

LES RÉFORMES DU RENSEIGNEMENT EN FRANCE EN 2007-2012

PAR

OLIVIER FORCADE (*)

Longtemps le renseignement est resté à l'écart, comme interdit de cité, de la vie démocratique et de la décision publique en France. Le refus d'institutionnaliser le domaine des activités secrètes dans l'Etat a ainsi pu constituer, sous la V^e République, une réponse délibérée des pouvoirs se satisfaisant d'un contrôle parlementaire lâche, sinon inexistant, au profit d'un contrôle exécutif d'autant plus efficace qu'il n'était ni théorisé ni défini (1). Pourtant, le débat sur les défis et les usages du renseignement n'a jamais eu autant de vigueur dans l'actualité internationale et dans l'horizon quotidien de nos concitoyens (2).

Depuis la fin de la Guerre froide, des réformes institutionnelles et administratives ont donné corps à une véritable politique publique de renseignement, confortée comme étant un outil de l'indépendance nationale dans la gestion des crises intérieures et extérieures, en particulier depuis 2007. Ses pratiques publiques et privées ont en effet trouvé en France une expression inédite dans la politique publique de sécurité qui s'adosse à un cadre juridique et institutionnel évolutif depuis vingt ans.

Pour la première fois depuis les révisions politiques de la défense nationale de 1972 et de 1994, le renseignement a été placé par la volonté politique en première ligne d'une stratégie à long terme pour répondre aux menaces contre la France et les Français. Après la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la rédaction du *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* a contribué à définir une stratégie d'action parachevée en 2008 avec le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* (3). Avec un développement propre consacré aux fonctions « connaissance et anticipation », c'est la première fois dans un livre blanc qu'un chapitre entier est dévolu à la fonction du renseignement, mais pensé

(*) Professeur à l'Université Paris-Sorbonne (France).

(1) Cf. Marc COOLS / Olivier FORCADE / Bertrand WARUSFEL (dir.), dossier spécial « Le défi du renseignement », *Cahiers de la sécurité* (INHESJ), n° 13, juil.-sept. 2010.

(2) Fabien LAFOUASSE, *L'Espionnage dans le droit international*, Nouveau monde éditions, Paris, 2012, 492 p.

(3) SGDN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, 2006, 144 p.

désormais dans une sécurité globale, intérieure, civile comme économique (4). Le *Livre blanc* de 2008 a établi plusieurs préconisations touchant à l'organisation et la coordination, aux effectifs humains et à leur recrutement/formation, aux investissements techniques.

Le quinquennat qui s'achève a donc instauré un contrôle parlementaire des activités de renseignement et réorganisé le renseignement intérieur avec la création de la direction centrale du renseignement intérieur. Pour répondre à des enjeux politiques et institutionnels, l'architecture et les logiques du renseignement au sommet de l'Etat ont été réformées par la création du Conseil national du renseignement et l'avènement d'un coordonnateur du renseignement auprès du Président de la République.

2007-2012, LES NOUVEAUX OUTILS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT

La mise en œuvre d'un contrôle parlementaire des activités de renseignement en France depuis 2007

Sous la V^e République, le contrôle du renseignement a relevé de l'exécutif et, longtemps, n'a pas donné lieu à quelque forme de contrôle parlementaire que ce soit (5). Pour ne pas être totalement inédit, cet enjeu remontant à 1971 a pris corps durant les trois périodes de cohabitation politique de 1986-1988, de 1993-1995 et de 1997 à 2002. Entre 1971 et 1999, dix-huit initiatives d'enquête ou de tentative de contrôle parlementaire émanant de parlementaires virent le jour, mais échouèrent à établir par la loi un contrôle permanent (6). Au Parlement, le débat avait en particulier porté sur l'opportunité et les formes à donner à un contrôle parlementaire des activités de renseignement qui intéressait alors essentiellement la défense nationale. En deux phases, entre 1997-2000, puis entre 2005 et 2007, l'idée d'instaurer un contrôle parlementaire progressa à l'initiative de parlementaires du PS et de l'UDF. Entre 2005 et 2007, l'UMP en a établi politiquement les conditions, par une identité de vue entre Dominique de Villepin, Premier ministre, et Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur. L'opportunité de ce contrôle fut posée soit pour évaluer la politique nationale du renseignement, soit les agences de renseignement, ce qui ne recouvrait pas la même réalité, car le principe de cette démarche a longtemps été dénoncé par ses

(4) *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob-La Documentation française, Paris, juin 2008, pp. 133-149. L'enjeu affirmé a été d'offrir une logique d'« anticipation aux plus hautes autorités de l'Etat, à la diplomatie, aux armées, à la sécurité intérieure et civile pour acquérir une marge d'appréciation, d'autonomie et de décision ».

(5) Tristan LECOQ, « Renseigner pour gouverner. Les formes et les pratiques du renseignement en France depuis les années 1990. Structures, acteurs, enjeux », in Olivier FORCADE (dir.), *Séminaire. Le renseignement*, à paraître.

(6) Sébastien LAURENT, « Les parlementaires face à l'Etat secret et au renseignement sous les IV^e et V^e Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Cahiers de la Sécurité*, n° 13, juil.-sept. 2010, pp. 134-144.

détracteurs comme étant une immixtion du Parlement dans un domaine relevant par l'usage de l'exécutif. D'autre part, le débat public s'est progressivement acclimaté à la question du renseignement, jusqu'à la tragédie récente de l'« affaire Mérah » à Toulouse en 2012, sans toujours la distinguer de la politique de sécurité et de défense nationale dont elle a relevé pour l'essentiel, hors la sphère économique (7).

En France, depuis 1991, l'évolution de ce débat s'est jouée dans un environnement politique et juridique du renseignement largement renouvelé. Moins qu'une institution, une communauté ou une économie politique (hommes, organes, doctrine), le renseignement est évidemment défini par des normes juridiques, des champs d'application et de contrôle assumés ou rejetés *a priori*. En plaçant le Groupement des interceptions de contrôle (GIC) sous contrôle externe d'une commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques touchait à l'autonomie de l'« Etat secret », entendu au sens des activités publiques secrètes. Plus tard, Lionel Jospin, Premier ministre, fit voter la loi du 8 juillet 1998 créant la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) permettant de répondre aux demandes de déclassification de documents qui émanaient des magistrats de l'ordre judiciaire. Par ailleurs, la création de la Commission de vérification des fonds spéciaux, à l'occasion du vote de la loi de finance de 2002, a mis en place un contrôle externe, certes purement administratif, de ces fonds, par quatre membres qui sont des élus et deux magistrats. Enfin, il faudrait y ajouter le contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et celui de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – la question des fichiers intéressant notamment le sénateur Alex Türk, son président de 2004 à l'automne 2011 – pour apprécier la réalité largement nouvelle de l'environnement juridique de l'activité des services de renseignement. Depuis les années 1990, la tendance historique est donc, en France, au renforcement du droit pour encadrer et contrôler, sur les plans administratifs et judiciaires, l'activité de renseignement, appelant par là même des actualisations de son cadre normatif (8). A ce titre, la CNCIS n'est pas, en application de la loi du 10 juillet 1991, compétente pour donner des avis sur les fadettes. En l'absence de texte, l'accès à des informations touchant au domaine technique des communications qui concernent des appareils et non des individus ne peut être considéré comme attentatoire aux libertés. La question a naturellement fait débat en 2011-2012, avant l'élection présidentielle de 2012. Tant sur l'analyse des compétences d'une commission administrative ordinaire rendant des avis – *a priori* ou *a posteriori* et non des autorisations – que sur son indépendance effective, le juriste sera appelé à trancher dans le futur.

(7) Sébastien LAURENT (dir.), *Politiques du renseignement*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2009, 355 p.

(8) Bertrand WARUSFEL, « Renseignement et Etat de droit », *Cahiers de la Sécurité*, n° 13, juil.-sept. 2010, pp. 114-121.

Avec l'assurance de son contrôle exécutif, les conditions juridiques et politiques de l'établissement d'un contrôle parlementaire ont donc notablement progressé en quinze ans en France. Le vote de la loi du 9 octobre 2007 instaurant une délégation parlementaire de contrôle du renseignement est ainsi fondateur, pour permettre au Parlement d'exercer son contrôle sur la responsabilité des actes de l'exécutif en la matière. Les groupes parlementaires ont alors souhaité l'établissement d'un contrôle parlementaire sur le renseignement qui ne soit pas intrusif, attentif à la place éminente de l'exécutif en matière de défense et de sécurité. La loi du 9 octobre 2007 a instauré une délégation parlementaire composée de huit membres : elle regroupe les quatre présidents des Commissions des lois, de sécurité intérieure et de défense des deux chambres et quatre parlementaires, dont deux d'opposition, dans une composition qui n'est nullement figée pour l'avenir. Elle a remis un très court rapport confidentiel, appelé à devenir annuel et qui fut approuvé par ses huit membres en décembre 2009. Ses travaux sont couverts par le secret de la défense nationale, justifiant pour l'heure son caractère pour le moins laconique. A cette heure, la comparaison ne peut être établie avec les grands pays démocratiques ayant mis en œuvre un contrôle parlementaire, pour l'essentiel après la fin de la Guerre froide, à l'exception des Etats-Unis, lesquels ont organisé un contrôle élémentaire dès les années 1950. Depuis 2009, la délégation établit un contrôle des activités – sauf celles opérationnelles – et des organes par l'audition des responsables des services et instances de renseignement et la visite des services de renseignement. En 2009, les débats ont porté sur le CNR (Conseil national du renseignement), le cadre juridique des activités de renseignement, le rapprochement entre les différents services, la création d'une académie du renseignement ouverte en septembre 2010. Ce rapport balaie les évolutions de court terme en justifiant les augmentations proposées (9). Enfin, la délégation parlementaire est appelée à contrôler six agences ou services, délimitant ce que le *Livre blanc* propose d'appeler la « communauté du renseignement », qui a pris corps dans les années 1990-2000 : le service dépendant du ministre de l'Intérieur, soit la direction centrale du renseignement intérieur ; les services dépendant du ministre de la Défense, Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), Direction du renseignement militaire (DRM), Direction de la protection du secret de la Défense (DPSD) ; les services dépendant des ministres de l'Economie et du Budget, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes

(9) Délégation parlementaire au renseignement, Rapport d'activité 2008-2009, Assemblée nationale, n° 2 170, Sénat, n° 181, 17 déc. 2009, 16 p., dont deux consacrées à l'action de contrôle réelle de la DPR. Le Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010, de l'Assemblée nationale, en date du 17 décembre 2010, fait état, outre du rappel de sa composition et de ses missions, de son activité globale, à savoir un entretien avec le Président de la République, 14 réunions, 11 auditions et des visites à des organismes.

douanières (DNRED) ; le service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).

Le périmètre de la « communauté », dont ont été exclues la gendarmerie et la direction du renseignement de la préfecture de police à Paris, a généré au sein de l'Etat un débat d'autant plus vif qu'il n'est pas sorti des institutions les plus directement concernées. Les tenants d'une « communauté restreinte » ont fait valoir que seuls les services spécialisés dans le renseignement fermé devaient être inclus : si la gendarmerie fait du renseignement, celui-là ne serait pas systématiquement collecté selon un plan de recherche et ne procéderait pas essentiellement des opérations secrètes. Quant à la DRPP, elle consacre bien un quart de ses moyens humains au renseignement, mais assume des missions de sécurité plus larges qui n'englobent pas nécessairement le renseignement. Le débat reste ouvert quant à l'évolution du périmètre de la communauté du renseignement française.

La décision de mettre en œuvre de manière effective un contrôle parlementaire des activités de renseignement constitue bien une rupture dans l'histoire du renseignement en France. A l'exemple des démocraties occidentales ayant déjà mis en place un contrôle parlementaire (les Etats-Unis pendant la Guerre froide, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique en 1993...), la France a procédé par étapes. Historiquement, l'établissement d'un contrôle parlementaire du renseignement est toujours confronté au défi du contrôle des budgets des agences et de la nature du pouvoir d'enquête des commissions parlementaires, ainsi que l'a encore montré le cas américain après 2001 (10). Sur le terrain des réalités de la politique de renseignement et de la lutte antiterroriste internationale, les parlementaires membres de la délégation parlementaire au renseignement ont défendu l'idée d'un véritable contrôle, avec la possibilité d'examiner l'emploi des fonds secrets et un réel pouvoir d'enquête – au-delà d'un simple « suivi » des activités de renseignement. Coïncidant avec l'attente des principales agences de renseignement, ce changement radical appelle un temps d'expérimentation pour les différents acteurs de la communauté nationale de renseignement.

A tous égards, la mise en œuvre d'une autorité administrative indépendante auprès de la délégation parlementaire au renseignement, doté d'un pouvoir d'enquête du type du « comité R » en Belgique ou de l'*Intelligence and Security Committee* britannique, pourrait signifier en France un affaiblissement de l'exercice d'un véritable contrôle parlementaire des services de renseignement précisément à l'heure de son nécessaire approfondissement une fois le contrôle exécutif effectivement établi (11). Ne serait-ce pas accepter le principe d'une autorisation *a priori* de l'emploi

(10) *Rapport final de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les Etats-Unis*, Edition les Equateurs, 2004.

(11) Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2010*, Intersentia, Anvers, 2011, 117 p.

de « moyens spéciaux » par une autorité administrative dont la responsabilité serait difficile à discerner (12) ? Les avis du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel seraient naturellement attendus avec le plus grand intérêt sur un éventuel projet de loi sur le renseignement engageant cette disposition. La délégation parlementaire au renseignement n'a pas jugé opportun de donner à son rapport public un caractère d'exhaustivité, en faisant le choix de rendre également compte directement au Président de la République, au risque de donner le sentiment que l'absence de publicité de son activité masquait la réalité de son établissement. En définitive, 2007 demeurera en France le tournant historique amorçant le contrôle parlementaire des politiques publiques du renseignement, contrairement à la thèse d'une présidentialisation excessive du renseignement défendue par des observateurs extérieurs et des élus du Parti socialiste (13). Les trois piliers en sont désormais le contrôle de la délégation parlementaire au renseignement complété essentiellement par l'action des deux autorités indépendantes, la CCSDN et la CNCIS. Largement reconnue, l'autorité de ces trois instances qui ne pouvaient en réalité que répondre aux attentes des services fixe les cadres d'un contrôle externe du renseignement.

Cinq années de réforme de la politique publique de renseignement

C'est en matière d'organisation du renseignement intérieur que les actions les plus fortes ont été menées avec, en premier lieu, l'innovation d'une Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), dépendant de la direction générale de la Police nationale. En fusionnant la direction centrale des renseignements généraux et la direction de la surveillance du territoire au sein de la direction générale de la Police nationale, la création de la DCRI le 1^{er} juillet 2008 a retouché une organisation du renseignement intérieur qui n'avait pas été modifiée, dans son esprit, depuis la fin du XIX^e siècle (14). A juste titre, sa création a été présentée comme une réponse à un double impératif d'« *efficacité de la communauté du renseignement et de modernisation de l'administration française* ». Exprimée dès 2005, cette volonté de Nicolas Sarkozy devait s'appliquer notamment en matière de renseignement intérieur pour répondre à des risques et des menaces supposés spécifiques depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, qui y avaient rappelé le besoin de décloisonnement et de coordination des moyens du renseignement stratégique et d'intérêt

(12) Floran VADILLO, *Vers une loi relative aux services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ?*, Fondation Jean Jaurès (note n° 130), 17 avr. 2012, pp. 12-13, en particulier l'article 5 sur les prérogatives possibles d'une future commission nationale de contrôle des activités de renseignement en France.

(13) Jean-Jacques URVOAS / Floran VADILLO, *Réformer les services de renseignement français*, Fondation Jean Jaurès, avr. 2011, 84 p.

(14) Sébastien LAURENT, *Politiques de l'ombre. Etat, renseignement et surveillance en France*, Fayard, Paris, 2009, 692 p. L'ouvrage étudie la gestation de l'Etat secret en France au XIX^e siècle et jusqu'en 1914.

national (15). Les travaux ont commencé à l'été 2007 avec un groupe de travail piloté par le directeur général de la Police nationale au ministère de l'Intérieur, Frédéric Péchenard. Dépassant le seul objectif de rationaliser le travail et les emplois, y compris au plan budgétaire de la revue générale des politiques publiques, la démarche s'est appliquée à obtenir une meilleure coordination des renseignements intérieur et extérieur. Cette continuité a été l'objectif politique le plus net. Et, de fait, en mettant fin aux concurrences historiques entre la DGSE et la DST, la mise en place de la DCRI a clarifié, à ce stade, la répartition des missions, nonobstant les critiques en partie fondées sur la désorganisation du maillage territorial des moyens de renseignement policiers. Cette réforme a recherché une plus grande efficacité du dispositif national du renseignement intérieur, laissant supposer que la transformation de la DCRI en une direction générale ne résoudrait pas les défis de la sécurité nationale en France. Dans une politique publique, le succès d'une réforme réside plus sûrement dans une judicieuse politique de recrutement de personnels, d'une évolution de leur statut et d'une rémunération incitative.

Mise en place au début du second semestre 2008, la DCRI a combiné l'échelon central de la DST au maillage territorial de la DCRG, coupée de celui de la gendarmerie nationale, dont la mission de renseignement n'a pas été reconnue comme prioritaire au sein du ministère de l'Intérieur auquel elle se trouva rattachée en 2008. Sans doute l'évaluation de la politique publique de sécurité dira si cette disposition doit rester permanente. Par risques et menaces spécifiques, le nouveau DCRI, le préfet Bernard Squarcini, ancien directeur de la surveillance du territoire, désigna en janvier 2009 « *le terrorisme, (notamment) islamique* » (16). Cette direction a été organisée en quatre pôles de mission : lutte contre le terrorisme national et international ; contre-espionnage (activité classique) ; protection du patrimoine économique (sécurité économique, prolifération des armes de destruction massive) ; suivi de la subversion violente. A l'instar de la DST, elle a pour particularité qu'elle est un service de renseignement intérieur et un service de police judiciaire. L'efficacité d'une politique de sécurité repose largement dans le fait de ne pas séparer police judiciaire et renseignement, mais au contraire de les articuler. Ce dispositif est à relier à la juridiction sur le terrorisme au Parquet de Paris et à une législation adaptée. Les liens renforcés entre la structure de renseignement et la plus haute autorité exécutive sont censés garantir l'anticipation et la répression. Ce resserrement politique et administratif a fait l'objet de polémiques, à l'instar de celles portant sur des activités de la DCRI, où se confondaient militantisme élémentaire et vieil anachronisme consistant à dénoncer « une police politique » qui a cessé d'exister en France depuis longtemps. D'autres

(15) SGDN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, 2006, 144 p.

(16) Bernard SQUARCINI, « Les mutations du renseignement intérieur français », *Questions internationales*, n° 35, fév. 2009, pp. 45-50.

Etats ont choisi une approche encore plus radicale, telles l'Espagne et la Suisse qui ont récemment procédé à la fusion de leurs services intérieurs et extérieurs. En choisissant d'évoluer vers le modèle d'organisation communautaire du renseignement, en dépit de ses propres freins, la France a fait le pari de ses avantages comme l'ont fait récemment remarquer les observateurs les plus avertis : « *une unité de temps nouvelle dans l'action publique, une homogénéité plus forte des méthodes des agences, et enfin une relation de même nature avec l'autorité politique ou son représentant, une telle évolution étant de nature à renforcer par ailleurs la fonction de coordination centrale du renseignement attendue* » (17).

Au terme de cinq années de réformes, les évolutions politiques et institutionnelles en matière de renseignement sont, en 2012, majeures.

Elles ont premièrement permis de faire émerger une véritable « communauté française du renseignement », rapprochant les évolutions françaises de celles des autres pays occidentaux depuis les années 1990. La création par le décret du 13 juillet 2010 d'une académie du renseignement, placée auprès du Premier ministre et pilotée par le CNR, a ainsi commencé de satisfaire à l'objectif d'une formation initiale et continue commune des membres des différents services et agences (18). Sa vocation n'a pas été de se substituer à une formation professionnelle demeurée interne aux services, essentiellement « fermée » par la nécessité constante de protéger les agents. La cristallisation d'une « culture nationale du renseignement » est ainsi facilitée, par-delà l'appartenance de ces fonctionnaires à différents corps de l'Etat, pour mieux préparer la communauté française du renseignement aux coopérations opérationnelles, aux dimensions juridiques comme éthiques des activités secrètes, à leur environnement international (19).

Ces réformes ont en second lieu débouché sur l'établissement d'un contrôle parlementaire effectif, mais dont le champ d'application est demeuré très restreint, de fait, jusqu'en 2012. En effet, ce dernier n'existait pas sous une V^e République qui a toujours préféré un contrôle exécutif strict jusqu'au changement apporté par la présidence de Nicolas Sarkozy. Le rééquilibrage entre un contrôle parlementaire mesuré et un contrôle exécutif soucieux de l'efficacité immédiate du dispositif national de renseignement ne traduit pas seulement les choix de la politique publique de sécurité ; il corrige également l'histoire du système politique de la V^e République en révisant une conception présidentielle du renseignement dominante jusqu'en 2007. Ni chez François Mitterrand ni chez Jacques Chirac, l'enjeu de l'institutionnalisation d'un contrôle politique du renseignement ne fut

(17) Philippe HAYEZ, « Après le terrorisme... quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juil.-sept. 2010, p. 37.

(18) Premier ministre, Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement, 16 juil. 2010, *JORF*.

(19) Pierre LACOSTE (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998.

envisagé, à aucun instant, en dehors de l'exécutif (20). Souvent soupçonnée dans les « affaires politiques » sous la V^e République, l'ombre du renseignement a retardé l'établissement d'un contrôle parlementaire assuré encore en 2013 (21).

Pourtant, ces innovations ont progressivement permis un resserrement administratif et institutionnel du renseignement au profit d'une politique publique de renseignement parfaitement assumée par la présidence de la République. Paradoxalement, le renseignement a longtemps été un outil qui n'était pas délibérément placé au cœur des politiques de sécurité sous la V^e République. Enfin, le renseignement est véritablement entré dans l'ère des politiques publiques de sécurité nationale qui concernent toutes les institutions et pas essentiellement celles intéressées à la défense (22). Désormais, il s'intègre couramment à des décisions publiques qui concernent la vie quotidienne des citoyens.

LA CRÉATION DU CONSEIL NATIONAL DU RENSEIGNEMENT ET DU COORDONNATEUR DU RENSEIGNEMENT

Un coordonnateur pour une politique nationale du renseignement ou pour une synthèse plus concise au président de la République ?

Sous la V^e République, le renseignement n'a jamais eu une place centrale dans la politique de défense nationale et la coordination de l'activité de services relevant de plusieurs ministères a été inégalement assumée, sinon établie, par les successifs Premiers ministres disposant alors du Comité interministériel du renseignement (CIR). C'est pourquoi le décret du 24 décembre 2009 qui a créé un Conseil de la sécurité et de la défense nationale à la présidence de la République, succédant au Conseil de défense, a joué un rôle important dans sa prise en compte (23).

Selon ce décret, le nouvel organisme « *définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme* ». Présidé par le chef de l'État, « *le CSDN comprend dans sa formation plénière le Premier ministre, les ministres de la Défense, de*

(20) Jean-Pierre BAT, *Le Syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, Gallimard, Paris, 2012, 838 p., en donne un exemple explicite.

(21) Yannick DEHÉE / Olivier FORCADE (dir.), dossier spécial « Espionnage », *Le Temps des médias. Revue d'histoire*, n° 16, print. 2011, pp. 6-172.

(22) On aura recours à *Revue Défense nationale*, n° 755, déc. 2012, pp. 11-85.

(23) Le décret du 24 décembre 2009 crée le CSDN en définissant des orientations en matière de programmation militaire, dissuasion, planification militaire.

l'Intérieur, de l'Économie, du Budget, des Affaires étrangères et, le cas échéant, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité. Le CSDN peut être réuni en conseil restreint ou en formation spécialisée. Son secrétariat est assuré par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Les formations spécialisées du CSDN sont le Conseil national du renseignement (CNR) et le Conseil des armements nucléaires. Le CNR définira les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il planifiera les moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement. Nommé en conseil des ministres, un coordonnateur national du renseignement conseillera le Président de la République dans le domaine du renseignement. Le Conseil des armements nucléaires définira les orientations stratégiques et s'assurera de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire ».

Dans ce cadre se conçoit une nouvelle architecture du renseignement national, plaçant un coordonnateur national auprès du Président de la République, la fonction étant recentrée de Matignon à l'Élysée, en rappelant l'intérêt du Plan national d'orientation du renseignement (PNOR). D'une fonction nouvelle présentée dans le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008, placée aux côtés du Secrétaire général de la présidence de la République et des plus hautes autorités militaires, le chef d'état-major particulier du Président de la République et le chef d'état-major des armées, Bernard Squarcini parlait, en janvier 2009, d'une future « *clef de voûte du dispositif de renseignement français* » (24). En juillet 2008 avait ainsi été nommé un coordonnateur du renseignement, l'ambassadeur Bernard Bajolet, au centre d'une nouvelle organisation nationale du renseignement à la présidence de la République qui n'attendit pas la publication du décret du 24 décembre 2009. Cette décision validait un changement de nature de la « fonction » renseignement dans l'État.

Ses attributions ont d'abord été fixées par la lettre de mission en date du 23 juillet 2008. Sa principale mission a été de mettre en place un Conseil national du renseignement (CNR), nouveau moyen institutionnel pour coordonner et non diriger l'action des services. La délégation parlementaire au renseignement peut auditionner le coordonnateur et le directeur de l'académie du renseignement selon le décret du 24 décembre 2009. Lorsque ce décret relatif au coordonnateur du renseignement et au SGDSN fut présenté au Conseil d'État, le seul débat instauré le fut pourtant sur le coordonnateur et non sur le SGDSN, car cette création apportait une forte nouveauté qui pouvait toucher aux compatibilités de ses dispositions par rapport à l'article 21 de la Constitution sur les responsabilités du Premier ministre en matière de défense nationale : le coordonnateur était projeté comme le conseiller du Président de la République et du Premier ministre. Or, Matignon n'était pas favorable à un déséquilibre ; c'est ainsi que le « *coordonnateur conseille le Président de la République et transmet les*

(24) *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc, op. cit.*, pp. 138-141.

instructions du Président de la République au Premier ministre. Les services lui rendent compte ».

Dans la réalité, le coordonnateur transmet les instructions aux services. Le décret du 24 décembre 2009 prévoyait donc que le coordonnateur soit nommé par décret en conseil des ministres (25). Nommé par arrêté du Président de la République le 23 juillet 2008, Bernard Bajolet puisait alors largement son autorité dans l'appartenance au cabinet du Président de la République ; il fut confirmé dans ses fonctions par le décret du 13 janvier 2010. On touche ici à la différence majeure avec les présidences de François Mitterrand et Jacques Chirac, « *la pratique ayant consisté pour l'essentiel à faire remonter tous les sujets politiquement sensibles à la Présidence de la République par des circuits courts en plaçant des hommes sûrs aux responsabilités-clefs, au besoin hors hiérarchie* (26) ». Historiquement, le changement est notable ! Dans le décret, le SGDSN assure le secrétariat des conseils ; pour le CNR, le coordonnateur est le rapporteur avec le concours du SGDSN et veille à mettre en œuvre les décisions. La pratique s'est ainsi instaurée avec Francis Delon, SGDSN, les ministres et les directeurs de service selon les dossiers. Le coordonnateur peut enfin être entendu par la délégation parlementaire au renseignement, ce qui fut le cas à plusieurs reprises depuis 2009. Le 24 février 2011, Ange Mancini a été nommé par décret du Président de la République pour succéder à Bernard Bajolet, resté coordonnateur de juillet 2008 à mars 2011 (27). Policier de formation ayant dirigé le RAID en 1985-1990, proche de Bernard Squarcini et de Claude Guéant, la nomination de ce préfet accrédite l'idée que le renseignement a été, depuis quelques années, pensé en premier lieu comme un outil de l'antiterrorisme et de la lutte contre les criminalités contemporaines.

En 2011, la fonction concentra des critiques sans doute plus redevables à l'approche de l'élection présidentielle qu'à une observation attentive des réalités, si on constate le maintien de la fonction de coordonnateur depuis mai 2012, sans changement administratif notable plus de six mois plus tard. On a ainsi soupçonné la fonction de coordonnateur de ne pas être conforme à la Constitution, en dépossédant le Premier ministre d'une partie de ses prérogatives en application des articles 20 et 21 de la Constitution. Or, il est clair que le coordonnateur ne se borne pas simplement à des recommandations aux services de renseignement, en reprenant la lettre de mission du 23 juillet 2008 et le décret du 24 décembre 2009, mais transmet bien les instructions du Président de la République. De plus, si le coordonnateur n'exerce aucun pouvoir administratif ni budgétaire sur les services, il est, « *en suivant la préparation du budget des services* », attentif

(25) Code de la défense, Art. R.*1122-8. Nommé par décret en conseil des ministres, le coordonnateur national du renseignement conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement.

(26) Tristan LECOQ, *op. cit.*

(27) Premier ministre, Décret du 24 février 2011 portant nomination par le Président de la République d'un coordonnateur du renseignement à compter du 28 mars 2011, M. Ange Mancini, *JORF*, n° 47, 25 fév. 2011.

à la planification des investissements. Sans exonérer les services de la modernisation administrative de l'Etat, ceux-là ont pu bénéficier, dans les années écoulées, d'un effort budgétaire réel. Ainsi, la fonction de coordonnateur s'est installée sans réserver l'accès direct des services de renseignement au Président de la République et au Secrétaire général de l'Elysée. Depuis 2008, le coordonnateur a établi des groupes de travail régulièrement réunis en liaison avec le SGDSN, sans que ne joue à aucun instant une quelconque concurrence institutionnelle. Le coordonnateur n'a pas constitué un truchement entre le Président de la République, le chef d'état-major particulier du Président de la République, le chef d'état-major des armées et les acteurs que sont le SGDSN et les différents services. L'exercice des responsabilités entre les différents acteurs du renseignement à l'Elysée et à Matignon a ainsi commencé de trouver son équilibre dans la pratique. Depuis 2008, toute information passe nécessairement par le CNR, sauf pour les négociations et les actions de libération lors de prise d'otages à l'étranger, qui relèvent de l'autorité du chef d'état-major particulier. De fait, s'il y a jamais aspiré, le coordonnateur n'a pas été pensé comme une fonction opérationnelle. Qu'il s'agisse de Bernard Bajolet ou d'Ange Mancini, le coordonnateur ne s'est donc pas substitué à la faveur de crises au chef d'état-major particulier du Président de la République, par exemple lors des affaires d'otages récentes à l'étranger. Enfin, il a assuré, depuis 2009, le secrétariat du Conseil national du renseignement.

Le Conseil national du renseignement

Le Président de la République dispose d'un Conseil national du renseignement, défini par le décret du 24 décembre 2009, afin d'établir une meilleure coordination des moyens de renseignement relevant de plusieurs ministères et d'assurer leur gouvernance efficace. Il est rattaché, pour sa gestion administrative et financière, au secrétariat général du gouvernement. Organisme de coordination des services de renseignement, il est une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale visant à définir les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Ce CNR prend la suite du CIR, service du Secrétariat général de la défense nationale, qui dépend du Premier ministre. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement. Siègent en formation plénière au Conseil national du renseignement, sous la présidence du Président de la République, le Premier ministre, les ministres, le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour, ainsi que le coordonnateur national du renseignement.

Le CNR coordonne et oriente l'action des services, apprécie la complémentarité de leurs actions à l'étranger et sur le territoire national. Ce CNR compte une petite dizaine de personnes, dont les trois adjoints

du coordonnateur, à savoir un préfet, un officier général, un administrateur civil pour donner une impulsion à son action. Ce sont donc des collaborateurs du Président de la République. Si le parallèle a pu un temps être suggéré par des observateurs avec le directeur national du renseignement américain (la DNI), devenu un nouveau service à lui seul et dont les moyens humains sont mille fois supérieurs, le CNR n'a pourtant pas connu cette évolution depuis 2008. Il a construit sa place dans le dispositif national de renseignement tout en laissant aux agences de renseignement leurs missions ordinaires et leur autonomie habituelle d'exécution. Le coordonnateur signe donc des instructions quand il n'est pas appelé à les cosigner avec le conseiller diplomatique, le conseiller intérieur ou le chef d'état-major particulier du Président de la République. Sa responsabilité est en outre de faire remonter une synthèse unique de renseignement au Président de la République et au Premier ministre, sur le modèle du Joint Intelligence Committee britannique, qui existait déjà avant la Seconde Guerre mondiale.

Réuni une seule fois en séance plénière par le Président de la République depuis 2010, le Conseil national du renseignement a néanmoins été convoqué plusieurs fois en formation *ad hoc* par Nicolas Sarkozy pour préparer des décisions avec le Secrétaire général de l'Élysée, le coordonnateur et des chefs de service de renseignement. Les réunions de travail du CNR ont été par ailleurs régulières avec les directeurs de service et le SGDSN, en recherchant l'idée d'« *une communauté nationale du renseignement* ». Cette réunion a naturellement été complétée par des réunions des responsables des services avec des conseillers du Premier ministre, mais sans compter désormais sur une implication en première ligne de l'équipe gouvernementale en matière de renseignement. Au terme du quinquennat de Nicolas Sarkozy, le CNR met en œuvre la seule réunion institutionnelle existante pour permettre aux acteurs de la communauté du renseignement d'échanger entre eux. Si l'innovation réside bien dans l'introduction d'un travail transversal entre les agences, la réunion régulière du CNR par le Président de la République demeure à conforter.

L'objectif a donc été de faire mieux et plus vite remonter des renseignements par synthèse, sans dénaturer la production des services de renseignement, en garantissant l'intégrité et l'origine du renseignement. De fait, le coordonnateur fait remonter les informations en les centralisant en une synthèse globale et unique, avec mention de l'origine de la production par service. Il ne dispose donc pas, avec le CNR, de capacité d'analyse propre, mais met au point une synthèse globale de renseignement à destination des plus hautes autorités de l'État. L'historien peut gager que ces notes concises du CNR, qui ont pu être visées par le Secrétaire général de la Présidence de la République, ont nourri très régulièrement les décisions du Président de la République, dès la crise de la Géorgie en 2008. C'est donc bien d'un processus en devenir, pragmatique avec les directeurs de service dont le coordonnateur est l'animateur en orientant le travail, qu'il s'est agi entre 2008 et 2012 : « *une convergence du renseignement policier,*

militaire, financier, y compris des informations diplomatiques ; des synthèses plus rapides, des circuits de prise de décision raccourcis, une gestion de crise dans un dispositif administratif du renseignement resserré ; un rapprochement des hommes, des services, des institutions pour donner à l'action politique un seul tempo » (28). En précisant leurs relations à l'intérieur de la communauté nationale de renseignement et en projetant une organisation institutionnelle rénovée, les activités des services de renseignement ont gagné en efficacité. Les missions de la « communauté française du renseignement » s'appuient sur une définition plus explicite de la relation entre l'autorité politique et les services appelés à agir, de manière volontariste, dans une politique publique nationale. Largement inédit, ce resserrement politique et administratif du dispositif national de renseignement constitue indéniablement, sous le quinquennat qui s'achève, une innovation. Ce choix a répondu à la volonté de protection des intérêts nationaux comme de sécurité des Français dans un environnement international hautement conflictuel depuis les attentats du 11 septembre 2001.

* *

*

Depuis des années, la France est appelée à faire progresser le cadre normatif de ses activités de renseignement, répondant en cela aux attentes de la Cour européenne des droits de l'homme (29). La réflexion consacrée à une loi sur le renseignement reconnaissant l'existence légale des services de renseignement tout en définissant et protégeant le secret, à l'instar des grandes démocraties européennes, a commencé à faire son chemin dans le débat universitaire et politique (30). C'est ce qu'illustre une très récente note de la Fondation Jean Jaurès, qui suggère de « redonner » au Premier ministre une place éminente en matière de renseignement en lui adjoignant un secrétariat général du renseignement (31). Ce serait évidemment donner crédit à l'idée que le Premier ministre aurait effectivement perdu cette place centrale dans nos institutions et que le SGDSN, réduit à une fonction essentiellement support et logistique négligeant ses groupes de travail, ne jouerait plus qu'un rôle marginal.

A maints égards, la pratique du renseignement a été « présidentialisée », enclenchant un processus d'appropriation du renseignement par les plus hautes autorités de l'État au terme d'un contrôle exécutif bien assuré. A

(28) Tristan LECOQ, *op. cit.*

(29) Wolfgang KRIEGER, *Services secrets. Une histoire des pharaons à la CIA*, Paris, CNRS éditions, 2010, p. 318 sq.

(30) Guy RAPAILLE, W. VAN LAETHEM, « La nouvelle loi sur les méthodes particulières de renseignement : une révolution pour les services de renseignement belges », in *Revue de droit pénal et de criminologie*, septembre-octobre 2011, p. 813-845. Votée le 4 février 2010, la loi entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 est un bon exemple.

(31) Observatoire de la Défense/Orion, *Le renseignement en France. Quelles perspectives ?*, Jean Jaurès Fondation, avril 2012, 75 p. ; Florian VADILLO, *Vers une loi relative aux services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ?*, note n° 130 de la Fondation Jean Jaurès, 17 avril 2012, 20 p.

n'en pas douter, le corollaire serait un équilibrage de l'exercice des responsabilités des différents acteurs par la pratique des institutions (CNR régulièrement réuni, SGDSN, CSDN, chefs d'état-major particulier et des armées). Après avoir légiféré sur le contrôle parlementaire, puis modifié l'architecture institutionnelle et administrative du renseignement, sortir le renseignement du pouvoir réglementaire afin de lui donner une base législative constituerait un nouveau tournant pour répondre à de nouvelles menaces. Confortée ? voire élargie, la communauté nationale du renseignement verrait alors se renforcer l'exercice comme la reconnaissance de ses missions historiques.

