

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE RENSEIGNEMENT ET LE RETOUR DE L'EXIGENCE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

PAR

PHILIPPE HAYEZ (*)

Redécouvert en France depuis les années 1990, le renseignement est un substantif qui cherche encore ses adjectifs. Chacun s'accorde désormais à reconnaître sa nécessité, quels que soient les problèmes d'efficacité et de légitimité auxquels il est confronté, et la loi du 25 juillet 2015, première loi en France consacrée au renseignement, en a fait une politique publique à part entière.

Pourtant, si la définition formelle d'une communauté nationale permet aisément de distinguer les six services qui la forment aujourd'hui (1), les textes normatifs se sont abstenus de qualifier le renseignement que chacun d'entre eux est censé produire. On évoque par exemple dans diverses présentations officielles le « renseignement d'intérêt militaire », notion sur laquelle la Direction du renseignement militaire (DRM) s'est construite en 1992, ou le « renseignement financier », thème lancé par la communauté internationale lors du sommet du G7 de Paris en 1989, mais ces qualifications ne suffisent pas pour établir des lignes claires de partage entre les organismes. Faut-il considérer que ce clair-obscur joue un rôle dans ce qu'on qualifie trop rapidement en France de « guerre des services » et qui n'est qu'une accumulation de tensions interdisant une posture optimale face aux menaces actuelles ?

L'exemple du « renseignement de sécurité intérieure » est intéressant car il montre les effets du jeu entre des visions tantôt organiques, tantôt fonctionnelles du renseignement. Il mérite, dans un contexte où la France a été frappée récemment sur son territoire par des attentats terroristes, une attention toute particulière. Il ne peut être apprécié qu'à la lumière des évolutions profondes qui marquent actuellement l'activité de renseignement.

(*) Coordonnateur des enseignements sur le renseignement à Sciences-Po Paris.

(1) Direction générale de la sécurité extérieure, Direction générale de la sécurité intérieure, Direction du renseignement militaire, Direction de la protection et de la sécurité de défense, Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, cellule TRACFIN. Cf. décret n° 2014-474, 12 mai 2014.

La naissance du renseignement policier

Comme l'ont montré de nombreux auteurs (2), le renseignement a des origines lointaines. Il est progressivement devenu un métier (3) et ne s'est structuré en organisation permanente qu'à partir du XVII^e siècle dans un certain nombre d'Etats européens. Dans ceux-ci, un prince lucide et résolu avait recours au renseignement pour détecter, prévenir ou entraver deux types de menaces : des menaces intérieures provenant de factieux, de rivaux ou de mécontentements populaires et des menaces extérieures émanant d'Etats voisins ou d'opposants exilés. Ce clivage simple a façonné l'organisation du renseignement pendant quelques siècles : les premières furent confiées aux militaires et aux policiers, les secondes aux diplomates et aux militaires. Le renseignement contre les menaces intérieures releva ainsi largement au XIX^e siècle de la police secrète (4), non seulement dans les régimes autoritaires (Russie, Autriche-Hongrie), mais aussi dans des régimes où le peuple accédait partiellement à la souveraineté (France, Royaume-Uni). Si le renseignement politique sur les opposants demeura confié à des organes policiers, dont les Renseignements généraux furent l'illustration en France jusqu'à leur disparition en 2008, le renseignement visant à contrer les « menées étrangères » fut longtemps l'apanage des militaires, qui sont à l'origine du 2^e bureau français créé après la guerre de 1870 ou du MI-5 britannique institué avant la Première Guerre mondiale. On sait que c'est à cause des manipulations auxquelles certains milieux militaires se livrèrent lors de l'affaire Dreyfus que cette tâche leur échappa pour être transférée aux policiers. Pourtant, plusieurs pays conservent, telle l'Allemagne avec son *Militärabschirmdienst* créé en 1956 ou la France avec la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) créée en 1982 en remplacement de la Sécurité militaire, une fonction de contre-espionnage laissée aux militaires sous l'autorité des ministres de la Défense.

On peut ainsi considérer que s'est progressivement établie une identité entre renseignement de protection de la communauté nationale et renseignement policier. Esquissée dès l'entre-deux-guerres, cette réalité a reposé pendant la majeure partie du XX^e siècle sur une dualité symbolisée par la coexistence d'un service chargé de la surveillance du territoire et d'un service de renseignements généraux (5). Le premier, implanté au sein

(2) O. FORCADE / S. LAURENT, *Secrets d'Etat, pouvoir et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, 2005.

(3) Il a fallu cependant attendre la 6^e édition du Dictionnaire de l'Académie française en 1978 pour reconnaître le « métier d'espion ».

(4) Cf. par exemple le profil offert par le roman de Joseph CONRAD, *The Secret Agent : a Simple Tale*, 1907.

(5) La naissance, à la fin du XIX^e siècle, des notions de « sûreté générale » et de « renseignement général » a été analysée dans différents travaux par l'historien de la police Jean-Marc BERLIÈRE, notamment *La Naissance de la police moderne*, Tempus, 2011.

de la Sûreté nationale par la loi du 13 juin 1934, s'est incarné dans la Direction de la surveillance du territoire (DST) créée par l'ordonnance du 16 novembre 1944, jusqu'à sa fusion dans la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) en juillet 2008 (6). Le second, créé en tant qu'entité par un décret du 28 avril 1937 et devenu Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) en octobre 1968 avant de connaître le même sort que la DST en 2008.

Dans ces conditions, le renseignement contre les menaces intérieures put être assimilé à un renseignement policier, c'est-à-dire un renseignement, confié à des policiers spécialisés et placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

La construction d'un modèle dual

Cette perception d'une dualité des menaces auxquelles le renseignement devait parer, incarnées dans des sociologies très typées, a correspondu à l'émergence de deux types d'agences. Les premières, conçues pour faire face aux périls d'origine extérieure, ont été qualifiées d'agences de renseignement (*intelligence agencies* ou *Nachrichtendienst*), opérant à l'étranger et selon des méthodes illégales. C'est le cas du *Secret Intelligence Service* (SIS) britannique ou du *Bundesnachrichtendienst* (BND) allemand. Les secondes agences, destinées à lutter contre des menaces intérieures sur le territoire national, ont été plus volontiers dénommées agences de sécurité (*security agencies* ou *Sicherheitsdienst*), comme le Security Service britannique (*alias* MI-5) ou le Bundesamt für Verfassungsschutz (BFV) allemand. Le modèle dual, également incarné aux Etats-Unis par un Federal Bureau of Investigation (FBI) et une Central Intelligence Agency (CIA) soigneusement séparés par le Congrès (7), a paru pendant plusieurs décennies bien répondre aux exigences de distinction des menaces et de spécialisation des tâches et pouvait de surcroît apparaître comme une garantie démocratique, comparativement à des Etats où le pouvoir pouvait s'appuyer sur un service unique et omnipotent. Rares sont les pays démocratiques comme le Canada où le renseignement a été confié, depuis 1984, à une agence unique, le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS ou CSIS pour Canadian Security Intelligence Service).

Ainsi est née la catégorie générique des agences de renseignement et de sécurité (*Intelligence and Security Agencies*) régies par des lois uniques (8).

En France, le renseignement policier demeurait tourné vers la prévention de ce que le décret de 1982 relatif à la DST dénommait des « *activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et*

(6) Qui a pu être qualifiée par tel commentateur spécialisé d'« OPA de la DST ». Cf. E. DÉNECÉ, « Le renseignement intérieur », Centre français de recherche sur le renseignement, mai 2011.

(7) Le *National Security Act* de 1947, toujours en vigueur, interdit à la CIA d'« avoir des pouvoirs de police, judiciaire, de law enforcement ou des fonctions de sécurité intérieure ».

(8) *Intelligence and Security Act* britannique de 1994, par exemple.

de nature à menacer la sécurité du pays » (9). Pourtant, à partir des années 1980, l'orientation principale de ce service dans une fonction de contre-espionnage a évolué vers une fonction de contre-terrorisme (10). Ce n'est cependant qu'à la fin des années 1980 que la notion de « sécurité intérieure » est apparue avec la création, en 1989, de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure, établissement public placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), adoptée en août 2002, se fondait sur ce concept pour conjuguer l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale placées sous l'autorité d'un même ministère et qualifiées depuis de « forces de sécurité intérieure ». Il a fallu cependant attendre le Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, élaboré en 2005 sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy et publié en 2006, pour que les services de renseignement soient placés dans ce nouveau contexte. Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, put ainsi annoncer en juin 2007 la création d'un groupe de travail « chargé de faire des propositions sur le rapprochement des deux grandes directions chargées du renseignement de sécurité intérieure ».

Dans une tentative de formalisation plus récente, un commentateur s'efforça de définir la notion de « renseignement intérieur » comme un ensemble formé du « renseignement d'opinion », en principe prohibé en démocratie, du « renseignement de sécurité publique », ouvert et correspondant à l'« information générale » nouvellement identifiée en 2009, le « renseignement de sécurité intérieure » et le « renseignement de sécurité nationale », ces deux derniers justifiant le recours à des méthodes secrètes (11). Parallèlement se développait la notion d'origine anglo-saxonne, diffusée notamment par INTERPOL, de « renseignement criminel » (*criminal intelligence*). En France, ce concept permettait de justifier le maintien d'un lien fort entre le renseignement policier et l'autorité judiciaire sous la forme d'une compétence de police judiciaire maintenue au service de renseignement intérieur (DST et DCRI jadis, aujourd'hui DGSI) et considérée comme une des conditions d'efficacité de la lutte antiterroriste dans le schéma français (12).

(9) L'objet des Renseignements généraux ne paraît guère avoir jamais été défini par un texte normatif public.

(10) Cf. J.-C. COUSSERAN / P. HAYEZ, *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, 2015, chap. 8, « La lutte contre le terrorisme, pivot de l'action des services ».

(11) E. DÉNECÉ, *op. cit.*, 2011.

(12) On rappellera que ce n'est pas le modèle britannique, le Security Service n'ayant aucune compétence judiciaire et se présentant comme une pure agence de renseignement de sécurité.

UN CONCEPT CONTINGENT

L'avènement de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

La naissance récente de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) paraît consacrer la notion de renseignement de sécurité intérieure. En vertu du décret du 30 avril 2014, celle-ci demeure un « *service actif de la police nationale* », mais n'est plus soumise à l'autorité du directeur général de la police nationale, contrairement à la DST et à la DCRI. En réalité, son mandat est particulièrement large puisqu'il recouvre la recherche, la centralisation et l'exploitation « *sur l'ensemble du territoire de la République [...du] renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* ». Ainsi s'impose une conception organique du renseignement intérieur, fondée sur une structure centralisée, secrète et à vocation globale (13).

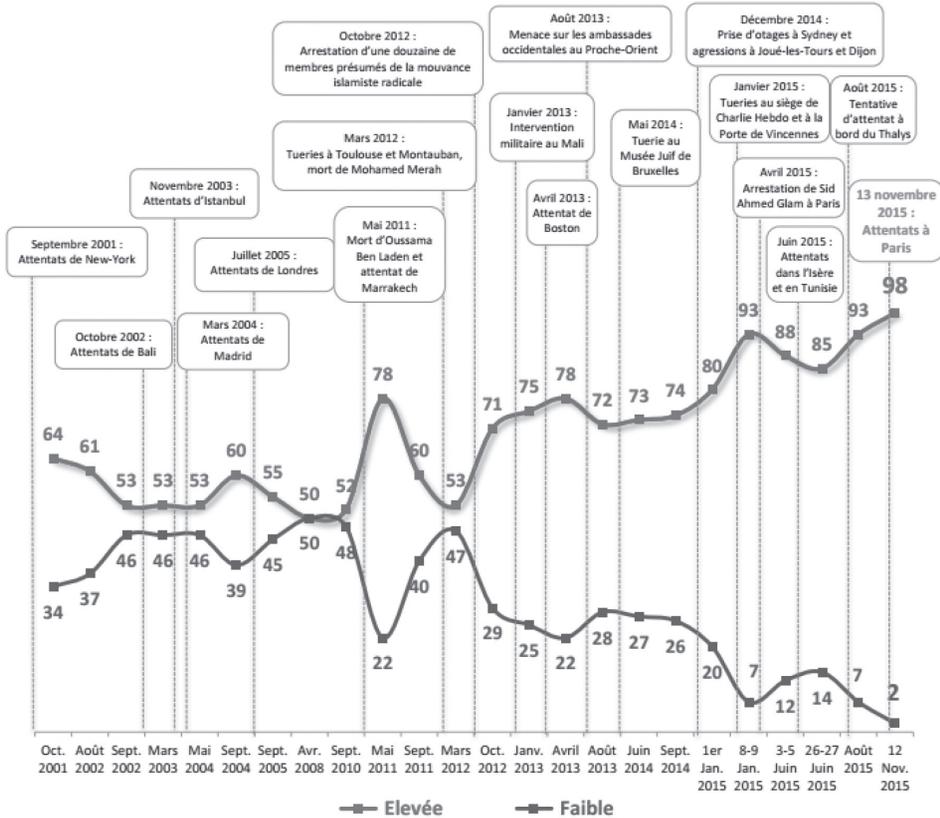
Une telle formule est l'aboutissement de revendications de longue date des responsables policiers, à la recherche d'un « *FBI à la française* » (14). Elle ne peut se comprendre que dans le contexte de la croissance des menaces contre le territoire national et ses résidents, symbolisée par l'érection du terrorisme transnational d'inspiration djihadiste en menace première (15), mais aussi par la croissance des cyberattaques d'origines variées (crime, espionnage, guérilla...). A cet égard, l'affaire Merah en mars 2012, suivie des attentats parisiens de janvier et novembre 2015, a joué le rôle d'un catalyseur, face à une opinion nationale de plus en plus inquiète. L'accent mis par les responsables politiques et des services, à partir du printemps 2014, sur le rôle des filières de combattants étrangers pour le *djihad* en Syrie et en Iraq et sur la menace terroriste qu'ils représentent illustrent l'état d'esprit actuel.

(13) G. BERLAT / J.-F. CLAIR, « La DCRI est morte, Vive la DGSI ! La promesse de l'ombre », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVI, 2015.

(14) B. SQUARCINI, « Un FBI à la française », *Politique internationale*, été 2010.

(15) Cf. par exemple, la déclaration devant l'Assemblée nationale du ministre français de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, selon laquelle « *le terrorisme représente en effet le principal défi auquel doivent répondre nos services de sécurité et de renseignement* » (31 mars 2015).

Evolution de la perception de la menace terroriste en France entre 2001 et 2015



Source : sondages IFOP – 24 novembre 2015.

Le changement de perspective

La construction d'un appareil de renseignement de sécurité intérieure emporte plusieurs caractéristiques.

La légitimation du ministre de l'Intérieur en pilote principal de l'activité de renseignement

Chargé, selon les termes de son décret d'attribution, de « *préparer et mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de sécurité intérieure* » (16) – rédaction constante depuis 2007 –, le ministre de l'Intérieur est dans les faits devenu le ministre de la sécurité intérieure, titre qu'il portait entre 2002 et 2007. La dramatisation du contexte sécuritaire au cours des dernières années a justifié sa mise au premier plan, au détriment du Premier ministre, du Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN) qui lui est rattaché ou du Coordonnateur

(16) Décret du 16 avril 2014.

national du renseignement (CNR) institué en 2008 auprès du Président de la République.

Ainsi, lors d'une des rares réunions, en janvier 2016, du Conseil national du renseignement, instance créée en 2008 et présidée par le chef de l'Etat, la Présidence de la République a indiqué que « *la sécurisation du territoire national face au risque terroriste est plus que jamais la première priorité assignée aux services de renseignement français* » et explicitement placé le « *pilotage opérationnel quotidien de la stratégie de la lutte contre le terrorisme sur le territoire national* » sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Cette conception d'un pilotage politique distingue la France de ses principaux partenaires : aux Etats-Unis, le FBI demeure depuis l'origine placé sous l'autorité du ministre de la Justice (*attorney general*) ; au Royaume-Uni, le Security Service est bien placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (*Home Office*) mais entretient soigneusement son autonomie ; en Allemagne, la structure constitutionnelle fédérale et la compétence des *Länder* en matière de sécurité intérieure réduisent l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur (*Innenminister*).

La conception d'un renseignement de type particulier

Les caractéristiques organiques de la DST/DCRI/DGSI ont eu pour effet de façonner un type de renseignement particulier : centré sur le territoire national malgré l'existence de bureaux de liaison dans plusieurs ambassades de France à l'étranger ; marqué par la priorité accordée à la surveillance d'individus, de lieux ou de sites sensibles ; placé, de manière cohérente avec le dispositif pénal antiterroriste, dans une relation de proximité avec le juge spécialisé symbolisée par la notion d'enquête ; assez fortement dépendant de l'échange de renseignements avec des services étrangers. De telles caractéristiques ont pu conduire certains observateurs à s'interroger, de manière un peu théorique, sur l'appartenance de tels services de sécurité intérieure au monde du renseignement qui se caractérise, à leurs yeux, par la pratique d'opérations identifiées et risquées et le recueil d'une production continue destinée à des « clients » externes, alors que le renseignement de sécurité intérieure serait davantage fondé sur des pratiques de surveillance (17) et sur la production de renseignement à finalité principalement interne aux services (18).

La définition de liens complexes de coopération entre les agences

Le choix effectué en France d'un service central de la sécurité intérieure a eu trois effets sur le fonctionnement de la communauté nationale de renseignement. Les organes de coordination spécialisée, au premier rang

(17) Cf. la concentration du débat, après les attentats de novembre 2015, sur les 20 000 « fiches S » de mise à l'attention contenues dans le fichier des personnes recherchées (FPR), dont environ 10 500 concernaient des suspects d'islamisme radical.

(18) D. OMAND, « Is it time to move beyond the Intelligence Cycle? A UK practitioner perspective », in M. PHYTHIAN, *Understanding the Intelligence Cycle*, Routledge, 2013.

desquels l'Unité centrale de lutte contre le terrorisme (UCLAT), créée en 1984, ont vu leur rôle réduit. L'exigence de mutualisation des moyens de renseignement techniques, particulièrement précieux dans la lutte antiterroriste, s'en est trouvée renforcée (19). Le positionnement de l'« autre » service de renseignement intérieur est demeuré flou (20) et doit encore trouver sa place dans une communauté à laquelle il n'appartient pas formellement.

L'établissement d'un fondement légal des activités de renseignement intérieur

La naissance de la DGSI est presque contemporaine de l'adoption historique en France de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 sur le renseignement. Certes, cette loi ne mentionne aucunement les notions de renseignement intérieur ou de sécurité intérieure. Attendue depuis des années (21), elle a été adoptée de manière quelque peu controversée selon une procédure d'urgence au lendemain des attentats de janvier 2015. Cette loi vise avant tout à encadrer de manière générale l'activité de renseignement, comme c'est le cas dans la quasi-totalité des démocraties contemporaines et comme l'impose la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Cependant, en détaillant les différentes techniques particulières de recueil de renseignement employées par les services, qu'elle soumet à une procédure particulière d'autorisation, la loi définit en réalité les techniques du renseignement de sécurité intérieure en ce qu'elles s'appliquent avant tout sur le territoire national (22). Elle les inscrit dans le Code de la sécurité intérieure, ensemble de textes normatifs constitué en 2012.

Cette définition du renseignement intérieur n'est pas seulement organique puisqu'elle permet au gouvernement de définir les organismes publics qui, en dehors des six services membres de la communauté formelle, peuvent être autorisés à employer les techniques particulières de recueil de renseignement. Ainsi, le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 admet

(19) La recherche d'une mutualisation des moyens de renseignement technique est apparue au milieu des années 2000 comme la conséquence du modèle français d'une agence de recherche technique insérée au sein de la DGSE et du choix de ne pas l'ériger, à la différence des modèles anglo-saxons, en agence autonome. Sa nécessité est notamment rappelée dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

(20) Après la disparition des Renseignements généraux, une sous-direction de l'information générale (SDIG) a été mise en place au sein de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) entre 2008 et 2014. Chargée, en vertu du décret du 27 juin 2008, « sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Paris, [de] la recherche, la centralisation et l'analyse des renseignements destinés à informer le gouvernement et les représentants de l'Etat dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence », elle a été remplacée par le Service central de renseignement territorial (SCRT), créé par arrêté ministériel du 9 mai 2014 au sein de la DCSP.

(21) Cf. par exemple B. WARUSFEL, « L'ardente obligation du renseignement », *Lettre de la rue Saint-Guillaume*, juin 2000.

(22) Sur décision du Conseil constitutionnel, les mesures de surveillance des communications électroniques internationales ont fait l'objet d'une loi séparée (loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015).

24 services placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur ou du ministre de la Défense – comme le Service central de renseignement territorial (SCRT), l'UCLAT, la Direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris (DRPP) ou la sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) – à utiliser telle ou telle de ces techniques en respectant bien entendu les procédures légales.

DES DIFFICULTÉS A SURMONTER

La survenance des attentats sur le territoire national, après une pause de près de 20 ans, a conduit à s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif national qui a été récemment soumis à l'observation de plusieurs missions parlementaires (23). Si l'expression « sécurité nationale », d'origine américaine et qui a gagné récemment le langage officiel français ou britannique, peut être jugée trop vague pour fonder à elle seule une stratégie nationale de renseignement (24), celle qui reposerait sur le concept de sécurité intérieure peut être ambiguë. En concentrant les organisations, les moyens et les techniques de renseignement dans une perspective domestique, les démarches suivies depuis quelques années peuvent donner l'illusion d'une capacité à garantir l'étanchéité du territoire vis-à-vis de menaces provenant de l'extérieur. Les moyens consacrés au renseignement intérieur en France paraissent déjà substantiels par rapport à ceux de nos voisins : 6 200 personnes s'y consacrent contre 4 000 hommes au Royaume-Uni et 2 800 en Allemagne (25). La priorité est-elle, comme le suggèrent certains observateurs (26), de poursuivre la consolidation du renseignement intérieur en rattachant à la DGSI les services encore autonomes ? Si le sujet requiert une connaissance précise des pratiques qui n'a pas toujours été mobilisée dans les initiatives politiques ou les revendications corporatistes qui se sont exprimées, plusieurs points méritent une attention pour éviter de s'enfermer dans une approche qui ne permettrait pas d'assurer la sécurité optimale du territoire et de ses résidents.

Fluidifier l'articulation entre l'intérieur et l'extérieur

Comme l'ont fait apparaître les parcours des terroristes, la frontière géographique ne peut constituer une clef de répartition des compétences entre les services. S'agissant d'individus de nationalité française ou

(23) Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés (rapport publié en mai 2013), mission de l'Assemblée nationale d'évaluation du cadre juridique des services de renseignement (rapport publié en juin 2013), Commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de lutte contre les réseaux djihadistes (rapport publié en avril 2015), Mission du Sénat sur les moyens consacrés au renseignement intérieur (rapport publié en octobre 2015).

(24) La très succincte stratégie nationale de renseignement publiée en novembre 2014 demeure elliptique sur ces sujets.

(25) P. DOMINATI, Rapport sur les moyens consacrés au renseignement intérieur, Sénat, octobre 2015.

(26) Les propositions en ce sens préexistent à la création de la DGSI. Cf. par exemple D. MARTIN, « La réforme des services de renseignement civils français », *Sécurité globale*, juil. 2008.

étrangère, résidant pour des durées variables et dans plusieurs pays, aptes à déjouer aisément des surveillances aux frontières, notamment dans l'espace Schengen, bénéficiant de soutiens matériels et idéologiques dans des pays du Proche et du Moyen-Orient, les objectifs des services de renseignement ne peuvent être que partagés par la communauté des services. Si les tentatives d'échange ou de colocalisation de personnel des agences chargées du renseignement intérieur et extérieur paraissent relever d'abord d'une dimension symbolique, le poids croissant du renseignement technique va dans le bon sens, la mutualisation des données estompant les clivages organisationnels.

Homogénéiser la couverture territoriale

La réforme du renseignement intérieur français de 2008 a été l'occasion d'un certain retrait des territoires du renseignement au motif de la concentration sur l'« ennemi lointain » que représentait alors Al Qaïda. Comme n'ont pas manqué de le faire valoir les représentants de l'Etat dans les territoires, le maillage fin des services départementaux des Renseignements généraux avait pourtant fait ses preuves, notamment face aux épisodes de violences urbaines des années 2000. La tentative infructueuse de création de la SDIG et la montée en puissance tardive du SCRT n'ont pas permis de disposer en 2015 d'un instrument de détection de menaces qu'on aurait tort de cantonner aux « quartiers » des grandes agglomérations françaises. Un effort prioritaire dans cette direction s'impose, d'autant que la menace terroriste représentée par Daech et ses partisans ne présente pas les mêmes caractéristiques que celle formé par Al Qaïda. Comme l'a récemment souligné un observateur, le nœud de la menace est fait d'un acteur terroriste sunnite situé à l'étranger, de *sponsors* situés dans le Golfe dans un contexte d'affrontement entre mondes chiite et sunnite et de communautés fragiles situées sur notre territoire national et dont certains membres sont particulièrement exposés à l'influence du nouveau djihadisme (27).

Engager une action large et durable

Plusieurs responsables politiques ont accordé le qualificatif de guerre à la situation sécuritaire à laquelle la France est confrontée. Cette position est naturellement plus justifiée sur le plan rhétorique que sur le plan juridique. Elle ne doit pas faire oublier que, si le ministère de l'Intérieur et les services qui lui sont rattachés sont au premier plan de cette lutte, cette dernière sera longue et doit engager l'ensemble des moyens de la collectivité, étatiques ou non, publics ou privés. A cet égard, on peut estimer que, compte tenu de l'évolution de la menace, du contexte international au Proche-Orient et en Méditerranée, de la situation économique, culturelle sociale des communautés présentes sur le territoire national, des technologies de

(27) P. MANENT, *Situation de la France*, Desclée de Brouwer, 2015.

l'information, un effort de réflexion est préférable à l'engagement hâtif de moyens supplémentaires et à des modifications brouillonnes d'organisation. Le Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, qui date de plus d'une décennie, doit être repris pour déduire d'une analyse des menaces une répartition adaptée de l'effort et la mobilisation de tous les acteurs concernés. De plus, l'expérience des Etats-Unis et de plusieurs pays européens, dont le territoire a été touché par des attentats terroristes au cours des dernières années, montre l'intérêt, sans chercher à empiler des structures de circonstance, d'un organe de planification stratégique de la riposte, que représente depuis 2004 le National Counterterrorism Center (NCTC) (28).

Conforter la sécurité intérieure à l'échelle européenne

Il serait fâcheux que l'accent mis sur la sécurité intérieure conduise à une « renationalisation » des actions des services de renseignement intérieur européens. Leur coopération réciproque, moins intensive qu'avec certains partenaires atlantiques ou méditerranéens, est longtemps demeurée modeste et informelle. Celle-ci a en effet été surtout marquée jusqu'ici par des « clubs » de responsables de services, une structure d'analyse, l'Intelligence Centre (IntCen), désormais rattachée au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et une agence internationale de coopération policière, EUROPOL, aux compétences limitées et aux services relativement périphériques. Si la constitution d'une agence de sécurité intérieure à l'échelle de l'Union, régulièrement suggérée par les responsables de la Commission, ne paraît guère réaliste à court terme, des progrès peuvent certainement être accomplis pour faire face à la mobilité dans un espace unique des menaces potentielles.

* *
*

L'impact des attentats qui ont frappé les Etats européens depuis une dizaine d'année a conduit à centrer l'attention des opinions sur la lutte antiterroriste. Principal facteur de croissance des budgets et des effectifs des agences de renseignement et de sécurité, cette priorité a conduit à de nombreux ajustements organisationnels et normatifs. Dans un tel contexte, la notion de sécurité intérieure, qui a pris son élan en France après 2001, a pu paraître comme suffisamment englobante pour fonder l'effort des services de renseignement et de sécurité. Si son pouvoir moteur ne peut être nié, sa déclinaison récente sur le plan organisationnel (la DGSI) ou procédural (les règles d'emploi des techniques particulières de recueil) montre les limites qu'atteindrait un « renseignement de sécurité intérieure ». Cette approche doit donc être tempérée par la prise en compte

(28) Cet organisme de plus de 600 personnes, placé sous l'autorité du Director of National Intelligence (DNI), ne se substitue pas aux organes des agences comme les centres contre-terroristes de la CIA ou du FBI, qui conservent leur pleine responsabilité sur le plan opérationnel.

de l'existence d'autres objectifs et d'autres acteurs du renseignement. C'est sur d'autres plans que la modernisation de l'appareil de renseignement national, engagée et poursuivie par les divers gouvernements depuis 2006, pourra être achevée, comme le pilotage politique des opérations ou la coordination des coopérations internationales des services.