

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA DCRI EST MORTE, VIVE LA DGS !

## LA PROMESSE DE L'OMBRE

PAR

GUILLAUME BERLAT (\*) et JEAN-FRANÇOIS CLAIR (\*\*)(\*\*\*)

« *Et rose, elle a vécu ce que vivent les roses l'espace d'un matin.* »  
Tel est le sort réservé, au printemps 2014, à la structure en charge du renseignement intérieur français : la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Cette dernière est portée sur les fonts baptismaux le 1<sup>er</sup> juillet 2008 par la fusion de deux directions de la Direction générale de la Police nationale (DGPN) du ministère de l'Intérieur (1) : la Direction de la surveillance du territoire (DST) créée dans l'immédiat après-guerre et la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG). L'acte de décès de la DCRI est scellé par le décret du 30 avril 2014 qui crée dans la foulée une nouvelle structure : la Direction générale de la sécurité intérieure (DGS) (2). Le 7 mai 2014, trois autres décrets désignent son directeur général ainsi que son adjoint (directeur du renseignement et des opérations) et le directeur technique. Quoique le bon sens soit la chose au monde la moins répandue, il en reste assez pour poser quelques questions légitimes face à une énième réforme en période de simplification administrative. Comment en est-on arrivé là ? La réponse donnée porte-t-elle le bon diagnostic sur le problème traité, apporte-t-elle le remède adéquat ? Pour certains, il aurait fallu suivre Paul Morand pour qui « *le vrai luxe, c'est de prendre son temps* ». Pour d'autres, nécessité fait loi. Hormis cette question d'opportunité se pose celle de son efficacité. Quelles sont les causes de cette réforme ? Quelles sont les principales novations qu'elle apporte au-delà d'un changement sémantique par substitution du concept de « *sécurité intérieure* » à celui de « *renseignement intérieur* » – qui reflète mieux la nature de l'activité de la DGS – et de « *générale* » à « *centrale* » – qui est superfétatoire pour un service centralisé par nature – ? Quels scénarios envisager pour le futur ?

(\*) Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire français.

(\*\*) Ancien directeur adjoint de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et inspecteur général honoraire de la police nationale.

(\*\*\*) Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs. Cet article a été rédigé à l'automne 2014.

(1) Jean-François CLAIR /Paul DAHAN, « La Direction centrale du renseignement intérieur, un nouveau pôle de renseignement intérieur. Un FBI à la française : pour quoi faire ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 467-482.

(2) Décret n° 2014-6445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n° 0102, 2 mai 2014, texte n° 23.

## CHRONIQUE D'UNE RÉFORME ANNONCÉE

La réforme du renseignement intérieur résulte de deux dynamiques : interne et externe.

*Une double dynamique interne*

Cette dynamique est sous-tendue par des raisons administratives et techniques.

*Les raisons administratives*

La DCRI fait l'objet de critiques. Critiques parfois justifiées, critiques souvent partisans.

Au sein de la DGPN : des anciens de la DCRG critiquent la DCRI, stigmatisant son organisation, sa culture hypercentralisée héritée de la DST. Même si la réforme est positive, les deux cultures n'ont pas entièrement fusionné (3). Certains fonctionnaires de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) jugent la DCRI d'« *alliance contre-nature* », « *organisme omnipotent et sans contre-pouvoirs* » assimilable à une basse « *police politique visant davantage à protéger le pouvoir de certains que l'Etat de droit* » (4) ; la DCRI serait inadaptée aux menaces terroristes « *infra-étatiques, non conventionnelles, dynamiques, diffuses et non prévisibles* ».

Au sein de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), qui est placée, depuis août 2009, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, les gendarmes jugent que la DCRI néglige le renseignement de terrain obtenu grâce au maillage territorial. A l'inverse, les fonctionnaires de police raillent ce « *renseignement de comptoir* ». Bernard Cazeneuve exige des gendarmes qu'ils en rabattent de leurs prétentions sur le front du renseignement pour éviter les doublons. Si la DGGN recueille du renseignement comme la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), ce n'est pas sa vocation principale.

Au sein du microcosme parisien, une nébuleuse stigmatisait déjà les carences structurelles de la direction centrale du renseignement intérieur. Les critiques atteignent leur paroxysme avec l'épilogue de l'« affaire Merah » en mars 2012 (5) : au départ, elles se cristallisent sur la question de savoir si l'intéressé est un loup solitaire ou chasse en meute (6) ; les accusations de ratés, au niveau de la détection en amont du candidat au *djihad* et dans sa neutralisation, contribuent par la suite à la dégradation de l'image globale de la DCRI, alors même qu'elle était parvenue, jusqu'à cette date, à prévenir les projets d'attentats terroristes sur le sol national.

(3) « Grosse déprime des ex-RG, 'pestiférés' du renseignement français », *Médiapart*, 27 juil. 2012.

(4) Roger MARION, *Raisons d'Etat*, Editions de la Martinière, 2013, chap. 9 « De la DCRI à Merah », pp. 225-249.

(5) Laurent BORREDON / Emeline CAZI, « La DCRI en échec devant le terroriste Merah. Le juge d'instruction s'interroge sur le recrutement du tueur comme informateur, Bernard Squarcini s'en défend », *Le Monde*, 20 oct. 2012, pp. 1-2.

(6) Didier HASSOUX, « Merah, le 'loup solitaire', chassait en meute », *Le Canard enchaîné*, 2 avr. 2014, p. 4.

A ces critiques fait écho le souhait de certains à la DCRI de la voir sortir du giron de la DGPN pour acquérir son indépendance (7). Que pèsent en effet 3 200 agents face à 140 000 policiers ?

#### *Les raisons techniques*

Aujourd'hui, l'importance du renseignement n'est plus à démontrer.

Le renseignement est important dans une « modernité liquide ». « *Dans un monde en mutation rapide, notre pays doit s'adapter avec agilité, tout en inscrivant son action dans une vision stratégique* » (8). La réalité est de plus en plus complexe. Les contradictions qu'elle comporte la rendent souvent incompréhensible comme en témoignent les fragilités des prévisions et des conceptions humaines : révolutions arabes, évolutions de la Russie, développements récents du *djihad*... Pour appréhender les mutations du monde, la connaissance et l'anticipation sont incontournables. Même si le renseignement n'a jamais été et ne sera jamais une science exacte, aujourd'hui, plus que jamais, « *il s'agit de savoir pour prévoir afin de pouvoir* » (Auguste Comte). Cela, pour « *réaffirmer notre puissance militaire et de renseignement* » (9) comme marqueur de notre influence dans le monde.

L'importance du renseignement technique à l'heure du tout numérique n'est pas à démontrer. Additionnée à une meilleure coordination, la mutualisation des moyens de deux grandes directions générales (DGSE et DCRI) devient un impératif catégorique en période de fortes contraintes budgétaires. On ne le répétera jamais assez. Même si les budgets de la communauté du renseignement sont sanctuarisés, il est exclu que le citoyen-contribuable accepte l'existence de doublons, en particulier pour l'acquisition par chacune des deux directions générales de matériels techniques onéreux. Matériels qui sont indispensables pour contribuer à la défense de la sécurité de la France.

L'importance du renseignement humain est encore et toujours manifeste. Ne reproche-t-on pas à la DCRI son recrutement privilégié dans le vivier de la Police nationale (10) alors que la DGSE élargit depuis longtemps déjà ses ressources humaines au-delà de la sphère militaire pour chercher les experts là où ils se trouvent ? D'autres lacunes dans le fonctionnement de la DCRI sont épinglées par la mission parlementaire sur le cadre juridique des services de renseignement dans son rapport rendu en mai 2013 : distance prise par l'échelon central avec ses antennes territoriales ; coupure avec le renseignement de terrain ; faible nombre de fonctionnaires travaillant sur

(7) L'idée d'une direction générale de sécurité intérieure est ancienne. Elle avait déjà été proposée par trois anciens directeurs de l'ex-DST, dont deux avaient auparavant été à la tête de l'ex-DCRG.

(8) Livre blanc « Défense et sécurité nationale », 2013, p. 9.

(9) Bruno LE MAIRE, « La barbarie gagne la France », *Le Figaro*, 4 août 2014, p. 19.

(10) Frédéric PLOQUIN, « Les plans de Manuel Valls pour le renseignement », *Marianne*, 8-14 juin 2013, p. 20.

l'islam radical... Cependant, au cours des derniers mois, l'affaire prend un tour différent.

### *Une double dynamique externe*

Elle combine dimension politique intérieure et politique internationale.

#### *Les exigences de l'alternance politique*

Il y a d'abord une exigence ontologique. Le débat public français, comme dans une sorte de guerre civile larvée, ne part pas des faits, ne repose pas sur les analyses et les arguments, mais oppose des postures politiques. Cette réforme offre un exemple d'écart entre rationalité et politique. Dans ce contexte, il est difficile de trouver le bon équilibre entre deux exigences profondément contradictoires : « reconnaître que le secret est la condition même de tout service de renseignement est une chose. En faire un paravent pour occulter la discussion ou, pis encore, un paravent pour détourner les services de leur vocation n'est pas seulement admissible, mais se révèle dangereux à maints égards... » (11).

Une exigence de rationalité ensuite. Dans un temps où les politiques publiques font l'objet d'une évaluation critique, il est parfaitement légitime d'apprécier la politique française en matière d'anticipation et de connaissance, à savoir celle du renseignement. Cette évaluation intervient à un moment où les critiques contre la DCRI culminent avec la publication d'une charge en règle contre son directeur, Bernard Squarcini (12) amplifiée par l'affaire Merah, charge reprise dans un pamphlet contre Nicolas Sarkozy (13). Elles visent également la structure qu'il dirige. Dans ces périodes de curée, si les procureurs sont légions, les avocats se font rares (14).

Une exigence organisationnelle également. Avec le changement de majorité, la volonté de la nouvelle administration de tourner la page d'une direction pensée par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, est mise en œuvre par le président de la République Nicolas Sarkozy, qui plus est par un de ses proches, Bernard Squarcini, se poursuit, s'amplifie. Après la mise en cause du service de renseignement intérieur dans le traitement de l'affaire Merah en mars 2013, le ministre de l'Intérieur Manuel Valls annonce en juin 2013 la transformation de la DCRI en DGSI à l'échéance de 2014, tout en posant la question du contrôle des services de renseignement.

Une exigence humaine, enfin. L'opposition, devenue majorité en 2012, stigmatise l'équipe qui entoure, conseille le Président de la République sur toutes les questions touchant de près ou de loin au renseignement, que la presse baptise « *la Firme* », par allusion aux films policiers américains. La condamnation de Bernard Squarcini par le tribunal correctionnel, le 8 avril

(11) François HEISBOURG, *Espionnage et renseignement*, Odile Jacob, 2012, p. 197.

(12) Olivia RECASENS / Didier HASSOUX / Christophe LABBÉ, *L'Espion du Président*, Robert Laffont, 2012.

(13) Patrick RAMBAUD, *Tombeau de Nicolas I<sup>er</sup> et avènement de François IV*, Grasset, 2013, pp. 44-45.

(14) Jean-François CLAIR, « Laissez travailler la DCRI », *Esprits@ire*, 30 avr. 2013.

2014, dans l'affaire des « fadettes » (factures détaillées) n'améliore pas la situation en termes médiatiques. Le principal intéressé attend d'être libéré de son obligation de réserve pour défendre son bilan (15).

*Les contraintes du monde de demain*

Le monde de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle s'apprécie à l'aune de cinq caractéristiques.

Son imprévisibilité et son accélération. Jamais l'avenir n'a été aussi imprévisible. Les événements vont trop vite. L'Histoire bascule. Une révolution chasse l'autre. « *Les révolutions arabes qui avaient suscité de grands espoirs soulèvent désormais de légitimes inquiétudes* » (16). Les contradictions entre le monde ancien et le nouveau vont croissantes. Le monde de « *coopétition* » transforme tout en introduisant un degré d'incertitude sans précédent dans les relations internationales.

Le retour de l'Histoire et la revanche de la géographie. Nous ne sommes pas dans le monde idyllique de « *la fin de l'Histoire* » (Francis Fukuyama) mais dans celui du retour de l'Histoire. Nous ne sommes plus dans « *le monde plat* », mais dans celui de la revanche de la géographie : « *les forces pérennes de la géographie produisent des grandes tendances historiques qui se prolongent parfois pendant des siècles, si bien que les événements politiques auxquels nous attribuons tant d'importance, comme les guerres ou les révolutions, semblent n'être que des détails subordonnés à un vaste plan d'ensemble* » (17).

Le changement de nature de la guerre. Guerre asymétrique ; guerre totale ; guerre contre le terrorisme ; privatisation de la guerre ; cyberguerre, guerre sans l'être (18), piraterie maritime... Une sorte de « *banalité du mal* » (Hannah Arendt). La guerre tout entière change de sens. Elle est subordonnée aux mutations contemporaines. De nos jours, le concept de guerre a un caractère plus flou, plus incertain (19). « *Des démocraties militarisées imposent une guerre de drones sans hommes ni pertes...* » (20). L'inflation des concepts traduit la difficulté d'appréhender le phénomène de la guerre au XXI<sup>e</sup> siècle. On ne peut appréhender le concept de guerre en ne revenant pas sur le passé (21).

L'apparition d'un nouvel ordre international. Il est marqué par la résurgence des nationalismes (Chine, Japon, Russie) ; le temps des

(15) Bernard SQUARCINI / Etienne PELLOT, *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, nov. 2013.

(16) Intervention du Président de la République, François Hollande, sur la politique de défense, Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale (IHEDN), Paris, 24 mai 2013.

(17) Robert D. KAPLAN, *La Revanche de la géographie. Ce que les cartes nous disent des conflits à venir*, Editions du Toucan, 2014, pp. 461 et 464.

(18) Jeremy SCAHIL, *Dirty wars. Le nouvel art de la guerre*, Lux Editions, 2014.

(19) Bertrand BADIE / Dominique VIDAL (dir.), *Nouvelles Guerres. L'état du monde 2015*, La Découverte, 2014.

(20) Dominique DE VILLEPIN, « Le triple échec du recours à la force », *Le Monde*, 20 juin 2014, p. 17.

(21) Jean-Vincent HOLEINDRE / Laurent TESTOT (dir.), *La Guerre. Des origines à nos jours*, Editions Sciences humaines, 2014.

puissances négatives – tout le monde peut dire non mais personne n'a la force de dire oui – ; la cassure de la mondialisation – cassure de l'élan et de la mécanique même de la mondialisation –, la professionnalisation croissante de certains conflits... Comprendre, voire anticiper les risques qui peuvent se transformer en menaces devient une condition essentielle de la sécurité de notre pays. Il importe de se soumettre à une double exigence de vérité : sur l'état du monde, sur la société française marquée par une déstructuration conduisant à la radicalisation de certains jeunes (22).

La fin de l'ordre européen de l'après-chute du Mur de Berlin. Nous entrons dans une ère « *post-post-guerre froide* ». Le corpus conceptuel de la Guerre froide n'a jamais été redéfini. Nous sommes souvent les spectateurs, parfois les acteurs d'une mutation du monde, confrontés que nous sommes à de nouvelles questions auxquelles nous ne pouvons plus apporter de vieilles réponses. Ces mutations profondes ont des répercussions sur le fonctionnement de la communauté du renseignement.

Etre au-dessus des petits événements pour expliquer les grands, tel est l'un des principaux défis posés à la communauté du renseignement, donc à la DGSI !

#### RÉVOLUTION OU RESTAURATION ?

La réforme conduit à une double mutation du renseignement : organisationnelle, fonctionnelle.

#### *Une double mutation organisationnelle*

La nouvelle structure traduit une évolution en termes de positionnement, de méthode de travail.

#### *Le positionnement de la DGSI au sein du ministère de l'Intérieur*

Il répond à une triple exigence : indépendance, responsabilisation, globalité.

Une exigence d'indépendance. La novation principale porte sur la place administrative de la DGSI. Désormais, la nouvelle structure n'est plus rattachée à la DGPN. Elle est élevée au rang de « direction générale autonome » au sein du ministère de l'Intérieur. Les directions en charge de la sécurité intérieure et extérieure se trouvent désormais sur le même plan institutionnel. Disposant d'un budget propre, la DGSI est dotée de moyens renforcés. Aux quelque 3 200 agents actuels (majorité de fonctionnaires de police et une centaine de contractuels spécialistes) s'en ajouteront 430, dont une grande part de spécialistes : analystes, interprètes, ingénieurs, informaticiens ou chercheurs recrutés sur une période de cinq ans (23).

(22) Samuel LAURENT, *Al-Qaïda en France*, Seuil, 2014.

(23) Xavier SIDANER, « Une nouvelle direction pour les services de renseignement », disponible sur le site Internet [www.acteurspublics.com](http://www.acteurspublics.com), 5 mai 2014.

Une exigence de responsabilisation. La DGSI répond directement de ses actes au ministre de l'Intérieur sans passer par le filtre du Directeur général de la police nationale. Certains espèrent que le lien jugé parfois trop étroit qui existait entre le Directeur central du renseignement intérieur et les plus hauts échelons de la présidence de la République sera normalisé pour le plus grand bien de l'état de droit dans notre pays. L'important est de prévenir les dérives potentielles du système. Faisons crédit à la nouvelle structure de sa responsabilisation !

Une exigence de globalité. Plus que sémantique, l'évolution de la structure en charge de la sécurité intérieure va dans la bonne direction, abandonnant le monopole quasi exclusif de la police nationale. La DGSI gagne ses lettres de noblesse. Désormais, la sécurité intérieure – à ne pas confondre avec la sécurité publique qui a en charge le maintien de l'ordre public – est appréhendée dans sa globalité, dans sa complexité. Elle couvre un large spectre, allant de la détection des faits pouvant nuire aux intérêts de la nation à la poursuite et à la neutralisation de ses auteurs. Elle va jusqu'à la traduction des auteurs des actes délictueux devant des magistrats.

#### *Les méthodes de travail de la DGSI*

Elles sont marquées par une triple diversification : leviers d'action, recrutement et renseignement.

Il y a une diversification dans les leviers d'action. Le Directeur général dispose de quatre principaux leviers d'action pour conduire sa mission (*cf.* décrets, arrêtés et décisions pris dans la foulée de la création de la DGSI, publiés au *JORF* des 10 et 13 mai 2014). Le premier est une direction en charge du renseignement et des opérations, qui représente le cœur du métier de la nouvelle direction. Le second est une direction en charge des questions techniques, fondamentale dans le travail quotidien. Le troisième est un service de l'administration générale confié à un administrateur civil. Le quatrième est une inspection générale de la sécurité intérieure, à ne pas confondre avec la nouvelle « *inspection générale des services de renseignement* » (24). Ainsi, la DGSI voit ses effectifs rééquilibrés, surtout sur un plan qualitatif, par rapport à la DGSE, qui avait obtenu en 2008 un millier d'agents supplémentaires sur une période de cinq ans (25) !

On observe une diversification dans les recrutements. Cela constitue une avancée dans une structure qui fait essentiellement appel aux différents corps de fonctionnaires de police (« agents », officiers et commissaires). Les conseils des ministres des 30 avril et 7 mai 2014 désignent les structures dirigeantes de la DGSI. S'ils laissent une place de choix au corps des commissaires de police (Inspecteur général et Contrôleur général) en leur confiant les postes de directeur général (Patrick Calvar), de directeur

(24) Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, *JORF*, n° 0170, 25 juil. 2014.

(25) Livre blanc « Défense et sécurité nationale », Odile Jacob/La Documentation française, 2008.

opérationnel en même temps adjoint au directeur général (Thierry Matta), d'inspecteur général (Michel Guérin), ils ouvrent la porte à d'autres corps avec la nomination de Jean-Pierre Combrisson (diplômé de l'École polytechnique, ingénieur général de l'armement) au poste de directeur général adjoint technique et de Jean Mafart (administrateur civil) à celui de chef du service de l'administration générale.

Enfin, est recherchée une diversification dans les renseignements. La réforme met en place une nouvelle structure en charge du recueil du renseignement de proximité : le service central du renseignement territorial (SCRT) destiné à surveiller les violences urbaines, la criminalité « *de base* », les mouvements sociaux, dérives sectaires... Elle remplace la sous-direction de l'information générale (SDIG) au sein de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) de la DGPN. Cette structure, créée en 2008, au même moment que la DCRI, en accueillant des anciens fonctionnaires de la DCRG, ne parvient pas, car mal conçue dès l'origine, à assumer sa fonction de recueil du renseignement territorial. Le SCRT doit désormais avoir un rôle de premier plan sur le terrain en impliquant gendarmes et policiers. Le renseignement de proximité est censé compléter le renseignement plus général. La particularité de l'organisation du renseignement en Ile-de-France demeure avec la Direction du renseignement de la Préfecture de police (DRPP). Pour être complet, il faut savoir qu'existe aujourd'hui au sein de la DGSI une structure créée après l'affaire Merah, et chargée d'assurer une coordination interne avec le SCRT par le détachement de fonctionnaires au niveau central et zonal avec la DRPP.

En réalité, l'essentiel n'est pas là. Qu'en est-il du fonctionnement de la DGSI ?

### ***Une double mutation fonctionnelle***

Nous assistons à une double évolution, des tâches et de l'approche.

#### *Une évolution des tâches*

Elle s'apprécie sur deux plans : quantitatif et qualitatif.

Sur un plan quantitatif. Adaptation aux nouvelles menaces oblige, la DGSI est en charge de sept missions (*cf.* décret du 30 avril 2014), qui se déclinent ainsi : la prévention et la répression de toute forme d'ingérence étrangère ; la prévention et la répression des actes de terrorisme ou portant atteinte à la sûreté de l'Etat, l'intégrité du territoire, la permanence des institutions de la République ; la surveillance des individus et groupes d'inspiration radicale susceptibles de recourir à la violence et de porter atteinte à la sécurité nationale ; la prévention et la répression des actes portant atteinte au secret de la défense nationale ou à ceux portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique du pays (26) ;

(26) Hervé GATTEGNO / Franck RENAUD, « Comment la Chine vole nos secrets », *Vanity Fair*, sept. 2014, pp. 152 à 159 et pp. 240-241.

la prévention et la répression des activités liées à l'acquisition ou à la fabrication d'armes de destruction massive ; la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales et susceptibles d'affecter la sécurité nationale (27) ; la prévention et la répression de la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication. Elle est en première ligne pour la première (« *elle assure* »). Elle assume les six autres avec d'autres (« *elle participe* » ou « *elle concourt* »). Le décret prévoit que : « *Pour les seuls besoins des missions mentionnées aux alinéas précédents, elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques* ».

Sur un plan qualitatif. Nous sommes plus dans la confirmation de la situation ancienne que dans la novation, même si des inflexions sont perceptibles. La DSGI conserve sa double casquette qui fait sa spécificité par rapport à bon nombre de services étrangers homologues. Elle reprend les missions de renseignement et de police judiciaire de la DCRI. L'un des principaux objectifs qui lui est assigné est la lutte contre les filières djihadistes en France (28), particulièrement vers la Syrie et l'Iraq, où des candidats au *djihad* de plus en plus nombreux, y compris des mineurs, se rendent pour combattre (29). L'articulation entre les services de l'administration centrale et les services décentralisés (directions zonales), qui avait été considérée comme insuffisante, est assurée par une structure spéciale dédiée. Au plan international, la question de la coopération institutionnalisée avec les services étrangers est tranchée comme elle l'avait été en 2008 : « *La direction générale de la sécurité intérieure assure les liaisons nécessaires, dans ses domaines de compétence, avec les services ou organismes concernés, français ou étrangers. Elle dispose à cet effet d'officiers de liaison à l'étranger* ». Ce volet est crucial tant les échanges d'information entre services de sécurité intérieure sont indispensables pour lutter contre des phénomènes qui se moquent des frontières (30).

#### *Une évolution de l'approche*

Dans un souci de mobilisation permanente, la DSGI doit agir avec cohérence et anticipation.

La cohérence est primordiale. L'éparpillement n'est jamais la solution la plus efficace pour traiter un problème, encore moins en matière de renseignement. La difficulté principale tient au fait qu'on ne dénoue pas sur l'heure les fils des intrigues complexes, qu'on ne découvre pas sur-le-champ tous les faits qui constituent la trame d'un enchaînement. La clairvoyance rétrospective est un art plus aisé. A défaut de la perspective ouverte par

(27) Jean-François GAYRAUD, *Le Monde des mafias : géopolitique du crime organisé*, Odile Jacob, 2008.

(28) David THOMSON, *Les Français djihadistes*, Les Arènes, 2014.

(29) Communication de Bernard Cazeneuve, « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes », Conseil des ministres, 23 avr. 2014, disponible sur le site Internet [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

(30) Eric MÉCHOULAN, « Les formes de coopération internationale entre services de renseignement et de sécurité », *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

la raison, reste la voie du pragmatisme. La réflexion partagée permet de deviner dans chaque acte qui, pris séparément, n'est pas essentiel, mais dont l'ensemble réalisé produira en définitive une modification considérable du paysage politique. Souvent dans certains pays, l'effervescence de la surface cache le cours profond.

L'anticipation. « *Le désordre politique lié à l'effacement de la domination américaine s'installe dans de nombreuses parties du monde. Le Moyen-Orient est dans une situation pire qu'il y a vingt ans, une partie de l'Afrique est en guerre. Les Printemps arabes vivent une phase chaotique. Les relations russo-européennes se dégradent et les conflits territoriaux en Asie se multiplient. Bref, nous sommes confrontés à une montée des périls à la fois économiques et sécuritaires* » (31). Nous touchons au cœur de la problématique de l'anticipation à travers le concept de prospective (32), qui se définit comme la faculté d'« *éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables* ». La prospective n'est synonyme ni de prophétie, ni de prévision. Dans un contexte d'incertitudes, de crises économiques, politiques et sécuritaires, d'enjeux environnementaux et de sociétés majeurs, elle apporte un sens, une cohérence, sur le moyen et le long termes, aux actions à court terme de la communauté du renseignement.

Grande politique, toute de sagesse et de raison, La DGSi le sera-t-elle ? Est-on allé trop loin dans la réforme du renseignement intérieur ? N'est-on pas allé assez loin ?

#### SYPHONIE DU NOUVEAU MONDE OU SYPHONIE INACHEVÉE ?

« *En politique, le choix est rarement entre le bien et le mal, mais entre le pire et le moindre mal* » (Machiavel). La réforme, pour nécessaire qu'elle soit, est-elle suffisante ? De prime abord, elle paraît grevée d'une double hypothèque juridique et opérationnelle.

#### ***Une double hypothèque juridique***

Selon certains, il fallait préciser l'environnement global du renseignement avant de préciser son cadre spécifique.

#### *L'environnement global du renseignement*

Cette réforme ne manque-t-elle pas d'ambition ? N'aurait-il pas fallu lui fixer un objectif, un moyen d'y parvenir et un horizon ? Plusieurs lacunes doivent être comblées.

La nécessité d'avoir un dispositif robuste et pérenne de lutte contre le terrorisme (en particulier répondre aux défis posés par l'engagement des djihadistes français sur le terrain). « *Le conflit syrien a bouleversé le paradigme du djihad et questionne désormais notre stratégie et nos moyens*

(31) François FILLON, « Pour sauver la nation française, il faut défendre la civilisation européenne », *Le Figaro*, 17-18 mai 2014, p. 20.

(32) Philippe DURANCE (dir.), *La Prospective stratégique en action*, Odile Jacob, 2014.

*de lutte contre la radicalisation et la violence terroriste* » (33). Une réponse importante est donnée par la loi Cazeneuve (34), qui encadre le travail des services régaliens chargés de la détection et de la surveillance des agissements individuels, crée de nouvelles incriminations, prend en compte la donne nouvelle créée par le « *djihad 3.0* ». Deux remarques s'imposent : il s'agit de la seizième fois depuis 1986 que le Parlement adopte une loi durcissant les quinze précédentes, cela s'expliquant par l'évolution permanente de la menace ; certaines des dispositions de cette nouvelle loi soulèvent de légitimes réserves de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (35).

La coordination entre les services en charge de la lutte contre le terrorisme devait être optimisée. Censée pallier les manquements, soulignés par certains, de la DCRI (36), la DGSI doit relever deux défis. Au niveau national, avec des cas tel le départ passé inaperçu de la sœur de Mohamed Merah de l'espace Schengen pour rejoindre la Syrie, *via* l'Espagne et la Turquie. La question est également posée après l'attentat du Musée juif de Belgique du 24 mai 2014 et les conditions de l'arrestation à Marseille par les services des Douanes de l'assassin présumé. Au niveau international, la coopération, en particulier avec la Turquie, devrait être renforcée, comme le montrent les péripéties de l'affaire du retour de trois djihadistes en France en septembre 2014 (37).

La transparence est en trompe-l'œil. Cela trouve son origine dans la contradiction existant entre la volonté affichée de l'exécutif d'ouvrir les portes de l'administration et la nécessité de protéger la communauté du renseignement des aléas d'un monde transparent, du moins en apparence. Si elle fait l'objet de généreuses déclarations d'intention à vocation pédagogique et médiatique, la question de l'« *open data* » n'est toujours pas réglée sur un plan juridique (38). A-t-on réfléchi aux dérives provoquées par le mythe de la transparence, quand, attisé par la pression médiatique, celui-ci fait perdre de vue que le secret, si décrié, permet parfois d'accéder à la vérité ? (39)

Il n'y a pas de cadre juridique sur la gouvernance numérique. Le Web constitue l'épicentre de notre monde. Ce n'est qu'au fil des années que « *nous avons découvert les forces sombres de la révolution numérique* » (40).

(33) Marc TRÉVIDIC / Jean-Charles BRISARD / Thibault DE MONTBRIAL, « Agir contre le djihadisme et ses ressorts », *Le Figaro*, 25 avr. 2014, p. 15.

(34) Roseline LETTERON, « Le projet de loi Cazeneuve, ou comment s'adapter au nouveau terrorisme », 17 sept. 2014, disponible sur le site Internet [libertescherries.blogspot.fr](http://libertescherries.blogspot.fr).

(35) Avis de la CNCDH sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, texte n° 45, *JORF*, n° 0231, 6 oct. 2014.

(36) Nathalie CETTINA, « Antiterrorisme : une fragile coordination », *Sécurité globale*, n° 15, print. 2011, pp. 105-121.

(37) Didier HASSOUX, « Des djihadistes très Pieds-Nickelés », *Le Canard enchaîné*, 1<sup>er</sup> oct. 2014, p. 4.

(38) Roseline LETTERON, « Open Data et protection des données personnelles », 29 avr. 2014, disponible sur le site Internet [libertescherries.blogspot.fr](http://libertescherries.blogspot.fr).

(39) Daniel SOULEZ-LARIVIÈRE, *La Transparence et la vertu*, Albin Michel, 2014.

(40) Hillary RODHAM CLINTON, *Le Temps des décisions 2008-2013*, Fayard, 2014, p. 659.

Les leçons des révélations sur la surveillance mondiale de l'Agence nationale de sécurité américaine (NSA) par Edward Snowden n'ont pas été tirées. Ce système fait peser un risque majeur sur les libertés individuelles. Les Etats ont parfois tendance à imposer une idéologie sécuritaire comme celle de « *sécuritocratie* ». La loi doit prévoir un cadre juridique permettant d'empêcher et de poursuivre l'utilisation aux fins de terrorisme et d'autres infractions graves par la voie de moyens de transmission numérique, dont Internet, mais aussi celui du signalement des contenus illicites sur Internet (41). De même, le chantier de la protection des données (« *souveraineté numérique* ») constitue une priorité (cf. le rapport du Conseil d'Etat sur le numérique et les droits fondamentaux (42)). Tous ces dossiers, et bien d'autres, sont importants pour le travail de la communauté du renseignement.

*Le cadre spécifique au renseignement*

Plusieurs questions restent encore sans réponse.

C'est notamment le cas de l'absence d'un cadre juridique global sur le renseignement (43). Jean-Jacques Urvoas en fait le constat en juillet 2012 : « *Nous sommes la seule grande démocratie à ne pas avoir de loi sur le renseignement. Une telle mosaïque n'est pas suffisante pour préserver la France d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme* » (44). Le même constat ressort du rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 : « *Notre pays ne dispose pas à ce jour d'un véritable régime juridique complet définissant avec précision les moyens d'actions dont ils disposent et prévoyant les modalités de leur encadrement et leur contrôle* » (45). La raison principale doit être recherchée dans « *la difficulté d'élaborer ce cadre juridique [qui] tient en particulier à la nécessité de garantir un équilibre satisfaisant entre les exigences constitutionnelles de sauvegarde des libertés publiques et individuelles, d'une part, et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et de préservation de l'ordre public, d'autre part* ». Elle tient également à la nécessité de prise en compte du principe de la séparation des pouvoirs au regard de la question du respect des règles du secret. La conséquence est un empilement de textes pour répondre aux besoins qui se font jour. La mise en chantier d'une loi sur les services de renseignement est enfin annoncée pour 2015 (46).

(41) Roseline LETTERON, « Signalement des contenus illicites sur Internet », 21 juin 2014, disponible sur le site Internet [libertescherries.blogspot.fr](http://libertescherries.blogspot.fr).

(42) Roseline LETTERON, « Le numérique et les droits fondamentaux : le rapport du Conseil d'Etat », 14 sept. 2014, disponible sur le site Internet [libertescherries.blogspot.fr](http://libertescherries.blogspot.fr).

(43) Richard LABÉVIERE, « Le renseignement intérieur à l'épreuve des nouvelles menaces », *ENA hors les murs*, n° 442, juin 2014, p. 12.

(44) Louise FESSARD, « Renseignement : Urvoas veut donner un cadre légal à la DCRI », *Mediapart*, 14 juil. 2012.

(45) Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013, Assemblée nationale (Jean-Jacques Urvoas), n° 1886 et Sénat (Jean-Pierre Sueur), n° 462, avr. 2014.

(46) « Une loi sur les services de renseignement en 2015 », *L'Essentiel*, 2 oct. 2014.

A cela s'ajoute la problématique des fichiers. Le défaut de réglementations précises sur des sujets intéressant la sphère du renseignement pose problème, comme la question des fichiers de police, qui enregistrent une croissance exponentielle (47). Un débat est lancé lors de la discussion du projet de loi numérique destiné à modifier la loi de 1978 sur la protection des données. Dans son dernier rapport annuel, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) propose que cet organisme soit responsable du contrôle des fichiers du renseignement, lequel « *n'aurait pas pour but d'apprécier l'opportunité du renseignement, mais simplement des fichiers : qui y a accès, les conditions de sécurité, la durée de conservation* » (48). Cette mesure constituerait un contrepoids face au risque d'une « *généralisation de la société de surveillance* ».

Le traitement des écoutes, administratives et judiciaires, est un sujet sensible. Si les révélations d'Edward Snowden conduisent à une prise de conscience, elles ne débouchent pas sur des résultats en termes de réglementation de l'activité des services de renseignement, de contrôle des écoutes téléphoniques (49) (*cf.* le toilettage la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité quant aux données numériques de connexion (50)). On mesure la complexité d'un problème qui couvre un spectre de questions allant des plus techniques (gouvernance du monde numérique) aux plus politiques et débordant le cadre de la communauté du renseignement (défense des libertés fondamentales).

Toutes ces carences conduisent le directeur général de la sécurité intérieure à faire part de son inquiétude face à une « *zone grise* », à réclamer « *des règles claires quant à ses possibilités légales d'action* » (51).

### ***Une double hypothèque opérationnelle***

La DGSII doit s'appuyer sur une politique étrangère prévisible, des compétences humaines fortes.

#### *Une politique étrangère prévisible*

La principale prévisibilité se situe au niveau national.

Une boussole stratégique est indispensable. Au moment où se produisent des caprices de l'Histoire qui remodelent les relations internationales, la communauté du renseignement a besoin d'une boussole stratégique que constitue une politique étrangère. Le danger de l'homme d'action est qu'il se concentre sur la tactique, oubliant l'objectif stratégique. La DGSII ne doit

(47) Louise FESSARD, « Les fichiers de police en pleine croissance », *Mediapart*, 7 oct. 2014.

(48) Isabelle FALQUE-PIERROTIN, propos recueillis par Alexandre LÉCHENET / Martin UNTERSINGER, « L'aspiration des données personnelles, cela n'est pas possible », *Le Monde*, 20 mai 2014, p. 4.

(49) Pierre-Olivier SUR / Laurent MARTINET, « Madame Taubira, il faut passer aux actes. Pour un contrôle des écoutes téléphoniques », *Le Monde*, 25 avr. 2014, p. 16.

(50) Bertrand WARUSFEL, « Le renforcement du cadre juridique des services de renseignement », *ENA hors les murs*, n° 442, juin 2014, pp. 29-31.

(51) Jacques FOLLOROU / Franck JOHANNES, « L'inquiétante 'zone grise' du contre-espionnage », *Le Monde*, 24 oct. 2014, p. 10.

pas être le bouc émissaire de mauvais choix diplomatiques. « *La gestion de la crise syrienne par la diplomatie française défie toutes les logiques sans que l'on comprenne bien à quelle motivation répond notre diplomatie, et surtout, aux bénéfiques de quels intérêts !* » (52). Bernard Squarcini rappelle que, malgré la règle sacro-sainte selon laquelle, en dépit d'un rafraîchissement diplomatique, les services de renseignement gèrent leurs affaires en cours, Laurent Fabius exige que tous les ponts avec la Syrie soient coupés, misant sur la chute du régime à l'été 2012. On en mesure aujourd'hui les conséquences sur notre sécurité (53).

Renseignement et influence interagissent. Dans une période de déclin, le renseignement constitue un facteur de puissance (54). « *Il faut bien comprendre que le contexte international a changé, et que c'est dans ce cadre nouveau que notre puissance d'influence peut s'exercer* » (55). Appréhende-t-on l'anticipation dans sa globalité ? Le Conseil national du renseignement (CNR) placé auprès du Président de la République et le Secrétariat de la Défense et de la sécurité nationale (SGDSN) rattaché au Premier ministre remplissent cette mission de coordination du renseignement et de la prospective. Cependant, nous avons parfois l'impression d'une perte de contrôle des hommes sur le cours de l'Histoire (cf. la parabole des « *somnambules* ») (56). En toute hypothèse, la DGSI, comme les autres structures faisant partie de la communauté du renseignement, ne peut fonctionner en aveugle.

Le risque de confusion entre communication et politique étrangère est réel. Se pose la question de la place de la communication dans notre politique étrangère et notre diplomatie. Outre que trop de communication tue la communication, cette dernière sert souvent de politique. A l'époque de l'image, on voit ce qu'on nous montre, on ignore ce qui n'est pas visible. « *Le principal risque que court la diplomatie est de commenter l'actualité dans une course sans fin. Une diplomatie doit être accompagnée et même précédée d'une réflexion stratégique ambitieuse et réaliste. Au lieu de regarder le bout du chemin, elle court le risque d'être en permanence le nez sur le guidon* » (57).

La seconde prévisibilité se situe au niveau européen.

La sensibilité du renseignement impose à la France de conserver ses prérogatives nationales dans ce domaine sensible tant que l'Union européenne n'a pas fait ses preuves, qu'elle se présente sans diplomatie, sans armes. Elle doit nous conduire à définir une doctrine claire vis-à-

(52) Bernard SQUARCINI / Etienne PELLOT, *op. cit.*, p. 85.

(53) Régis SOUBRILLARD, « Syrie : le Quai d'Orsay et les renseignements à couteaux tirés. Guerre des ministères ? », *Marianne*, 7 oct. 2014.

(54) Philippe HAYEZ, « Le renseignement, facteur de puissance », *Annuaire français de relations internationales*, vol. IX, 2008, pp. 467-482.

(55) Laurent FABIOUS, « Syrie et Iran, 'la plus grande menace contre la paix' », *Le Monde*, 10 mai 2013, p. 2.

(56) Christopher CLARK, *Les Somnambules. Été 1914 : comment l'Europe a marché vers la guerre*, Flammarion, 2014.

(57) Guillaume BERLAT, « Du temps historique au temps médiatique. L'insoupçonnable légèreté de la diplomatie », juin 2014, disponible sur le site Internet [www.association-des-internationalistes.org/tribune](http://www.association-des-internationalistes.org/tribune).

vis des structures chargées des questions de renseignement. Ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui tant le maquis institutionnel bruxellois est compliqué et, par conséquence, déroutant pour le néophyte.

Il importe également que la DGSJ prenne mieux en compte les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (cf. l'invalidation de la directive sur les données personnelles (58)) et de la Cour européenne des droits de l'homme qui peuvent avoir des conséquences directes sur le travail quotidien des services. L'idéal serait d'anticiper ces évolutions de la jurisprudence des cours de Luxembourg et de Strasbourg afin de ne pas se trouver désarçonné et de devoir s'adapter dans la précipitation.

### *Des compétences humaines fortes*

Le fonctionnement efficace de la DGSJ passe par une réflexion interne et externe.

Au sein de la structure de la sécurité intérieure, cette réflexion doit concerner deux domaines.

En premier lieu, les recrutements. Dans ses *Réflexions sur le changement*, Michel Crozier souligne que « *la responsabilité première du changement porte sur l'homme* ». Si la diversification des recrutements des personnels de la DGSJ constitue un pas dans la bonne direction, elle constitue un point de départ. Sommes-nous certains de disposer des fonctionnaires bien formés recrutés par les filières de la méritocratie républicaine ? Comment recruter les agents supplémentaires ? Par-delà les contrats, ne faut-il pas réfléchir à des statuts pérennes ? Ne faut-il pas renforcer davantage les passerelles avec les autres directions permettant une plus grande fluidité entre des métiers qui ont pour objectif l'information des plus hautes autorités afin d'éclairer leurs choix futurs ? Cela, d'autant plus que les formations assurées par l'Académie du renseignement développent déjà une culture commune chez les agents appelés à suivre ses cycles de formation !

Ensuite, le domaine des budgets. En période de contraintes budgétaires, la décision de sanctuariser le renseignement est une bonne décision par comparaison avec la modicité des budgets consacrés à ce secteur par nos partenaires européens. Ces derniers ont fait le choix de confier leur défense à leur plus fidèle allié, les Etats-Unis. Toutefois, les déficits grevant nos finances publiques risquent à tout moment d'entraîner des réductions impromptues de crédits. Les exigences de l'Union européenne constituent autant d'épées de Damoclès sur la tête de la communauté française du renseignement (59), alors que la question de la fidélisation des personnels est cruciale.

Un autre pan de la réflexion se fait en coopération avec d'autres administrations françaises.

(58) Roseline LETTERON, « La CJUE et la surveillance de masse », 13 avr. 2014, disponible sur le site Internet [www.libertescherries.blogspot.fr](http://www.libertescherries.blogspot.fr).

(59) « La communauté française du renseignement », *Le Point*, 7 août 2014.

Pour le coordonnateur national du renseignement, « *s'agissant des ressources humaines, une meilleure mobilité entre les services et leur plus grande ouverture vers l'extérieur sont nécessaires, de même qu'une formation plus systématique des cadres, d'où l'intérêt de l'Académie du renseignement que le Premier ministre a inaugurée le 20 septembre dernier. Cette Académie a aussi pour mission de veiller à la mutualisation des formations que les services assuraient eux-mêmes* » (60). Son diagnostic reste d'actualité. Le renforcement de la relation entre diplomatie et renseignement doit être abordée d'une façon générale, mais aussi dans des domaines spécifiques (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive (61), criminalité organisée dans les groupes d'experts européen et onusien...). Les confrontations de culture doivent être systématisées.

\* \*  
\*

« *Il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités* » (général de Gaulle). Le défi que doit relever la DGSI est de taille. Ne nous faisons pas d'illusions ! Dans l'histoire administrative, les ruptures sont rares. La priorité, aujourd'hui, est à l'adoption d'une loi générale sur le renseignement légitimant l'action et fixant un cadre juridique clair et précis à la communauté du renseignement *largo sensu*. Dans l'attente d'une telle loi, il était devenu nécessaire et indispensable de transformer la DCRI en DGSI afin de disposer d'un outil adapté à l'évolution des menaces. Dans un monde cartésien idéal, la réforme globale du renseignement aurait dû précéder la réforme institutionnelle. Même si ces interrogations sont un peu abruptes, elles donnent à penser, penser autrement. Alexis de Tocqueville juge que les Français préfèrent l'abstraction des théories à la réalité. L'important est de rester accroché au réel en refusant les facilités idéologiques ou rhétoriques. Il serait malvenu de porter un jugement objectif sur les forces et les faiblesses de la DGSI. Toutefois, on peut s'interroger. Saura-t-elle effectuer la synthèse entre raison d'Etat et déraison d'Etat ? Parviendra-t-on à une pluralité, une complémentarité des contrôles grâce à un corpus législatif et réglementaire cohérent, condition *sine qua non* de l'activité des services de renseignement dans un Etat de droit ? Saura-t-on prévenir le glissement du droit commun vers l'état d'exception ? Il est trop tôt pour répondre à ces questions cruciales. « *L'une des plus grandes erreurs possibles est de juger des politiques ou des programmes sur leurs intentions et non sur leurs résultats* » (Milton Friedman). A l'épreuve du temps, l'Histoire jugera si la DGSI a tenu la promesse de l'ombre.

(60) Audition du coordonnateur du renseignement, Bernard Bajolet, devant la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, 26 janv. 2001, accessible sur le site Internet [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

(61) Paul DAHAN /Agnès MINIOT, « Les retrouvailles de la diplomatie et du renseignement dans la lutte contre la prolifération. Vers une diplomatie de la nécessité ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010, pp. 651-667.