurs agents. La France fait à cet égard exception. Comme le rappelle Bertrand Warusfel, «*il n'existe [...] aucun texte législatif spécifique définissant le statut juridique des activités de renseignement et de sécurité*» (35).

L'encadrement des activités de renseignement s'effectue également à travers l'existence de dispositifs de contrôle (36). Le contrôle parlementaire est bien entendu le plus emblématique. Prenant des formes très variables, il a été adopté par toutes les démocraties et il faut se féliciter que la France ait rejoint ce club avec la loi du 9 octobre 2007 instituant une délégation parlementaire au renseignement.

Ce type de contrôle, dont la dimension politique prime, n'est pas le seul. Des contrôles «techniques» existent sous des formes variées. Des contrôles financiers des budgets et des dépenses des services de renseignement et de sécurité sont confiés soit aux institutions supérieures de contrôle des comptes, soit à des commissions *ad hoc*, comme en France, où, depuis la loi du 30 décembre 2001, une Commission spéciale de vérification, composée de parlementaires et de magistrats de la Cour des comptes, a la charge de contrôler les fonds spéciaux de la DGSE. Des contrôles techniques de certains domaines «sensibles» de l'activité des services sont effectués par des organismes *ad hoc*, indépendants des exécutifs nationaux : fichiers contenant des données individuelles – soumis en France au regard de la Commission nationale informatique et libertés, instituée par la loi du 23 janvier 1978 –, docu-

(32) Opacité qui a conduit, par exemple, faut-il le rappeler, le gouvernement britannique à n'admettre officiellement l'existence du SIS qu'en 1994.

(33) François THUILLIER, «Entre clocher et satellite, le village mondial des services de renseignement», in Bertrand WARUSFEL (dir.), *Le Renseignement français contemporain, aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, 2003.

(34) Pays-Bas depuis 1954, Italie et Allemagne depuis 1977, Autriche depuis 1989, Belgique depuis 1991, Royaume-Uni depuis 1994. Les nouveaux membres de l'Union n'ont pas tardé à adopter un statut légal : la Slovaquie en 1993, la Hongrie en 1995, la Roumanie en 1998, la Slovénie en 1999, l'Estonie en 2000, la Lituanie et la Pologne en 2002, la République tchèque en 2004.

(35) Bertrand WARUSFEL, *op. cit.*

(36) Pour un panorama de ces dispositifs de contrôle, cf. notamment Hans BORN / Ian LEIGH, *Making Intelligence Accountable, Legal Standards and Best Practices for Intelligence Agencies*, DCAF, 2005.

ments protégés par le «secret défense» – dont la déclassification peut être recommandée, sur demande de l'autorité judiciaire, par la Commission consultative sur le secret de la défense nationale instituée par la loi du 8 juillet 1998 –, «interceptions de sécurité» pratiquées sur les télécommunications domestiques par les services – qui ne peuvent être autorisées par le Premier ministre que sur avis de la Commission nationale consultative de contrôle des interceptions de sécurité instituée par la loi du 10 juillet 1991. Des contrôles juridiques *a priori* des actes des services sont confiés, dans les pays de droit anglo-saxon, à des magistrats spécialisés, agissant par ordonnances (*warrants*).

Cette quête de légitimité ne se satisfait cependant pas d'un seul encadrement juridique. Les services de renseignement se sont attachés à mieux se faire connaître de l'opinion depuis quelques années, en partie pour satisfaire des objectifs de recrutement de collaborateurs aux compétences recherchées, mais aussi pour tenter de rompre avec les mythes hérités de la fiction traditionnelle ou les clichés résultant d'échecs «annoncés à sons de trompe». Ainsi, la plupart des services ont mis en place des sites internet leur permettant de se présenter dans le cadre de politiques de communication, qui auraient paru des oxymores il y a quelques décennies.

Cette *glasnost*, complexe à mettre en place dans des institutions peu habituées à cette ouverture, ne se limite pas à satisfaire aux exigences apparentes de la modernité. Elle s'accompagne, dans certains Etats, de projets de coopération entre les services et des chercheurs universitaires (37), d'une politique de déclassification moins timide des documents de ces services susceptibles d'intéresser les historiens ou du développement d'enseignements sur les politiques de renseignement.

Ce louable souci de transparence trouve bien entendu ses limites propres : dans l'univers du renseignement, le spectaculaire n'est pas nécessairement l'efficace et la performance ne peut être montrée pour être admise de l'opinion publique. Aussi, d'autres champs sont-ils aujourd'hui explorés pour établir ou restaurer la confiance des citoyens, indispensable au fonctionnement efficace des services de renseignement dans des Etats de droit. Avec notamment la dimension juridique du renseignement, confronté à la perspective d'émergence d'un *jus cogens* international, qui pourrait distinguer un *jus ad intelligentiam* et un *jus in intelligentia* (38). Ou encore avec la dimension éthique du renseignement, à la lumière des dérapages mis en évidence dans la lutte contre le terrorisme international depuis 2001, notamment l'intérêt de principes, comme ceux que propose David Omand, pour

(37) Le Security Service britannique a ainsi confié en 2003, à l'historien Christopher Andrew, la tâche de rédaction d'un ouvrage, dans la perspective de son centenaire, en 2009. Le CNI espagnol parraine depuis décembre 2006 le nouvel Institut Juan Velazquez de Velasco de Investigacion en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa, de l'Université Carlos III de Madrid.

(38) Michael QUINLAN, «Just intelligence : prolegoman to an ethical theory», in P. HENNESSY, *op. cit.*

rendre plus acceptable une politique de renseignement robuste (39) : cause durable suffisante, intégrité des motifs, proportionnalité des méthodes, autorité réelle, perspective raisonnable de succès, emploi du renseignement en dernier recours.

LE RENSEIGNEMENT EN EUROPE NE PEUT ETRE RESTREINT  
AU CADRE TRADITIONNEL DES NATIONS

«*Part consubstantielle d'un pouvoir démocratique*» (40), le renseignement entretient une relation intime avec l'autorité étatique dont il dépend, qui pourrait paraître exclusive. Il s'est pourtant engagé de longue date dans un processus de coopération internationale, devenu aujourd'hui très intensif. Parallèlement, l'Union européenne s'est dotée de modestes outils de renseignement. Pour faire bénéficier cette entité des capacités offertes par le renseignement, audace et prudence doivent être conciliées.

*L'intensité insoupçonnée de la coopération internationale*

Même si elle n'a guère fait l'objet de commentaires antérieurs, la coopération internationale en matière de renseignement ne date pas du 11 septembre 2001. Structurée par les solidarités et les alliances politiques, cette dimension a pris des formes variées, mettant en évidence l'existence d'une sorte d'«échelle de la coopération», dont les degrés dépendraient de la confiance et de l'expertise rassemblées : échanges d'analyses, transmissions d'informations brutes, préparation d'évaluations communes, montage d'opérations de recherche conjointes, mise en place de structures permanentes.

Précédée dans les années 1990 par un développement substantiel lié à la fin de la bipolarité et à la montée de menaces communes, cette coopération vit néanmoins depuis le 11 septembre un changement de paradigme : ce qui demeurait auparavant une exception très contrôlée pour les opérationnels et les analystes est devenu la norme de travail, tant il n'est plus envisagé de menace stratégique qui puisse ne concerner qu'un seul Etat démocratique.

Cette réalité, essentielle pour augmenter l'efficacité des agences et leur permettre de faire face aux défis auxquels elles sont confrontées, n'est pas sans rencontrer divers obstacles d'ordre technique aussi bien que politique. L'échange suppose la définition de domaines d'intérêt commun suffisamment importants pour que : i) des capacités réelles leur soient consacrées par les agences et que, ii), les problèmes de protection des sources et métho-

(39) David OMAND, «Ethical guidelines in using secret intelligence for public security», *Cambridge Review of International Affairs*, déc. 2006.

(40) Claude SILBERZAHN, *Au cœur du secret*, Fayard, 1995.

des employées soient surmontés. L'augmentation de débit de la coopération ne doit pas se traduire par une baisse de la fiabilité des renseignements acquis et transmis aux autorités nationales. L'économie internationale du renseignement passe par une évaluation préalable des capacités réelles des acteurs, ce qui exige la conservation et le développement de capacités autonomes de production. Rares sont les services nationaux qui peuvent prétendre fournir des renseignements de qualité dans le cadre d'un échange sur toutes les régions et dans tous les registres des «intérêts fondamentaux» signalés.

De plus, le renseignement n'est pas une *commodity*, mais un objet politique : sa recherche, son exploitation et son partage sont présumés refléter les objectifs des autorités de tutelle des services. Ces dernières peuvent être tentées de l'utiliser, par des opérations d'intoxication ou de manipulation de «preuves», pour convaincre un partenaire politique étranger sceptique ou réticent. Les récents ouvrages (41) décrivant les tribulations des «renseignements» fournis par la source iraquienne Curveball illustrent ces dérives. Les imprudences commises dans le cadre de la politique américaine de «*secret rendition*» et de détention non judiciaire de présumés terroristes, ainsi que les bavures de certains services associés dans l'urgence à ces opérations ont suscité une certaine émotion dans l'opinion européenne, ce qui a conduit l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen à consacrer des enquêtes à ce sujet. Cette situation paraît avoir provoqué des interrogations sur les perspectives de coopération chez certains gouvernements et services nationaux. Elle conduit des experts à envisager une forme de régulation de cette activité (42), qui souffrirait d'un *accountability gap*.

### *Renseigner Bruxelles, renseigner depuis Bruxelles*

A côté du développement de coopérations à géométrie variable, une entreprise a été engagée, bien avant 2001, pour consolider les acquis nationaux en matière de renseignement au niveau de l'Union européenne. Dès septembre 1995, l'Union de l'Europe occidentale a décidé, à la lumière des enjeux balkaniques notamment, d'adjoindre une section renseignement à sa Cellule de planification. Lors du Sommet de Cologne de juin 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ont souhaité «*renforcer les capacités dans le domaine du renseignement*». En 2001, l'Union européenne disposait ainsi déjà de quelques outils de renseignement propres : centre satellitaire implanté à Torrejon pour traiter les images d'Helios, opérationnel depuis 1997; division Renseignement (INTELDIV) de l'état-major militaire de

(41) Cf. notamment Tyler DRUMHELLER, *On the Brink, an Insider's Account on How the White House Compromised American Intelligence*, Carroll & Graff, 2006.

(42) Cf. par exemple Hans BORN, «International intelligence cooperation: the need for networking accountability», communication présentée devant l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 6 oct. 2007.

l'Union européenne, dont la création avait été décidée à Helsinki (décembre 1999) et Sintra (février 2000).

Ce n'est pourtant qu'après le 11 septembre qu'une capacité propre de renseignement extérieur a été mise en place. Le Centre de situation (SIT-CEN) institué début 2002 a été placé auprès du Haut-Représentant, pour fournir un «*soutien analytique à la Politique étrangère et de sécurité commune*», grâce à une équipe permanente de représentants des services extérieurs nationaux. Elargi sur décision du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2004 aux nouveaux membres et aux représentants des services intérieurs, il offre désormais une capacité permanente d'analyse du renseignement et s'est récemment rapproché de l'INTELDIV.

L'essentiel des progrès de l'Union depuis 2001 dans le domaine sécuritaire a cependant été accompli pour faire face à la menace terroriste, ce qui ne reflète pas nécessairement la conscience de devoir disposer d'outils de puissance. Néanmoins, la nomination, en juin 2004, d'un Coordonnateur européen pour la lutte antiterroriste et l'adoption d'un Plan d'action de lutte contre cette menace ont eu pour effet de resserrer les liens entre les États et leurs services et, pour certains, de prendre conscience de l'apport des services de renseignement et de sécurité.

Les réalisations peuvent paraître modestes par rapport aux propositions (43) émises depuis plusieurs années pour constituer une Agence européenne de renseignement à l'image de l'Agence européenne de défense. Lors de sa présidence de l'Union au premier semestre 2004, le gouvernement autrichien a fait sienne cette proposition, sans rencontrer beaucoup de succès.

Le réalisme prévaut donc, au nom, notamment, du maintien des souverainetés nationales, des liens avec certains partenaires extérieurs de l'Union et, probablement, d'un certain conservatisme des agences nationales de renseignement (44). Précipiter la constitution d'une structure intégrée pourrait au demeurant conduire à perdre de vue la nécessité de conserver les atouts et capacités spécifiques du renseignement et éviter d'assumer les moyens de sa modernisation.

Pourtant, un système qui se contenterait d'extrapoler le dispositif actuel pourrait paraître bien fragile. Les États membres, dotés de services de renseignement actifs, risqueraient d'accepter difficilement de devoir conserver à leur niveau les risques politique, juridique et diplomatique associés aux activités de recherche du renseignement pour en laisser le bénéfice en termes de résultats au seul échelon communautaire.

(43) Cf. par exemple Georges LEMOINE, Rapport sur le «Renseignement européen : les nouveaux défis», Assemblée de l'UEO, juin 2002; John NOMIKOS, «Does the European Union need a common intelligence policy?», *World Security Network*, sept. 2003.

(44) Analyse développée par Thorsten WETZLING, *Towards Concerted High Politics in the Absence of Angels : European Intelligence Governance and Democratic Accountability*, DCAF, 2005.

### *Les perspectives fécondes du renseignement européen*

Puisque l'Union veut assumer sa propre Stratégie européenne de sécurité, arrêtée par les Etats en décembre 2003, elle a besoin de renforcer sa «boîte à outils», même pour placer la «*sécurité humaine*» au centre de son approche. Il est donc nécessaire de rationaliser l'effort engagé, mais aussi d'imaginer de nouvelles voies de consolidation du renseignement en Europe.

Le nouveau traité, dit «de Lisbonne», qui devrait progressivement entrer en vigueur à partir de janvier 2008, constitue à cet égard un progrès substantiel. En fusionnant les positions de Haut-Représentant et de Commissaire chargé de l'action extérieure et en constituant un service diplomatique unique, il permettra de renforcer les liens entre les entités du premier et du deuxième pilier de l'Union, ce qui correspond à une nécessité constatée dans le domaine du renseignement (45).

Des actions plus spécifiques paraissent cependant pouvoir être engagées dès maintenant, comme la mise en place d'un réseau européen sécurisé de communication entre les agences de renseignement ou le développement d'une capacité propre de traitement des sources ouvertes, déjà explorée par la Commission. D'autres méritent plus ample réflexion, comme la constitution d'un Centre européen de lutte antiterroriste, qui s'inspirerait, à l'échelle de l'Union, des centres nationaux créés depuis 2001 ou l'envoi permanent de représentants du SITCEN à l'étranger.

Enfin, la constitution d'outils de recherche communs ne devrait pas demeurer un tabou. La sensibilité des activités de recherche humaine ou opérationnelle, dont les capacités sont par ailleurs très inégalement réparties en Europe, est telle que cette voie ne paraît guère envisageable à moyen terme. Il en est autrement en matière de recherche technique, domaine dont on oublie souvent qu'il est déjà partiellement intégré depuis dix ans pour le «renseignement d'origine imagerie». Compte tenu des défis techniques particulièrement complexes et des investissements lourds à consentir pour les surmonter, une structuration du domaine des interceptions et de la cryptanalyse pourrait faire l'objet d'une réflexion, appuyée sur l'existence de compétences technologiques et industrielles présentes dans l'Union.

La perspective européenne ne doit pas pour autant être présentée comme une alternative réaliste pour le renseignement : comme en matière de défense militaire, il est tout aussi illusoire de l'ignorer que de considérer qu'elle pourrait se passer à brève échéance d'appareils nationaux. Bien au contraire, guidés par les autorités nationales, les progrès que pourra faire la construction européenne dans ce domaine devront s'appuyer sur une con-

(45) Cf. Björn MÜLLER-WILLE, *For our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, Institut d'études de sécurité de l'UEO, 2004.



fiance tirée de services nationaux efficaces et ayant réussi leur mutation propre.

\* \*  
\*

Qu'il s'inscrive dans son cadre national actuel ou dans celui d'entités supranationales, le renseignement ne peut être donc réduit à l'activité engagée par les Etats pour disposer des informations nécessaires à la seule protection de leurs citoyens. Avec d'autres moyens publics, il est bien sûr à même d'apporter une réponse dans ce domaine. Toutefois, ses particularités en font un outil destiné à protéger autrement les intérêts de la collectivité. Au sein des démocraties occidentales, son adaptation est en cours. Elle requiert en Europe des clarifications politiques, des efforts soutenus, des débats publics et des réformes ambitieuses, que le 11 septembre a conduit les Etats-Unis à engager depuis près de cinq ans.

Facteur de sécurité, le renseignement sera-t-il un instrument de puissance ou d'influence pour l'Union européenne? Hervé Coutau-Bégarie rappelait que «*la stratégie raisonne en termes de puissance, alors que la diplomatie raisonne en termes d'influence*» (46). Or, le renseignement participe de ces deux dimensions, dont l'importance relative dépend de l'état du monde et de la conception qu'on s'en fait. Etroitement lié aux «*deux éléments constitutifs de la puissance que sont la sécurité et l'Etat*» (47), il ne devrait pas demeurer l'oubli freudien des réflexions en cours sur la sécurité nationale.

(46) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Traité de stratégie*, Economica, 1999.

(47) Pierre BÜHLER, «L'Europe et la puissance», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.