

STRUCTURES ET ÉVOLUTIONS DU RENSEIGNEMENT EN FRANCE

par

Bertrand WARUSEFEL

*Conseil en Propriété Industrielle
Secrétaire général du Centre de recherches DROIT ET DÉFENSE
Rédacteur en chef de la revue DROIT ET DÉFENSE*

La "communauté du renseignement" en France s'est constituée au fil d'une histoire commencée au lendemain de la défaite de 1870. Ses structures et les principes de son fonctionnement sont marqués, encore aujourd'hui, par les différentes étapes de son évolution :

- de 1872, date de la création du service de renseignement de l'Etat-major (appelé "Section de Statistique et de Reconnaissances Militaires") à l'affaire Dreyfus, le renseignement a été un quasi-monopole militaire, mêlant sans réelle distinction renseignement extérieur et contre-espionnage.

- le scandale de l'affaire Dreyfus, dans lequel a été fortement impliquée la Section de Statistique, a provoqué sa disparition en tant que service autonome et le transfert de ses compétences de contre-espionnage à la Sûreté générale, le deuxième bureau de l'Etat-major ne conservant qu'une mission réduite d'information à l'extérieur des frontières.

- la Première guerre mondiale a reconstitué un véritable service de renseignement militaire possédant la double fonction de renseignement et de contre-espionnage. Ce service, dépendant de l'Etat-major, mais à nouveau distinct de lui, survécut à la fin du conflit sous l'appellation officieuse de "2 bis". Parallèlement, la montée du péril allemand amena la Sûreté générale à reconstituer en 1934 un "Contrôle Général des services de la Surveillance du Territoire". Cette période de concurrence entre civils et militaires déboucha en 1939 sur une

répartition officielle des compétences en temps de paix : monopole du renseignement extérieur au 2 bis, et partage des tâches en matière de contre-espionnage entre le ministère de l'Intérieur pour "la police du contre-espionnage sur le territoire national en temps de paix" et le 2 bis responsable du "contre-espionnage en dehors des frontières" ¹.

- durant l'Occupation, plusieurs dispositifs de renseignement fonctionnèrent au profit des alliés. D'un côté, les nouveaux réseaux de résistance rattachés au B.C.R.A. de la France Libre, créé à Londres en 1940. De l'autre, l'ancien 2 bis, passé dans la clandestinité en France occupée et qui réapparut officiellement à Alger dans le sillage du Général Giraud sous la forme d'une Direction des Services Spéciaux, à laquelle était rattachée une Direction de la Sécurité Militaire, chargée du contre-espionnage. L'unification difficile de ces deux branches fut décidée par le Général de Gaulle en novembre 1943 pour donner naissance à la Direction Générale des Services Spéciaux (D.G.S.S.), à laquelle était rattachée la Direction Militaire toujours chargée du contre-espionnage.

- En novembre 1944, le gouvernement restructura ces services en trois branches :

. une Direction de la Sécurité Militaire limitée désormais à la seule protection des forces armées, et rattachée au ministre des Armées,

¹ Décret du 10 février 1939.

. une nouvelle Direction Générale des Etudes et de la Recherche (D.G.E.R.), rattachée à la Présidence du Conseil, qui remplaça la D.G.S.S. en matière de renseignement et qui incorpora l'activité de contre-espionnage extérieur exercée par l'ancienne D.S.M.,

. une Direction de la Surveillance du Territoire reconstituée au ministère de l'Intérieur, qui reçut le monopole du contre-espionnage sur le territoire national.

Cette structure ternaire est demeurée inchangée dans ses principes depuis 1944. On ne note, depuis lors, que des modifications de forme qui, sans être mineures, n'ont pas altéré la logique profonde du système : En 1946, la D.G.E.R. devint le S.D.E.C.E, ultérieurement rattaché au Ministre des Armées en 1966 après l'affaire Ben Barka ; En 1973, le Groupement des Contrôles Radio-électriques fut rattaché au S.D.E.C.E.. En 1981, la Sécurité Militaire devint la Direction de la Protection et de la Sécurité de Défense (D.P.S.D.) ; en 1982 le S.D.E.C.E devint la D.G.S.E. et la D.S.T. vit ses missions confirmées par un nouveau décret ; En 1989, un décret relança le Comité Interministériel du Renseignement (CIR), tombé en déshérence après sa création en 1962 ² ; Enfin, suite à la Guerre du Golfe, le ministère de la Défense transforma en 1992 le CERM en une véritable Direction du Renseignement Militaire (D.R.M.) et constitua un Etat-major des Forces spéciales.

Cette constitution progressive - et sous la pression des événements internationaux - de la communauté française du renseignement se solde par une répartition complexe des compétences et dissimule mal l'évolution profonde des moyens et des objectifs. Un réexamen des règles et des structures s'impose donc aujourd'hui.

2 Cf. Bernard Chantebout, *L'organisation de la Défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, LGDJ, 1967, p. 107.

I. UNE REPARTITION COMPLEXE DES COMPETENCES

La communauté française du renseignement est aujourd'hui constituée de différents services, ayant des rattachements administratifs différents (Défense, Intérieur, Premier Ministre). Entre eux, existe une répartition complexe des compétences, héritée de l'histoire et qui ne repose que partiellement sur les textes statutaires.

Quatre distinctions complémentaires structurent cette répartition des rôles :

1.1. La distinction entre civils et militaires

Cette distinction est apparue la première après le scandale de l'affaire Dreyfus et la révélation du rôle anti-démocratique joué par certains officiers du Service de Renseignement militaire. En confiant une responsabilité importante aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, l'Etat républicain s'assure d'un meilleur loyalisme, se protège des risques de dérive prêtée à l'institution militaire et dispose de deux sources de renseignement et d'action indépendantes l'une de l'autre, tant statutairement que culturellement. C'est toujours le cas aujourd'hui. Bien que la D.G.S.E. comporte un nombre croissant d'agents civils et travaille "*au profit du Gouvernement*" ³, ce service est sous la tutelle du ministre de la Défense et conserve encore largement une culture et des structures d'origine militaire. Il s'oppose donc en cela à la culture policière civile de la D.S.T..

1.2. La distinction territoriale

Après la Première guerre mondiale, la distinction civil/militaire qui avait engendré une concurrence parfois difficile à gérer fut renforcée territorialement : les civils travaillent sur le seul territoire national alors que les militaires se voient réserver l'action hors des frontières. La règle est toujours actuelle : les textes d'organisation limitent la D.S.T. à une intervention "*sur*

3 Décret du 2 avril 1982.

le territoire de la république française"⁴ tandis que la D.G.S.E. travaille "hors du territoire national".

Mais, pour autant, la distinction n'est plus aussi parfaite dans la pratique. Un service 100% militaire comme la D.P.S.D. agit principalement sur le territoire national (il ne sort des frontières que pour suivre les forces dans des opérations extérieures). Le SDECE a plusieurs fois été mis en cause pour ses activités clandestines sur le territoire national (par exemple, dans l'affaire Ben Barka). Et, si la DST n'a jamais obtenu le droit d'implanter des agents dans les postes diplomatiques⁵, elle a pris l'habitude de travailler directement avec des services étrangers (notamment dans le cadre de la lutte anti-terroriste⁶). Mieux, l'affaire Farewell a montré que la DST n'a pas hésité à retourner et à manipuler à Moscou un officier supérieur du KGB, violant ainsi de manière caractérisée les prérogatives du SDECE en matière de contre-espionnage extérieur⁷. Si répartition territoriale il y a, elle demeure donc largement imparfaite.

1.3. La distinction juridique entre les moyens légaux et illicites

La différenciation géographique se double d'une distinction juridique : sur le territoire national, l'action de renseignement et de contre-espionnage doit respecter l'Etat de droit et demeure soumise aux règles de la procédure pénale ; à l'extérieur, l'intervention est, soit couverte par les usages diplomatiques, soit totalement clandestine. Mais, là encore, l'évolution des choses a compliqué ce schéma d'apparence simple.

4 Décret du 22 décembre 1982.

5 Roger Wybot, fondateur de la DST moderne, souhaitait obtenir ce droit, à l'instar du FBI américain. Cf. Philippe Bernert, *Roger Wybot et la bataille pour la DST*, Presses de la Cité.

6 Cf. le rapport sénatorial sur la lutte contre le terrorisme, dit "Rapport Masson", *Document Sénat*, n° 322, 17 mai 1984, p. 125.

7 Cf. sur ce point, les vives critiques de Pierre Marion, ancien patron de la DGSE, dans son ouvrage, *La mission impossible - A la tête des services secrets*, Calmann-Lévy, 1991, p. 57 à 64.

Certains aspects de la recherche du renseignement intérieur échappent malgré tout aux règles légales (c'était le cas des écoutes téléphoniques jusqu'à la loi du 10 juillet 1991) tandis que le développement du droit international (et, en Europe, du droit communautaire) rend difficile l'exercice par un Etat démocratique d'actions illégales sur le territoire d'un autre Etat. Rappelons-nous, par exemple que dans l'affaire Greenpeace, les services de police français ont dû collaborer avec les néo-zélandais pour rechercher les auteurs français de l'attentat qui furent contraints de se cacher dans leur propre pays.

1.4. La distinction fonctionnelle entre renseignement extérieur et contre-espionnage

A tout cela s'est surajoutée la distinction entre renseignement extérieur et contre-espionnage. C'est à la veille du conflit mondial qu'a été réellement défini en France le contenu du contre-espionnage (sous ses différentes formes : offensif, défensif, répressif)⁸ qui se distingue dans ses finalités de celles du renseignement extérieur. Mais cette distinction s'est heurtée à une contradiction opérationnelle : si les objectifs diffèrent, une partie des moyens sont communs, à savoir la surveillance et l'infiltration des sources d'information adverses. D'où, à la Libération, la répugnance française à séparer complètement les deux domaines, ce qui conduisit alors à privilégier l'unité SR/CE au sein du service de renseignement extérieur (DGER) au détriment de l'unité du contre-espionnage, éclaté depuis 1944 entre trois services (DGER, DST, DSM).

Telle qu'elle apparaît aujourd'hui, l'organisation du renseignement en France s'avère donc complexe et caractérise la situation française par rapport, notamment, aux organisations britanniques et américaines correspondantes :

- la France se distingue de la Grande-Bretagne par l'absence d'un service spécialisé dans le renseignement élec-

8 Cf. notamment, le témoignage de Paul Paillolle (ancien responsable du CE au 2 bis) dans son ouvrage, *Services Spéciaux - 1935/1945*, Robert Laffont, 1975, p. 72 et 113.

tronique (le GCHQ, alors que les moyens français sont dispersés), par un éclatement plus prononcé du contre-espionnage et par le fait que la DST est à la fois un service de renseignement et un service de police judiciaire, alors que le MI5 n'a aucune fonction policière (il était même juridiquement clandestin jusqu'au Security Service Act de 1989) et fait appel pour les procédures judiciaires à la Special Branch de Scotland Yard.

- par rapport aux Etats-Unis, l'on constate une double différence : dans le renseignement extérieur, une concurrence forte entre services (CIA, NSA, DIA, services des Armées, State Department) qui contraste avec le quasi-monopole de la DGSE ; en matière de contre-espionnage, le fait que le service de police compétent sur le territoire national n'est pas un organisme spécialisé (comme la DST) mais la police fédérale elle-même (le FBI, qui n'y consacre qu'une part modeste de son activité).

Mais la complexité des règles du jeu de la communauté française du renseignement est apparue de plus en plus clairement face aux évolutions de ses moyens et de ses objectifs.

II. L'EVOLUTION DES MOYENS ET DES OBJECTIFS

Si l'organisation du renseignement n'a pas beaucoup évolué depuis cinquante ans, il n'en va pas de même pour le contexte technique et politique dans lequel s'est inscrit son action.

2.1. L'évolution des moyens du renseignement

Cette évolution des moyens tient essentiellement à l'essor des systèmes de communication et à l'émergence d'une "société d'information". Ce phénomène majeur a eu un double impact sur les méthodes et sur les outils du renseignement :

. l'interception des communications (COMINT) et de tous les signaux engendrés par les dispositifs électro-

niques (ELINT), renforcée par les outils d'observation spatiale, est devenue un moyen très efficace de renseignement (absence de source humaine fragile et dangereuse, possibilité d'écoute à grande distance, discrétion, ...). D'où la constitution de grandes agences spécialisées à l'étranger (NSA, GCHQ) et, en France, le rattachement du GCR au SDECE en 1973, puis - récemment - certains efforts de remise à niveau de nos moyens techniques. D'où aussi, la nécessité de renforcer parallèlement nos moyens de protection contre les agressions électroniques et informatiques adverses, ce qui a abouti en 1986 à la réorganisation des moyens gouvernementaux de cryptologie défensive et de sécurité informatique, avec la création de la DISSI et du SCSSI⁹.

. dans la société moderne d'information et de communication, la part de la recherche ouverte augmente considérablement (d'où la création en 1960 de l'infraction d'"espionnage ouvert"¹⁰), ce qui impose la réorientation de certaines ressources vers cette forme de renseignement (suivi des médias, sensibilisation, contact avec les milieux journalistiques et universitaires, ...). Mais avec deux risques : d'une part, les "fuites" possibles d'informations secrètes vers les médias et l'opinion publique ; d'autre part, une désinformation, volontaire ou involontaire, engendrée par la sur-information.

2.2. Le développement de nouvelles menaces

Parallèlement à l'évolution des moyens, le renseignement a dû faire face à de nouvelles menaces :

. dès que se sont estompés à la fin des années soixante les aspects les plus "chauds" de la guerre froide, la compétition économique et technologique

9 Cf. Bertrand Warusfel, "Sécurité informatique et défense : la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information" *Défense nationale*, février 1987. Et sur la nouvelle réglementation de la cryptologie, *Droit et Défense*, n°93/1, p. 67.

10 Article 74 du Code pénal.

internationale est devenue un enjeu de la sécurité des Etats et des grandes régions économiques. D'un côté, une forte concurrence s'est installée entre pays industrialisés, du fait de la montée en puissance du Japon et de la fin du système monétaire de Bretton-Woods. De l'autre, la rivalité Est-Ouest s'est transformée en une course à la technologie militaire et a provoqué chez les Soviétiques un effort intense de détournement de technologie sensible à double usage. Le renseignement et le contre-espionnage économique et technologique sont donc devenus de nouveaux domaines d'activité pour des services peu préparés, par culture et par recrutement, à ce type de missions. Et le mouvement mondial de dérégulation économique engagé dans la décennie quatre-vingt a encore renforcé cette tendance ¹¹.

. l'effort de certaines forces politiques du Tiers-Monde pour contourner l'ordre mondial bipolaire et les nouvelles facilités de la technique et des communications (notamment aériennes) a engendré un développement des actes de terrorisme. Au fur et à mesure que ces agissements se sont attaqués aux intérêts occidentaux, cette menace a été prise en compte par les services de sécurité. Mais sa nature même a perturbé leur *modus operandi* traditionnel : mélange entre logique de renseignement clandestin et travail de police criminelle, violation constante de la distinction entre territoire national et étranger, irruption de l'opinion publique et des médias dans le jeu.

En France, la prise en compte de ces deux menaces nouvelles s'est effectuée dans la précédente décennie. Elle a notamment donné à la DST une nouvelle légitimité, puisque ce service s'est fortement impliqué dans le contre-espionnage technologique (suite à l'affaire Farewell entre 1979 et 1981), puis dans la lutte anti-terroriste ¹². Mais

11 Cf. Bertrand Warusfel, "Economie et défense en Europe", *Administration*, n° 154, janvier/mars 1992, p. 52 et s.

12 Sur cette "montée en puissance de la DST", voir notamment le chapitre ainsi dénommé dans Jacques-Marie Bourget & Yvan Stepanovitch, *Des affaires très spéciales*, Pion, 1986, p. 169 et s. ; voir aussi "Services secrets contre

ce fut aussi l'obligation pour les services de renseignement de travailler avec d'autres organismes de sécurité publique, jusqu'alors peu ou pas intégrés à la communauté du renseignement : les RG, les Douanes (pour les trafics de technologie sensibles, et la drogue), la PJ (pour les actions terroristes), la gendarmerie (gendarmerie départementale et GIGN).

2.3. Les conséquences de la disparition brutale de l'URSS

Toutes ces évolutions ont été accentuées par la fin de l'URSS. Les événements intervenus entre 1989 et 1991 sont trop connus pour être longuement rappelés ici. Contentons-nous d'en indiquer quelques unes, à notre avis, les incidences directes sur le système français de renseignement :

. la fin d'une logique de pensée et de comportement, dont les règles et les rites avaient été codifiés progressivement au fil de quarante années d'affrontement avec les services du bloc soviétique ;

. la transformation des relations avec la communauté américaine du renseignement qui a perdu la justification officielle de sa suprématie sur les autres services occidentaux (jusqu'alors mis en tutelle pour raison de guerre froide) mais qui reste le seul outil de renseignement organisé à l'échelle mondiale et se reconvertisse vers la compétition économique et industrielle à l'encontre de ses anciens alliés ;

. le passage au premier plan des nouvelles menaces, déjà connues, mais désormais considérées comme des priorités : le terrorisme, la prolifération d'armes non conventionnelles ¹³, les flux migratoires ¹⁴ le trafic de stupé-

terroristes", *L'Express*, 12 juin 1987, p. 96.

13 Cf. Bertrand Warusfel, "Transferts internationaux de technologie et risques de prolifération" *Stratégique*, n°50, FEDN, 2ème trimestre 1991, et "La prolifération des technologies sensibles vers le Sud : menaces et perspectives de contrôle", *Cultures et Conflits*, n°2, L'Harmattan, 1991, p. 57 et s..

14 La Police de l'air et des frontières (PAF) va, par exemple, être transformée en une direction autonome chargée de la

fians ou les activités du crime organisé. Il est ainsi intéressant de noter, à ce sujet, la convergence d'analyse entre deux anciens responsables de la DGSE : l'Amiral Lacoste, qui dénonce "les mafias contre la démocratie"¹⁵ et Claude Silberzahn qui, dans son discours de départ, a stigmatisé "la quête effrénée de l'argent" et "la corruption"¹⁶.

plus indirectement, les analyses géopolitiques et géo-économiques les plus récentes font apparaître le recul du pouvoir des Etats au profit d'acteurs non-étatiques plus mobiles et plus insaisissables (lobbys, mafias, milices, ONG, sectes, firmes transnationales, ...), ce qui induit de nouveaux modes de comportement internationaux et de nouveaux types de conflictualité¹⁷. Ces nouveaux acteurs, ces "zones grises"¹⁸, deviennent les nouvelles cibles du renseignement, ce qui oblige les services à adapter encore plus profondément leurs méthodes et leurs outils¹⁹.

III. LE NECESSAIRE REEXAMEN DES REGLES ET DES STRUCTURES

Héritier d'une organisation qui s'est mise en place entre 1872 et 1944 mais confronté à une transformation radicale de ses moyens et de ses objectifs, le renseignement français apparaît - malgré les retouches récentes - en attente d'un nouveau cadre conceptuel et juridique.

lutte contre les flux migratoires clandestins.

15 Pierre Lacoste, *Les mafias contre la démocratie*, J-C Lattès, 1992.

16 *Le Monde*, 9 juin 1993.

17 Cf. Bertrand Warusfel, "Nouvel ordre mondial, acte II", *Politique Internationale*, n°60, été 1993, p. 366 et s. ; également Didier Bigo, "Les conflits post bipolaires : dynamiques et caractéristiques", *Cultures et Conflits*, n°8, L'Harmattan, hiver 1992-1993, p. 3 et s..

18 Sur ce concept de "zone grise", cf. Xavier Raufer, "Zones grises : la menace", *Le Débat*, janvier-février 1992, et dans le même numéro de cette revue, Rémy Pautrat, "Le renseignement aujourd'hui, ou les nouveaux moyens de la puissance", p. 156.

19 Sur la prise en compte de l'évolution des menaces et des acteurs par les responsables de renseignement, cf. Jacques Fournet, "Actualité et perspectives du contre-espionnage", *Administration*, op. cit., p. 66 et s. et l'interview de C. Silberzahn, *Le Monde*, 31 mars 1993, p. 18.

3.1. Organiser l'indispensable coordination

La première urgence réside dans la coordination des moyens de renseignement. C'est un thème éternel mais qui a pris ces dernières années une acuité plus grande. Non que les relations inter-services se soient réellement dégradées : au contraire, certains estiment que des améliorations ont été réalisées et que la re-création du Comité interministériel du Renseignement en 1989²⁰ a permis au Premier ministre de prendre un minimum d'initiatives en la matière. Mais beaucoup reste à faire si l'on compare la France aux situations étrangères (aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni notamment) et si l'on prend la mesure des enjeux contemporains.

Le nouvel état de la menace brouille les distinctions classiques entre national et international, ou entre action de police et mission de défense. Le terrorisme en a fourni un exemple typique, à tel point qu'un organisme comme la DST a hésité à s'engager sur ce terrain qui lui paraissait éloigné de ses missions traditionnelles²¹. Le caractère hybride des menaces terroristes a rendu indispensable la coordination des informations non seulement entre les services de renseignement proprement dit mais aussi avec d'autres services de sécurité publique. La création du Bureau de Liaison Anti-Terroriste (BLAT), puis du Secrétariat d'Etat à la Sécurité Publique et de la Cellule anti-terroriste de l'Elysée ont été les premières réponses à ce besoin mais ont rapidement montré leurs limites, dans la mesure où ces institutions mirent en lumière la mauvaise volonté des services et l'incapacité du gouvernement à leur imposer des règles de coopération loyales et opérationnelles²².

20 Décret du 20 avril 1989, abrogeant et remplaçant le décret du 17 octobre 1962.

21 Cf. notamment les propos de Marcel Chalet, ancien directeur de la DST dans son livre d'entretien (avec T. Wolton) *Les visiteurs de l'ombre*, Grasset, 1990, p. 231 et 251 ; voir aussi, *L'Express*, op. cit..

22 Pour une analyse critique des essais de coordination anti-terroriste, voir le Rapport Masson, op. cit., p. 159 à 166 ; voir aussi Jean Guisnel et Bernard Violet, *Services Secrets - Le*

Cette coordination, toujours difficile, paraît cependant indispensable dans quelques domaines-clés :

. le contre-terrorisme, où après les errements de 1981-1982, des outils mieux étudiés se sont avérés relativement efficaces, tels l'UCLAT au niveau opérationnel et au niveau politique, le CILAT. Mais ce dispositif spécialisé peut-il être durablement conservé en l'état et séparé des autres aspects du contre-espionnage et du renseignement extérieur, alors même que l'analyse montre que le terrorisme a de nombreuses interfaces avec les affrontements politiques et ethniques, la criminalité organisée, les trafics d'armes, de drogue et de technologies sensibles ?

. le renseignement électronique qui reste en France un domaine excessivement éclaté. Si la DRM regroupe désormais l'essentiel des moyens d'interception des Armées, la DGSE dispose du GCR, la DST possède ses propres centres d'écoutes de la PCR (Police des Communications Radio-électriques) et travaille sur les risques de piratage informatique, tandis que le Premier ministre conserve la responsabilité du chiffre défensif (SCSSI, jusqu'en 1973 lié au GCR) et du Groupement Interministériel de Contrôle (GIC). Cette situation, qui reflète le désir des services de disposer de leurs sources techniques propres, nuit non seulement à la coordination et au recoupement du renseignement d'origine électronique, mais aussi à la cohérence et à la qualité des infrastructures (du fait notamment de l'absence de moyens budgétaires communs).

. le renseignement économique et technologique est, quant à lui, un domaine dans lequel aucun réel effort de centralisation n'a été tenté, sauf - peut-être - à l'occasion du Plan national de renseignement. Dans ce secteur, aucun des deux principaux services n'a encore de fortes compétences, malgré la création d'une cellule spécialisée à la DGSE en

1982²³ et le fait que la DST dispose d'un conseiller militaire et scientifique, issu de la DGA, et a développé une action importante de "protection du patrimoine national" auprès du milieu industriel²⁴. Pour le reste, le savoir-faire paraît éclaté entre différents services et organismes dépendant des ministères des Finances, de l'Industrie, de la Recherche, du SGDN ou de grands services publics (CEA, CNRS, INSEE, ...).

. la lutte contre le trafic de stupéfiants, qui atteint aujourd'hui les dimensions d'un problème de sécurité nationale, connaît aussi un éparpillement similaire des moyens et services.

Cette nécessité d'une coordination globale du renseignement recueille l'assentiment de la grande majorité des anciens responsables de services²⁵ et, semble-t-il, des récents gouvernements qui ont chacun voulu faire un pas dans cette direction : le gouvernement Chirac avec le Conseil de Sécurité Intérieure, le gouvernement Rocard avec le CIR, ou encore le gouvernement Cresson qui avait en projet une centralisation de la veille et du renseignement technologique.

Reste à trouver les formes de cette coordination renforcée. Si l'on désire aller au-delà de simples réunions officieuses (qui ne fonctionnent bien qu'en temps de crise ou dépendent trop de la personnalité de leur animateur²⁶) et si l'on ne

23 Cf. l'interview de P. Marion, *Le Figaro*, 14/15 septembre 1991. Plus récemment, la presse s'est faite l'écho des difficultés de coopération entre la DGSE et les industriels en matière de renseignement économique (*Le monde*, 20 janvier 1993).

24 Cf. l'exposé du Commissaire Caretto au colloque du Centre Droit et Défense, cité dans *Industrie, Technologie et Défense* (sous la direction de Bertrand Warusfel), Centre Droit et Défense/Documentation Française, 1993, p. 140 et 143.

25 MM. de Marenches, Marion, Lacoste, Chalet, Pautrat, Mermet se sont prononcés, d'une manière ou d'une autre, pour un renforcement de la coordination entre services.

26 Comme ce fut le cas pour le préfet Doustin, ancien directeur de la DST, qui organisait un suivi périodique des affaires de renseignement à Maignon lorsqu'il était directeur de cabinet de R. Barre (cf. M. Chalet & T. Wolton, op. cit., p. 287).

pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand, La Découverte, 1988, p. 217 à 221.

va pas jusqu'au Conseil national de sécurité (qui bousculerait trop l'équilibre constitutionnel et où il serait difficile de faire siéger ensemble ministres et chefs de service), seuls deux formules paraissent envisageables :

. la plus légère consisterait en la nomination d'un coordinateur du renseignement, ayant des prérogatives hiérarchiques supérieures à celle du conseiller technique aux questions de sécurité, qui existe traditionnellement au cabinet du Premier ministre. Ce coordinateur serait l'interlocuteur quotidien des services et assurerait la permanence du dispositif intergouvernemental mis en place autour du CIR. La question a été posée, notamment par M. Pautrat²⁷ de savoir si ce coordinateur ne devrait pas être placé auprès du Président de la République, plutôt qu'auprès du Premier ministre. Pour notre part, il nous semble que l'expérience de la cellule anti-terroriste de 1982 montre que l'appareil très politique et très resserré de l'Élysée convient mal à l'exercice permanent de coordination du renseignement. Et confier au Premier ministre un rôle actif en matière de renseignement correspondrait à la mise en oeuvre pleine et entière de l'esprit et de la lettre de l'Ordonnance de 1959.

. mais si l'on souhaite que cette coordination ne se limite pas à l'orientation et à l'arbitrage entre les services, mais soit l'occasion d'une véritable synthèse opérationnelle de l'information, il conviendrait de créer une véritable cellule de coordination du renseignement, disposant (comme l'UCLAT dans le domaine du terrorisme) d'une petite équipe de fonctionnaires détachés des différents services, auxquels pourraient s'ajouter quelques analystes. Cette cellule pourrait, par exemple, trouver sa place au sein du SGDN, organisme du Premier ministre dont chacun s'accorde à penser que son rôle en matière de renseignement a été jusqu'à aujourd'hui insuffisant²⁸.

27 R. Pautrat, op. cit., p. 158.

28 B. Chantebout, op. cit., p. 107 ; voir aussi J. Guisnel & B. Violet, op. cit., p. 133 à 141.

3.2. Un réexamen de la structure des services

La relative unanimité sur la coordination n'est plus de mise lorsque l'on parle de l'organisation des services, que beaucoup considèrent comme très difficile à faire évoluer. On peut cependant relever quelques exemples qui prouvent que le réexamen des structures a cessé d'être un tabou et pourrait s'avérer souhaitable à moyen terme.

On peut, par exemple, s'interroger (comme l'a fait Pierre Marion²⁹) sur la pertinence du maintien du rattachement de la DGSE au ministre de la Défense. Cette tutelle a toujours été équivoque. Soit elle signifie que, conformément à la doctrine traditionnelle, le renseignement demeure intrinsèquement un monopole militaire³⁰, ce qui apparaît en contradiction avec le concept officiel de défense nationale et ne peut que renforcer les conflits culturels avec la DST. Soit, la DGSE est véritablement un outil gouvernemental au statut civil et, dans ce cas, sa présence dans le ministère de la Défense ne peut que créer, à l'avenir, des problèmes de frontières avec la récente DRM qui cherche légitimement à devenir le pôle de référence du ministère en matière de renseignement. A l'inverse, son retour sous la tutelle de Matignon serait compatible avec le renforcement des pouvoirs de coordination du Premier ministre évoqué plus haut.

D'autres spécialistes et anciens responsables des services ont, pour leur part, proposé des regroupements fonctionnels spécialisés. C'est le cas du préfet Pautrat, ancien directeur de la DST, qui s'est prononcé pour la création d'une structure unique dédiée au renseignement électronique³¹, homologue de la NSA et du GCHQ. Il en va de même pour la proposition faite il y a quelques années par Alexandre de Marenches de rattacher à la DST la direction du

29 Pierre Marion, "Renseignement et services secrets : la grande défaillance", *Le Figaro*, 19 juillet 1991.

30 Dans ce sens, Pierre Nord (ancien officier du 2 bis) dans *L'actuelle guerre secrète*, Encyclopédie Planète, 1967, p. 242 à 244.

31 Rémy Pautrat, op. cit., p. 159.

contre-espionnage de la DGSE afin de revenir à l'unicité originelle du contre-espionnage ³².

Il faut aussi citer, pour mémoire, le projet du ministère de l'Intérieur qui visait à rapprocher - ou à fusionner - la DST et les Renseignements Généraux, pour constituer une vaste Direction générale de la Sécurité Intérieure ³³. Finalement ajournée, cette tentative de réforme des services dépendant du Ministère de l'Intérieur témoigne néanmoins de l'atténuation des différences, en termes de méthodes et d'objectifs, entre menaces intérieures (du domaine des RG) et d'origine extérieure (compétence de la DST).

Enfin, les connaisseurs des questions d'"intelligence économique" soulignent fréquemment qu'il manque en France une institution capable de créer le lien indispensable entre la collecte du renseignement économique ouvert (via les industriels, les missions d'études, les chambres de commerce, les postes d'expansion économique, ...) et le monde du renseignement.

3.3. Le contrôle démocratique des activités de renseignement

Favoriser la coordination et réformer les structures ne peuvent cependant faire oublier une troisième exigence, jusqu'alors occultée en France : le contrôle démocratique des activités de renseignement. Toujours refusé au nom de l'efficacité des services, l'inexistence de ce contrôle a pour conséquence périodique des "affaires" scandaleuses déclenchées par des fuites et alimentées par la presse. Ces scandales (Ben Barka, les micros du Canard Enchaîné, Greenpeace, l'affaire Doucé, ...) discréditent le travail accompli par ailleurs et offrent périodiquement au grand public l'image de services agités de querelles intestines ou de pulsions anti-démocratiques et échappant à toute maîtrise de leur hiérarchie.

³² Christine Ockrent & Alexandre de Marenches, *Dans le secret des princes*, Stock, 1986, p. 308.

³³ Cf. *l'Express*, 17 juin 1993, p. 54 et *Le Figaro*, 26/27 juin 1993, p. 7.

L'Etat républicain se trouve alors parfois contraint à improviser, dans l'urgence et *a posteriori*, un simulacre de contrôle qui ne fait que souligner la regrettable absence de mécanismes légaux et permanents. Le "rapport Tricot", diligenté par le Premier ministre durant l'été 1985 pour faire pièce au début du scandale Greenpeace, a été, d'une certaine façon, exemplaire : un haut fonctionnaire prestigieux transformé en enquêteur de police pour accréditer une version édulcorée et peu crédible des faits qui sera démentie quelques semaines plus tard.

Instituer un mécanisme de contrôle permanent des activités de renseignement et d'action clandestine ne doit donc pas être considéré comme une revendication "subversive" visant à saper la légitimité des services. Il s'agit, simplement, d'une nécessité juridique et politique reconnue dans de nombreux pays démocratiques (les Etats-Unis, l'Allemagne, le Canada et - pour partie - la Grande-Bretagne) et qui doit s'intégrer dans la logique plus vaste du développement des "nouveaux droits des citoyens" (Informatique et libertés, droit d'accès aux documents administratifs, motivation des actes administratifs, médiateur, ...). Par ailleurs, ce contrôle donnerait au gouvernement, parallèlement aux mécanismes de coordination évoqués plus haut, un moyen de s'assurer de la loyauté des services et de la bonne exécution de ses consignes.

On peut penser à plusieurs formes pour exercer un tel contrôle. Il importe simplement qu'il repose sur une base légale définissant clairement ses modalités et ses limites et qu'il soit effectué dans des conditions de totale indépendance. Dans plusieurs pays, la solution du contrôle parlementaire s'est imposée comme la plus démocratique. Mais en France, malgré diverses propositions en ce sens (notamment après les affaires Ben Barka et Greenpeace), cette idée n'a jamais réellement progressé, étant donné le peu de poids conféré aux commissions parlementaires sous la

Vème République et les sévères limitations qui leur sont imposées en matière de secret de défense ³⁴.

Il se peut que la solution doive être trouvée ailleurs. Ce pourrait être dans un système proche de celui des "autorités administratives indépendantes", pratique proprement nationale largement utilisée pour la protection des nouveaux droits des citoyens. Qu'il s'agisse de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) ou de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), ces instances constituent des forces de dissuasion et une voie de recours dans des domaines sensibles pour le respect de la démocratie. Plus qu'une simple commission administrative, moins qu'un vrai juge, ces instances tierces ont su concilier leur mission avec le respect des exigences de défense et de sécurité (notamment en matière de protection du secret ³⁵). Et la nouvelle Commission Nationale des Interceptions de Sécurité montre que, contrairement à ce que beaucoup prétendaient, un contrôle serein et efficace peut s'effectuer dans un domaine aussi sensible que celui des écoutes téléphoniques (qui met en cause à la fois la sécurité nationale et le respect de la vie privée) ³⁶.

Produit d'une histoire centenaire qui a suivi de près tous les accidents du siècle, la communauté française du renseignement obéit à des règles d'organisation et de fonctionnement qui, par bien des aspects, se révèlent décalées par rapport à l'évolution des menaces et des moyens. Cet écart devrait s'accroître à l'avenir car la dimension européenne va interférer progressivement avec le domaine jusqu'alors purement national du

34 Cf. l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, modifié par la loi du 19 juillet 1977 et la loi du 20 juillet 1991.

35 Cf. l'article 39 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (et son décret d'application du 28 décembre 1979), ou encore l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

36 Cf. Commission Nationale des Interceptions de Sécurité, *Premier rapport d'activité*, Documentation Française, 1993.

renseignement. Cette "européanisation" partielle pourrait se manifester de différentes manières : la coopération policière au sein de l'espace Schengen (dans laquelle il va être difficile de maintenir un cloisonnement entre sécurité intérieure et extérieure), le partenariat européen en matière d'observation spatiale (Hélios et le centre satellitaire de l'UEO), les retombées en matière de renseignement tactique du futur Eurocorps, ou encore, les projets de coopération administrative et douanière en ce qui concerne la lutte contre les proliférations et le contrôle des exportations de technologies sensibles ³⁷.

Dans un contexte international où la montée de nouveaux périls va de pair avec la remise en cause de nombreux aspects de la souveraineté étatique, il est indispensable que la France se prépare à remodeler profondément son appareil de renseignement et de contre-ingérence.

B.W.

37 Cf. notamment l'article 12 du projet de règlement CEE du 31 août 1992 relatif au contrôle à l'exportation de certains biens et technologies à double usage et de certains produits et technologies nucléaires (COM(92)317 final, JOCE du 30 septembre 1992 n°C253/13).