

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

# LES FORMES ET LA PRATIQUE DU RENSEIGNEMENT EN FRANCE DEPUIS LES ANNÉES 1990

STRUCTURES, ACTEURS, ENJEUX

PAR

TRISTAN LECOQ (\*)

La République est aussi « *secrète* », comme l'écrit Olivier Forcade (1). Au cœur du secret de la République, au cœur du fonctionnement de l'Etat : le renseignement. Arme, outil, instrument, au plus près du terrain mais surtout jamais loin du pouvoir politique, sa collecte, son exploitation et les décisions qui en découlent constituent la trame d'un récit qui passionne, surprend ou inquiète. Le renseignement doit être l'affaire de l'Etat et affaire dans l'Etat. Il est quelquefois une affaire d'Etat. La V<sup>e</sup> République n'y échappe pas plus que les autres.

Les formes et la pratique du renseignement, en France, ont connu depuis vingt ans une évolution considérable, sur laquelle cet article entend proposer quelques éléments de réflexion (2).

C'est d'abord une interrogation sur les structures de l'appareil d'Etat : institutions civiles et militaires, organismes temporaires ou permanents, conseils, comités, commissions. C'est une interrogation sur les acteurs et la chaîne des acteurs, du commandement, des responsabilités dans l'appareil d'Etat : dialectique singulière des légitimités et détermination des champs de forces, de pouvoirs, et d'action. C'est une interrogation sur les enjeux : poids du contexte, relation entre le renseignement intérieur et le renseignement extérieur, rôle des alliances et des échanges entre alliés, évolution du cadre institutionnel et des techniques du renseignement (industrielles, de communication, d'information...).

(\*) Inspecteur général de l'Education nationale (France) et professeur des Universités associé (Histoire contemporaine) à l'Université Paris Sorbonne (France).

(1) Olivier FORCADE, *La République secrète. Histoire des services spéciaux de 1918 à 1939*, Nouveau Monde éditions, Paris, 2008.

(2) L'auteur de ces lignes a été intéressé à plusieurs reprises dans sa carrière à ces questions, comme conseiller au cabinet du ministre d'Etat, ministre de la Défense (1993-1995), chargé de mission auprès du Secrétaire général de la défense nationale (1998-2003), personnalité qualifiée auprès de la commission chargée de rédiger le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2007-2008) et capitaine de vaisseau (CR). Elles sont, désormais, matière à réflexion, à étude, à enseignement. Qu'Olivier Forcade, qui m'a accueilli dans son séminaire à l'Université de Paris Sorbonne et permis de m'y exprimer, reçoive l'expression de mon amicale reconnaissance. Les analyses qui suivent n'engagent que leur rédacteur.

C'est s'interroger sur une fonction, une mission, un rôle singuliers dans la République.

On distinguera deux grands moments dans les vingt-cinq dernières années.

Dans les années 1990-1998, il s'agit de sortir de la Guerre froide. Avec deux temps forts. Au lendemain de la chute du Mur de Berlin, alors que semble l'emporter une vision occidentale, démocratique, wilsonienne, irénique du monde, il faut réorienter, repenser, réformer l'appareil de renseignement en conséquence du trouble qui résulte de la disparition de la menace massive, militaire, mondiale du bloc communiste. A la fin des années 1990 s'est opéré un tournant dans la structuration de la politique extérieure de la France, avec la mise en route de dix ans de réformes des appareils, des institutions, de la pratique du renseignement et des concepts, aussi.

Des années 1998-2001 à nos jours, c'est l'élargissement du champ du renseignement 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 prise en compte du terrorisme comme arrière-plan, puis toile de fond, enfin comme menace majeure a pour conséquence une restructuration en profondeur de l'architecture de l'appareil d'Etat, une articulation permanente entre terrorisme et renseignement et l'émergence de la sécurité nationale comme priorité nationale. La relation entre terrorisme et restructuration de l'architecture de sécurité nationale devient essentielle.

Le resserrement du dispositif qui en découle autour du sommet de l'Etat doit ainsi être replacé dans le contexte d'une évolution qui va de la défense nationale (Livre blanc de 1972) à la défense (Livre blanc de 1994) et de la défense à la défense et la sécurité nationale (Livres blancs de 2008 et de 2013). Une évolution sémantique et donc signifiante.

#### LES ANNÉES 1990 : SORTIR DE LA GUERRE FROIDE

Au moment de sortir de la Guerre froide, notre pays dispose d'un appareil de renseignement solide, organisé en fonction du contexte dans lequel il a été mis en place.

Vers l'extérieur, l'appareil de renseignement a été structuré et orienté dans les années soixante, vers le bloc de l'Est. Une concentration des moyens budgétaires, techniques et militaires s'est faite vers un nombre réduit de pays : le Pacte de Varsovie. Pour l'essentiel, c'est l'affaire du

Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, le SDECE (3), puis de la Direction générale de la sécurité extérieure, la DGSE (4), et des états-majors d'armée, avec quelques caractéristiques.

On y trouve quelques très bons spécialistes des systèmes militaires de l'Est (planification, opérations, entraînement, moral des troupes...), mais aussi de bons connaisseurs des économies et des sociétés. Ils n'auront pas d'illusions sur les chances de réussite des réformes de Gorbatchev, en 1985. On y observe une concentration des moyens sur le renseignement nucléaire militaire, en relation avec la Direction des applications militaires (DAM) du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). On s'y livre à des opérations spéciales derrière le Rideau de fer, par exemple en République démocratique allemande (5). On y cultive des relations bonnes entre alliés, mais sous une forme pour l'essentiel bilatérale, entre services ou entre états-majors.

Ailleurs, c'est l'Afrique qui suscite l'intérêt, avec le rôle-clef du ministère de la Coopération. Conduites en Afrique subsaharienne, les opérations de renseignement débordent vers le Nord, sur le territoire de l'ex-Afrique française du Nord (l'AFN), au Maroc, en Algérie et en Tunisie. Au Sud et à l'Est, elles s'étendent à l'Afrique anglophone et lusophone.

Structurées à partir des missions militaires de coopération dans les pays avec lesquels nous avons des accords de défense, s'appuyant sur les militaires français servant dans les armées de ces mêmes pays (y compris quelquefois sous leur uniforme), ces opérations de renseignement supposent des relations très fortes avec le ministère de la Coopération, avec le ministère de la Défense et la DGSE, ce qui est le cas. Les relations avec le ministère des Affaires étrangères sont, souvent, plus difficiles, d'autant que l'importance du continent africain, pour la France, a conduit à l'émergence de structures et de réseaux parallèles, sinon concurrents.

La coordination de ces opérations est peu ou mal assurée, les redondances fréquentes, la liaison avec d'autres milieux intéressés à ces sujets, universitaires et chercheurs par exemple, sauf pour le nucléaire, est ponctuelle et insuffisante.

Vers l'intérieur, le gouvernement s'appuie sur des organismes qui datent des années trente et de l'immédiat après-guerre et qui sont placés sous l'autorité politique du ministre de l'Intérieur.

La question du renseignement y est traitée sous un double aspect : le renseignement d'ordre politique et le contre-espionnage. Avec deux instruments essentiels : les Renseignements généraux (RG) et la Direction

(3) Le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) est créé le 28 décembre 1945. Il succède au Bureau central de renseignement et d'action (BCRA, Londres, 1942), à la Direction générale des services spéciaux (DGSS, Alger, 1943), et à la Direction générale des études et recherches (DGER, Paris, 1945). La liste et le caractère éphémère de ces organismes sont la marque du temps de guerre et des enjeux politiques du renseignement.

(4) La Direction générale de la sécurité extérieure est créée le 2 avril 1982.

(5) Patrick MANIFICAT, *Missions derrière le Rideau de fer 1947-1989*, Lavauzelle, Paris, 2008.

de la surveillance du territoire (DST) (6). L'ensemble est placé sous l'autorité administrative du Directeur général de la Police nationale (DGPN) (7).

La thématique principale des RG porte sur les mouvements de « subversion » – au sens étymologique : *sub vertere*, c'est renverser en changeant le sens ! –, dès les origines de l'institution, sous la III<sup>e</sup> République. Tout ce qui bouge les intéresse. D'où l'attention portée, successivement et respectivement, aux mouvements d'extrême-gauche dans les années 1970, aux communistes dans les années 1980, à la mouvance islamiste dans les années 1990. S'y ajoutent les enquêtes sur les personnalités du monde politique, économique, syndical... Les méthodes sont éprouvées et les moyens limités, les résultats improbables et le contrôle incertain. L'instrument semble s'être politisé aux dépens de son efficacité, en dépit de la qualité de ses agents.

La DST est le principal instrument du contre-espionnage. Elle agit sur le territoire national maillé en « antennes ». Elle est pour l'essentiel tournée vers le bloc communiste et ses agissements en France métropolitaine et d'outre-mer. Son action s'appuie sur d'excellents spécialistes ; la DST entretient quelques passerelles intéressantes avec le milieu universitaire ; les questions économiques et industrielles y sont également traitées avec compétence. L'ensemble est très étroitement coordonné par le ministre de l'Intérieur (8).

Les préoccupations sont celles de l'ordre intérieur, qui détermine 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 antiterroriste – 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.

Le contrôle politique du renseignement varie en fonction des enjeux. La question centrale est celle de la coordination des services : le travail en matière de renseignement des ministères de la Défense et de l'Intérieur, des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, du ministère des Finances s'inscrit dans un cadre interministériel, pour ne pas parler des difficultés de coordination qui existent souvent au sein d'un même ministère. L'impasse est double. Elle est d'abord institutionnelle, avec un Premier ministre investi de la mission de coordination du renseignement et qui dispose à cet effet du Secrétariat général de la défense nationale

(6) Michel AUBOIN / Arnaud TEYSSIER / Jean TULARD (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen Age à nos jours*, Robert Laffont, Paris, 2005. Les premiers renseignements généraux datent de 1911, sont réorganisés en 1937 sous l'appellation de Direction générale des services et de la police administrative et reçoivent leur appellation de Direction des renseignements généraux le 21 mars 1942. La Direction générale de la sûreté nationale date de 1934, elle est reconfigurée en 1937 et prend le nom de Direction de la sécurité du territoire le 16 novembre 1944.

(7) Décret du 29 septembre 1969.

(8) La mission de renseignement est également une composante, seconde sans être secondaire, largement déconcentrée à l'échelon territorial, des missions de la Gendarmerie nationale.

(SGDN) ; cependant, le poids des personnalités politiques qui occupent les ministères régaliens rendent la tâche du SGDN très difficile, d'autant que ses attributions ne vont pas jusqu'au contrôle opérationnel. L'impasse est aussi relative aux sujets traités et à la place du politique dans la chaîne du renseignement. Cette dernière comporte six moments principaux : le recueil, l'analyse, l'exploitation, la décision, l'opération et les conséquences. Le politique y est à l'articulation de l'analyse et de l'action. Comment n'y aurait-il pas interférence de l'une sur l'autre ? L'« affaire Greenpeace » se comprend aussi dans ce contexte.

De la fin de la Guerre froide à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, deux présidents se succèdent : François Mitterrand et Jacques Chirac. Ni chez l'un, ni chez l'autre, on ne décèlera de volonté d'institutionnaliser un quelconque contrôle politique ou parlementaire du renseignement, en dehors de l'exécutif. Parce que contrôler le renseignement, c'est contrôler le cœur de l'exécutif. Leur pratique est, d'ailleurs, assez identique : faire remonter tous les sujets politiquement sensibles à la présidence de la République par des chaînes « courtes » ; placer des hommes sûrs aux postes-clefs, y compris hors-hiérarchie.

La fin de la Guerre froide a lieu sous le second septennat de François Mitterrand. De novembre 1989 à mai 1995, ce sont cinq ans et quatre mois, soit la plus grande partie du septennat, dont plus de deux ans de cohabitation (mars 1993-mai 1995). Aux postes les plus importants se succèdent des hommes d'Etat de premier plan : Jean-Pierre Chevènement, Pierre Joxe, François Léotard à la Défense ; Pierre Joxe et Charles Pasqua à l'Intérieur ; Alain Juppé aux Affaires étrangères. On mentionnera également, à ce dernier poste ministériel, Roland Dumas.

C'est incontestablement lorsque Pierre Joxe est à l'hôtel de Brienne, entre 1991 et 1993, qu'en moins de deux ans sont prises des décisions qui font de cette période un moment exceptionnel, où la réflexion et les réformes se conjuguent pour commencer de faire sortir notre appareil de défense de la Guerre froide et l'adapter aux nouvelles réalités internationales (9). La guerre du Golfe aura, de ce point de vue, joué un rôle déterminant, même si ce conflit est, à la fois, le premier et le dernier de l'immédiat après-Guerre froide.

A la suite de la mobilisation des chercheurs, des militaires, des ingénieurs réunis dans « Le nouveau débat stratégique » lancé par le ministre, avec l'appui du Président de la République, tirant les leçons de la guerre du Golfe en matière militaire, ce sont – en se limitant à l'objet de ces éléments d'analyse – la création de la Direction du renseignement militaire (DRM), du Commandement des opérations spéciales (COS), des Etats-majors

(9) *Un nouveau débat stratégique. Actes du colloque de Paris, 29-30 septembre 1<sup>er</sup> octobre 1992*, La Documentation française, Paris, 1993 ; Louis GAUTIER, *La Défense de la France après la Guerre froide. Politique militaire et forces armées depuis 1989*, PUF, Paris, 2009 ; Emmanuel GARAUD, *Le « moment Joxe » 1991-1993*, mémoire de master 2 sous la direction d'Olivier Forcade et Tristan Lecoq, Université Paris Sorbonne, juin 2010.

interarmées (EMIA). C'est celle de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS). C'est le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées (CEMA). Ce sont le rôle et les moyens accrus de la DGSE, dans la continuité de ce qui s'était passé sous l'autorité de Michel Rocard, Premier ministre, à la fin des années quatre-vingt.

C'est donc sur le versant militaire du renseignement que portent les réformes. La coordination au sein du ministère est renforcée et le système de renseignement militaire est réorganisé vers nos alliés, vers l'interarmées, vers l'opérationnel. La culture régaliennne de Pierre Joxe, la confiance de François Mitterrand, la capacité de réaction de la communauté de la défense se conjuguent pour lancer un mouvement qui durera une dizaine d'années. Le ministre s'appuie sur de grands serviteurs de l'Etat comme l'amiral Jacques Lanxade, chef de l'état-major particulier du Président de la République puis chef d'état-major des armées de 1990 à 1995 ; François Roussely, qui fut directeur général de la Police nationale (1989-1991) quand Pierre Joxe était ministre de l'Intérieur, puis Secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la Défense de 1992 à 1997 ; Jean-Claude Mallet, fondateur et directeur de la Délégation aux affaires stratégiques de 1992 à 1998.

Une réorientation véritablement stratégique du renseignement est décidée, poursuivie par François Léotard et ses successeurs : un nouvel équilibre entre la dissuasion et l'action extérieure, l'accent mis sur la protection, plus d'attention au monde arabo-musulman.

La période étudiée voit, à deux reprises, un gouvernement de cohabitation prendre en main les questions de renseignement (1993-1995, et 1997-2002). Cependant, si le renseignement n'apparaît que comme un élément de la première, il est un enjeu de la seconde.

S'agissant de la première cohabitation, le premier ministre Edouard Balladur a laissé un témoignage essentiel (10). Il en ressort qu'en matière de renseignement le Président de la République affectait une indifférence, réelle ou supposée, dans l'ordre extérieur, alors que le Premier ministre y était sensible. En témoignent les efforts en matière de coordination des services entrepris à cette époque. En revanche, François Mitterrand était beaucoup plus intéressé par le renseignement d'ordre intérieur et politique. Grande cohérence, donc, pendant cette cohabitation-là, entre les intérêts et les centres d'intérêts des deux têtes de l'exécutif. On comprendra mieux, dans ces conditions, la prudence des rédacteurs du Livre blanc sur la défense de 1994, déjà frappé d'alignement dans les domaines de la dissuasion et de la conscription.

Entre 1997 et 2002, le renseignement est un élément d'une cohabitation plus longue, plus difficile, intervenant en début de septennat, avec un

(10) Edouard BALLADUR, *Le Pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand*, Fayard, Paris, 2009.

gouvernement décidé à agir dans ces matières et un Président conscient qu'il y a là un enjeu politique et de pouvoir.

Deux faits peuvent retenir l'attention.

C'est, d'abord, le rôle, en matière de renseignement, du secrétariat général de la Présidence de la République et de l'état-major particulier du Président. Ces deux organes du pouvoir présidentiel ne se sont jamais, sous la V<sup>e</sup> République, désintéressés des sujets ayant trait au renseignement. En cohabitation longue (cinq ans !), la présidence de la République veille à mettre en place des procédures, écrites ou non, qui lui permettent d'accéder au renseignement et, le cas échéant, de le susciter.

C'est, ensuite, la question de la coordination du renseignement, déjà difficile par temps calme, qui devient encore plus problématique et d'autant plus nécessaire par gros temps. Un des enseignements de la sortie de la Guerre froide est bien qu'il est impossible de réorienter le renseignement sans mécanisme de coordination.

De ce point de vue, les années de cohabitation correspondent à une tentative forte, méritoire et inachevée : le SGDN du temps de Jean-Claude Mallet. Lorsque Jean-Claude Mallet est nommé Secrétaire général de la défense nationale, en juillet 1998, il est depuis six ans directeur de la DAS, qu'il a fondée en 1992. Pilier de l'équipe Joxe, exceptionnel connaisseur des questions diplomatiques, stratégiques et militaires, ce haut fonctionnaire issu d'une famille de grands serviteurs de l'Etat va concentrer sa connaissance intime des questions de défense et de sécurité et sa passion du service public dans une mission : faire du SGDN l'instrument de la coordination des politiques publiques de défense et de sécurité.

Au SGDN se sont succédé, de 1995 à 1998, trois Secréaires généraux. Jean-Claude Mallet occupera le poste pendant six années. Pour aller à l'essentiel, son action consiste à clarifier les missions du SGDN, à réorganiser l'institution, à lui conférer une visibilité externe. Le SGDN est replacé au cœur des sujets de défense et de sécurité : conseils et comités de défense ; préparation des lois de programmation militaire ; planification du renseignement.

Si le SGDN devient alors un outil efficace et reconnu, il demeure difficile d'en faire à la fois le lieu et l'instrument, pour le Président de la République et le Premier ministre, de la coordination des services de renseignement, malgré le caractère interministériel de ses missions. Pourquoi ? Le SGDN demeure, d'abord et avant tout, un service du Premier ministre. La présidence de la République ne dispose pas *proprio motu* des moyens de coordination, ni même de contrôle de ces matières. Ce n'est ni le loyalisme, ni la compétence des hommes qui sont en cause, mais un état de fait exacerbé par la cohabitation. Les grands ministères régaliens sont, surtout en période de cohabitation, confiés à des politiques de premier rang. La ligne de partage n'est pas strictement politique, mais de « périmètre ».



Un des exemples les plus significatifs s'inscrit dans ce contexte. Il s'agit d'une réforme institutionnelle dont les conséquences, en matière de renseignement, sont très importantes : la fusion de deux départements ministériels, les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, ou plutôt l'assomption de la rue Oudinot par le Quai d'Orsay, en 1998. Cette réforme voulue par Lionel Jospin, Premier ministre, assumée et accomplie par Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, Charles Josselin, ministre de la Coopération, et Alain Richard, ministre de la Défense, a une apparence technique et administrative : un ministère en lieu et place de deux. Elle a une réalité militaire : le départ de nombreux soldats français qui servaient en Afrique, sous leur uniforme ou d'autres. Elle a une conséquence en matière de renseignement : la quasi-disparition d'une source précieuse, compétente et bien informée, qui s'élargissait bien au-delà de l'Afrique noire.

Comment ne pas interpréter nos difficultés récurrentes et cumulées dans cette région du monde, depuis, à la lumière de cette réforme, certes nécessaire, mais dont les conséquences en matière de recueil et d'analyse du renseignement semblent ne pas avoir été anticipées à leur juste mesure, en particulier par un département ministériel dont nombre d'agents ne voyaient, dans la mise sous tutelle de la Coopération, qu'une remise au pas et une rentrée dans un ordre unique, c'est-à-dire diplomatique?

Resserrer un dispositif qui a subi, comme les armées, une évolution essentielle, de la défense nationale à la défense de 1972 à 1994, de la défense à la défense et la sécurité nationale de 1994 à 2008, et qui pourrait passer de la défense et de la sécurité nationale à la sécurité nationale tout court : telle est la marque des années qui suivent.

#### DE LA FIN DES ANNÉES 1990 A NOS JOURS :

##### LE RENSEIGNEMENT, DE LA DÉFENSE A LA SÉCURITÉ NATIONALE

De la défense nationale à la défense, puis de la défense à la défense et la sécurité nationale, les enjeux du renseignement évoluent. La lecture des Livres blancs de 1972, 1994, 2008 et 2013 à travers le prisme du renseignement est, de ce point de vue, édifiante (11). Ces textes, qui jalonnent l'histoire de la défense de la France des quarante dernières années, portent la trace du contexte et des modalités de leur rédaction.

Le Livre blanc de Michel Debré, ministre d'Etat chargé de la défense nationale, est le résultat d'un travail entrepris et conduit par le seul ministère de la Défense. A la fois nationaliste et neutraliste, il est empreint du contexte des années 1970. C'est la Finlande, plus la dissuasion. La force nucléaire pour assurance ultime ; le rayonnement de la France à

(11) *Livre blanc sur la défense nationale*, CEDOCAR, Paris, 1972 (t. 1) et 1973 (t. 2) ; *Livre blanc sur la défense*, La Documentation française, Paris, 1994 ; *Défense et sécurité nationale. Le livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008 ; *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013.

l'extérieur ; l'ordre public à l'intérieur. La fonction « renseignement » s'y articule logiquement à partir de ces trois priorités. La coordination du renseignement s'effectue par objectifs.

En 1994, c'est le Premier ministre qui décide, sur proposition du ministre de la Défense, d'un Livre blanc dont l'élaboration sera le fruit du travail des états-majors et services du ministère, avec le regard d'une commission présidée par Marceau Long, dont les membres ont été nommés par Matignon mais dont le secrétariat est assuré par la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense : la DAS de Jean-Claude Mallet. L'ouvrage est le produit d'une double hybridation : à la jointure de la fin de la Guerre froide, dont les concepts et les mots portent encore la marque, et d'une époque nouvelle encore indistincte et en période de cohabitation. Malgré cela, il énonce une nouvelle articulation entre la dissuasion et l'action ; les notions de sécurité extérieure et de sécurité intérieure sont de plus en plus imbriquées : une note commune de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) et de l'Etat-major des armées (EMA) développera ce point en novembre 2002 ; la fonction « renseignement » acquiert une importance de premier rang.

La coordination du renseignement s'effectue par défaut, en fonction des circonstances, de l'intérêt qu'y portent les premiers ministres, de l'espace qui leur est laissé par le Président de la République et les ministres « régaliens » qui peuvent, pour certains, avoir un accès direct au chef de l'Etat dans ces matières. Pas au point cependant de figurer parmi les infinitifs définitifs qui résumant et concentrent les missions des armées – dissuader, protéger, prévenir et projeter –, auxquelles s'ajoute la « posture permanente de sûreté », création de l'amiral Lanxade qui porte la marque des ambiguïtés politiques et budgétaires de ce temps.

Voulu par le Président de la République, le Livre blanc de 2008, dont les grandes lignes ont été arrêtées par lui, porte désormais sur la défense et la sécurité nationale. Tout comme le livre blanc de 1994 portait encore les traces de la Guerre froide, celui de 2008 est marqué par les attentats de septembre 2001 et leurs conséquences, ainsi que par les conflits d'Iraq et d'Afghanistan. Rédigé par une commission présidée par Jean-Claude Mallet, il contient une évolution majeure, avec la reconnaissance du renseignement comme une des missions non seulement de la défense, mais aussi 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 s'y lit d'ailleurs en prisme et en miroir de la montée en puissance du renseignement, tant les deux phénomènes sont liés.

Dans le même temps et dans le même mouvement, les relations entre la France, l'Europe, l'Alliance atlantique et en particulier la place du renseignement dans les relations internationales connaissent des évolutions très sensibles.

Jusqu'en 2007, les questions de renseignement militaire font l'objet de contacts et de travaux bilatéraux fréquents, 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* ». Les contacts multilatéraux existaient dans les domaines policiers, financiers, de la lutte contre les trafics de stupéfiants. Les relations bilatérales étaient fréquentes, entre alliés, comme par exemple celles qui réunissaient le SGDN et le *Government Communications Headquarters* (GCHQ) britannique sur les questions de sécurisation des informations, entre la DRM et les services britanniques de renseignement, ou bien encore entre services français et israéliens. Rien de commun, cependant, avec les liens qui, depuis 1941, unissent les services américains et britanniques au nom d'une relation singulière (« *Special relationship* ») particulièrement présente dans ces matières.

On pourrait également évoquer, au titre de ces contacts, le domaine du renseignement nucléaire militaire et, bien évidemment, la lutte antiterroriste, avec une intensification dans ce dernier cas à partir du milieu des années 1990.

Après le 11 septembre 2001, de très nombreux contacts bi- et multilatéraux existants et affirmés s'intensifient en effet en matière de lutte antiterroriste, « tirés » – si l'on peut dire – par l'opérationnel (dans les Balkans, en Afghanistan). Le travail multilatéral en matière de renseignement demeure cependant très difficile dans une enceinte internationale comme les Nations Unies ; il est contraint dans une organisation militaire comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) ; malgré l'existence d'organismes très intéressants comme le *Situation Center* (SitCent) de l'Union européenne (UE), il est limité dans ce dernier cadre par la diversité politique de ses membres (12).

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.

Les relations au sein de la communauté du renseignement sont pourtant d'autant plus nécessaires qu'émergent de nouvelles formes, de nouvelles techniques et de nouveaux acteurs en la matière. Ils sont liés à la problématique de la protection des informations ayant trait à la défense nationale.

De la guerre des codes (ou du chiffre) (13) à la bataille des systèmes d'information, ce qui est en jeu constitue bien le cœur du renseignement : le

(12) Cette structure de coopération n'est pas un service de renseignement *proprio motu*, mais un organisme de collecte d'informations sensibles à l'intention des dirigeants européens, en vue d'une échéance internationale ou d'un déplacement.

(13) Au temps de l'affaire Dreyfus, le service de renseignement de l'Armée était abrité par la section de statistiques du 2<sup>e</sup> bureau de l'état-major.

secret, sa protection, sa diffusion. La question de la sécurité des systèmes d'information devient cruciale à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, avec l'accélération des progrès techniques dans le secteur informatique et la montée en puissance des communications dématérialisées. Dans un contexte où les grands opérateurs n'appartiennent plus, aujourd'hui et majoritairement, à la sphère publique et ne sont plus exclusivement liés à l'Etat. Pour la France, il y a là une triple exigence : protéger les communications du gouvernement ; sécuriser les systèmes d'information vitaux pour la continuité de la vie nationale, la protection du secret de la défense, la sécurité des Français ; connaître les systèmes d'informations d'autres – c'est-à-dire être capable de neutraliser leurs protections (14).

Pour y répondre, le système s'organise à partir de trois pôles respectifs de compétences. Le Centre de transmissions gouvernementales (CTG) est chargé, sous l'autorité du SGDN, d'assurer la continuité des transmissions de l'exécutif. La Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI), fondée en 1999 et devenue Agence en 2010, est placée elle aussi sous l'autorité du SGDN, devenu SGDSN. Sa mission est de coordonner, de concevoir et de vérifier les moyens mis en place pour protéger les dispositifs de communication des administrations et services de l'Etat.

Enfin, il importe de mentionner ce qu'on appelle d'une formule un peu absconse les « capacités techniques interministérielles » (CTI), c'est-à-dire l'ensemble des moyens que l'Etat consacre à l'anticipation et à la connaissance des autres systèmes d'information que les nôtres et à la protection contre les attaques, organisées lorsqu'elles viennent des Etats ou moins lorsqu'elles sont le fait des individus (« *hackers* »).

Conjuguer les moyens, les capacités (« défensives » et « offensives ») et les outils des services de renseignement en matière de sécurité des systèmes d'informations est donc une mission importante. Pour l'essentiel, ceux-ci sont concentrés au ministère de la Défense : direction technique de la DGSE, DRM, Direction de la protection du secret de la défense (DPSD), états-majors et EMA ; au ministère de l'Intérieur : Direction générale de la Police nationale (DGPN) ; à Bercy, dans le cadre de la lutte contre les trafics financiers ; dans les services du Premier ministre, avec le SGDN.

Une prise en compte croissante des enjeux nouveaux du renseignement et des techniques nouvelles en matière de sécurité des systèmes d'information a ainsi des conséquences sur le cadre institutionnel, administratif et politique dans lequel s'exerce la « fonction » renseignement. C'est ainsi qu'un dispositif resserré autour de la sécurité s'est progressivement mis

(14) Mentionnons également le Groupement interministériel de contrôle (GIC), centre d'écoutes téléphoniques à la discrétion du gouvernement et placé sous l'autorité du Premier ministre, créé le 28 mars 1960.

en place, dans une continuité de moyen terme, depuis 2002 et jusqu'à nos jours (15).

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. Il y a affirmé avec force son rôle de clef de voûte de la sécurité intérieure et extérieure du pays. En quelques semaines, ce furent la création d'un ministère de la Sécurité intérieure, coordonnant l'emploi de l'ensemble des forces de sécurité publique ; 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, à travers trois lois de programmation : pour la sécurité intérieure, pour la justice, pour les armées.

L'ensemble des décisions prises en la matière depuis s'inscrivent dans ce cadre. Ces décisions, arrêtées par le Président de la République, ont eu lieu lors des conseils qu'il préside : Conseils de défense, Conseils restreints, Conseils de sécurité intérieure. La préparation, le relevé de décisions et le suivi de ces dernières étaient assurés par le Secrétariat général de la défense nationale, chargé également de la préparation des Conseils de sécurité intérieure, dont le Secrétaire général était membre de droit, lorsqu'y étaient abordées des questions touchant au renseignement, à la défense, à la planification de défense et de sécurité nationale. Un véritable parallélisme des formes entre le Conseil de défense et le Conseil de sécurité intérieure complétait donc, à partir de 2002, l'architecture de défense et de sécurité nationale.

Les instruments et les procédures d'information, de préparation, de validation et de suivi des décisions politiques étaient en place et ont fonctionné ainsi pendant les dix ans qui ont suivi.

Au cours des années 2002-2007, un équilibre apparaît ainsi entre le Président de la République et le Premier ministre dans le fonctionnement des structures mises en place au début du quinquennat de Jacques Chirac en matière de renseignement. Les groupes de travail du Comité interministériel du renseignement (CIR), qui réunissent les services pour arrêter les grandes lignes de force et les priorités du gouvernement, sont régulièrement réunis au SGDN. 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'EMA et la DAS (16). Avec une résultante de ce qui précède : l'extension du champ du renseignement

(15) Tristan LECOQ, « Gouverner par gros temps. L'organisation de la défense nationale depuis l'après-Guerre froide », in *Penser le système international (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, Presses universitaires de Paris Sorbonne, Paris, avr. 2013.

(16) Note EMA/DAS n°787 DEF/EMA/ESMG et n°5017DEF/DAS, 29 nov. 2002.

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 porte la marque et témoigne (17).

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 texte (18). 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 mise en chantier et la rédaction, de septembre 2007 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, ce dernier consacre véritablement la place du renseignement au plan intellectuel, stratégique, politique. Le renseignement y acquiert sinon des lettres de noblesse qu'il n'avait pas à rechercher, mais une reconnaissance de la nation et un rôle à la mesure des enjeux. Il figure, désormais, parmi les grandes fonctions de la défense et de la sécurité du pays.

C'est, ensuite, l'effacement progressif du rôle, de la place, des missions de la défense militaire *stricto sensu* au profit d'une acception large de la défense et de la sécurité nationale. Les militaires, qui étaient les seuls en 1972, les premiers en 1994, deviennent un des éléments parmi d'autres de la défense et de la sécurité nationale version 2008. De la distinction à l'indistinction. Au sein d'un ensemble dont les frontières se dissolvent en permanence.

La coordination du renseignement s'y effectue enfin sous la contrainte d'un resserrement administratif et politique. C'est, en effet, à la lecture d'une concentration des moyens et des services et d'une affirmation et d'une présence politiques que se comprennent les préoccupations de sécurité nationale, de sécurité intérieure, de renseignement intérieur,

(17) *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, Paris, 2006.

(18) *Ibid.*, p. 7.

inflexion importante dans une continuité de moyen terme qui va de la défense à la sécurité nationale (19).

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, en premier lieu. 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 DST et de la 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), 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'Intérieur (20).

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.

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 et par 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. Cela étant, 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.

(19) C'est dans ce contexte que la Gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, à compter de janvier 2010.

(20) Pour mémoire, à compter du 1<sup>er</sup> 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.

C'est à ce niveau que se situe, désormais, la coordination des services de renseignement : coopération entre les services et coordination de l'action, planification des investissements et encadrement juridique, préparation des réunions du CNR, pour orienter les priorités du renseignement. Une nouvelle architecture, de nouveaux acteurs, de nouvelles missions. Une convergence du renseignement policier, militaire, diplomatique et financier. Des analyses plus rapides, des circuits de prise de décisions raccourcis, des filtres moins nombreux et moins opérants. Des ambiguïtés qui demeurent, quant aux rôles respectifs du CNR, du CEMA, du chef de l'état-major particulier du Président et du SGDSN.

Rapprocher ainsi le politique de l'administratif, l'ambition et la contrainte n'empêche pas en effet de distinguer les institutions, les administrations, les états-majors et les services. Ce sont des machines lourdes, à la mesure des enjeux et du temps nécessaires à la « chaîne du renseignement » et à la coordination nécessaire entre les orientations, les objectifs, les missions, les opérations.

Le *tempo* des services et le *tempo* du politique ne sont pas forcément les mêmes. Le *tempo* des parlementaires est encore d'une autre nature, lorsque se pose la question du contrôle de l'exercice de la « fonction » renseignement aujourd'hui. Les vingt-cinq dernières années ont montré que si le contrôle interne est improbable, le contrôle externe l'est également et celui du Parlement, en friche. Le rapport des députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, en date du 14 mai 2013 (21), a cependant tracé trois pistes intéressantes, après avoir bien mis en évidence le caractère peu convaincant des résultats de la délégation permanente au renseignement du Parlement : renforcer les moyens des services et adapter le cadre légal de leur action, préciser les contours de la « communauté du renseignement » et renforcer l'architecture et la coordination du renseignement intérieur, renforcer le contrôle parlementaire en l'adossant à une loi-cadre sur le renseignement.

La loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 entend y répondre. Elle définit 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. Elle leur confère un cadre légal et administratif, autorise un contrôle parlementaire effectif et sécurise l'action des services spécialisés.

\* \*

\*

Passer de la défense nationale à la défense a mis vingt ans (1972-1994). Passer de la défense à la défense et à la sécurité nationale s'inscrit dans

(21) Jean-Jacques URVOAS / Patrice VERCHÈRE, *Mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Rapport d'information n°1022, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Paris, 14 mai 2013.



la continuité d'une seconde période de vingt 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 renseignement comme premier front de la défense et de la sécurité nationale (22).

Cependant, le resserrement administratif, la concentration politique et opérationnelle, la contraction du temps politique aboutissent à un changement de nature et non seulement de degré de l'exercice de la « fonction » renseignement, dans le même temps que le champ du renseignement connaît une extension croissante. De ce qui précède résulte une meilleure articulation entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, une meilleure coopération avec les services alliés, une plus grande proximité et donc une plus grande dépendance vis-à-vis du pouvoir politique, dans un domaine où ce dernier n'est jamais bien loin. A lui, en permanence, revient le devoir de rechercher un juste équilibre entre les impératifs de sécurité de la nation, en s'appuyant sur les services de renseignement, et la protection des libertés individuelles qui s'attache à l'Etat de droit.

(22) Tristan LECOQ, « De la défense des frontières à la défense sans frontières. La défense de la France dans l'après-Guerre froide », *Historiens et géographes*, n°423 (« Enseigner la défense »), sept. 2013.