

SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ET POUVOIR POLITIQUE

Bernard ASSO

*Professeur des facultés de Droit à l'Université de Nice Sophia Antipolis,
CERDACFF*

Les princes avaient su se poser les questions éternelles de tout garant de la survie des peuples confiés à leur gouvernement :

Que pensent mes adversaires ?
Que préparent-ils contre moi ?
Que préparer contre eux ?
Ont-ils des amis dans mon entourage ?
Que faire pour les repérer ?
En un mot :
Quelle est la force de mes ennemis et que projettent-ils contre les miens ?
Que faire pour les affaiblir ?

Aussi la complicité entre le pouvoir politique et le renseignement est aussi vieille que la mémoire des hommes.

Jusqu'à une époque récente, l'espionnage fut une activité étroitement liée à l'art militaire. Les rois le vivaient comme tel, Napoléon maintint cette tradition. La République, une fois stabilisée, sera perplexe.

Toute l'histoire récente des services français sera dominée par cette incompréhension et cette distance. Et si certains princes républicains ont eu pour eux des attentions, il n'est pas sur qu'ils aient contribué à rehausser leur prestige, tant il est vrai que parfois ils furent utilisés au bénéfice de stratégies partisans et non pas toujours dans l'intérêt national.

La fusion avec le pouvoir politique sera le fait de la monarchie et surtout de l'Empire. La République sera méfiante.

La République des Ducs, encore inspirée par l'Empire, par les royalistes et les bonapartistes, fut attentive aux affaires militaires, la méfiance l'emportera après l'affaire Dreyfus.

Cette méfiance se manifestera par une absence de moyens, par une distance prise par le personnel politique à l'égard des services, laissant à l'armée le soin d'être en charge du renseignement extérieur.

Pourtant, pendant les années 30, années cruciales s'il en fut, le personnel politique ne se préoccupa que peu des informations recueillies par les services. « À quoi servons nous ? » s'écrira le Colonel Rivet, responsable du 2^e bureau, dans ces moments déterminants.

Les hommes politiques de cette période raisonnaient sur la politique étrangère en termes de politique intérieure.

La guerre va changer les esprits même si le gouvernement de Vichy fut à l'origine de l'étatisation des polices municipales et à la naissance d'une structure policière centrale.

Après le débarquement en Algérie, l'opposition entre le Général De Gaulle et le Général Giraud annonce les prémisses de la querelle entre civils et militaires sur la question des services spéciaux.

Pour le général Giraud, ils « appartiennent à l'autorité militaire » alors qu'ils sont « d'essence gouvernementale » pour le Général de Gaulle.

Lors du conseil des ministres du 28 décembre 1945, il fut décidé de dissoudre la Direction générale des études et recherches pour la remplacer par le service de documentation extérieur et de contre-espionnage (SDECE). Maintenu sous le contrôle des services du président du Conseil et sous la direction du Colonel Dewavrin, le SDECE est chargé du renseignement à l'étranger et du contre-espionnage.

Constitué en majorité de militaires, de socialistes et de gaullistes, le SDECE apparaît comme l'héritier du BCRA.

Le 7 mai, afin de clarifier les attributions du SDECE en matière de contre-espionnage, l'instruction 525, signée du directeur adjoint de ce service, le Colonel P. Fourcaud, précise que le SDECE « dirige à l'échelon gouvernemental la recherche, la centralisation et l'exploitation de tous les renseignements de contre-espionnage ; exerce le contre-espionnage à l'étranger, y compris en territoires occupés, et assure le maniement exclusifs des agents doubles et la direction de l'intoxication ; informer la Présidence du gouvernement, l'état-major général de la défense nationale et les ministères intéressés sur les ingérences et l'espionnage étranger ».

Le 1^{er} septembre, le bataillon de choc aéroporté voit le jour.

Le 31 janvier 1948, le Service de sécurité des forces armées (SSFA) se substitue aux services de sécurité militaire, navale et aérienne, sous l'autorité directe du ministre des armées.

À l'automne 1949 éclate l'« affaire des généraux ». Les guerres de colonisation poussent alors l'armée à reprendre la main en Indochine.

La question algérienne va redéfinir les lignes de force.

Le Général Challe décrira l'existence d'un conseil de guerre restreint qui avait été constitué auprès du Président du Conseil : le War Room.

Il est paradoxal de constater que cette IV^e République où « aucune autorité politique – La France vivant en crise ministérielle un jour sur neuf – n'avait jugé bon de s'occuper des services spéciaux » créa une institution, aussi étonnante qui lui survécut.

La IV^e République sombrera en Algérie.

La V^e République reconstituera l'unité de commandement politique entre le pouvoir et les services de renseignement.

Le 8 janvier 1959, M. Debré est nommé Premier ministre. La veille, le Général de Gaulle a signé l'ordonnance 59-147 sur l'organisation générale de la défense. L'article 13 précise que « sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignements sont assurés par un Comité interministériel du renseignement (CIR) ».

Dès 1958, le Général de Gaulle convoqua le Conseil supérieur du renseignement. C'était la première fois que cette instance se réunissait depuis sa création ! Ce fut aussi la dernière fois.

Désormais, les services secrets relèveront directement du chef de l'État ou indirectement par le biais du Premier ministre ou de J. Foccard, Secrétaire général aux affaires malgaches.

Quant à C. Melnik, il fut chargé par le Premier ministre de coordonner l'action des services secrets et celles des services de police.

Le Général Grossin et Melnik avaient pensé qu'une fois la guerre d'Algérie achevée, il aurait fallu revenir à l'idée de Dewawrin et constituer un grand service de renseignement à l'instar de l'Intelligence Service.

Cette période fut exemplaire du point de vue des relations entre le pouvoir politique et les services secrets, le succès doit être attribué à une concentration des moyens, à l'abnégation des hommes et à l'unité de la volonté politique.

Cependant, la France n'en a pas pour autant construit un grand service d'influence politique. Elle avait, en fait surtout bâti, dans ces années de « montée aux extrêmes » un grand service Action.

G. Pompidou, Premier ministre, fut peu convaincu de la nécessité d'un service de renseignement extérieur.

Cette attitude justifiera cette apostrophe lancée au Général Grossin : « À quoi donc sert le SDECE ? ». Cette indifférence des premiers jours lui coûta le réveil douloureux de l'affaire Ben Barka. Le contrôle du SDECE est enlevé au Premier ministre et confié au Ministre des Armées.

Dès son élection à la présidence, G. Pompidou affirmera son intention de supprimer le SDECE. Plusieurs personnages, dont M. Debré, tentèrent de l'en dissuader.

Finalement A. de Marenches fut nommé par le Président avec pour consigne de tenir fermement le SDECE afin qu'il n'en sorte plus rien de néfaste.

Cette liberté d'action sera encore plus nette sous la Présidence de V. Giscard d'Estaing. Les relations entre le Directeur du SDECE et le Président de la République ne seront pas heureuses.

En 1981, ces institutions spécialisées sont suspectes pour certains nouveaux responsables politiques. Selon ces derniers, « la DST, le SDECE, la sécurité militaire, mais aussi le GIGN, certaines formations spécialisées de la police auraient une fidélité aléatoire ».

Ainsi dans le Programme commun on pouvait lire ; à la rubrique Police « Le SDECE sera supprimé ». Quelques hommes lucides cependant vont agir au travers de la commission défense du PS, créée en 1973, pour infléchir cette position.

D'autres agiront de l'extérieur. Les premiers, en relation avec F. de Grossouvre, se firent pour but de détacher le SDECE du Ministère des Armées pour le placer sous le contrôle d'une commission interministérielle destinée à informer et à conseiller le chef de l'État. Les seconds, après l'élection de F. Mitterrand, influenceront les nouveaux dirigeants dans le sens du maintien du SDECE. Le Général Grossin rencontrera à ce propos P. Berégovoy.

Convaincu, le Président de la République acceptera le candidat proposé par C. Hernu. La nomination de P. Marion permettra, par là même, de conserver le rattachement du SDECE au Ministère de la Défense.

Toutefois, les premières hésitations conduiront à la mise en place d'une cellule de « fidèles » directement rattachée à l'Élysée (la section Prouteau) tandis que la diplomatie secrète et d'influence demeurerait de l'apanage de F. de Grossouvre, conseiller personnel du Président.

Le 4 avril 1982, le SDECE disparaissait au profit d'une nouvelle institution : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

P. Marion démissionnaire est remplacé par l'Amiral Lacoste, homme d'honneur et compétent. Toutefois la désignation d'un militaire refermait à nouveau la tentative de création d'un service civil à l'instar de l'IS.

L'affaire Greenpeace fut alors tellurique. Le journal L'Express, plus prosaïquement, titrait quelques temps plus tard « Faut-il fermer la piscine ? »

Le 8 mai 1988, F. Mitterrand est réélu Président de la République et la gauche gagne les élections législatives. Le socialiste M. Rocard est nommé Premier ministre.

Le 20 avril, le Premier ministre signe un nouveau décret concernant la réorganisation du CIR. Le 23 août 1990, il se rend au siège de la DGSE et présente les grandes lignes d'un plan quinquennal de réforme du service.

Sur le plan intérieur, la priorité est donnée aux crises traversées par la société française. Comme le précise la circulaire de 1991, la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) doit s'attacher à « la prévision et à la mesure des évolutions de l'opinion publique au travers de ses multiples canaux d'expression ».

Une étude, réalisée par le ministère de la défense, révélera après la première guerre du golfe les faiblesses du renseignement militaire. Le 16 juin 1992 est créée la Direction du renseignement militaire (DRM). Selon le décret fondateur, son directeur « assiste et conseille le ministre chargé des armées en matière de renseignement d'intérêt militaire ». La DRM dispose « du concours de l'ensemble des organismes contribuant au renseignement d'intérêt militaire ».

La DRM chapeaute le 2^e bureau de chacune des trois armées. Huit jours plus tard, le ministère de la défense annonce la création du commandement des opérations spéciales (COS).

L'année suivante, le 29 mars 1993, à l'issue des élections législatives gagnées par la droite, E. Balladur est nommé Premier ministre, entamant une seconde cohabitation gauche-droite.

Au cours du printemps, un groupe informel, constitué de hautes personnalités, se prononce en faveur de la création de deux organismes qui réuniraient, l'un les services de sécurité intérieure tels que les RG, les RGPP et la DST, l'autre les services de renseignement extérieur tels que la DRM et la DGSE. Mais le projet n'aboutit pas.

J. Chirac accède au pouvoir en mai 1995, le nouveau chef de l'État possède lui aussi assez d'expérience pour savoir qu'une démocratie aussi moderne et évoluée que celle de la France ne se prive pas des outils clandestins dont elle dispose depuis la Libération. Ministre de l'Intérieur en 1974, il avait déjà proposé de fusionner RG et DST.

En juillet, le premier satellite européen de renseignement militaire, Hélios I, est lancé avec succès. Deux ans plus tard, le 2 juin 1997, après la victoire de la gauche aux élections législatives, le socialiste L. Jospin est nommé Premier ministre.

À l'automne 1999, une proposition de loi pour la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, destinée à associer le Parlement à la politique de renseignement du gouvernement, est déposée à l'Assemblée nationale, sans suite. Le 3 décembre, un nouveau satellite d'observation militaire est lancé.

Le 15 mai 2002, à peine réélu, J. Chirac signe un décret portant création du Conseil de sécurité intérieure (CSI) chargé de définir « les orientations de la

politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure ». Fin décembre 2003, suivant les recommandations d'un rapport parlementaire, le Premier ministre J.-P. Raffarin nomme A. Juillet, Haut responsable chargé de l'intelligence économique.

Les différents épisodes qui retracent brièvement les éléments clés de la relation entre le pouvoir politique et les services de renseignements démontrent que la fin de la guerre froide et la présidentialisation du régime ont pesé et pèsent encore sur l'organisation des services de renseignements tandis que la méfiance de la gauche républicaine à l'égard de ces institutions l'amène aujourd'hui à souhaiter le renforcement des moyens de contrôle.

Au fond, aujourd'hui, fort de ces expériences, deux questions se posent : qui coordonne les services ? Qui contrôle ?

À la première question, force est de constater que sous la V^e République, après la guerre froide, la tendance est à la présidentialisation ; la seconde question est dominée par l'équilibre nécessaire entre secret et contrôle ?

I. Qui coordonne ?

A. L'autorité présidentielle s'affirme

Les épisodes précédents ont montré que les affaires emblématiques Ben Barka ou Greenpeace ont produit des bouleversements institutionnels dominés par la question du rattachement du renseignement extérieur à une autorité de tutelle qui ne soit plus le chef de l'État ou le Premier ministre.

C'est le Ministère de la Défense qui devient aussi l'autorité de tutelle tandis que le Président ou le Premier ministre s'essayaient à la coordination notamment par le biais d'un comité interministériel.

Toutefois en ce qui concerne le renseignement intérieur, plusieurs tentatives eurent lieu pour regrouper RG et DST (Chirac 1974) ou encore RG/DST/DNAT (Chirac 1976) ou même de regrouper les services extérieurs d'une part DRM/DGSP et d'autre part les services intérieurs RG/RGPP/DST (Balladur 1993)

Aucun de ces projets n'aboutira.

C'est l'arrivée du Président Sarkozy qui permettra de relancer ces projets et de les faire aboutir... L'élection de F. Hollande n'infirmes pas cette tendance.

En revanche, la fin de la guerre froide et l'émergence de ce que l'on appellera l'intelligence économique, amèneront à une sorte de privatisation de la recherche de l'information économique.

Cette nouvelle tendance fera échapper du champ de compétence étatique une part importante de la recherche de renseignement économique.

L'autorité présidentielle s'est affirmée sur les services de renseignements au nom de la nécessité d'organiser la coopération entre les services et de permettre une véritable aide à la décision du chef de l'État qui est en charge des intérêts de la Nation mais qui est aussi, par ailleurs, chef des armées.

Ainsi le thème de la création d'une sorte de conseil national de Sécurité à la française était au cœur des discussions.

Cette proposition échoua néanmoins car chaque chef de service, campa sur son pré carré¹.

Les mêmes déconvenues se manifesteront avec le Président Chirac. C'est l'arrivée du Président Sarkozy qui débloque la situation tant sur le plan des services de renseignement intérieur que sur celui du renseignement extérieur.

Les réformes de la présidence Sarkozy marginalisèrent le rôle du Premier ministre dans le domaine du renseignement extérieur

Cette attitude va amener le chef de l'État à rassembler sous son autorité opérationnelle directe tous les leviers de commande du renseignement.

Cette innovation a été présentée par le Président le 16 juin 2008 avec le nouveau Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale qu'avait préparé durant des mois un groupe d'experts civils et militaires.

Concrètement, les fonds alloués au renseignement passeront à un milliard d'euros par an, essentiellement consacrés à l'amélioration des capacités techniques (interceptions, satellites d'imagerie, informatique) et à l'augmentation des effectifs de la DGSE. Mais avant tout le nouveau Président change les structures du renseignement français.

Il nomme en juillet 2008, le premier coordonnateur national du renseignement. B. Bajolet, ancien ambassadeur, sera aussi l'animateur du Conseil national du renseignement (CNR), formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationales, instance suprême de réflexion et de préparation des décisions du chef des armées.

Le CNR, dont sont membres de droit les ministres concernés (Premier ministre, Affaires Étrangères, Défense, Économie et Finances) ainsi que les directeurs des services de renseignement, est présidé en personne par le chef de l'État.

Cet organisme qui sera d'ailleurs maintenu par son successeur, remplace le CIR, qui dépendait du secrétariat général du gouvernement (SGDN) et se trouvait placé sous l'autorité du Premier ministre.

Le coordonnateur ne rapporte qu'au secrétaire général de l'Élysée. Le Président ajoutera « point d'entrée auprès de moi des services de renseignement relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, vous coordonnerez et orienterez leur action ».

La mise en place de ce système de coordination constitue une nouveauté, mais pas une surprise.

Son emplacement aux côtés du président officialise l'autorité directe de ce dernier sur les services. Avec la création du CNR, la marginalisation du Premier ministre en matière de renseignement est officialisée.

B. La marginalisation du Premier ministre

Loin de l'absolue novation annoncée, il s'agit d'une accentuation des idées directrices déjà mises à l'honneur par le précédent Livre Blanc sur la défense, en 1994.

¹ Faligot R., Guisnel J., Kauffer R., *Histoire politique des services secrets français*, La découverte, Paris 2012.

1. Les services extérieurs

Avec la création du CNR, la marginalisation du Premier ministre en matière de renseignement est officialisée. En effet, plusieurs facteurs se combinent : nul besoin de rappeler qu'en France, le Président de la République exerce des pouvoirs que la Constitution ne lui octroie pas explicitement comme l'a démontré le Professeur P. Avril ; en matière de renseignements, en particulier, alors même que le Premier ministre est doté d'outils tels que le CIR ou encore le rattachement des services de renseignement et de sécurité aux ministres de l'Intérieur et de la Défense, l'autorité du Président de la République, hors période de cohabitation, s'exerce sans partage dans ces domaines régaliens.

Globalement le Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale de 2013 confirmera ces orientations mais rétablira une certaine autorité du Premier ministre dans le domaine de la prospective.

En effet créée en 2010 et placée auprès du Premier ministre, l'académie du renseignement avait notamment pour mission de concevoir, d'organiser et de mettre en œuvre des activités de formation initiale et continue au profit du personnel des services de renseignement.

Aussi le Livre blanc de 2013 précise :

« Le SGDSN coordonnera les travaux de validation des recommandations prospectives de portée interministérielle et s'assurera de leur prise en compte dans les processus décisionnels. Par ailleurs, la loi de programmation militaire renforcera le rôle du Premier ministre en matière de cyberdéfense. »

Peut-on parler d'une « communauté de renseignement » en France ? Le Livre blanc de 2013 semble franchir le pas et on peut y lire que la coopération inter-services a été également favorisée par l'émergence d'une « communauté du renseignement » composée de six services : deux à compétence générale, la DGSE et la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), et quatre services spécialisés, la DRM, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et d'action contre les services financiers clandestins (TRACFIN).

Il reste que la grande nouveauté serait l'intégration à ce niveau de la gendarmerie nationale dans la communauté du renseignement, une revendication de longue date endossée par un nouveau directeur, le général D. Favier.

Enfin plusieurs services jusqu'ici exclus de la communauté du renseignement lui seraient associés au sein d'un « troisième cercle ». Il s'agit du service antimafia Sirasco (Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée), de la DCPJ (Direction centrale de la police judiciaire), de l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) dépendant du Premier ministre, du COS, rattaché à l'état-major des armées, de la direction de la prospective du ministère des affaires étrangères et de la direction des affaires stratégiques du ministère de la défense.

2. Sur le plan intérieur

S'agissant du renseignement intérieur, N. Sarkozy crée rapidement la DCRI, annoncée en septembre 2007 par la ministre de l'Intérieur M. Alliot-Marie et effective au 1^{er} juillet 2008, en fusionnant la DST et les RG. La réponse à une

suggestion déjà ancienne du Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN).

Une partie des anciens fonctionnaires des RG a intégré la Sous-direction de l'information générale (SDIG) de la Direction centrale de la sécurité publique, représentée dans les départements de métropole et d'Outre Mer par les services départementaux de l'information générale, aux seins des directions départementales de la sécurité publique.

En 2008, la DCRI a débuté son existence publique et médiatique avec l'« affaire de Tarnac ».

La DCRI est dotée d'un fichier nommé Cristina (Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux), classé « secret défense » qui, outre des données personnelles sur les personnes fichées, engloberait leurs proches et leurs relations.

Les missions de la DCRI sont inspirées de celles anciennement confiées à la DST et aux RG.

Les structures et le fonctionnement de la DCRI sont couverts par le « secret défense ». Les services de la DCRI relèvent du seul directeur central à l'exclusion de toute autre subordination territoriale.

Les Directions départementales du renseignement intérieur (DDRI) ne relèvent pas des préfets du département.

Quant à la préfecture de police à Paris, elle conserve ses propres agents des RG, mais le service se voit rebaptisé Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP).

Les effectifs ex-RG non rattachés à la DCRI, sont rattachés à la SDIG, de la DCSP (Direction centrale de la sécurité publique).

En janvier 2012, Y. Bertrand, ancien directeur des RG, estime dans un entretien à Médiapart, qu'« on ne fusionne pas un service dont la vocation est avant tout judiciaire et opérationnelle, comme la DST, avec un service d'information, comme les RG, qui n'a pas d'attribution judiciaire, mis à part les courses et jeux » sinon pour créer une « police politique » ce qui représente à ses yeux une « atteinte aux libertés ».

F. Hollande, élu Président, ne modifiera pas l'architecture du renseignement extérieur. Il fera remplacer l'ambassadeur Bajolet par l'ancien préfet de Corrèze M. Zabulon.

En revanche dans le domaine du renseignement intérieur, les controverses nourries contre la DCRI aboutiront à une réforme initiée par le ministre de l'Intérieur.

L'affaire Merah sera le déclic de la réforme.

La réforme sera inspirée par le rapport parlementaire dont le rapporteur était le député Urvoas. Le projet de réforme sera présenté le 17 juin 2013.

M. Valls a justifié cette nouvelle réforme, cinq ans à peine après la précédente, en critiquant le système mis en place sous le mandat de N. Sarkozy. Il a pointé par l'exemple le « manque de dialogue et d'échanges suffisamment nourris entre l'information générale et le renseignement intérieur » tout en évoquant les menaces d'un « ennemi intérieur et d'un ennemi extérieur ».

Le ministre de l'Intérieur assure que cette réforme n'aboutira pas au retour des RG.

« Dans ce domaine comme dans d'autres, la nostalgie est à éviter » a-t-il confié aux patrons du renseignement. Mais sans ressusciter l'appellation, synonyme de quelques scandales, M. Valls a tenu à « restituer » le terme de « renseignement » pour désigner ceux qui exercent aujourd'hui les missions des anciens RG, la Sous-direction de l'information générale, rattachée à la police nationale et qui deviendra désormais le renseignement territorial.

La DCRI devient donc la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Elle est placée directement sous l'autorité du ministre, avec des moyens techniques et humains renforcés. Elle conservera des liens étroits avec la Direction générale de la police nationale (DGPN) et se veut le point d'échange unique pour entretenir des liaisons avec les services étrangers dans le domaine du renseignement intérieur et défensif.

Le ministre de l'Intérieur a insisté sur la nécessaire communication entre les différents acteurs de terrain : « il est primordiale qu'au sein de la future DGSI, la circulation de l'information et l'interactivité entre le niveau central et les niveaux locaux, zone, région, département, soient assurées dans les meilleures conditions ».

Cinq ans après la fusion des RG avec la DST au sein de la DCRI, M. Valls veut redonner ses lettres de noblesse à un service négligé selon lui au moment de la réforme : « la réforme de 2008 a en partie négligé la sous-direction de l'information générale, principale victime de la précipitation dans la mise en œuvre ».

Cette entité change de nom et devient le renseignement territorial mais selon le ministre de l'Intérieur, il ne faut pas y voir la renaissance des RG : « non les renseignements généraux ne seront pas recréés ». Ce service de renseignement territorial reste directement en lien avec la DGSI.

L'« externalisation » ou la « privatisation » de la sécurité n'est pas un phénomène nouveau, surtout aux États-Unis avec la fin de la guerre froide et la décision du Président Clinton de réorienter l'activité des services vers la guerre économique et l'obtention des « grands contrats » au bénéfice des entreprises américaines.

Les attentats du 11 septembre et la guerre en Irak ont eu un double effet. D'une part, on a assisté à une éclosion des sociétés de sécurité militaires privées et un accroissement des moyens d'interception pour mieux lutter contre le terrorisme².

En France, le pouvoir politique s'est préoccupé lentement de prendre en considération ce phénomène³.

Ce n'est qu'avec la nomination d'un haut fonctionnaire en charge de la haute autorité en matière d'intelligence économique, que la matière devint un élément de politique économique. F. Fillon, Premier ministre, déclara sur ce point⁴ :

« L'intelligence économique consiste à collecter, analyser, valoriser, diffuser et protéger l'information économique stratégique d'un État, d'une entreprise ou d'un établissement de recherche. La politique d'intelligence économique de la France constitue l'un des volets de la politique économique.

² Follard R., Institut français d'analyses stratégiques 14/02/2011 ; Washington Post 22 juillet 2010 ; Ramos R., Externalisation du renseignement, l'exemple des Nations unies, European Strategic Intelligence and Security Center, décembre 2007.

³ Rapport martre, rapport parlementaire, Carayon.

⁴ Action de l'État en matière d'intelligence économique, circulaire au Ministre d'État, ministres et secrétaires d'État, 15 septembre 2011

II. Qui contrôle ? Un contrôle parlementaire encadré

Là comme ailleurs, malgré des demandes réitérées, inspirées par les expériences étrangères, et par les doutes que certains surtout à gauche, portèrent au loyalisme des services vis-à-vis des institutions républicaines, le dossier ne fut vraiment ouvert que par le Président Sarkozy.

Depuis l'élection du Président Hollande, la question a été posée à nouveau mais encore une fois avec prudence.

A. *La progression vers un contrôle parlementaire fut lente.*

Si la République en guerre a connu les comités secrets parlementaires de la III^e République, si la République parlementaire a pratiqué et pratique les commissions d'enquête, les services secrets ont échappé la plupart du temps à ces investigations.

Ainsi c'est seulement en 1985 que le Premier ministre, L. Fabius, échaudé sans nul doute par l'affaire Greenpeace, décidait de faire adresser annuellement par les directeurs respectifs de la DGSE et de la DST un compte rendu de leurs activités aux commissions de défense de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Nombreux sont ceux qui doutent de l'efficacité du contrôle parlementaire, surtout a posteriori » notait alors P. Rondot.

La réforme de l'organisation française du renseignement voulue par le Président Sarkozy élu en 2007 passera d'abord par une initiative visant à doter le parlement d'un droit à l'information, et certainement pas d'un contrôle, sur les services.

À cet effet, un projet de loi sur la création d'une délégation parlementaire au renseignement est présenté lors du Premier Conseil des ministres du quinquennat Sarkozy, le 23 mai 2007.

La composition de cette délégation, préparée par plusieurs rapports parlementaires et instituée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, est dite « bipartisane », à savoir qu'elle comporte aussi bien des députés ou des sénateurs de la majorité que de l'opposition.

Le texte précise les limites de l'exercice, très étroites puisque « la délégation recevra des informations sur le budget, l'activité générale et l'organisation des services de renseignement. Elle pourra entendre les ministres de l'Intérieur et de la défense, les directeurs des renseignements ainsi que le secrétaire général de la défense nationale. Elle remettra un rapport au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

Dans un rapport parlementaire en 2013, le Député P. Adams note⁵ :

« La délégation estime indispensable le renforcement de ses prérogatives ».

La loi du 2007 n'a pas prévu que l'action de la délégation parlementaire soit qualifiée de « contrôle », évoquant seulement le « suivi » de l'activité générale et des moyens des services spécialisés. Forte de son expérience, la délégation estime aujourd'hui nécessaire que son action soit qualifiée de « contrôle ».

Mais le véritable enjeu concerne le contrôle des services. Les députés, dans le rapport du président de la commission des lois, J.-J. Urvoas, sur le cadre juridique

⁵ Rapport AN, n° 2012, Sénat n° 557, La délégation parlementaire du renseignement pour l'année 2012.

applicable aux services de renseignements, ont défendu un contrôle parlementaire renforcé, la création d'une autorité administrative indépendante et la création d'une inspection générale du renseignement. Ils ont estimé que « les services français agissent sans base légale et en dehors de tout contrôle hiérarchique et interne ».

La réforme reprend une partie des propositions du rapport Urvoas, mais ne prévoit pas d'aller aussi loin. Le principe d'un mécanisme d'inspection interne à chaque service est validé. Il a déjà été créé à la DCRI à la suite de l'affaire Merah ; la DPSD et la DRM doivent suivre.

C'est pour « légitimer et encadrer les activités de renseignement » que le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le député socialiste J.-J. Urvoas, a rendu le 14 mai son rapport.

À en croire le document, « les services français agissent sans base légale et en dehors de tout contrôle hiérarchique et interne ».

« Nous sommes en pleine zone grise, affirme J.-J. Urvoas. « Tout le monde admet le caractère indispensable des services, mais on ne veut pas le reconnaître par une loi ».

Mais les spécialistes de l'histoire politique du renseignement se montrent tout simplement perplexes. « Je n'y crois pas, déclare à France tv info le journaliste R. Faligot. Philosophiquement, c'est tout à fait légitime et compréhensible, mais opérationnellement, la discrétion demeure indispensable. Et puis les générations ont changé, nous ne sommes plus dans les coups tordus ».

En juin, M. Valls avait estimé que le débat « n'était pas tranché ».

Enfin, le rôle de la délégation parlementaire, pour l'instant simple organe de suivi des services, est acquis. L'Élysée ne souhaite pas, toutefois, l'autoriser à contrôler les opérations en cours. Elle pourrait simplement auditionner le coordonnateur et certains fonctionnaires des services – et pas seulement, comme aujourd'hui, entendre les Directeurs. D'autres commissions parlementaires – celles de la défense, des lois et des affaires étrangères – seront également habilitées à entendre les directeurs des services. La DPR se verra en outre rattacher la commission de vérification des fonds spéciaux. « Grâce à cette absorption, la DPR gagnerait une connaissance plus fine de l'utilisation des deniers publics par les services de renseignement », estimait le rapport Urvoas.

Le Livre blanc de 2013 corrobore et inspire ces orientations.

Le projet de loi de programmation militaire semble pourtant retenir le mot de contrôle et non plus de suivi.

On peut y lire que la France doit veiller à maintenir son dispositif d'acquisition et de traitement du renseignement à la hauteur de ses ambitions internationales et des menaces auxquelles elle est confrontée.

« Les activités de renseignement et les opérations secrètes grandissent en importance, dans un contexte stratégique marqué par le rôle accru d'acteurs non-étatiques. L'accroissement des moyens que ces évolutions imposent doit être accompagné de manière concomitante par un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement et par l'extension du rôle de la délégation parlementaire au renseignement pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du gouvernement. Cette vigilance est indispensable pour maintenir et renforcer la légitimité d'une activité qui apporte une contribution croissante à la sécurité de la Nation ».

B. Toutefois le contrôle parlementaire demeure relatif

Les propositions de réformes qui voulaient aller plus loin (cf. *supra*) ont été écartées. On en reste à l'esprit de 2007 tandis que les ministères, voire la présidence de la République, préfèrent les contrôles administratifs.

Les services de renseignement des ministères de la défense et de l'intérieur sont soumis au contrôle interne de ces ministères.

Au ministère de la défense, les services de renseignement à proprement parler militaires (DRM et Direction de la protection et de la sécurité de la défense DPSD) sont soumis au Contrôle général des armées. Ce contrôle est naturel s'agissant d'entités majoritairement composés de militaires. En revanche, il est plus faible s'agissant de la DGSE qui, si elle est administrativement rattachée au ministère de la Défense depuis 1966, est en fait sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

Au ministère de l'intérieur, la DST et les RG peuvent également être contrôlés par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN).

S'ajoute à ces contrôles celui de la Cour des comptes qui, en théorie, peut descendre très loin dans le détail.

Un contrôle juridictionnel existe également, qu'il s'agisse du juge administratif ou du juge judiciaire. Le contentieux reste relativement faible, même s'il tend à se développer. La DCRI/DGSI est dans une situation particulière du fait de ses missions de police judiciaire. Elle travaille au quotidien sous le contrôle du juge pénal.

En revanche, au mois de juin 2013, la Présidence de la République a annoncé la création d'une inspection générale des services.

« La création d'une inspection des services de renseignement permettra au gouvernement de consolider le contrôle et l'évaluation sur la politique du renseignement et les services qui en ont la charge », a indiqué la présidence dans un communiqué. Par ailleurs, ajoute l'Élysée, « le contrôle parlementaire des services de renseignement sera renforcé à travers l'élargissement des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement ».

S'agissant des prérogatives du Parlement, la commission des Lois propose qu'elles soient accrues, pour que la DPR puisse entendre non plus seulement les chefs de service, mais qui bon lui semblerait. J.-J. Urvoas n'en démord pas : « le renseignement c'est une politique publique comme les autres. Il faut l'évaluer, comme les autres ! ».

L'esprit de la V^e République ne permettra probablement pas cette évolution mais cette dernière, est-elle vraiment souhaitable ?