

LA DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTERIEUR, UN NOUVEAU POLE DE RENSEIGNEMENT INTERIEUR

UN FBI A LA FRANCAISE : POUR QUOI FAIRE ?

PAR

Jean-François CLAIR* et Paul DAHAN** ***

Le renseignement, deuxième plus vieux métier du monde, a depuis longtemps fait l'objet de longs développements et de nombreux témoignages, parfois très lyriques, voire hollywoodiens. L'homme le pratique, le développe et l'améliore depuis toujours, pour savoir ce que l'autre cherche à dissimuler. Effectué par des groupes humains constitués, il devient un enjeu de pouvoir et de puissance se traduisant par la création de services particuliers. Si particuliers d'ailleurs qu'ils sont souvent qualifiés de « spéciaux ». Peut-être parce qu'ils sont les outils indispensables – mais discrets et donc mystérieux – à la bonne marche des sociétés et à la coexistence pacifique des nations ?¹

Depuis une dizaine d'années, les services de renseignement ont considérablement changé. La France allait-elle cultiver une exception dans le domaine du renseignement intérieur ? L'hérétique d'aujourd'hui est l'orthodoxe de demain. La réforme du renseignement intérieur, aussi indispensable qu'opportune, est aujourd'hui une réalité. Le bon sens l'avait pressenti. Née de la réorganisation de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) a officiellement pris son envol le 1^{er} juillet 2008². Si la réorganisation du renseignement intérieur ne se serait pas faite sans le professionnalisme et la volonté des femmes et des hommes de la DCRG, le tropisme des rédacteurs de cet article allant naturellement vers la DST, c'est sous cet angle que sera développé l'historique de la DCRI, sans que cela minore ou écarte de quelque façon que ce soit le rôle de la DCRG dans l'histoire du renseignement intérieur français. Comme l'a souligné la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, cette réforme répond à deux objectifs indissociables : le renforcement de l'efficacité par la recherche accrue des rapprochements entre les deux directions, avec, pour corollaire, la suppression des doublons et la valorisation des savoir-faire et des expériences acquis³. Ne nous y trompons pas ! La compréhension du présent repose sur la connaissance du passé. Ce

* Inspecteur général de police honoraire, ancien directeur adjoint de la Direction de la surveillance du territoire (DST, France).

** Ministre plénipotentiaire, conseiller diplomatique du Directeur central du renseignement intérieur (DCRI, France).

*** Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs.

¹ Frédéric GUELTON, « Pourquoi le renseignement ? De l'espionnage à l'information globale », Larousse, 2004.

² Décret n° 2008-609 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, 27 juin 2008, *Journal officiel de la République française*, n° 0150, 28 juin 2008, texte n° 4.

³ Michèle ALLIOT-MARIE, « La réorganisation des services de renseignement », intervention à Levallois-Perret, 13 sept. 2007.

projet n'est rien que le message du bon sens, éclairé par un peu d'histoire. Il contribue à une meilleure appréhension de l'avenir.

LE PASSE EXPLICATIF :
DES IMPERATIFS DE LA GUERRE FROIDE A CEUX DU TERRORISME
ET DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION

Il est indispensable de connaître la genèse de la DST ainsi que le périmètre de ses attributions pour mieux comprendre les raisons de ses succès, mais aussi les impératifs d'évolution vers une nouvelle structure.

De la genèse à l'organisation et aux attributions de la DST : à cheval sur deux siècles et sur deux mondes

La difficile naissance d'un service spécialisé de contre-espionnage autonome⁴

L'affaire Dreyfus révèle les lacunes d'un système marqué tant par l'absence d'individualisation de la fonction de contre-espionnage que par l'intervention indistincte d'une structure identique dans les domaines du renseignement extérieur et du contre-espionnage. Cette activité est confiée au ministère de l'Intérieur, qui crée un Contrôle général des services de la surveillance du territoire chargé de coordonner l'action des fonctionnaires de police en matière de contre-espionnage, sans aller jusqu'à la mise en place d'un service autonome en la matière (décret du 20 août 1899). En dépit de cette création et cela jusqu'en 1944, le ministère de la Défense s'efforce de conserver *de facto* certains volets de l'activité de contre-espionnage. Pendant la Première Guerre mondiale, les services militaires prennent la direction de l'ensemble du contre-espionnage. L'entre-deux guerres voit la mise sur pied d'un système dual de contre-espionnage confié au ministère de l'Intérieur – création en 1934 d'un service autonome dépendant directement de la Direction générale de la sûreté nationale – et au ministère de la Défense. Cependant, petit à petit, on s'oriente vers la prise en charge totale de ces activités par le ministère de l'Intérieur avec les moyens adéquats.

A la Libération, le gouvernement provisoire de la République prend plusieurs décisions qui marquent encore aujourd'hui le système de renseignement français. C'est par une ordonnance du 16 novembre 1944 – signée du général de Gaulle – qu'est créée au sein du ministère de l'Intérieur une Direction de la surveillance du territoire. Celle-là se substitue aux différentes structures successivement mises en place depuis le début du XX^e siècle⁵.

Les missions de la DST

La DST se voit confier la répression des actions d'espionnage, la recherche et l'exploitation du renseignement de contre-espionnage, relevant jusqu'à cette date de l'autorité des services militaires (arrêté du 22 novembre 1944). Elle possède une double compétence : préventive en sa capacité de service de renseignement et répressive en tant que service de police judiciaire spécialisée. Le décret du 22 décembre 1982 définit ainsi sa mission : « *rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays et, plus généralement, lutter*

⁴ Jean-Paul MAURIAT, *Un siècle de contre-espionnage civil français. L'espion et le prophète*, FM/BIO, 2004, chap. 3.

⁵ Maurice CHALET, « La DST, service français de contre-espionnage », in Amiral Pierre LACOSTE (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, 1998.

contre ces activités». Un arrêté interministériel, en date du 17 novembre 2000, fixe son organisation interne et ses modalités de fonctionnement.

Au cours d'un demi-siècle, la DST s'est adaptée à l'évolution de la menace extérieure et aux défis technologiques. Avec les années 1990, les certitudes ont été quelque peu ébranlées. Trois missions principales de la DST constituaient alors son cœur de métier. Mission initiale et traditionnelle, le contre-espionnage a connu, sous l'influence des bouleversements ayant affecté le monde, des infléchissements majeurs ayant contribué à en modifier sensiblement les modes d'action et les objectifs. Depuis trois décennies, la lutte contre le terrorisme international a pris une place croissante dans les missions de cette direction, le terrorisme devenant de plus en plus un moyen privilégié d'expression de l'irréductibilité, de la lutte idéologique ou de l'islamisme radical et de la diplomatie violente de certains Etats. Il ne s'agissait pas d'une petite entreprise, tant l'équation ne cessait de se compliquer. La protection du patrimoine scientifique et économique était également devenue au fil des années une tâche importante de la direction.

Des atouts intrinsèques aux facteurs d'évolution de la DST : nécessité fait loi

Même si le hasard a parfois de secrètes connivences avec la logique, les succès passés de la DST tiennent à l'évidence à des raisons objectives pouvant se résumer autour du triptyque suivant : démarche, méthodologie et déontologie.

Une démarche pragmatique

Dans tout système visant à la régulation de la sécurité, qu'elle soit intérieure ou internationale, si la légitimité est nécessaire, elle n'en est pas pour autant suffisante. Elle doit être complétée par l'efficacité.

La DST tirait sa légitimité tout autant de son organisation, par son insertion dans une des grandes directions du ministère de l'Intérieur (la direction générale de la police nationale ou DGPN), que de son fonctionnement, par la mise à sa disposition d'un personnel spécifique (composé en majorité de « policiers » spécialistes de l'investigation) et d'un outil législatif et réglementaire adapté à ses missions : contre-espionnage et lutte contre le terrorisme. L'ossature de ce dernier tient à l'existence d'une incrimination spécifique dans le droit français : l'« *infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* », telle que définie par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat et codifiée dans l'article 421 du code de procédure pénale. De l'aveu même de Jean-Louis Bruguière, l'ancien Premier vice-président chargé de l'instruction au TGI de Paris à la Galerie Saint-Eloi, « *l'association de malfaiteurs est une arme qui nous a permis de développer une véritable stratégie proactive avant que les suspects ne passent à l'action* »⁶. Et aussi à une pratique de coopération entre magistrat instructeur et DST, que Jean-Louis Bruguière souligne dans l'article précité : les Américains « *étaient très admiratifs du couple que formait la 14^e [première structure anti-terroriste du Parquet] avec la DST et de la politique d'anticipation que nous avons réussi à mettre en œuvre* ».

⁶ Entretien de Jean-Louis Bruguière avec Sandra Toselle, « Jean-Louis Bruguière : les Américains admiraient notre prévention du terrorisme », *VSD*, 28 mai 2008.

L'efficacité est essentielle en matière de sécurité. Comme l'a rappelé le Président de la République le 29 novembre 2007⁷ : « *dans un contexte de menaces aux formes multiples, l'efficacité de nos services de renseignement constitue, pour nous, une exigence fondamentale* ». La DST tirait son efficacité de sa centralisation et, paradoxalement, de la modestie de ses effectifs, condition de sa plus grande souplesse d'action et de sa plus grande réactivité dans les situations d'urgence. Tous ces facteurs ont contribué à son succès.

Une méthodologie originale

La spécificité méthodologique de la DST tenait essentiellement à deux facteurs complémentaires.

Une double capacité, tout d'abord. Service de renseignement – celui sous lequel il est le plus connu –, il travaillait naturellement sur des « *petits faits vrais* », pour reprendre la formule de Stendhal. Service de police judiciaire – fonction moins connue –, il savait passer du renseignement pré-judiciaire au renseignement judiciaire. Cette double compétence a fait la preuve de son efficacité au cours des dernières années, permettant la neutralisation judiciaire de plusieurs groupes et projets terroristes sur le territoire français. Le dernier attentat de nature terroriste international remonte à décembre 1995 (attentat au métro Port-Royal).

Une double exigence, ensuite. Elle conjugait harmonieusement facteurs technique et humain pour enrichir le renseignement. Elle était un service plus tourné vers l'action que vers la rédaction de rapports pâles ou volontairement amphibologiques. Ainsi que le rappelle un ancien de la CIA, « *le renseignement demande une immense patience [...] Il est certain qu'il n'est pas une science exacte et que, dans son traitement, la jugeote est ce qu'il y a de plus important* »⁸.

Une déontologie stricte

L'impératif de déontologie se décline dans deux directions : interne et externe. Interne : plus que dans tout autre domaine de l'action de l'Etat, celui du renseignement passe par un impératif déontologique rigoureux. Pierre Assouline le résume parfaitement : « *sans morale, pas de déontologie. Sans déontologie, il n'est pas envisageable d'exercer un métier en conscience* ». Externe : il constitue un des fondements de la démocratie, comme le rappelle Montesquieu dans son *Esprit des lois*. L'exigence de démocratie, donc de transparence accrue, est un phénomène récent, les services de renseignement ayant longtemps opéré dans une certaine opacité. Cet objectif participe de la recherche d'un équilibre toujours précaire entre efficacité accrue et respect des libertés fondamentales. Michèle Alliot-Marie souligne cet impératif pour le ministère de l'Intérieur en ces termes : « *un Etat moderne est un Etat qui garantit la transparence. Transparence à l'égard du Parlement [...] De la même façon, nous devons avoir cette volonté de transparence à l'égard du public. Nous avons commencé, je sais que cela a créé quelques remous dans cette maison, mais si j'ai voulu amener des caméras au siège de la DST et de la DCRG, c'est parce que je pense qu'il est important que les Français sachent comment cette maison travaille, bien entendu, en garantissant tout ce qui est nécessaire à la protection des personnes et à la bonne conduite des opérations* »⁹.

Construction *sui generis*, cet impératif s'est organisé au fil des années dans trois directions complémentaires. La supervision et le contrôle de ses activités judiciaires :

⁷ Nicolas SARKOZY, Discours du Président de la République lors de la rencontre police-gendarmerie, Grande Arche de la Défense, 20 nov. 2007.

⁸ Vernon WALTERS, *Services discrets*, Plon, 1979.

⁹ Michèle ALLIOT-MARIE, Discours de vœux prononcé par le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Paris, 8 janv. 2008.

contrairement aux affirmations de certains, il est indispensable de rappeler une évidence, à savoir que « ceux qui ont en charge la sécurité intérieure se conforment à des procédures judiciaires qui garantissent les libertés fondamentales des citoyens », pour reprendre la formule de l'amiral Pierre Lacoste. Le contrôle par des autorités administratives s'effectue, outre le contrôle hiérarchique traditionnel, à travers trois commissions indépendantes : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) créée par la loi du 6 janvier 1978, dont les articles 39 et suivants précisent les conditions d'accès aux fichiers informatiques nominatifs des services de sécurité et de contre-espionnage ; la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)¹⁰, créée par l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991, qui précise les conditions auxquelles pouvaient être réalisées des « interceptions de sécurité » pour le compte des services de sécurité et de contre-espionnage par dérogation au principe de protection du secret des télécommunications¹¹ ; la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN). Le contrôle parlementaire – le plus récent dans ce panorama – se fait avec la création d'une « délégation parlementaire au renseignement » en 2007. Commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, cette délégation est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Sa mission est de « suivre l'activité générale des services spécialisés à cet effet, placés sous l'autorité des ministres chargés de la Sécurité intérieure, de la Défense, de l'Économie et du Budget »¹². La délégation établit un bilan public annuel d'activités. Il est encore trop tôt pour dresser un bilan objectif¹³.

Si le bilan de la DST parle de lui-même, souvenons-nous de l'avertissement lancé par Marcel Proust : « les meilleures machines ont leur imprévu ». Aussi une question méritait-elle d'être posée : comment faire fonctionner efficacement au XXI^e siècle un grand service de renseignement intérieur avec une organisation imaginée au XX^e siècle pour répondre à des menaces d'hier ? Fallait-il attendre l'avènement d'un monde meilleur en restant les bras croisés ? Pareille démarche eût été un rêve échafaudé au royaume d'Utopie. On pouvait donc prévoir la suite.

LE PRESENT IMPERATIF: L'OPPORTUNITE DU MOMENT

En cette année 2008, les idées lancées dès le début de ce siècle et même avant avaient mûri. Elles débouchent sur la création d'une Direction centrale du renseignement intérieur, seul service de renseignement du ministère de l'Intérieur. Il en existe également un à la Préfecture de police. Les objectifs de la DCRI ont été définis par le Président de la République (discours précité du 29 novembre 2007) : « c'est pourquoi, avec le Premier ministre, nous avons demandé à la ministre de l'Intérieur une réorganisation des services de la Direction de la surveillance du territoire et de la Direction centrale des renseignements généraux, en vue de la création d'une Direction centrale du renseignement intérieur. Il y aura trois objectifs principaux : concentrer l'activité sur les missions essentielles, valoriser les savoir-faire acquis par chacun des services, favoriser les complémentarités ». Les raisons ayant présidé à la mise en place de la DCRI éclairent son organisation.

¹⁰ Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 16^e rapport d'activité 2007, La Documentation française, 2008.

¹¹ Bertrand WARUSFEL, *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité en France*, Lavauzelle, 2000.

¹² Loi n° 2007-1443 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, 9 oct. 2007, *Journal officiel*, 10 oct. 2007.

¹³ Pascal JUNGHANS, « La nouvelle délégation parlementaire au renseignement va-t-elle améliorer l'efficacité des services ? », *Sécurité globale*, n° 4, été 2008, Dossier « La révolution du renseignement ».

Les raisons de la création de la DCRI : récuser le déni du réel

Les raisons de cette création se situent au confluent de l'intérieur et de l'extérieur de la structure.

Les raisons endogènes

La création de la DCRI répond à des impératifs spécifiques aux services de renseignement et communs à toutes les administrations publiques.

Une réforme spécifique aux services de renseignement,

Il était plus qu'indispensable d'adapter l'outillage aux nécessités du moment, en assurant une réelle coordination des missions des services de sécurité intérieure (DST et DCRG) grâce à la création d'un service unique, à l'instar de nos principaux partenaires européens, facilitant une meilleure coordination entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Maniant habilement la parabole, certains ont évoqué un « *FBI à la française* »¹⁴. Toutefois, comparaison n'est pas raison. Si, par certains aspects, existent des similitudes entre les deux services – la disposition d'une capacité judiciaire et le traitement de sujets identiques tels que le terrorisme et le contre-espionnage –, d'importantes différences les séparent, notamment en matière de tutelle – agence fédérale indépendante pour l'une, direction rattachée à la Direction générale de la police nationale ou DGPN pour l'autre –, de domaine de compétence – la criminalité organisée ne relève de la compétence de la DCRI, sauf si elle constitue une ingérence ou une gêne dans le fonctionnement de l'Etat. De manière plus générale, rappelons ce que disait Henry Kissinger : « *lorsque les moyens sont réduits et que l'adversaire se montre résolu, le souvenir des succès passés risque de faire naître l'illusion qui sert de prélude au désastre* ».

Une réforme générale de l'administration française

Elle doit être replacée dans le contexte d'un impératif d'efficacité assigné à toutes les administrations françaises au titre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)¹⁵. Le vent de réorganisation générale, qui touche tous les ministères, souffle aussi sur les services de renseignement. Sur ce sujet, le Président de la République a été on ne peut plus clair : « *la mission de sécurité intérieure doit donc également être expertisée, dans ce cadre général de la réforme de l'Etat* » (intervention du 29 novembre 2007 précitée).

Les raisons exogènes

La création de la DCRI répond en second lieu à des impératifs liés à l'évolution du monde, de la menace et de la place du renseignement telles qu'elles ressortent du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dont les travaux ont été lancés par le Président de la République en juillet 2007¹⁶ et le rapport final a été présenté en juin 2008¹⁷.

¹⁴ Christophe CORNEVIN / Jean-Marc LECLERC, « La DCRI : un FBI à la française », *Le Figaro*, 30 juin 2008.

¹⁵ François LAFARGE, « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007.

¹⁶ Décret n° 200761144 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 30 juil. 2007, *Journal officiel*, n° 175, 31 juil. 2007, p. 12 857.

¹⁷ *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation française, 2008.

L'évolution du monde

Dans un temps comme le nôtre, où tant de problèmes menaçants et nouveaux se posent partout dans le monde, le domaine du renseignement intérieur ne pouvait rester à l'écart de ce mouvement. En effet, nous sommes entrés dans un monde différent, où l'incertitude conduit logiquement à l'instabilité. Ce monde est fondé sur un malentendu et une idée fausse. Malentendu d'abord, avec la croyance en une « fin de l'histoire » que récuse aujourd'hui Robert Kagan¹⁸. Idée fausse ensuite, avec l'idée de « dividendes de la paix » que personne n'a encore touchés. En un mot, « *au fil des années, la notion d'un monde dessiné comme un jardin de Le Nôtre est passée de l'idéal à la chimère, et du rêve au cauchemar* », comme le relevait Louis Joxe en 1981. Dans ce contexte, les illusions n'étaient plus permises. Du monde de l'après-Guerre froide, nous sommes insensiblement passés dans le monde de la globalisation.

L'évolution de la menace

Comme le souligne le Livre blanc, nous vivons dans un environnement toujours plus instable, dans lequel « *la complexité et l'incertitude s'imposent comme des caractéristiques majeures* ». Qui dit mondialisation, dit nouvelles vulnérabilités, plus diffuses : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive et des armes légères et de petit calibre, pandémie, conflits asymétriques... Les menaces sont devenues plus volatiles. Cette transformation amène à renforcer la « résilience » de la nation, c'est-à-dire à réfléchir à sa capacité à réagir en cas d'attaque de cette nature.

L'évolution de la place du renseignement

Longtemps considéré avec une certaine condescendance, le renseignement acquiert au fil des années une place plus importante dans le processus décisionnel de tous les Etats. Pour l'ancien premier ministre Michel Rocard, « *le renseignement est l'un des investissements les plus rentables de l'Etat. Il est l'une des fonctions fondamentales de la sécurité nationale de tout Etat de droit et constitue une condition nécessaire à la prospérité du pays. Or, il est trop souvent perçu – surtout dans notre pays – comme une contrainte et non comme l'instrument nécessaire au développement de la richesse du pays et à son ambition, dans un monde où la France doit affronter une diversité croissante de menaces terroristes ou économiques* »¹⁹. Le Livre blanc de 2008 élève la fonction de « connaissance et d'anticipation » des crises, en un mot la capacité de renseignement, au rang de nouvelle priorité, au même titre que les quatre autres fonctions stratégiques que sont la dissuasion, la protection, la prévention et l'intervention²⁰. Cette priorité conceptuelle trouve sa traduction institutionnelle dans la création d'un poste de coordonnateur national du renseignement auprès du Président de la République²¹. Elle possède l'immense mérite de mieux répondre aux évolutions du contexte stratégique international, en donnant « *corps au continuum, désormais reconnu, entre sécurité intérieure et sécurité extérieure* »²². Cette évolution était incontournable.

¹⁸ Robert KAGAN, *Le Retour de l'histoire et la fin des rêves*, Plon, 2008.

¹⁹ Michel ROCARD, « Pour une politique de renseignement », *Le Figaro*, 7 mars 2008.

²⁰ Jean-Dominique MERCHET, « Moins d'hommes, plus d'espions, la Défense imagine l'an 2000 », *Libération*, 17 mai 2008.

²¹ Georges MALBRUNOT, « Le diplomate qui va surveiller les espions », *Le Figaro*, 28 mai 2008.

²² Véronique ROGER-LACAN, « Traité de Lisbonne et défense européenne », *Défense nationale et sécurité collective*, fév. 2008.

Les objectifs et la nouvelle organisation de la DCRI : mieux connaître pour mieux anticiper

L'organigramme de la DCRI ne peut se comprendre qu'à la lumière du nouveau panorama du renseignement mis en place au cours de l'année 2008 en application du Livre blanc. Quels en sont les objectifs et les structures ?

Des objectifs ambitieux

Souvenons-nous de l'avertissement donné en son temps par le père de l'Entente cordiale, Paul Cambon : « *les pires prévisions se réalisent* ». La démarche retenue vise à un renforcement des synergies interne et externe.

Synergie interne au sein du ministère de l'Intérieur.

L'objectif général consiste à renforcer les complémentarités entre les deux services : associer à la rigueur de la DST la souplesse et la réactivité de la DCRG. En un mot, prendre le meilleur des cultures des deux Directions. L'un des défis les plus importants à relever est humain, en particulier rechercher, plus encore que dans le passé, un équilibre harmonieux entre agents issus de la police et experts, dont il faudra augmenter le nombre (linguistes, analystes, techniciens...). La réorganisation du renseignement intérieur est en soi une réforme extrêmement ambitieuse.

Synergie **externe** avec les différents acteurs de la communauté du renseignement (DGSE, DRM, DPSD, DNRED et TRACFIN)

A cette fin, la décision de créer, auprès du Président de la République, un poste de coordonnateur des services de renseignement français va dans la bonne direction. L'avenir doit conduire encore plus que dans le passé à la création de pôles d'excellence et à la mutualisation de certaines ressources pour une meilleure optimisation de la dépense publique. Cela vaut en particulier et dans un premier temps pour les questions techniques. Etant donné que n'a pas été retenue la formule d'une agence unique comme aux Etats-Unis (NSA) et au Royaume-Uni (GCHQ), il est indispensable d'assurer une certaine parité entre les membres de la communauté du renseignement.

Des structures pertinentes

Les nouvelles structures doivent s'apprécier à plusieurs échelons. A l'échelon central, le renseignement intérieur s'incarne désormais dans une direction unique, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), qui est chargée des missions antérieures de la Direction de la surveillance du territoire et certaines de celles imparties à la Direction centrale des renseignements généraux. La DCRI a donc quatre grandes missions : la lutte contre l'espionnage et les ingérences étrangères ; la lutte contre le terrorisme ; la protection du patrimoine et la sécurité économique ; la surveillance des mouvements subversifs violents et des phénomènes de société précurseurs de menaces. L'échelon de la zone de défense reste toujours le plus pertinent. A l'échelon de la région, les structures existantes demeurent, tandis que, dans chaque département est créé un service départemental du renseignement intérieur. En Ile-de-France, le droit commun s'applique et, à Paris, la direction du renseignement de la préfecture de police apporte directement son concours à la réalisation des missions du renseignement intérieur.

Il n'est plus aujourd'hui possible de revenir en arrière. Si, avec la création de la DCRI, une page du renseignement intérieur est tournée, un nouveau chantier est ouvert pour l'avenir.

LE FUTUR ANTERIEUR : PENSER L'IMPENSABLE

L'avenir est notre exigence. Face à un adversaire déterminé, il importe d'être en avance d'une idée : « *n'oublions pas que nous ne sommes pas hors d'atteinte, dans une sorte de bulle où rien peut nous arriver [...] Je ne dis pas cela pour que nous inquiétions, mais pour que nous anticipions mieux les mutations* »²³. Sans céder à l'ivresse des métamorphoses, il est indispensable que la DCRI s'adapte aux évolutions du monde, de la menace et à leur impact sur la sécurité intérieure, en définissant *ne variatur* quelques grands principes et en les traduisant en actions concrètes.

S'adapter aux évolutions du monde, de la menace et à leur impact sur la sécurité intérieure : définir des grands principes

Comme le souligne l'amiral Pierre Lacoste, « *le renseignement a pour raison d'être de s'adapter à l'évolution des menaces et des conflits qui mettent en péril la sécurité intérieure et extérieure* »²⁴. Le Livre blanc souligne que la mondialisation transforme en profondeur les fondements même du système international, que les Etats sont concurrencés, dans leur stratégie, par de nouveaux acteurs puissants, que la typologie des menaces et risques oblige à redéfinir les conditions de la sécurité internationale et nationale, que l'interconnexion des menaces et des risques va croissant. Il insiste sur la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Désormais, trois grands principes devraient guider l'action de la DCRI.

Un principe de réalisme

A une époque où toutes les politiques publiques doivent faire l'objet d'un réexamen continu, il est important de mettre en balance nécessités et possibilités. Cela doit déboucher sur un plus grand effort de rationalisation – il a du reste été entrepris –, en s'évertuant à mieux faire avec autant ou moins (*cf.* le discours du Président de la République du 29 novembre 2007). Une des clefs de la réussite de cette entreprise tient à une meilleure articulation avec les autres acteurs de la communauté du renseignement (DGSE, DRM, DPSD, TRACFIN, DNRED) et une plus grande synergie avec les départements ministériels en charge de la Défense et des Affaires étrangères. Cette volonté est aussi forte du côté du ministre de l'Intérieur que du ministre de la Défense, comme le souligne Hervé Morin : « *il faut une plus grande complémentarité entre l'armée et la police. Nous devons, par exemple, mieux coordonner les moyens et les services de renseignements dépendant de la Défense et de l'Intérieur* »²⁵. Cette volonté existe également du côté du Quai d'Orsay. Talleyrand fut, sans doute, le premier ministre des Affaires étrangères à avoir compris l'importance du renseignement. Faisant écho à celui sur la défense et la sécurité nationale, le Livre blanc du ministère des Affaires étrangères et européennes prévoit, entre autres, la consolidation de la culture du renseignement au sein de ce département ministériel, ainsi que la systématisation des échanges à vocation opérationnelle²⁶. La création du Conseil national du renseignement (CNR), piloté par le

²³ Hubert VEDRINE, « La France et le monde arabe », *Politique internationale*, n° 117, aut. 2007.

²⁴ Amiral Pierre LACOSTE, « Le renseignement depuis la fin de la Guerre froide », nov.-déc. 2007.

²⁵ Entretien accordé par Hervé Morin, ministre de la Défense, *Paris-Match*, 31 janv. 2008.

²⁶ Alain JUPPE / Louis SCHWEITZER (dir.), *La France et l'Europe dans le monde. Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, La Documentation française, 2008.

coordonnateur du renseignement, permettra une meilleure insertion de la communauté du renseignement (intérieure et extérieure) dans le continuum et dans la préparation des décisions du Président de la République, comme le précise la lettre de mission en date du 23 juillet 2008 de Bernard Bajolet²⁷. Se renforcer passe aussi par une meilleure synergie avec le monde universitaire et le monde de la recherche stratégique, comme le propose le Rapport remis le 20 mai 2008 au Président de la République par Alain Bauer²⁸, lequel poursuit sa réflexion en mai 2008 dans un article intitulé « Le syndrome d’Azincourt »²⁹.

Un principe d’efficacité

Ce principe se décline sur deux modes : la modernisation et la pérennisation. S’agissant du premier, il importe également d’être à la pointe des évolutions technologiques, comme l’envisage la mutualisation des moyens entre les services dans le domaine technique³⁰. Pour ce qui est du second, dans un monde qui évolue rapidement, gardons-nous de ce travers que constitue trop souvent le « *court-termisme* » qu’évoque Hubert Védrine. Il est vrai que « *les affaires de renseignement sont trop sensibles pour s’accommoder de révolutions brutales. Bien évidemment, il faut les adapter aux réalités de l’époque, mais, pour ne pas céder aux effets de mode, il faut bien réfléchir avant de remettre en cause des structures éprouvées* »³¹.

Efficacité signifie également cohérence. Plus que jamais, la complexité des problèmes de sécurité exige une approche cohérente. Une fois encore, le coordonnateur national pour le renseignement œuvre en ce sens au quotidien. A titre d’exemple, les attentats de Bombay du 26 novembre 2008 ont amplement démontré la faillite du renseignement et ses conséquences humaines dramatiques en Inde³². La mise au point de nouveaux modes opératoires par les terroristes doit conduire en permanence à tester les réponses envisageables à travers des simulations, comme ce fut le cas avec l’exercice d’état-major du 22 décembre 2008³³. Tout doit être fait pour que cette phase se déroule sous les triples signes de la confusion, de l’incohérence et de l’ignorance. La meilleure façon de ne pas insulter l’avenir est d’y contribuer.

Un principe d’adaptabilité

Ce principe doit être envisagé à l’aune de trois critères La transparence, d’abord. Nous touchons à un paradoxe pour un service de renseignement : il doit, plus que dans le passé, s’habituer à communiquer, alors même que ce n’est pas dans sa vocation première. L’activité des services de renseignement sera de plus en plus soumise à un impératif légitime et démocratique de plus grande transparence pour qu’on ne puisse lire, sous la plume d’un ancien conseiller au cabinet du ministre de l’Intérieur, « *au moins on apprendra peut-être quelque chose sur ce qu’ils font [...] On ne sait jamais trop ce qu’ils fabriquent, c’est un mystère* »³⁴. L’anticipation, ensuite : l’importance du renseignement est renforcée, anticiper les crises étant une nécessité vitale pour les Etats désireux de renforcer leur sécurité et la sécurité

²⁷ Isabelle MANDRAUD, « Nicolas Sarkozy au cœur du renseignement français », *Le Monde*, 5 août 2008.

²⁸ « Déceler-étudier-former : une nouvelle voie pour la recherche stratégique. Rapprocher et mobiliser les institutions publiques chargées de penser la sécurité globale », Rapport au Président de la République et au Premier ministre, 20 mars 2008, *Cahiers de la sécurité*, supplément au n° 4, avr.-juin 2008.

²⁹ Alain BAUER, « Le syndrome d’Azincourt », *Le Figaro*, 24 mai 2008.

³⁰ « Les grandes oreilles de Clovis », *Le Figaro Magazine*, 20 déc. 2008.

³¹ Amiral Pierre Lacoste, « Préface », in Frédéric GUELTON, *op. cit.*

³² Frédéric BOBIN, « Après l’assaut meurtrier de Bombay et les failles apparues en matière de renseignement, New Delhi veut refonder sa politique de sécurité », *Le Monde*, 6 déc. 2008.

³³ « Premier bilan satisfaisant pour la simulation antiterroriste », *Le Figaro*, 23 déc. 2008.

³⁴ Bruno LE MAIRE, *Des hommes d’Etat*, Grasset, 2007.

internationale. La réactivité, enfin, avec son corollaire, la capacité de projection. Aujourd'hui plus qu'hier, ces qualités sont essentielles à tout service de renseignement intérieur digne de ce nom.

Traduire ces grands principes en actions concrètes : faire de nécessité vertu

Et comme on le dit, le commencement est la moitié de tout. Trois défis conditionnent la pleine réussite de cette réorganisation du renseignement intérieur français : mieux communiquer, renforcer ses capacités actuelles pour être à la mesure des menaces actuelles et encore mieux préparer l'avenir. Elle n'aura de bonne chance de réussir qu'à la condition expresse que les principes énoncés plus haut se déclinent en actions concrètes tant sur le plan interne qu'externe.

En interne

L'objectif principal consiste à mieux partager avec d'autres, tant sur le plan humain que technique, pour renforcer les capacités d'analyse, de prospective et d'action. Au sein du ministère de l'Intérieur, toutes les potentialités de coopération n'ont pas encore été entièrement explorées. Au sein de la galaxie interministérielle, les relations devront être intensifiées avec les ministères des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de l'Economie et des Finances, pour ne citer que les principaux. A l'extérieur de la sphère ministérielle, la DCRI devra renforcer son ouverture au monde universitaire et à celui de la recherche, dans lequel existent d'authentiques spécialistes des problèmes traités par les services de renseignement. Cela pose à l'évidence la question d'une exploitation rationnelle du renseignement ouvert. Force est de constater que, dans ce domaine, tout reste à faire ! Dans cet ordre d'idées, la création d'une académie du renseignement dispensant une formation commune aux acteurs de la communauté du renseignement constituerait une excellente nouvelle.

En externe

Nous devons conserver à l'esprit que le renseignement de sécurité intérieure demeure de la compétence exclusive des Etats membres, rappelée expressément par l'article 3 bis alinéa 2 du Traité de Lisbonne³⁵. Au-delà de ce simple constat juridique, une vérité d'évidence s'impose : plus que dans tout autre domaine, chaque Etat y voit midi à ses fenêtres. Il est essentiel de travailler suivant deux axes complémentaires.

Le bilatéral, bien évidemment, qui constitue un domaine privilégié pour l'échange d'analyses et, surtout, pour l'échange opérationnel. L'objectif consiste à tirer tout le meilleur, par des « liaisons existantes » (relations institutionnelles de service à service), environ 170 à ce jour, tout en en développant de nouvelles, si le besoin s'en faisait sentir conformément à l'esprit et à la lettre de l'article 3 du décret du 27 juin 2008³⁶.

³⁵ « L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre. »

³⁶ « La direction centrale du renseignement intérieur assure les liaisons, dans ses domaines de compétence, avec les services ou organismes concernés, français ou étrangers, sans préjudice des dispositions régissant les organes de coopération policière internationale. Elle dispose à cet effet d'officiers de liaison à l'étranger. », art. 3 du décret n° 2008-609, relatif aux missions et à l'organisation de la DCRI, 27 juin 2008.

L'axe multilatéral, avec quelques tempéraments. En grossissant le trait, on peut dire que renseignement et multilatéral sont le plus souvent incompatibles, la confiance indispensable à l'échange de qualité s'accommodant assez mal de la multiplicité des acteurs. Si la logique des clubs – en particulier le Club de Berne, qui fonctionne déjà depuis 40 ans – a déjà démontré toute son efficacité³⁷, celle des institutions multilatérales généralistes (ONU, OTAN, OSCE, G8...) reste encore largement à démontrer. Elle peut se révéler utile dans trois domaines : sensibilisation des Etats, harmonisation des normes juridiques et coopération. Pour reprendre la formule d'Hubert Védrine, « *le risque que le multilatéralisme tant vanté ne se révèle une mutualisation des impuissances* ». Le traitement de la question du renseignement à l'Union européenne mériterait un développement en soi³⁸. Soyons clair, la perspective européenne ne doit pas être présentée comme une alternative sérieuse pour le renseignement de sécurité intérieure. En pratique, contribuons à renforcer à Bruxelles ce que l'Union peut faire et soyons vigilants à l'encontre de ce que les textes lui interdisent de faire. La création d'une agence de renseignement européenne (EURORENS), à l'instar de ce qui existe déjà dans le domaine de la coopération policière (EUROPOL), évoquée par certains de façon récurrente, relève à ce jour plus de la chimère que du réalisme³⁹. Elle ne pourrait valablement intervenir qu'à un stade particulièrement avancé de la construction européenne. Enfin, la jurisprudence constante de la juridiction européenne sur les décisions du Comité 931 (*cf.* les arrêts OMPI du Tribunal de première instance des communautés européennes des 12 décembre 2006, 23 octobre 2008 et 4 décembre 2008) ne cesse de plonger la communauté du renseignement dans la plus grande perplexité.

* *

*

Doit-on cesser de proclamer une vérité au motif qu'elle est dite depuis trop longtemps ? *Bis repetita placent*. Chez nous, il faut marteler et marteler encore pour que les esprits évoluent. Le renseignement est aujourd'hui plus qu'hier un instrument indispensable à toute politique crédible de sécurité intérieure et extérieure. En dépit des critiques formulées par certains⁴⁰, l'œuvre réalisée en une année étonne et force l'admiration. Certains évoquent une « *ambitieuse révolution* »⁴¹. Si tout n'est pas possible, tout reste à faire. « *Voici que s'ouvre le livre du temps avec le vertige de ses pages blanches* »⁴². Le domaine du renseignement, en particulier celui du renseignement intérieur, est par excellence celui dans lequel il faut éviter de chevaucher des chimères. Le métier du renseignement ne peut être comparé ni classé au regard d'autres métiers. C'est pourquoi il importe de construire une direction de nos besoins et non de nos habitudes. Avec la création de la DCRI, la voie qui s'ouvre permet d'aller de l'avant sans renier le chemin parcouru. Voilà sans doute le défi du nouveau siècle. Ce défi mérite patience et persévérance, mais également réalisme et lucidité. Facteur de sécurité, le renseignement sera-t-il un instrument de puissance ou d'influence pour la France ? La

³⁷ Eric MECHOULAN, « Formes de la coopération entre services de renseignement et renseignement au sein des organisations internationales », *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

³⁸ Eric MECHOULAN, « Vers une politique européenne du renseignement ? », *Stratégique*, n° 86-87, 2006.

³⁹ « Les mutations du renseignement intérieur français », entretien avec Bernard Squarcini, Préfet, Directeur central du renseignement intérieur, *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

⁴⁰ Eric INCIYAN, « La naissance d'une police 'secret-défense' dans l'indifférence », *mediapart.fr*, nov. 2008.

⁴¹ Laurent ZECCHINI, « Renseignement : l'ambitieuse révolution », *Le Monde*, 26 déc. 2008.

⁴² Discours d'investiture du président Valéry Giscard d'Estaing, 27 mai 1974.

question posée conserve toute sa pertinence⁴³. Si la stratégie raisonne en termes de puissance, la diplomatie raisonne en termes d'influence. Or, le renseignement participe de ces deux dimensions. Etroitement lié aux deux éléments constitutifs de la puissance que sont la sécurité et l'Etat, il est heureux que le Livre blanc l'ait porté au premier plan des réflexions sur la défense et la sécurité nationale.

⁴³ Philippe HAYEZ, « Le renseignement, facteur de puissance », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007.