

Défense et sécurité nationale

L'appareil d'Etat en première ligne pour défendre la République

Le terrorisme vise à détruire la capacité de résistance et de résilience d'une société, soit en frappant en aveugle, ainsi des attentats de 1986 ou de 1995, en France, soit en s'attaquant à des cibles choisies et emblématiques, comme ce fut le cas en janvier 2015 et comme c'est le cas aujourd'hui.

Il faut cependant distinguer les événements de janvier 2015 de ceux de novembre 2015. En janvier 2015, ce sont des catégories précises et ciblées de la société française qui sont visées : journalistes, policiers, Juifs. La liberté d'expression, l'ordre et la loi, la société française dans sa diversité. En novembre 2015, ce sont les modes de vie de tous qui sont attaqués: sortir pour assister à un match de foot, sortir pour assister à un concert, sortir à la terrasse d'un café : c'est le quotidien de tous les Français qui devient la cible. Il y a là un changement non seulement de "mode opératoire" mais aussi un changement d'orientation dans les buts des terroristes. La menace devient indistincte, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières. Elle frappe indistinctement tous les Français, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières. La réponse doit ainsi être effectivement collective.

Attention cependant également à ce mot de « terrorisme », en premier lieu parce qu'il est historiquement polysémique : la Révolution française connaît la Terreur. C'est d'ailleurs Gracchus Babeuf qui qualifie Carrier, responsable des exécutions de masse à Nantes de « terroriste ». Plus près de nous, le terrorisme ou les terrorismes prennent des formes variables : terrorisme d'Etat, comme en URSS ; terrorisme politique, qui compense une infériorité politique et militaire ; terroristes « millénaristes » animés par la passion de détruire. Le singulier du terrorisme rend mal compte de la pluralité de ses incarnations, de ses manifestations, de ses organisations.

Les terroristes sont efficaces en proportion de la peur qu'ils provoquent et des réactions de la cible qu'ils visent : pour nous, la société française et l'Etat, au regard de sa capacité de réaction. C'est cet aspect qui retiendra notre attention.

Défendre la République, c'est organiser l'appareil d'Etat pour le mettre en mesure de protéger et d'illustrer des valeurs.

Ces valeurs sont universelles¹, modelées et modulées par la culture politique française, c'est-à-dire républicaine : « La république est le régime qui nous divise le moins », comme le disait Thiers devant l'Assemblée législative, le 13 février 1850. Mais il existe des monarchies libres, et des républiques qui ne le sont pas. La nôtre repose sur une articulation entre la liberté, l'autorité et la fermeté, sur une forme d'architecture morale, de l'Ecole aux élites, sur un socle de valeurs à la fois léguées, construites et enseignées par l'histoire, y compris au présent. Une colonne vertébrale, indissolublement républicaine et française.

Il y a là à la fois une exigence d'élévation de l'esprit, à la mesure de la *cultura animi* chez Cicéron et de sortie de soi, comme l'exprime l'origine de ce beau terme qui nous rassemble : éducation, c'est-à-dire *ex ducere*. Eduquer, c'est inciter à se dépasser !

¹ « Cet esprit de défense est fondé non sur un nationalisme étroit, mais sur un patriotisme ouvert, qui défend à travers la France des valeurs universelles » *Livre blanc sur la défense*, Paris Union générale d'éditions collection 10/18 1994 p. 230

Comment comprendre et expliquer, avec le recul de l'historien, la mobilisation de l'appareil d'Etat, au plus haut niveau, en matière d'anticipation, de prévention, de lutte contre la menace terroriste ? La prise en compte du terrorisme comme arrière-plan, puis toile de fond, enfin comme menace majeure a d'abord pour conséquence une restructuration en profondeur de l'architecture de l'appareil d'Etat, ensuite une articulation permanente entre terrorisme et renseignement et enfin l'émergence de la sécurité nationale comme priorité nationale. Non plus seulement, pour important que cela demeure, le fonctionnement normal et régulier des pouvoirs publics, mais la continuité de la vie nationale.

C'est dans ce contexte qu'il faut lire la crise de janvier 2015, tournant en termes de prise de conscience et d'unanimité nationale, mais aussi révélateur d'une organisation resserrée, opérationnelle et efficace au plus haut niveau de l'Etat. C'est dans ce contexte que la crise de novembre 2015 ouvre une ère de guerre longue contre le terrorisme.

Des années 1998-2001 à nos jours, c'est la menace terroriste qui constitue la toile de fond de l'élargissement du champ de la défense nationale et le resserrement de son organisation, de la défense à la sécurité. Ce sont les conséquences des analyses du *Livre blanc* de 1994, des réformes du Président Chirac (1995-1997), de celles du gouvernement Jospin (1997-2002), jusqu'aux *Livres blancs* voulus par les Présidents Sarkozy et Hollande, en 2008 et en 2013. Elles voient un nouvel équilibre stratégique se dessiner, les enjeux du renseignement se décaler, de nouvelles formes de renseignement apparaître, un nouvel appareil se mettre en place. La relation entre terrorisme et restructuration de l'architecture de sécurité nationale est devenue essentielle.

Les préoccupations des années 1980 étaient déjà celles de *la sécurité intérieure*, qui détermine alors toute l'orientation des services de renseignement de la Police nationale. Dans une France soumise précocement et fortement aux attentats, dès le milieu des années 1980, c'est aussi cela qui permet de comprendre les réorientations rapides vers la lutte anti-terroriste (avec la création de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste, l'UCLAT, en 1984) et vers les menaces issues de la mouvance islamiste, avant tous les autres.

Première leçon des années 1990 : une réorientation véritablement stratégique du renseignement est décidée en 1992. Un nouvel équilibre entre la dissuasion et l'action extérieure, l'accent mis sur la protection, plus d'attention au monde arabo-musulman. Le livre blanc de 1994 en porte la trace et la marque, en se distinguant très profondément de celui de 1972, « sur la défense nationale », rédigé sous l'autorité de Michel Debré.

1. De la menace aux frontières aux menaces sans frontières et de la défense des frontières à la défense sans frontières : comment défendre la France et assurer la sécurité nationale ?

Les titres des *Livres blancs* déjà évoqués sont éloquentes. Le *Livre blanc* de 1972 portait sur la défense nationale. Celui de 1994, sur la défense. Ceux de 2008 et de 2013, sur la défense et la sécurité nationale. L'évolution la plus sensible des termes de référence fait passer de la défense nationale à la défense, puis de la défense à la défense et à la sécurité nationale. Sécurité intérieure et sécurité extérieure sont désormais liées, comme le sont menaces intérieures et menaces extérieures. La frontière de la défense s'estompe, diluée dans un cadre plus large à l'intérieur, et plus lointain à l'extérieur.

1972, c'est la première patrouille du *Redoutable*. C'est la fin de la transition pour l'Armée de terre, dix ans après la guerre d'Algérie. C'est la rénovation de notre flotte de surface. C'est une Armée de l'Air nouvelle, dont les matériels font la fierté du pays. Le *Livre blanc* de Michel Debré est une réflexion "à froid" de gardiens vigilants du dogme gaulliste de l'indépendance nationale. Le territoire national et sa protection comme but ultime

1994, c'est la fin d'une menace massive, militaire, mondiale. C'est la guerre sur notre continent et la situation mouvante du Proche et du Moyen Orient. Ce sont des adversaires possibles, divers et différents, et des conditions d'engagement incertaines. Une réflexion "à chaud", encore marquée par le cadre, le contexte et les concepts de la Guerre froide, et s'appuyant sur les matériels, les hommes et les modes opératoires existants. L'Europe de la défense, comme chantier permanent. L'ébauche de nouvelles solidarités, entre l'Alliance atlantique, les Etats-Unis et l'ONU. Des inflexions importantes à notre politique de défense : la mobilité, le renseignement, la planification, la formation et les opérations interarmées. Un « nouvel équilibre » entre la dissuasion et l'action.

Quelle frontière défendre désormais ?

2008, c'est un changement de nature de notre défense et de notre sécurité, avec la menace à nouveau mortelle, mais autre, du terrorisme et des Etats qui lui seraient liés. Avec celle, différente mais tout aussi dangereuse des armes de destruction massive. Des menaces sans frontières. La professionnalisation, l'autonomie stratégique, la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les engagements et les interventions de plus en plus nombreux de la France dans des alliances ou des opérations qui ne sont pas de circonstance y répondent, dans une Europe de la défense en construction, en Afghanistan ou en Libye, aujourd'hui au Mali, en Irak et en Syrie.

La frontière de la défense de la France se confond avec celle de ses engagements en-dehors de nos frontières. Avec des conséquences sur le territoire national : celles que nous vivons aujourd'hui.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 apparaît ainsi, en quelque sorte, comme le point d'orgue d'une évolution de moyen terme, engagée un peu plus de dix ans auparavant. Celui de 2013 s'inscrit, sur ce plan, dans une forme de continuité. Par voie de conséquence, la place et le rôle des Armées dans la mission générale de sécurité ne sont plus les mêmes.

Jusqu'en 1990, c'était la garde au Rhin étendue jusqu'à la frontière orientale de la République fédérale, et la protection du territoire national. Mission essentielle pour l'Armée de Terre, dont l'organisation reflétait l'identification à un territoire (divisions militaires du territoire, défense opérationnelle du territoire...) dont l'origine remonte à la loi de 1882 sur l'organisation territoriale de l'Armée, avec ce double attachement au sol et à la frontière, comme une inscription barrésienne de l'Armée, à la fois implantation et incarnation. Protéger le territoire national, ce que nos armées n'avaient pas fait en 1940, avec la double assurance de la force de frappe et de l'OTAN.

Dans les années 1990-2000, l'accent fut mis sur la projection : le Golfe, les Balkans, l'Afrique. Avec une double incertitude, sur la dissuasion et sur la conscription, dont le *Livre blanc* de 1994, rédigé pendant la cohabitation (1993-1995) est le témoin et un « nouvel équilibre » entre la dissuasion et l'action la formule retenue, après des heures de travail rédactionnel entre les parties concernées et des allers-retours nombreux au sein de l'exécutif, témoin d'une rupture de la pensée de la défense et de la notion de frontière à défendre.

Dans le même temps, les restructurations militaires, la professionnalisation des armées, leur projection en-dehors de territoire national ont pour conséquence de rendre l'Armée invisible à la Nation.

Un troisième temps voit une nouvelle répartition entre la dissuasion, la projection et la protection, et l'accent mis sur cette mission à la fois militaire et non-militaire, comme l'est la fonction « anticipation » qui couvre, entre autres, le domaine du renseignement, « nouvelle frontière » de la défense.

Cette évolution permet de comprendre comment les missions de nos forces armées s'intègrent à *la manœuvre générale de sécurité nationale*, dans le contexte d'une transformation en profondeur non de nos alliances, mais du cadre militaire de leur exercice, comme le montrent à la fois ce qu'il advient des relations transatlantiques et de leur bras armé, l'OTAN et les opérations extérieures, militaires, de lutte anti-terroriste. C'est dans ce contexte que prend place la participation des Armées de la France à la lutte contre l'« Etat islamique ».

2. Sécurité intérieure et sécurité extérieure : le terrorisme en arrière-plan permanent, le resserrement de l'organisation de sécurité nationale comme conséquence

C'est sur *le versant militaire du renseignement* que portent d'abord les réformes les plus importantes de la dernière décennie. La coordination au sein du ministère de la défense est renforcée et le système de renseignement militaire est réorganisé vers nos alliés, vers l'interarmées, vers l'opérationnel. La volonté politique des gouvernements successifs et la capacité de réaction de la communauté de la défense se conjuguent pour lancer un mouvement qui durera une dizaine d'années. Un des enseignements de la sortie de la Guerre froide est bien cependant qu'il est impossible de réorienter le renseignement, sans mécanisme de coordination.

Le *Livre blanc* de 2008 est marqué par les attentats de septembre 2001 et leurs conséquences, la menace terroriste au premier plan, et les conflits d'Irak et d'Afghanistan. Il contient une évolution majeure, avec la reconnaissance du renseignement comme une des missions non seulement de la défense, mais de la sécurité nationale. Conséquence de la transition de la défense à la défense et la sécurité nationale, la fonction « anticipation » s'ajoute aux précédentes du *Livre blanc* de 1994. La transition de la défense à la sécurité nationale s'y lit d'ailleurs en parallèle de la montée en puissance du terrorisme et de la « fonction » renseignement, tant les deux phénomènes sont liés.

Dans le même temps et jusqu'en 2007, les questions de renseignement militaire font l'objet de contacts et de travaux entre alliés. Bilatéraux, ils ne sont presque jamais multilatéraux, à l'exception d'enceintes et d'opérations spécifiques, lors de crises, comme pendant les opérations au Kosovo en 1999. Même alors, bien des informations n'étaient pas divulguées à tous, une partie d'entre elles restaient *US eyes only*. Après le 11 septembre 2001, de très nombreux contacts bi et multi latéraux existants et affirmés s'intensifient en effet en matière de lutte anti-terroriste, « tirés » - si l'on peut dire - par l'opérationnel (dans les Balkans, en Afghanistan).

En-dehors du partage d'information des Etats membres de l'espace Schengen, les coopérations les plus sérieuses s'effectuent dans des cercles informels, qui réunissent plusieurs services de renseignement des pays « majeurs » de l'Union européenne. .

Le premier tournant a lieu en 2002. La part respective des conséquences des attentats du 11 septembre et d'une évolution nécessaire et déjà enclenchée demeure, pour l'historien, une question en suspens. La mobilisation pour la sécurité intérieure est la priorité du Président de la République, clef de voûte de la sécurité intérieure et extérieure du pays. En quelques semaines, ce sont la création d'un ministère de la sécurité intérieure, coordonnant l'emploi de l'ensemble des forces de sécurité publique ; trois lois de programmation : pour la sécurité intérieure, pour la justice, pour les armées ; le décret du 15 mai 2002 instituant le Conseil de sécurité intérieure, en parallèle avec le Conseil de défense qui traite des questions relatives à la défense nationale.

Les deux dimensions de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure tendent à être, de plus en plus et de mieux en mieux, prises en compte de façon commune et coordonnée, comme le préconisaient, dès novembre 2002, l'état-major des Armées (EMA) et la délégation aux affaires

stratégiques (DAS) du ministère de la défense². Avec une résultante de ce qui précède : l'extension du champ du renseignement et son appartenance à un ensemble plus vaste qui couvre « la sécurité nationale ».

Du travail effectué au cours de ces années, le *Livre blanc* du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, en 2006, porte la marque et témoigne³. Le renseignement y est décrit comme la première ligne de défense face à la menace terroriste qu'il s'agit de connaître, de prévenir et de contrer, en même temps que nos concitoyens doivent en être informés : « Face à une menace qui cherche à diviser nos sociétés, notre combat doit être le combat de tous », écrit le Premier ministre, Dominique de Villepin, dans l'avant-propos du texte⁴. Rappelant la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, le *Livre blanc* rassemble et évoque l'ensemble des sujets essentiels : surveillance des communications électroniques, coordination des services, coopération avec nos partenaires étrangers.

Le deuxième tournant a lieu en 2007. S'inscrivant dans la continuité et non dans la rupture de ce qui précède et l'a rendu possible, il se caractérise par trois éléments essentiels.

C'est, en premier lieu, la rédaction, au printemps 2008, d'un *Livre blanc* sur la défense et la sécurité nationale. Moment important d'une évolution longue d'une dizaine d'années, il consacre véritablement la place du renseignement au plan intellectuel, stratégique, politique. Le renseignement figure, désormais, parmi les grandes fonctions de la défense et de la sécurité du pays.

C'est, ensuite, une concentration des moyens et des services et une affirmation et une présence politiques au plus haut niveau de l'Etat qui traduit les préoccupations de sécurité nationale, de sécurité intérieure, de renseignement intérieur, inflexion importante dans une continuité de moyen terme qui va de la défense à la sécurité nationale.

La lutte contre le terrorisme n'est plus en arrière-plan, mais au premier plan. Elle devient non plus seulement la conséquence, mais le moteur de la restructuration de l'architecture de la sécurité nationale. Le resserrement administratif des dix dernières années en est la marque la plus forte.

C'est la décision, en juillet 2008, de mise en place d'un coordonnateur national du renseignement (CNR) placé auprès du Président de la République C'est la transformation, en janvier 2010, du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) en Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et la réunion en un seul Conseil de défense et de sécurité nationale des deux instances jusque-là distinctes. C'est la création, en janvier 2008, de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), produit de la fusion de la Direction de la sécurité du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), elle-même sous l'autorité du Directeur général de la police nationale (DGPN).

Le parachèvement de ces réformes a lieu en mai 2014, avec la création de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), véritable *alter ego* de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) du ministère de la défense, dont le détenteur, avec rang de directeur général, s'affranchit de la tutelle de la DGPN pour devenir, avec celui-ci et le Directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), un des trois « grands subordonnés » du ministre de l'Intérieur⁵.

² Note EMA/DAS n°787 DEF/EMA/ESMG et n°5017DEF/DAS du 29 novembre 2002

³ *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* Paris, La documentation française 2006

⁴ *op.cit.* p. 7

⁵ Pour mémoire, à compter du 1^{er} janvier 2010, la Gendarmerie nationale passe de l'hôtel de Brienne à la place Beauvau avec armes et bagages. Le Directeur général de la Gendarmerie nationale (DGGN) est désormais un « grand subordonné » du ministre de l'Intérieur, pour reprendre une expression du ministère de la défense.

Jamais les services de renseignement n'ont connu pareille concentration.

Pour l'essentiel, si *le versant militaire du renseignement* avait fait l'objet de toutes les attentions dans les années 1990, c'est *le versant civil, ou non-militaire, du renseignement* qui l'emporte dans cette nouvelle structuration, avec en prime une coordination au plus haut niveau de l'Etat. Pour couronner l'ensemble, la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 entend définir les principes et les finalités de la politique publique du renseignement, prérogative de l'Etat, pour reconnaître sa contribution à la sécurité nationale et à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle encadre l'utilisation des techniques de recueil des renseignements, leur confère un cadre légal et administratif, autorise un contrôle parlementaire effectif et sécurise l'action des services spécialisés.

Cette coordination s'affirme également, par voie de conséquence, dans les cellules interministérielles de crise qui permettent de faire travailler, plus et mieux, les acteurs de la sécurité nationale, aux différentes échelles de celles-ci : pour les opérations extérieures, aux ordres du chef d'état-major des Armées et sous l'autorité opérationnelle du chef de l'Etat, pour les opérations intérieures, aux ordres du ministre de l'Intérieur et sous l'autorité du chef du Gouvernement. La réactivité face aux événements tragiques du 13 novembre a bien prouvé l'efficacité et la fiabilité de ces structures et, surtout, des hommes et des femmes qui les servent.

Dans le même temps et singulièrement depuis janvier 2015, les Armées s'intègrent encore davantage à la manœuvre générale de sécurité sur le territoire, concrétisant ainsi la continuité entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure, entre les opérations extérieures et les opérations intérieures. Dans le cadre contraint d'une Armée réduite en effectifs et en moyens depuis près de vingt ans, en limite de ses possibilités, mais en tenant la place qui lui est assignée dans l'ensemble des forces de la défense et de la sécurité nationale..

Ces évolutions sont rendues possibles par une nouvelle articulation des relations entre le Président de la République et le Premier ministre. Sous le régime du quinquennat, c'est la coïncidence entre majorité présidentielle, majorité de gouvernement et majorité parlementaire, au point même que cette articulation et cette coïncidence peuvent désormais mettre à jour un effacement du rôle – sinon des responsabilités – du chef du Gouvernement dans des matières qui non seulement relèvent du chef de l'Etat, mais encore de grands ministères, dont les détenteurs assument volontiers un dialogue singulier avec le Président de la République. Mais c'est bien le Chef de l'Etat, chef des Armées qui est aussi le chef des services de renseignement.

Les événements tragiques de janvier et de novembre 2015 en sont une preuve formelle : si la menace et le crime sont réels, si le pire n'est pas impossible, l'organisation de l'appareil d'Etat, dans notre pays, est en mesure d'y faire face.

La décision du chef de l'Etat de mettre en application les mesures autorisées par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence se comprend dans ce contexte : « L'état d'urgence peut être déclaré (...) soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature ou leur gravité le caractère de calamité publique ». Instauration du couvre-feu, zones de protection ou de sécurité, interdictions de séjour, et surtout perquisitions de jour comme de nuit sans cadre judiciaire, contrôle de la presse et limitation du droit de réunion. Mobilisation de l'ensemble des forces qui concourent à la défense et la sécurité nationale, pour assurer la continuité de la vie nationale.

Passer de la défense nationale à la défense a mis vingt-deux ans (1972-1994). Passer de la défense à la défense et à la sécurité nationale s'inscrit dans la continuité d'une seconde période de vingt-cinq ans de sortie de la Guerre froide, des années 1990 à nos jours.

L'effort avait porté, au sortir et pour sortir de la Guerre froide, sur le militaire. Il porte désormais sur le civil. Il s'inscrit dans le cadre d'une sécurité nationale qui porte elle-même la trace et la marque d'un nouveau paradigme : de la défense des frontières à la défense sans frontières ... avec le terrorisme comme menace majeure, intérieure et extérieure, et le renseignement comme premier front de la défense et de la sécurité nationale⁶.

Tristan Lecoq
Inspecteur général de l'Éducation nationale
Professeur des Universités associé (histoire contemporaine)
à l'Université de Paris Sorbonne

⁶ Tristan Lecoq « De la défense des frontières à la défense sans frontières. La défense de la France dans l'après Guerre froide » in « Enseigner la défense » *Historiens et géographes* numéro 423, septembre 2013