

QUELLE REFORME POUR QUELS SERVICES DE RENSEIGNEMENT ?

Par Charlotte LEPRI / **Assistante de recherche à l'IRIS**

De par la Constitution de la Ve République, le Président est le chef des armées, ce qui lui donne des compétences particulières en matière de politique internationale et de défense. Il y a encore quelques jours, cet article aurait déploré que ce « domaine réservé », selon les termes du Général De Gaulle, soit loin d'être au cœur de la campagne présidentielle qui se déroule actuellement, et ne semble pas être la priorité première des Français¹. Dans ce contexte, la question de l'organisation des services de renseignement, question pourtant loin d'être subalterne, avait quelques difficultés à exister dans les débats entre les candidats et à la « Une » des journaux. Face à la complexité de la menace, à l'émergence d'acteurs non-étatiques transnationaux et à la mondialisation de l'information, les questions de l'organisation et de la coordination des services de renseignement ne pouvaient rester en marge du débat.

Depuis mars 2007 cependant, la campagne présidentielle a pris une dimension nouvelle, et les questions de sécurité nationale et de défense, de manière timide d'abord, puis de manière plus ouverte, ont enfin été abordées par les candidats.

A droite, Nicolas Sarkozy est celui qui a abordé le plus directement ces questions. Il s'est dit favorable à « la création, auprès du Président de la République, d'un Conseil de sécurité nationale, qui deviendra l'instance centrale d'analyse, de débat et de réflexion en matière de sécurité et de défense »², reprenant ainsi la proposition de son conseiller, Pierre Lellouche. Ce Conseil national de sécurité sera « adossé à un secrétariat permanent qui en préparera les réunions et sera chargé du suivi des décisions prises »³. Il a également fait de la fusion des services de renseignement une partie intégrante de son grand projet de réforme de l'Etat visant au désendettement – notamment au travers d'une réduction des effectifs⁴. Lors de la Convention de l'UMP consacrée à la défense⁵, Michèle Alliot-Marie et François Fillon ont à leur tour plaidé en faveur d'une meilleure coordination des services, de l'établissement d'une délégation parlementaire de contrôle et de la création d'un conseil national de sécurité.

¹ Sondage TNS-SOFRES, Baromètre des préoccupations des Français, Vague 31, 31 janvier 2007, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/310107_preocconso_r.htm

² Discours de Nicolas Sarkozy, Journée UMP de la Défense, Paris, 7 mars 2007.

³ *Ibidem*.

⁴ Interview de Nicolas Sarkozy, par Cécile Cornudet, Françoise Fressoz, Jean-François Péresse et Dominique Seux, « Sarkozy : Le calendrier de mes réformes », *Les Echos*, 14 février 2007.

⁵ Convention de l'UMP consacrée à la Défense nationale, 7 mars 2007.

La gauche a été, jusqu'à récemment, beaucoup plus discrète sur le sujet, Ségolène Royale, candidate PS, ayant tenu à présenter ses orientations en matière de politique de défense en une seule fois⁶. Elle s'est alors prononcée en faveur de la mise en place d'un « dispositif de contrôle parlementaire sur les activités de renseignement » et sur les opérations extérieures. Cette proposition reprend les idées formulées par M. Paul Quilès dans une proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement datant de 1999. MM. François et Philippe Lamy⁷ ont également recommandé la mise en place, sous l'autorité du Président de la République, d'une « structure centralisée, permettant de coordonner l'action des différents services de renseignement ». Selon eux, « cette réorganisation devra s'accompagner d'une augmentation significative des moyens, notamment humains », seule opposition sur le fond par rapport à la proposition de l'UMP.

Certes, les métiers liés aux activités d' « espionnage » ne jouissent pas en France du même prestige qu'en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis. En France, des déterminants culturels et historiques – qui sont à l'origine d'une certaine moralité, mais aussi un certain manque de pragmatisme et une défiance face à la nouveauté – constituent un frein certain à ces activités. Comme le souligne le rapport sur la proposition de loi pour la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement préparée en 1999 par Paul Quilès et Arthur Paecht⁸, « il n'existe pas de véritable culture du renseignement en France, c'est-à-dire d'une démarche d'esprit globale et systématique incluant le renseignement dans la prise de décision politique » qui aurait pu faciliter notre adaptation aux changements géostratégiques. Bien au contraire, les responsables politiques français ont toujours eu tendance à entretenir une certaine impression de détachement par rapport aux activités liées au renseignement, comme s'ils n'endossaient aucune responsabilité sur ce que font les services secrets. Ce serait pourtant ignorer que ces services ne peuvent pas agir de manière autonome par rapport au pouvoir politique, duquel ils reçoivent directement les ordres. Ainsi l'activité de renseignement reste-t-elle encore trop marquée en France par le culte du secret et le désintérêt de la part des gouvernants, conséquences principales de l'absence de

⁶ Discours de Ségolène Royal à la Maison de la Chimie, 3 mars 2007.

⁷ François Lamy et Philippe Lamy, « La défense en chantiers », *Libération*, 1^{er} mars 2007

⁸ Rapport n° 1951 au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 1497) de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement par M. Arthur Paecht (1999), p.9-16.

contrôle parlementaire. En effet, un contrôle du Parlement sur la politique et sur les services de renseignement permettrait à la fois de revaloriser le rôle et l'image de ces services (une meilleure visibilité ainsi qu'une plus grande responsabilisation les rendraient plus efficaces) et de revaloriser le rôle du Parlement dans le suivi des activités de renseignement (les services ayant enfin des interlocuteurs privilégiés compétents sur ces questions).

Le retard français en la matière est considérable, que cela soit en termes d'enseignement, d'ouvrages de référence, ou simplement de mentalités. Confinée au cercle étroit de quelques spécialistes, l'activité de renseignement est largement méconnue en France et n'est perçue qu'« à travers le prisme déformant de la caricature, voire du scandale, à l'occasion d'affaires sulfureuses ou présentées comme telles »⁹. Pratiquement élevé au rang de « tabou culturel et institutionnel »¹⁰, le renseignement est à la fois victime de la défiance des Français (dû à un manque de connaissance sur son utilité) et du fait que les gouvernants n'assument pas cette responsabilité. Le temps du Chevalier d'Eon est largement révolu, car ce sont plus les différents scandales d'espionnage (Affaire Dreyfus, ou plus récemment les Affaires *Greenpeace* ou *Clearstream*) que les succès qui sont restés en mémoire (alors que la France est particulièrement performante en matière de lutte anti-terroriste). « Les erreurs sont en nombre très limité, mais leur médiatisation amplifie le sentiment d'échec. Elles se produisent souvent quand les services se retrouvent sans directives précises et s'inventent des missions ou quand les politiques ne les contrôlent pas suffisamment »¹¹. « Le renseignement est connoté très négativement dans notre conscience collective, car il est synonyme d'espionnage, de viol de la vie privée et de coups tordus », comme le confirme Eric Denécé, directeur du Centre français de recherche sur le renseignement. Dès lors, « ce hiatus entre la perception du renseignement et sa réalité a été largement préjudiciable tant aux services de renseignement eux-mêmes qu'à un fonctionnement sain de notre démocratie »¹². En effet, la crédibilité démocratique de la France est un des principaux enjeux des services de renseignement, à travers la question du respect de l'équilibre entre le respect de la loi, la transparence des institutions démocratiques et la nécessité de préserver le secret et l'efficacité du renseignement. Or, l'examen des onze principaux services

⁹ *Ibid*, p.7.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Eric Denécé, <http://www.cf2r.org/fr/actualite/dp-il-faut-un-suivi-parlementaire-des-services-de-renseignement-24.php>

¹² Rapport n° 1951 au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 1497) de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement par M. Arthur Paecht (1999), p.7.

consacrés au renseignement ne permet pas de fournir une vision claire du rôle spécifique de chacun.

Le « Onze de France »

Contrairement à nos principaux partenaires, les services de renseignement français se caractérisent par l'éparpillement, une répartition anarchique des compétences et un imbroglio hiérarchique.

Tout d'abord, la **DGSE** (Direction Générale de la Sécurité Extérieure). Elle est, dans l'imagerie populaire, « le » service secret par excellence, perçu comme l'équivalent français de la CIA, même si cette dernière offre toutefois une image beaucoup plus romanesque. Anciennement SDECE (Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, créé en 1946), la DGSE est chargée depuis 1982 « de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences ». Rattachée au Ministère de la Défense, elle est placée sous l'autorité du Ministre. Néanmoins, elle est également chargée d'exercer « toute action qui lui serait confiée par le gouvernement ». En conséquence, bien que dépendant administrativement du Ministère de la Défense, la DGSE est, en définitive, responsable devant les plus hautes autorités de l'exécutif. En outre, elle dispose de moyens importants, d'une centaine d'antennes permanentes à l'étranger, et d'un réseau de milliers d'informateurs. La **DPSD** (Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense), qui a succédé en 1981 à la Sécurité militaire, relève elle aussi directement du Ministère de la Défense, dont elle assure les responsabilités en matière de protection et de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles. Ses attributions couvrent notamment la prévention et la recherche des atteintes à la défense nationale. Comme l'indique l'avis du Sénat sur projet de loi de finances 2007¹³, « la DPSD exerce une mission de contre-ingérence, définie comme l'ensemble des activités permettant de détecter et de neutraliser la menace contre la sécurité que représentent les services de renseignement étrangers, les organisations et les individus engagés dans l'espionnage, le sabotage, la

¹³ Avis n° 81 (2006-2007) de M. Didier BOULAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2007, TOME VIII, Défense – Environnement et soutien de la politique de défense, déposé le 23 novembre 2006, <http://www.senat.fr/rap/a06-081-8/a06-081-80.html#toc0>

subversion et le terrorisme ainsi que le crime organisé dans le domaine de la défense, notamment les trafics d'armes».

La **DRM** (Direction du Renseignement Militaire) est un organisme interarmées ayant pour but de recueillir, analyser et diffuser du renseignement militaire pour l'ensemble des forces armées françaises grâce aux technologies les plus modernes. La DRM fut créée en juin 1992 sur une initiative de Pierre Joxe, alors ministre de la Défense. Elle a en effet été créée suite aux problèmes et aux carences en renseignement rencontrés pendant la guerre du Golfe, quand étaient apparues la faiblesse et la dispersion des services de renseignement français, rendant la France trop dépendante des sources américaines. Le directeur du renseignement militaire est un officier général (terre, mer ou air), placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées.

Concernant le Ministère de l'Intérieur, deux services sont chargés du renseignement. La **DST** (Direction de la Surveillance du Territoire) est chargée historiquement du contre-espionnage sur le territoire français. Cette dernière compétence n'est plus la seule qui soit dévolue à la DST depuis la disparition du bloc soviétique. S'y ajoutent aujourd'hui la lutte anti-terroriste, la lutte contre la prolifération (matériels sensibles ou militaires) et la protection du patrimoine économique et scientifique de la France – communément appelée l'intelligence économique. La DST a succédé à la ST (Surveillance du territoire, créée en 1934) en 1944.

La **DCRG** (Direction Centrale des Renseignements Généraux), souvent appelée les Renseignements généraux (RG), est un service de la direction générale de la Police nationale (DGPN). Sa mission est « la recherche et la centralisation des renseignements destinés à informer le gouvernement »¹⁴, essentiellement les renseignements sur la sécurité intérieure. Les policiers des RG utilisent un système terriblement efficace : les notes blanches. Les renseignements recueillis sont transmis directement au chef de service ou directeur et restent logiquement dans le service. Aussi efficace soit-elle, cette méthode peut vite être susceptible d'excès si cette liberté n'est pas contrôlée (comme le montrent les récentes polémiques autour de notes des RG sur l'équipe de campagne de Ségolène Royal, en particulier Bruno Rebelle).

¹⁴ Le décret du 16 janvier 1995 stipule : « la mission de la Direction centrale des renseignements généraux est la recherche et la centralisation des renseignements destinés à informer le gouvernement; elle participe à la défense des intérêts fondamentaux ; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de course. »

A ce redoutable club des cinq peut s'ajouter la **DAS** (Délégation aux Affaires Stratégiques, qui remplace la délégation aux Études générales datant de 1964). Créée en 1992, elle n'est pas un service de renseignement à proprement parler mais elle analyse les informations fournies notamment par les services de renseignement et en tire des notes et recommandations à caractère politique, stratégique et prospectif, servant au ministre de la Défense et aux autres services de l'État. Pendant du Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) du Quai d'Orsay, elle suit les dossiers de la défense européenne et de l'OTAN, du nucléaire et des armes de destruction massive, de la défense antimissile, etc., ainsi que l'évolution des crises (Balkans, Afghanistan, Irak, Afrique). On peut également citer la **DNAT** (Division Nationale Anti-Terroriste), service de police judiciaire voué à la lutte contre le terrorisme et dépendant du Ministère de l'Intérieur ; la **Gendarmerie**, qui dépend du Ministère de la Défense et dont le maillage territorial permet de fournir des renseignements quotidiens sur tout le territoire ; la **Direction des Douanes**, dépendant du Ministère de l'Économie et des Finances, dont le rôle dans l'activité de renseignement est souvent méconnu mais néanmoins déterminant face à l'accroissement des flux financiers et commerciaux (lutte contre la fraude et les trafics illicites).

Pour coordonner l'ensemble, le **SGDN** (Secrétariat Général à la Défense Nationale), véritable agent de liaison interministériel. C'est un organe gouvernemental spécifiquement dédié au travail de coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité (coordination civilo-militaire, actualisation de la planification, réponses aux nouvelles menaces, sécurité des infrastructures vitales,...). Il préside les travaux interministériels sur la lutte contre le terrorisme nucléaire, chimique et biologique et participe à la relance de la réflexion interministérielle en matière de protection et de sécurité sur le territoire. Il adresse régulièrement aux plus hautes autorités de l'État des propositions sur ces questions. Rattaché directement à l'Hôtel Matignon, le SGDN assiste le Premier Ministre sur ces questions. Organe purement administratif, le SGDN ne dispose d'aucun poids politique dans la gestion des dossiers qui lui incombent.

Le SGDN assure le secrétariat de différents comités et conseils de défense, dont le **CIR** (Comité interministériel du renseignement), chargé d'assurer l'orientation et la coordination des activités des services qui concourent au renseignement, toujours sous l'autorité du Premier Ministre. A cette fin, le CIR assure le secrétariat des réunions interministérielles concernant le renseignement et élabore un plan national de renseignement soumis à

l'approbation du Président de la République. Il établit également, au profit des plus hautes autorités de l'État, des synthèses des renseignements et des notes d'anticipation et d'alerte.

Cet état des lieux rend manifeste deux grandes lacunes intrinsèquement liées des services de renseignement français. Le reproche le plus couramment adressé aux services de renseignement français concerne leur manque de transparence et de répartition claire des compétences. Or, dans un Etat de droit comme la France, la transparence des institutions est l'une des conditions indispensables au bon fonctionnement de la démocratie. Mais il serait inexact d'accuser comme responsable la création peu rationnelle de services au fur et à mesure des besoins. En effet, et c'est là notre seconde grande lacune, le manque de supervision, voire de contrôle, de la part des responsables politiques, tend à rendre illisibles et affranchit de toute surveillance les activités de renseignement.

Un petit tour d'horizon chez nos partenaires confirme cette carence bien spécifique à la France.

Les exemples chez nos partenaires

La France n'a toujours pas placé le renseignement au cœur de sa sécurité nationale¹⁵, alors que nos partenaires ont, pour la plupart, beaucoup mieux intégré la culture du renseignement. En conséquence, ils ont généralement bien assimilé la nécessité d'une répartition claire des compétences. Ainsi, on retrouve classiquement trois types de structures : une relative à la surveillance du territoire national (incluant souvent le contre-espionnage), une relative au renseignement militaire, et une relative à la sécurité extérieure, comme au Royaume-Uni (MI-5, DIS, MI-6)¹⁶, en Allemagne (BfV, MAD, BND)¹⁷. L'Italie a mis en place une structure binaire (sécurité intérieure et sécurité extérieure : SIN et SIE) alors que les Etats-Unis, tout en ayant la base triptyque (FBI, DIA, CIA)¹⁸, ont créé toute une

¹⁵ Jean-Claude Cousseran et François Heisbourg, « Le président, les "services" et la démocratie », *Le Monde*, 17 février 2007.

¹⁶ Le MI-5 (ou *Security Service*) est responsable de la protection du Royaume-Uni contre les menaces de sécurité nationale, le DIS (*Defence Intelligence Staff*) est responsable de l'acquisition et le traitement d'informations à destination du Ministère de la Défense, et le MI-6 (ou *Secret Intelligence Service*) est responsable des activités de renseignement et d'espionnage à l'extérieur du Royaume-Uni.

¹⁷ Le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) est l'agence fédérale chargée du renseignement à l'intérieur des frontières allemandes, le *Militärischer Abschirmdienst* (MAD) est le service de renseignement militaire, et le *Bundesnachrichtendienst* (BND) est l'agence fédérale en charge de l'acquisition du renseignement et des opérations à l'étranger.

¹⁸ Le FBI (*Federal Bureau of Investigation*) est compétent en matière de contre-espionnage, de lutte anti-terroriste et de collecte de renseignement sur le territoire américain, le DIA (*Defense Intelligence Agency*) est

nébuleuse de services de renseignement au fur et à mesure des besoins et des menaces (aujourd'hui, pas moins de 16 agences de renseignement coexistent, avec une inflation récente du fait de la menace terroriste).

La culture du renseignement chez nos alliés s'affirme également à travers la présence d'organes de coordination qui permettent de faire le lien entre ces différentes agences et le sommet de l'Etat. Aux Etats-Unis, le NSC (*National Security Council*) est chargé de conseiller et d'assister le Président pour les questions de sécurité nationale et de politique étrangère. La DIS en Italie, Direction pour l'information et la sécurité toute nouvellement créée pour remplacer le Comité Exécutif pour les Services d'Information et Sécurité (CESIS)¹⁹, fait le lien entre le Président du conseil et les services (canalisation des informations, coordination,...). Le *Joint Intelligence Committee* anglais est chargé de produire des études de haut niveau pour les Ministres et les officiels britanniques, de coordonner les travaux des différents services de renseignement britanniques et de fournir au Premier Ministre des synthèses. Contrairement aux Etats-Unis, ce comité a un caractère politique moins affirmé, car il est présidé par un militaire ou un spécialiste des renseignements.

Mais surtout, l'existence de structures spécifiques de contrôle du renseignement a à la fois permis aux responsables politiques étrangers de développer un intérêt certain pour les questions liées au renseignement (et donc une bonne connaissance du fonctionnement des services) et de les responsabiliser face à l'utilisation de ces services (reconnaissant que le renseignement fait partie intégrante du processus de décision). Ce contrôle, principalement parlementaire, est une exigence démocratique (alors que la France a souvent justifié par la « raison d'Etat » l'absence de contrôle).

En France, tentatives de réforme passées :

La réforme des « services » en France refait surface au gré des changements de majorité, des stratégies électorales et des bras de fer qui opposent tous ceux qui tentent de tirer à eux la couverture du renseignement. Quand Jacques Chirac était Premier ministre de

une des principales sources de renseignements militaires du département américain de la défense, et la CIA (*Central Intelligence Agency*) est chargée de l'acquisition du renseignement à l'étranger (notamment par l'espionnage) et de la plupart des opérations clandestines effectuées à l'étranger.

¹⁹ Le projet de réforme a été élaboré par le Copaco (Comité parlementaire de contrôle des services de renseignement), amendé par le gouvernement, et est actuellement débattu dans les chambres. Les modifications en cours concernent principalement la répartition des compétences, la coordination entre les services, l'autorité du Président du Conseil et le renforcement du CESIS, remplacé par la DIS. Les responsables de la Défense et de l'intérieur seront de nouveau les interlocuteurs directs des nouveaux SIE (Services pour l'information et la sécurité extérieure, ancien SISMI) et SIN (Services pour l'information et la sécurité intérieure, ancien SISDE).

la première cohabitation avec François Mitterrand en 1986, l'idée d'une grande direction du renseignement a déjà été avancée. Devenu Président, il s'opposa au rapprochement de la DST et la direction centrale des RG que le gouvernement Jospin avait également envisagé en 2002 au nom d'une rationalisation des moyens et d'une meilleure efficacité. Depuis plus de vingt ans, les tentatives de modernisation ont échoué, malgré la réelle nécessité de clarifier les rôles et les compétences des différents services²⁰. Les raisons de ces échecs apparaissent en filigranes à l'examen des protagonistes des propositions de loi : les rapports de pouvoir entre le législatif et l'exécutif, mais également entre le chef de l'Etat et le gouvernement, et les enjeux institutionnels qui y sont liés.

L'actuel Ministre de l'Intérieur et candidat UMP à l'élection présidentielle n'a jamais caché sa volonté d'opérer une profonde refonte des services de renseignement français. Au cours de l'examen du projet de loi de lutte contre le terrorisme, le 24 novembre 2005, Nicolas Sarkozy avait proposé d'instaurer un contrôle parlementaire des services de renseignement. Le ministre de l'Intérieur s'était engagé auprès des députés à « mettre en place un groupe de travail avec un représentant par groupe parlementaire et les chefs des services de renseignement ». Cette initiative, qui devait remédier à une lacune significative de la démocratie et de la gouvernance françaises, est restée lettre morte, comme celle d'Arthur Paecht et Paul Quilès, qui avaient déposé une proposition de loi visant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement.

Par ailleurs, en 2005, Nicolas Sarkozy avait envisagé un temps une fusion des RG (Renseignements Généraux) et de la DST (Direction de la Surveillance du Territoire), tous deux dépendant du Ministère de l'Intérieur, ou la création d'une Direction générale du renseignement intérieur, qui aurait chapeauté les deux services. Il a dû revoir à la baisse ses ambitions, le renseignement étant un outil trop sensible. Ce ne sera qu'en fait un regroupement physique à Levallois-Perret de la DST ainsi que les services nationaux de la DCRG, la DNAT (Division Nationale Anti-Terroriste) de la DCPJ (Direction Centrale de la Police Judiciaire) et l'UCLAT (l'Unité de la Coordination de la Lutte Anti-Terroriste). Ce « site pôle renseignements », annoncé en juillet 2005, a pour objectif de donner une « nouvelle dimension » à la lutte antiterroriste française et de gagner en efficacité. « Sans

²⁰ La raison à ces échecs est principalement institutionnelle, le Président acceptant mal le renforcement des pouvoirs du Parlement ou des Ministères régaliens à travers le contrôle des services secrets (comme le disait George Orwell, « Qui contrôle le passé contrôle le présent. Qui contrôle le présent contrôle le futur », 1984).

aller jusqu'à la fusion, des moyens devraient être mutualisés », comme le rappelle le rapport du Sénat sur projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme (2005-2006)²¹.

En 2006 enfin, un Projet de loi portant la création d'une délégation parlementaire pour le renseignement²² a été déposé mais n'a jamais été examiné en séance publique par les parlementaires.

Enjeux et solutions envisageables :

- Comment mieux coordonner les services de renseignement

Deux types de propositions ont vu le jour à ce sujet. D'une part, on retrouve, au sein des deux principaux partis (PS et UMP), l'idée de placer sous l'autorité directe du chef de l'Etat une structure centralisée chargée de coordonner l'action des différents services à un niveau politique, s'inspirant du Conseil National de Sécurité américain (NSC). D'autre part, François Heisbourg et Jean-Claude Cousseran plaident plutôt en faveur d'un renforcement du SGDN et CIR, en transférant le CIR (rebaptisé Conseil national du renseignement et bâti sur le modèle du *Joint Intelligence Committee* britannique) à l'Élysée²³. Ce CNR aurait ainsi « la tâche de conseiller le président en matière de renseignement et d'assurer le lien organique et opérationnel entre l'autorité de l'exécutif et les services ».

On ne peut discuter la bonne volonté des auteurs de toutes ses propositions à moderniser les services de renseignement et de coordonner leurs actions. Néanmoins, dans les deux cas, la question de la place hiérarchique (et donc du renforcement inévitable des pouvoirs de celui qui présidera l'organe de coordination) ne peut être occultée et devra donc être examinée avec soin²⁴. En d'autres termes, comment pourra-t-on gérer et justifier institutionnellement ce renforcement des pouvoirs au profit du chef de l'Etat ? En effet, l'un

²¹ Rapport n° 117 (2005-2006) de M. Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des Lois fait sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, déposé le 6 décembre 2005, <http://www.senat.fr/rap/105-117/105-1178.html>

²² Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, n° 2941, déposé le 8 mars 2006, présenté au nom de Dominique de Villepin par Henri Cuq

²³ Jean-Claude Cousseran et François Heisbourg, « Le président, les "services" et la démocratie », *Le Monde*, 17 février 2007

²⁴ D'autant plus que Nicolas Sarkozy se démarque de l'idée de "domaine réservé" : « Je conteste l'idée du domaine réservé. [...] Si le domaine réservé c'est de dire que l'on ne doit ni débattre ni rendre de comptes sur la politique étrangère, je le conteste clairement. [...] Je conteste l'idée qu'un homme, quelle que soit sa fonction, demeure «propriétaire» de cette question » (Interview en automne 2006 dans *Le Meilleur des Mondes*). Et de confirmer dans son discours sur la Défense du 7 mars 2007 : « dans une démocratie moderne ne saurait y avoir de domaines réservés, à plus forte raison quand les domaines réservés touchent à l'essentiel ».

Quant à Ségolène Royal, elle parle de « soustraire la Défense au domaine réservé pour la réintégrer dans le domaine public » (Discours de Ségolène Royal à la Maison de la Chimie, 3 mars 2007).

des paradoxes vient du fait qu'au motif d'avoir une meilleure coordination des services, et en considérant que cela ne peut se faire qu'auprès du Président de la République, chef des armées, on risque de renforcer l'interprétation de la Constitution concernant le « domaine réservé », que d'aucuns par ailleurs cherchent à remettre en cause. De plus, concernant l'instauration d'un conseil national de sécurité, il s'agit de ne pas en faire une administration de plus qui ajoutera une complexité supplémentaire à la répartition des compétences.

La fusion des services de renseignement s'inscrit quant à elle dans un souci d'économies et d'efficacité²⁵. Pourtant, Eric Denécé considère que si l'efficacité des services s'en trouvera renforcée, cela ne permettra pas pour autant de réduire les coûts²⁶. La seule approche économique ne semble donc pas très heureuse. Du reste, on ne peut traiter cette question sans considérer celle de la structure même des services, inadaptée au nouveau contexte. En effet, avant la chute du Mur de Berlin, les frontières géographiques étaient au cœur de la distinction entre affaires stratégiques et affaires intérieures. Se pose aujourd'hui, à l'heure de la mondialisation et de l'interdépendance, la question de la pertinence d'un tel découpage des services.

- Renseignement et séparation des pouvoirs

Une autre question encore moins abordée par les responsables politiques : celle des rapports entre le pouvoir judiciaire et le renseignement, face à une menace terroriste qui s'est diversifiée. En effet, la distinction entre les préoccupations stratégiques d'une part et la sécurité et l'ordre public d'autre part est dépassée : judiciaire et renseignement doivent travailler ensemble. Pour l'instant, le problème semble avoir été traité à l'envers, puisqu'au lieu d'introduire du policier et du judiciaire dans les services de renseignement, on a introduit du renseignement dans le judiciaire et le policier (comme les infiltrations ou les écoutes)²⁷. Jean de Maillard, magistrat spécialisé dans la criminalité financière, dénonce d'ailleurs le risque des dérives à ne pas réformer les services de renseignement.

²⁵ Interview de Nicolas Sarkozy, par Cécile Cornudet, Françoise Fressoz, Jean-François Péresse et Dominique Seux, « Sarkozy : Le calendrier de mes réformes », *Les Echos*, 14 février 2007.

²⁶ Cité par Jean-Dominique Merchet, « Des services de renseignement fusionnés ? », *Libération*, 20 février 2007.

²⁷ Jean de Maillard, « La nécessaire mais incertaine réforme du renseignement », <http://www.societe-de-strategie.asso.fr/pdf/agir25txt1.pdf>

- Légitimité de l'activité de renseignement et principes démocratiques : la question du contrôle parlementaire

L'exception que constitue la France à ce sujet est, on l'a vu, évidente. La France est le seul pays qui se caractérise par l'absence de contrôle, si l'on excepte le rôle très limité de l'Inspection générale de la police nationale et le vote du budget des Ministères qui abritent un service de renseignement. Il n'est prévu ni un contrôle parlementaire, ni un contrôle exercé par un juge spécialisé, ce qui pose la question de la légitimité des activités de renseignements. La création de délégations parlementaires pour le renseignement, outre le fait qu'elles permettraient d'instaurer des relations de confiance entre les services de renseignement et le Parlement, devrait également donner à ce dernier la possibilité de rejoindre ce qui est aujourd'hui le droit commun des grandes démocraties et de combler une véritable carence de notre système démocratique. Cela permettrait également aux services de mieux jouer leur rôle et d'être davantage reconnus. Ainsi auraient-ils des interlocuteurs dédiés tandis que les députés pourraient voter le budget en meilleure connaissance de cause (tout en gardant la confidentialité des informations). De plus, ces députés pourraient interpeller le gouvernement lorsque celui-ci ignore délibérément les avertissements venus des services de renseignement.

En définitive, une chose semble évidente : que ce soit la fusion de différents services ou la création d'un conseil national de sécurité, ces réformes ne pourront pas être viables sans la mise en place préalable d'un contrôle (par le Parlement ou bien par une commission spécialisée). Car il ne s'agit plus de dépanner la sécurité nationale à l'aide de simples rustines, mais d'opérer une véritable réforme de fond. Certes, les candidats des deux principaux partis ont tous deux introduit le contrôle parlementaire dans leurs projets (promesses ?) présidentiels. Encore faut-il qu'ils aient la volonté de s'y atteler une fois au pouvoir, alors que depuis plus de vingt ans, cette promesse ne s'est jamais concrétisée²⁸.

12 Mars 2007

²⁸ Les initiatives de loi les plus récentes à ce sujet sont la Proposition de loi de Paul Quilès, Arthur Paecht et alii, *Proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement*, n°1497, 1er avril 1999 et le Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, n° 2941, déposé le 8 mars 2006.