

SÉCURITÉ-SÛRETÉ

Pour un Conseil de sécurité nationale

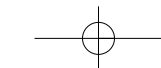
Michel ROCARD et Alain BAUER

Plaidoyer pour la mise en place du Conseil de sécurité nationale qu'avait souhaité le candidat Nicolas Sarkozy. Après une analyse des menaces, Michel Rocard et Alain Bauer étudient les contours de ce Conseil qui nécessitera une évolution constitutionnelle notable, et envisagent les options possibles sans le moindre tabou.

Dans sa tribune publiée par la revue *Défense nationale et sécurité collective* en avril 2007, Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle, précisait qu'il souhaitait :

« (...) la création, auprès du président de la République, d'un Conseil de sécurité nationale qui deviendra l'organe unique d'analyse, de débat et de réflexion en matière de sécurité et de défense, en période normale comme en période de crise. Il aura vocation à se substituer, dans des configurations adaptées selon les sujets et les circonstances, aux actuels Conseil de sécurité intérieure et Conseil de défense. Ainsi, le chef de l'État disposera d'une vision globale intégrant les trois dimensions principales de nos politiques de défense que sont la sécurité du territoire, la défense militaire et l'action extérieure. Ce Conseil sera adossé à un secrétariat permanent qui en préparera les réunions et sera chargé du suivi des décisions prises. J'insiste sur le fait qu'il devra fonctionner comme un lieu d'échanges entre responsables gouvernementaux, grands subordonnés et experts, et non comme une chambre d'enregistrement d'arbitrages préparés par un cercle restreint. Cela me paraît essentiel pour que le président de la République soit assuré d'avoir en sa possession tous les éléments d'expertise et de contre-expertise utiles pour éclairer ses décisions ».

Le projet de Conseil de sécurité nationale nécessite une réflexion approfondie, tant les enjeux dépassent les seuls problèmes de sécurité, intérieure et extérieure, pour marquer la nature du régime politique français.



Pour un Conseil
de sécurité nationale

La commission du *Livre blanc sur la défense*, présidée par Jean-Claude Mallet, ancien Secrétaire général de la défense nationale, permettra de recadrer les enjeux stratégiques et les moyens face aux nouvelles menaces.

MENACES

Depuis la fin de la guerre froide, terrorisme et crime organisé ont connu une mutation, une mondialisation, des hybridations telles qu'ils débordent largement du cadre étriqué, statique et rétrospectif où ils s'étudiaient jadis.

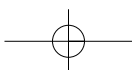
Le plus souvent, en matière criminelle ou terroriste, ce qui est nouveau c'est ce qu'on a oublié. Entre ce qu'on sait, ce qu'on croit et ce qu'on cherche, ce qu'on sait est hélas la plus petite partie de l'ensemble. En matière criminelle, Conan Doyle fait dire à Sherlock Holmes que ce qui reste, une fois l'impossible supprimé, même si c'est incroyable, doit être la vérité. Or, avant le 11 septembre 2001, en matière de terrorisme, ce qui était incroyable était supposé impossible... Par inertie, par faiblesse ou pas peur de la réaction des autorités supérieures, les forces de police et de renseignement n'ont pu accepter de traiter de l'incroyable. Et l'incroyable est devenu réalité.

Depuis la chute du mur de Berlin, les frontières et les espaces ont changé. Le crime, comme le terrorisme ont compris le libéralisme économique et la mondialisation. Ce sont désormais des entreprises comme les autres, avec leurs zones de chalandises, leurs promotions, leurs études de marché, leur gestion plutôt définitive de la concurrence, leurs politiques d'investissements, leurs cadres, leur management...

L'Europe du Crime est déjà faite, Turquie incluse, avec sa mafia spécialisée dans le service aux autres groupes criminels. L'Europe de la police et de la justice reste à faire.

Le monde du crime est déjà globalisé, sa police reste morcelée. Et il se développe, par le blanchiment et par le contrôle des territoires de la drogue, de la prostitution, des trafics.

La mondialisation des implantations financières *off shore* est une réalité physique. De l'optimisation fiscale (le joli nom d'évasion) au blanchiment, en passant par le *racket*, la corruption et la



Pour un Conseil
de sécurité nationale

rétro-commission, les mêmes tuyaux servent à tout ; seuls les branchements diffèrent. La mondialisation du crime est un fait accompli depuis la réorientation structurelle des *narcos* colombiens ou mexicains, du nord vers le sud, passant désormais par le Brésil pour atteindre l'Espagne, convaincus qu'un marché de 600 millions de consommateurs aux faibles pouvoirs de police était plus intéressant et moins risqué que celui de 300 millions qui leur fait la guerre ; mais aussi un peu partout où le développement de nouvelles puissances est en cours. Les triades chinoises se sont parfaitement accommodées du régime politique, les organisations criminelles indiennes prospèrent à Bombay et ailleurs, les espaces tranquilles ne sont plus totalement sûrs.

Face à ces phénomènes, nous sommes submergés par les spécialistes des thérapeutiques. Homéopathie pour les uns, chimie pour d'autres, chirurgie, trithérapies, mais contre quoi ? Sans diagnostic, pas de solution viable, sauf hasard, heureux mais rare.

Prenons l'exemple d'*Al-Qaïda*. Voici dix ans que la structure existe. Des dizaines d'ouvrages et de notes paraissent sur son cas. Et pourtant presque tout ce qui se dit est inexact : ce n'est pas son véritable nom ; Ousama Ben Laden n'est probablement pas le chef, mais le porte-parole ; sa structure n'est pas pyramidale, ni en râteau ; ce serait plutôt une nébuleuse, un groupe franchisé, une mutuelle du crime. Les grottes de Tora Bora nous ont été présentées par de nombreux journaux comme un espace structuré avec sauna, climatisation, quartier général, un décor de mauvais *James Bond*. Le chef de l'Empire du Mal, le *Darth Vader* de l'Islam devait diriger les opérations mondiales depuis un QG *up to date* ; résultat, les grottes de Tora Bora sont des grottes, sans plus.

Les choses ne sont pas comme nous les voulons, mais comme elles sont ; principe de réalité oblige.

Grâce au travail des analystes, non seulement experts, mais aussi policiers, gendarmes, agents des services de renseignements, magistrats, il a été possible de constater les mutations et les évolutions. Certes, un policier qui pense est en général jugé atypique, ce qui est rarement bon pour la carrière. On le savait depuis longtemps, cela s'est confirmé après le 11 septembre 2001 ; mais surtout avant. Autocensure, autisme et préjugés ont fait fi de la somme de

Pour un Conseil
de sécurité nationale

renseignements disponibles qui donnaient à peu près tout : lieux, *modus operandi*, agents d'exécution...

Ainsi, parmi les premiers, les juges français (MM. Bruguière, Ricard...) ont signalé le changement d'objectifs entre le GIA (le pouvoir) et le GSFPC (le royaume de Dieu par le martyr). Plus de revendications, mais des groupes adhérant à une idéologie, une théologie particulière. Les services Algériens en ont rapidement pris la mesure.

Ceux qui ont choisi le compromis territorial (rien chez nous et faites ce que vous voulez chez les autres) en ont aussi payé le prix, comme à Londres.

Le principe de la ligne Maginot électronique doit absolument donner de la place à l'essentiel, le renseignement humain, l'analyse en profondeur. Quitte à enfin traiter des problèmes importants comme le tiers de confiance en matière de renseignement. Grâce à la Direction de la surveillance du territoire (DST) et aux Renseignements généraux (DCRG), la France a eu la chance de garder cette qualité.

De la même manière, l'entreprise est devenue une cible. Pas seulement ses centres de production, comme toujours, mais son espace de gestion des flux, d'expériences, de valeur sur les marchés. Ce qui a été touché d'abord le 11 septembre 2001 c'est ce qui permet le mouvement : finances, transport aérien, tourisme, assurance...

Les menaces dites nouvelles ne le sont pas à la place des autres, mais s'ajoutent aux autres. Le crime organisé est d'ailleurs très satisfait de la réorientation des moyens policiers contre le terrorisme. À équipes égales, ça fait toujours quelques problèmes en moins.

Les effets pervers de la lutte contre *Al-Qaïda* permettent de signaler quelques curiosités ; ainsi il n'y a jamais eu autant de drogue produite en Afghanistan depuis la « libération » du pays et le crime n'a jamais été aussi florissant en Irak. Une loi économique majeure a même été inversée : la prohibition génère habituellement une baisse de la qualité et une augmentation du prix. Nous assistons désormais à une augmentation de la production, de la qualité et une baisse des prix.

Le problème des terroristes est également essentiel. Importé pour certains, le problème semble se concentrer sur les nouveaux croyants et sur les convertis.



Pour un Conseil
de sécurité nationale

Même si elle reste encore assez floue, les grands pays et coalitions du monde ont une vision commune des dangers réels du monde présent, de ce qui menace vraiment aujourd'hui. Depuis 1999, divers textes ont permis d'avancer positivement ⁽¹⁾.

Tous ces textes désignent les mêmes menaces contemporaines : terrorismes, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence d'États, crime organisé. La « Stratégie européenne de sécurité » en présente une synthèse saisissante : « La conjugaison de tous ces éléments, un terrorisme fermement résolu à user d'une violence maximale, l'accès à des armes de destruction massive, la criminalité organisée, l'affaiblissement du système étatique et la privatisation de la force, pourrait nous exposer à une menace extrêmement sérieuse ».

CONTOURS

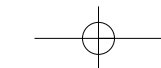
À partir de la dynamique esquissée par le président de la République élu en mai 2007, le dispositif du Conseil de sécurité nationale peut se dessiner assez facilement d'un point de vue théorique.

Pour des raisons d'efficacité et afin de mettre un peu d'ordre dans le capharnaüm administratif français, celui-ci devrait ainsi regrouper une série d'organes, dont certains relèvent de l'Ordonnance de 1959 (Conseil de défense et le Comité restreint), et d'autres de nombreuses initiatives législatives ou réglementaires (Comité interministériel du Renseignement en 1989, Haut responsable à l'intelligence économique en 2002, Comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques en 2003, Comité national des secteurs d'activité d'importance vitale en 2006, etc.).

La situation du Conseil d'analyse stratégique (ex-commissariat au Plan) devrait être revue, de même pour les Hauts fonctionnaires de défense et de sécurité installés dans chaque ministère par décret du Premier ministre et ayant pour mission de préparer les mesures propres à assurer la continuité de l'administration en cas d'événements graves.

(1) Le Concept stratégique de l'Alliance atlantique, 1999 (www.nato.int/docu/fonda.htm) ; le communiqué final du sommet de Prague, Otan, 2002 (www.nato.int/docu/fonda.htm) ; la *National Security Strategy*, États-Unis, 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006) ; la Stratégie européenne de sécurité, UE, 2003 (<http://europa.eu/scapulus/leg/fr/lvb/r00004.htm>).





Pour un Conseil
de sécurité nationale

Selon le Code de la défense, ils doivent animer et coordonner la préparation des mesures de défense.

Enfin, le désordre technique et technologique dû à la prolifération de structures à moyens plus ou moins adaptés en matière de renseignement électronique (DCSSI, SGDN, DGSE, DRM, GIC, futures plateformes nationales judiciaires, etc.) Devrait faire l'objet d'une analyse approfondie en vue d'une mutualisation des moyens sous le strict contrôle de la CNCIS ⁽²⁾.

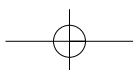
PROBLÉMATIQUES CONSTITUTIONNELLES

Il faudra tout d'abord définir les contours et le contenu de cette nouvelle enceinte dont la mise en place ne peut éviter de toucher un certain nombre de fondamentaux, de colonnes de granit de notre système institutionnel. Le rôle majeur du chef de l'État ne fait aucun doute, eu égard à sa capacité personnelle à orienter la politique de dissuasion et à déclencher le cas échéant le feu nucléaire. Cependant, les évolutions récentes marquées notamment par la création en 2002 du Conseil de sécurité intérieure, sous l'autorité directe du président de la République, ont largement débordé sur le champ de compétence du Premier ministre et du gouvernement, sans susciter d'émotion particulière à l'époque.

Ce processus de présidentialisation du secteur de la sécurité au sens large constitue une évolution majeure et probablement inéluctable dont il conviendrait de préciser les limites. La France évolue en effet vers un régime présidentiel de plus en plus affirmé. La rupture avec les principes de la Constitution de 1958 s'est marquée autant par l'élection du président de la République au suffrage universel que par la réduction du mandat de ce dernier à cinq ans, créant une concomitance naturelle avec le scrutin législatif.

Dans ce nouveau régime, le transfert des responsabilités exercées par le Premier ministre, dès lors que la cohabitation, comme la dissolution deviennent de fait improbable, doit être pris en considération

(2) SGDN : Secrétariat général de la défense nationale, Direction de la sécurité des systèmes d'Information ; DGSE : Direction générale de la sécurité extérieure ; DRM : Direction du renseignement militaire ; GIC : Groupement interministériel de contrôle ; CNCIS : Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.



Pour un Conseil
de sécurité nationale

dans le débat nécessaire sur la construction du futur Conseil de sécurité nationale.

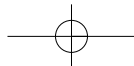
Dans la situation présente, le facteur « humain », l'effacement conceptualisé par le Premier ministre lui-même de son rôle, permettent d'imaginer diverses options qui, suivant la proposition émise par le candidat soutenu par l'UMP à l'élection présidentielle, se heurtent à divers obstacles législatifs et constitutionnels que la commission présidée par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, mise en place récemment par le président de la République, éclairera de ses propositions.

MODÈLES

Divers modèles sont régulièrement avancés pour structurer le dispositif. Celui du *National Security Council (NSC)* mal connu est le plus régulièrement cité. Pour autant, par une curieuse impasse intellectuelle, les nombreuses évolutions du dispositif depuis sa création en 1947, sont rarement prises en compte. Il comprend le président, le vice-président, le Secrétaire d'État, le Secrétaire au Trésor, le Secrétaire à la défense, le Conseiller à la sécurité nationale, le président des chefs d'états-majors des armées, le Directeur national du Renseignement, le chef d'état-major du Président, l'avocat général de la présidence et l'assistant du Président pour les affaires économiques. L'*Attorney General* (ministre de la Justice) et le directeur de l'*Office of Management and Budget* (équivalent de la Cour des Comptes) peuvent y être invités en fonction des problèmes. De même que les responsables d'autres départements ministériels et des agences d'État.

En fait, chaque président a remodelé le *NSC* en fonction de ses propres vues et celui-ci n'a jamais connu de véritable stabilité politique.

Sous la présidence Truman, qui réorganisa la structure dès 1949, le *NSC* était dominé par les diplomates ; sous Eisenhower, par les militaires. Sous Kennedy, le *NSC* était tenu par l'assistant du Président pour les affaires de sécurité nationale. Henry Kissinger prit le contrôle du dispositif sous les présidents Nixon et Ford. Le dispositif fut ensuite repris en main par la Maison-Blanche sous Carter et fut, paradoxalement, très collégial durant la présidence Reagan sous la responsabilité directe du Secrétaire général de la Maison-Blanche. Le



Pour un Conseil
de sécurité nationale

président George Herbert Bush, a complètement réorganisé le NSC en créant huit comités de coordination et en adjoignant à ses membres le représentant des États-Unis aux Nations unies. Le dispositif actuel est très clairement sous l'autorité du vice-président Cheney depuis le départ de Condoleeza Rice pour le Secrétariat d'État.

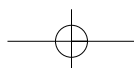
Les autres modèles nationaux connus (Russie, Inde, Iran, Israël, Pakistan, Turquie et sous une forme très particulière la Chine (Commission militaire centrale du PCC et de la République populaire de Chine) connaissent tous des évolutions importantes en fonction du pouvoir politique en place). Le Japon tente actuellement la mise en place d'un dispositif en ayant installé un groupe de travail (*task force*) pour la mise en place d'un Conseil de sécurité nationale.

OPTIONS

Les options françaises dépendent du résultat du processus de réforme constitutionnelle voulue par le Président de la République. Si le Conseil national de sécurité devait prendre place dans l'organisation constitutionnelle dans le cadre d'une réforme en profondeur, il apparaîtrait naturel de regrouper toutes les enceintes existantes ce qui impliquerait la disparition, en tout cas sous sa forme présente, du SGDN.

Dès lors, le Conseil de sécurité nationale, sous l'autorité du président de la République, pourrait comprendre, pour des raisons d'équilibre, un Conseil politique au niveau des ministres (Intérieur, Défense, Dom-Tom, Affaires étrangères, Économie, Finances, Environnement, Industrie, Santé) afin de prendre en compte toutes les dimensions stratégiques. Il pourra se transformer en Conseil de défense restreint et en Conseil nucléaire le cas échéant. Le chef d'état-major des armées et les responsables des principales structures opérationnelles pouvant être appelées à rejoindre le dispositif en cas de besoin, selon le modèle des états-majors de zone pour la défense civile.

Un conseil du renseignement, regroupant DST et DCRG, DGPN, DGGN, Douanes, DGSE, DPSD et DRM, pourrait redonner une dimension de coordination et d'échanges et se réunir de manière régulière, nonobstant la gestion des crises.



Pour un Conseil
de sécurité nationale

Un comité de la recherche devrait garantir la réflexion et l'information sur les sujets stratégiques majeurs et le décèlement précoce. Par sa nature même, il devra assurer l'intégration des divers instituts de recherche existant (INHES, IHEDN, IERSE...) dans un *Rand* à la française (à l'europeenne peut être dans un horizon raisonnable).

Enfin, il serait indispensable de maintenir auprès du Secrétaire général une responsabilité élargie pour l'intelligence économique.

La coordination permanente serait assurée par le Secrétaire général de l'Élysée, secrétaire général du Conseil, assisté du Conseiller diplomatique du Président et de son chef d'état-major particulier, soutenue par une équipe assurant la permanence du dispositif et les relations avec les conseillers à la sécurité nationale des autres pays ayant mis en place des structures comparables. Le rôle du Secrétaire général du gouvernement comme les fonctions inhérentes à la direction du cabinet du président de la République devront, de ce fait, faire l'objet d'une évolution sensible.

Ce dispositif nécessiterait la mise en place d'une salle de gestion des crises (le dispositif *Jupiter* n'étant pas adapté à la problématique) et d'un outil technique et technologique permanent).

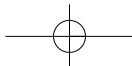
En contrepartie, les pouvoirs de contrôle du Parlement, enfin étendus grâce à la création d'une délégation parlementaire de contrôle du renseignement, devraient prendre en compte, notamment pour les options militaires, une obligation de consultation et d'information du Parlement, selon un système simplifié et rapide, mais obligatoire.

La récente proposition du président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Axel Poniatowski, va tout à fait dans ce sens.

Telles sont les pistes que nous pensons pouvoir proposer à la réflexion.

Il faut clarifier et préciser la responsabilité institutionnelle propre du président de la République en matière de sécurité nationale.

Il faut doter la présidence de la République d'un organe d'analyse et de conseil appuyant l'action publique, dans le cadre d'une restructuration forte et d'un contrôle parlementaire adapté.



Pour un Conseil
de sécurité nationale

Il faut prendre acte du fait que les problèmes de sécurité intérieure et extérieure sont de plus en plus imbriqués, et que les questions de police, de défense ou de, diplomatie nécessitent la mise en place d'un espace commun, mais pas unique, de traitement.

Par cette contribution, nous souhaitons rester dans le cadre des règles républicaines qui permettent à tous ceux qui le souhaitent, au nom de leur expérience ou de leur compétence, de participer au débat ouvert par le président de la République, sans confusion ni ralliement, avec le seul souci du bien public.

Michel ROCARD et Alain BAUER

M. Michel Rocard, ancien Premier ministre, est député au Parlement européen.

M. Alain BAUER est criminologue.

