

La gouvernance supérieure du renseignement : un défi culturel pour la technostructure d'État¹

Journée d'études sur le SGDN, 15 mars 2019, SGDSN

Du point de vue de la politique publique de sécurité et de défense une étape importante de la Ve République a probablement été franchie avec la mise en place du Conseil national du renseignement (CNR) à l'Elysée². En effet si l'on suit avec soin la production parlementaire de plus en plus abondante sur les activités de renseignement, on peut constater que tous les responsables de services dits du « premier cercle » n'ont cessé dans les dix dernières années de souligner la qualité croissante de la coordination de leurs activités et à en attribuer l'origine au rôle joué par le nouveau CNR³. Lorsque les archives du CNR et des services s'ouvriront dans... plusieurs décennies il sera possible de peser la part de réalité et de politique dans ces déclarations.

On peut néanmoins d'ores et déjà affirmer qu'auparavant, dans les cinquante premières années de la Cinquième République le lien entre les services de renseignement et la présidence de la République a été tout différent : les services étaient à distance des deux exécutifs⁴ et la gestion de ces administrations particulières était confiée à des structures faibles, particulièrement instables et mal coordonnées avec les exécutifs. C'est ce lien entre autorité politique et services de renseignement (que l'on a naguère, dans d'autres travaux, appelé le « dispositif de renseignement ») qui sera étudiée dans ce texte. Il nous a paru important d'établir en premier lieu un état détaillé de la « gouvernance supérieure du renseignement » (c'est-à-dire l'orientation, la coordination et l'exploitation, cf. *infra*), objet de recherche non travaillé, faute de curiosité mais aussi de documentation disponible. La journée d'études organisée par le SGDSN le 15 mars 2019 a rendu possible la consultation d'archives inédites et permis de lever certaines hypothèses. Le temps de l'État étant étiré⁵, débordant celui des apparentes « ruptures » constitutionnelles et institutionnelles, il était indispensable d'embrasser large et d'inclure les III^e et IV^e République. On formulera pour terminer quelques hypothèses pour essayer de comprendre la/les raison(s) de la défaillance durable de la « gouvernance supérieure du renseignement ».

1. De quel renseignement parle-t-on ?

2. L'archipel des structures de renseignement

3. Gouvernance et gestion stratégique du renseignement

4. La gouvernance du renseignement perdue dans la comitologie d'État

5. Une difficulté d'un autre ordre : la dimension culturelle du renseignement

¹. Cette étude a été rendue possible par la consultation d'archives déclassifiées du SGDSN sur le SGDN grâce à Mme la SG Claire Landais et par l'action convergente de Guillaume Denglos et du colonel Gwenaël Jézéquel. Nous les en remercions.

². La création de ce conseil a été annoncée par le Président de la République le 29 octobre 2008. Le CNR a acquis une existence juridique plus tard, avec le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

³. Notamment lors des auditions à l'Ass. Nationale devant la CDNFA et devant la Délégation parlementaire au renseignement (DPR).

⁴. Il est loin d'être certain qu'ils l'aient souhaité à cette époque.

⁵. Cf. les très classiques : Jean Meyer, *Le Poids de l'État*, Paris, PUF, « Histoires », 1983, 304 p. et Jacques Le Goff (dir.), *Histoire de la France. La longue durée de l'État*, Paris, Seuil, « Points-Histoire », 2000, 608 p.

1. De quel renseignement parle-t-on ?

Après 1945, le président du Conseil a été investi de missions nouvelles en matière de sécurité et de défense dont la traduction constitutionnelle a été l'article 47. Malgré le retour à la paix, les guerres d'Indochine et d'Algérie ont amené les gouvernements et pas seulement les ministres de la Défense à aborder quotidiennement les questions de maintien de l'ordre et de guerre. La guerre froide a favorisé la crainte de la subversion et l'on a vu ainsi naître en 1950 les états-majors mixtes (civils et militaires) pour la gestion des crises, la « défense en surface », puis en 1956 la « défense intérieure du territoire ».

C'est dans ce contexte général que le renseignement est devenu un enjeu gouvernemental. Après la guerre froide la dichotomie s'est imposée entre les termes « renseignement stratégique »⁶ (1994) et « renseignement d'intérêt militaire », au lendemain de la création de la DRM en 1992. Auparavant la doctrine publique s'était stabilisée autour de deux notions, le « renseignement de défense » et le « renseignement militaire ». Le premier était défini comme : « renseignement d'ordre politique, militaire, économique, scientifique et technique nécessaire au gouvernement pour le mettre en mesure d'assurer, en tout temps, la direction générale de la défense. On dit aussi renseignement gouvernemental ou interministériel de défense, en raison du niveau auquel il est traité »⁷. Cette définition très englobante était déjà celle employée par le ministère de la Guerre en 1922 dans l'instruction sur les grandes unités⁸. La caractéristique « de défense » accolée en l'occurrence au renseignement établissait bien son caractère supra-militaire, dans l'esprit de l'ordonnance de 1959⁹. Dans la doctrine, le renseignement militaire était le : « renseignement sur les forces armées étrangères, nécessaires au gouvernement pour exercer, en tout temps, la direction militaire de la défense, et au commandement pour préparer, et, les cas échéant, conduire les opérations »¹⁰. L'ensemble des réformes organisationnelles dont le SGPDN-EMGDN-SGDN a été l'objet entre les années 1950 et 1990 a été articulé autour de ces conceptions, mais c'est la gestion du « renseignement de défense » qui a été au cœur de l'activité du SGDN.

2. L'archipel des structures de renseignement

La désorganisation et le morcellement durable des structures de renseignement sous les IV^e et V^e Républiques, différenciant la France de la plupart des pays européens est l'un des effets de la défaite de 1940. Jusque-là les structures policières et militaires de renseignement intérieur et extérieur étaient peu nombreuses, non redondantes et placées dans des sujétions hiérarchiques claires¹¹.

L'état de paix en 1945 n'a pas permis de retour à la situation antérieure à 1940 : à l'inverse la tendance s'est même accentuée. Avant la défaite, le renseignement d'État était principalement

⁶. Le « renseignement stratégique » (sans dimension nucléaire) apparaît alors dans le livre blanc (*Livre blanc sur la Défense 1994*, SIRPA-EIAT, 1994, p. 157).

⁷. SHD, GR 2002 Z 54 1, État-major des armées, *Instruction interarmées sur le renseignement d'échelon élevé*, 16 mai 1978, p. 38. Cette définition de 1978 est en fait établie dès décembre 1965, cf. SHD, GR 2002 Z 54 1, Définition du « renseignement de défense », décembre 1965.

⁸. Cf. Ministère de la Guerre, *Instruction provisoire sur la recherche et l'interprétation des renseignements*, Paris, Imprimerie nationale, 1922, p. 11. Ce texte est annexe n° 4 à l'*Instruction provisoire sur l'emploi tactique des grandes unités*.

⁹. Cf. S.-Y. LAURENT, « De la « défense nationale » à la « sécurité nationale » : à la recherche d'un concept de sécurité depuis 1945 », dans : S.-Y. Laurent et B. Warusfel (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2016, p. 41-54

¹⁰. SHD, GR 2002 Z 54 1, État-major des armées, *op. cit.*, p. 39.

¹¹. Cf. S.-Y. LAURENT, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009, 692 p. pour la période antérieure à 1914 et Olivier FORCADE, *La République secrète...*, *op. cit.*, pour la période de l'entre-deux-guerres ainsi que la thèse publiée de la regrettée Gaby CASTAING (*Soldats sans uniforme. La répression policière de l'espionnage et de la trahison de l'affaire Dreyfus à 1945*, Paris, Nouveau Monde éditions, « Le grand jeu », 2017, 526 p.)

structuré par deux ministères (la Guerre et l'Intérieur) et deux corps (les militaires et les policiers). Après 1945, ce renseignement a été caractérisé par l'apparition d'une nouvelle tutelle non ministérielle (la présidence du conseil) et par la croissance du nombre de personnels civils très vite majoritaires au sein du SDECE. Le renseignement intérieur était transmis par les fonctionnaires de police au sein de deux directions du ministère de l'Intérieur, la DST (1944-2007) et par la DRG (1944-2007). Le renseignement extérieur après la guerre a été produit par les militaires dans des structurations classiques d'état-major (2^{èmes} bureaux), mais aussi nouvelles avec l'apparition de structures de sécurité militaire (SSM-SSFA-SSDNFA-DPSD). Il a également été élaboré par un nouvel organisme, le SDECE créé en 1945 qui a combiné dès sa création de multiples ambiguïtés et défauts, associant renseignement extérieur et contre-espionnage (d'où un état de guerre larvée avec la DST), étant composé dès les origines majoritairement de civils situés dans un encadrement pendant longtemps exclusivement militarisé¹², étant rattaché à une présidence du conseil sans moyens administratifs (le Secrétariat général du gouvernement étant numérique faible et culturellement inapte à exercer une autorité sur une administration secrète¹³) pour exercer une action véritable sur une administration si particulière. A l'occasion d'une crise en 1966 (l'affaire Ben Barka), le Président de la République en a jugé la tutelle responsable et a décidé le rattachement du SDECE au ministère des Armées¹⁴, accentuant au passage l'un des défauts antérieurs.

3. Gouvernance et gestion stratégique du renseignement

Jusqu'en 1945, il n'y pas eu de conduite supérieure du renseignement d'État. Le renseignement externe produit par les militaires et le renseignement interne par les policiers, relevaient de leurs ministres respectifs et en temps de paix il n'avait pas franchi les limites de l'hôtel Matignon. La création du SDECE, doté d'une mission de renseignement (externe) et de contre-espionnage (interne) à la fin de l'année, placé par le colonel Dewavrin (Passy)¹⁵ entre les mains du Président du conseil a changé fortement la situation sur un plan fonctionnel. En dépit de l'absence de moyen d'administration du SDECE à la présidence du conseil, la question de l'aptitude pour le gouvernement à s'appuyer sur celui-là a été posée très tôt. Les archives privées de différents ministres de la IVe République et le « Journal de marche » du général Paul Ely, attestent que l'autorité politique souhaitait pouvoir utiliser le renseignement fourni en premier lieu par le SDECE, mais aussi par les services du ministère de l'Intérieur. Du point de vue du renseignement, la IVe République a été marquée par la naissance d'une volonté d'organiser la collecte du renseignement en tenant compte des besoins du gouvernement : c'est alors qu'est née l'orientation des services de renseignement. La notion de plan de renseignement est apparue à ce moment, la première séance du CIDOC du 19 janvier 1946 évoque le besoin¹⁶ et le premier plan de ce type retrouvé dans les archives date de 1948¹⁷. Il faut cependant relever qu'en matière de renseignement militaire la notion de « plan de recherche » date d'avant la Première Guerre mondiale. Avec la IVe République, les pratiques technocratiques se sont transformées et c'est

¹². Au 1^{er} janvier 1950, sur 1645 personnels, il y avait 67,9 % de civils (AN, 457 AP 151, archives du président du Conseil Georges Bidault, Note relative à la titularisation du personnel du SDECE, s. d. [1950], 3 p.)

¹³. C'est l'occasion de citer le premier travail universitaire sur le SDECE, entreprise très méritoire à la date de sa rédaction : Jeanne-Marie PIQUEMAL, *Le SDECE : une administration très spéciale*, thèse de doctorat en droit sous la direction du professeur Montané de La Roque, Université des sciences sociales de Toulouse, 1975 en particulier aux pages 53 à 82.

¹⁴. Par le truchement d'une structure propre créée à cette occasion (qui avait, précisément fait défaut à la présidence du conseil), le « cabinet réservé » ou « cabrés », aujourd'hui « bureau réservé ».

¹⁵. Cf. S.-Y. LAURENT, « Les services secrets gaullistes à l'épreuve de la politique (1940-1947) », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, vol. 14, n° 54, 2001, p. 139-153.

¹⁶. AN, 457 AP 150, fonds Georges Bidault,

¹⁷. Cf. une étude fondée entièrement sur le plan de 1948 (Michael SEIBOLD, « Intelligence Requirements at the Crossroads : the 1948 French Plan de Renseignement, Intelligence Requirements and the role of Intelligence History », *Intelligence and National Security*, volume 30, n° 5, October 2015, p. 723-743).

désormais le renseignement gouvernemental qui fut l'objet d'une orientation et donc d'un plan. Il faut probablement y voir moins l'extension d'une pratique militaire au domaine civil régalién que la manifestation du nouvel État stratège dont le Commissariat général au plan créé en 1946 était la traduction. Il reste que la pratique du « plan de renseignement » ne traduit qu'une seule des fonctions – l'orientation des services par l'autorité politique – de ce que nous faisons le choix d'appeler ici la « gouvernance supérieure du renseignement ». Celle-ci est cependant incomplète si elle ne cherche pas à mettre en œuvre la coordination (dans l'orientation et la collecte de l'information) ainsi que l'exploitation du renseignement¹⁸. Ces deux aspects cruciaux d'un point de vue fonctionnel ne seront pas abordés ici : ils nécessitent l'accès à d'autres archives (notamment celles des services), non retrouvées à ce jour et probablement non accessibles, y compris sous dérogation.

4. La gouvernance du renseignement perdue dans la comitologie d'État

A rebours de toute approche téléologique, il faut rappeler que c'est sous le gouvernement de Front Populaire qu'a été créée la première « gouvernance » du renseignement d'État en temps de paix. Elle remonte, comme Olivier Forcade l'a montré dans sa thèse d'habilitation¹⁹, à février 1937, issue de la volonté commune du président du Conseil Léon Blum et du ministre de l'Intérieur Marx Dormoy qui créèrent la première commission interministérielle du renseignement réunissant place Beauvau les Affaires étrangères, la Préfecture de Police, la Sûreté et les services de renseignement militaires (SR-SCR) à 25 reprises pour la seule année 1937. Lieu de circulation d'informations entre les parties, cette commission a aussi facilité le traitement de certains dossiers par différents services et ministères. L'analyse qu'en a fait O. Forcade montre que, dans le court terme, elle a permis d'être un instrument de politique publique. Les décennies ultérieures se sont avérées moins efficaces en la matière, malgré (ou à cause de...) la formidable énergie administrative déployée pour créer un nombre surprenant de comités et de commissions successives entrés soient en léthargie au bout de quelques années, soit – plus rarement – dissoutes d'une signature au bas d'un décret.

- Le « Comité interministériel de la documentation » (CIDOC), présidé par le président du conseil et qui n'avait qu'une fonction consultative (art. 3) sur les activités du nouveau SDECE a été créé par le décret du 28 décembre 1945²⁰. Il s'est réuni à quatre reprises seulement entre 1946 et 1947²¹, mais a largement dépassé son rôle consultatif initial, s'étant attribué le soin d'établir un plan de recherche (séance du 19 janvier 1946), d'appuyer l'élargissement de la fonction de contre-espionnage du SDECE (séance 28 mai 1946), refusant toute forme de contrôle parlementaire ou d'information de l'Assemblée (séance 23 avril 1946) ou encore procédant à l'examen du projet de budget du SDECE (séance du 13 janvier 1947). Il ne s'est plus réuni ensuite, principalement en raison du ministère de la Défense nationale estimant que « l'orientation du SDECE » (dépendant de la présidence du Conseil) relevait de la Défense Nationale²². Cette opposition surgissant à l'heure où la notion de « défense nationale » n'avait pas encore connu l'objectivation de l'ordonnance de 1959²³, n'était qu'une nouvelle manifestation du refus des militaires d'accepter

¹⁸. Cf. le classique : Georges-Henri SOUTOU, Jacques FREMEAUX, Olivier FORCADE (dir.), *L'Exploitation du renseignement en Europe et aux États-Unis des années 1930 aux années 1960*, Paris, Economica, 2001, 332 p.

¹⁹. Olivier FORCADE, *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau monde éditions, « Le grand jeu », 2008, p. 568-581.

²⁰. Dont l'objet principal était la création du SDECE (art. 1).

²¹. Les longues recherches d'archives publiques sur le CIDOC se sont avérées infructueuses mais l'on trouve les documents détaillés sur ces séances dans des fonds privés d'anciens ministres.

²². Cf. SHD, 1 K 331, fonds Revers, carton 7, Projet d'organisation des services spéciaux, 3 décembre 1949, 14 p. et SHD, GR 6 R 2, ministère de la Défense nationale, Comité des chefs d'état-major généraux, séance du 10 décembre 1949.

²³. Cf. Sébastien-Yves LAURENT, « De la « défense nationale »...*op. cit.*, »

que le renseignement d'État soit placé depuis 1944 (création de la DGER)²⁴ et plus encore depuis le décret de décembre 1945 entre les mains du pouvoir civil.

- Un « Conseil supérieur du renseignement » (CSR) rattaché à la présidence du Conseil fut ensuite créé par le décret (non publié) du 22 septembre 1951. Le nouveau CSR avait des missions étendues (art. 2) : fixer des directives en matière de recherche du renseignement (il s'agit donc d'une orientation des services), s'assurer de la « bonne exploitation des renseignements » (du côté des autorités de tutelle), enfin mettre en œuvre les liaisons entre les services de renseignement et leurs tutelles de renseignement. Ce décret atteste que le gouvernement Pleven avait parfaitement compris les enjeux réels de la coordination et de l'exploitation. Le CSR s'est réuni à 4 reprises en 1951, puis n'a plus été réuni, avant d'être ravivé à 6 reprises en 1954-5. On peut constater dans les archives du comité des chefs d'état-major généraux et de celles du général Ely²⁵ le scepticisme persistant des militaires à l'égard d'une structure (le CSR) qui ne paraissait pas très différente du CIDOC. Peut-être est-ce aussi dû au fait que la création du secrétariat général permanent de la Défense nationale (SGPDN) en 1950 avait relativisé – en principe – le besoin d'un organisme spécifique comme le CSR. En effet un arrêté du 3 juillet 1950, non publié au *Journal officiel*, précisait que le nouvel organisme : « centralise les renseignements nécessaires pour éclairer le Président du Conseil ou le ministre délégué et lui permettre de prendre ses décisions en matière de défense nationale ; dans ce domaine; il prépare le plan de renseignement qui lui est propre ; il établit le plan de recherche correspondant qu'il adresse aux organismes qualifiés, il élabore les synthèses de Défense nationale »²⁶. Un « service d'information générale » fut créé au sein du SGPDN, recevant de l'information des Affaires étrangères, de l'EMFA, des attachés militaires à l'étranger, du SDECE et les écoutes du GCR. Mais le bilan du SIG du SGPDN en matière de renseignement semble avoir été négatif, la présidence du conseil écrivant en août 1957 : « Depuis plusieurs années (1954), rien n'a été fait dans le domaine de l'orientation du renseignement »²⁷.

- Le retour à Matignon du général de Gaulle en 1958 dans un contexte bien connu pourrait laisser croire à une volonté de réorganisation de la gouvernance supérieure du renseignement. Dans l'immédiat, le président du conseil de Gaulle a présidé le 28 juillet une réunion interministérielle sur le renseignement dont les archives n'ont pas été retrouvées à ce jour, mais dont les principales conclusions nous sont connues par d'autres documents²⁸ : volonté d'établir un plan de renseignement gouvernemental et un plan de recherche, fixation de quatre grandes priorités stratégiques pour le SDECE²⁹, ainsi que la volonté de créer un comité du renseignement signifiant l'acte de décès de celui de 1951. Dès le lendemain le vice-amiral Georges Cabanier (ancien « Français libre ») chef de l'état-major de la défense nationale signait la décision³⁰ créant le « Comité du renseignement » (CDR) pour orienter les services et définir le plan de renseignement. Tout au long du mois de juillet l'amiral Cabanier avait préparé la réunion du 28 et le nouveau dispositif en lien avec un gaulliste de l'entourage du président du conseil, Jacques Foccart³¹. Le comité, présidé par le chef d'état-major de l'EMDN à la présidence du conseil, auquel le SDECE

²⁴. Cf. Sébastien-Yves LAURENT ; « Les guerres des services spéciaux en Afrique du Nord (novembre 1942-novembre 1944) », dans : *Général Louis Rivet, Carnets du chef des services spéciaux 1936-1944*, Paris, Nouveau Monde éditions, « Le Grand jeu », 2010, p. 545-567.

²⁵. SHD, GR 6 R 14, ministère de la défense nationale, Comité des chefs d'état-major généraux, Dossier de la séance du 23 novembre 1953 et SHD, 1 K 233, fonds privé du général Paul Ély, « Journal de marche », carton 19, 22 octobre 1953.

²⁶. SHD, 9 Q¹ 4, dossier 4, Instruction sur le fonctionnement des services d'Information et de renseignement du SGPDN et de l'EMFA, 17 février 1954.

²⁷. SHD, 9 Q¹ 4, Décision du Président du Conseil, 29 août 1957, p. 2

²⁸. SHD, GR 2002 Z 54/2, SGDSN, Les Comités et conseils, s.d., p. 9.

²⁹. SHD, 9 Q¹ 10, Charles de Gaulle, Instruction n° 0026 EM/DN/BES pour la recherche du renseignement par le SDECE au cours des mois d'août, Septembre et Octobre 1958, 29 juillet 1958, p. 2

³⁰. Décision n° 0029/EMDN/BES du 29 juillet 1958.

³¹. AN, fonds Jacques Foccart, 5 AGF 318,

et le quai d'Orsay participait, s'est réuni à 4 reprises au cours des mois suivants³². Mais rien ne le distinguait du CIDOC et du CSR dans son rattachement (Matignon) et dans ses fonctions.

- Le CDR eu une existence très brève car il fut remplacé par un nième comité, le CIR, qui eut une durée plus longue puisqu'il ne disparut véritablement que dans la décennie 2000. La grande ordonnance du 7 janvier 1959 « portant organisation générale de la défense »³³ prescrivait en son article 13 la création d'un « Comité interministériel du renseignement » (CIR) avec pour mission « l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement »³⁴. On ne sait pas la part prise à cette ordonnance par le nouveau Premier ministre Michel Debré³⁵ qui arriva à Matignon avec un très ambitieux programme de réforme administrative. Il y avait inscrit la question de la « centralisation du renseignement » en termes assez vagues³⁶, mais les trois années suivantes ont clairement montré qu'il n'était pas favorable à un organisme comme le CIR : en effet, son cabinet lui préférait des réunions informelles ou des conseils des ministres restreints sur le renseignement³⁷. Il faut se rappeler que le principal enjeu de renseignement était pour lui opérationnel, la lutte contre la rébellion algérienne et contre l'activisme « Algérie française ». Ce n'est qu'après le départ de M. Debré de Matignon que le CIR vit véritablement le jour, grâce sous Georges Pompidou, à l'article 3 du décret du 17 octobre 1962 confiant le secrétariat du CIR au SGDN³⁸. Le rôle du CIR était crucial puisqu'il devait permettre au secrétaire général de la défense nationale de notifier aux services « [...] les besoins généraux en matière de renseignement » et d'animer « la recherche et [...] l'exploitation du renseignement » (art. 3). Plusieurs témoignages convergents semblaient indiquer que le CIR avait été rarement réuni lors de la décennie³⁹. Les archives déclassifiées (en 2019) du CIR indiquent en effet que d'octobre 1962 à février 1974, le CIR n'a été réuni qu'à 3 reprises (en 1962, 1965 et 1974)⁴⁰. Quelle en est la raison ? Il est en fait apparu dès 1962 qu'il fallait un organisme de taille plus réduit et se réunissant plus fréquemment, d'où la création en 1965 d'un groupe de travail informel qui a pris la dénomination de Conseil permanent du renseignement (CPR) et s'est dès lors réuni en tant que tel. C'est le groupe de travail qui a pris un grand nombre de décisions majeures, notamment l'établissement d'un « plan général de recherche du renseignement » (dérivé du plan de renseignement gouvernemental-PRG), la création de quatre sous-comités : atome (mars 1963), engins-espace (octobre 1963), guerre-NBC (avril 1965) et électronique (mai 1965), enfin la création au sein du SGDSN d'un organisme « pour l'orientation de la recherche et la centralisation du renseignement », le CER⁴¹. De 1965 à 1976, le CPR s'est réuni à 35 reprises, soit 3 à 4 fois par an⁴². Les ordres du jour indiquent la diversité des questions abordées : les plans de renseignement généraux et particuliers⁴³ bien sûr, mais aussi - assez souvent - la transformation fréquente des multiples

³². AN, fonds Jacques Foccart, 5 AGF 318.

³³. *Journal officiel*, n° 8, 10 janvier 1959, p. 691-694. Elle est au cœur de la célèbre thèse publiée de : Bernard Chantebout, *L'Organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967, 500 p.

³⁴. *Ibid*, p. 691.

³⁵. Cf. Serge BERSTEIN, Pierre MILZA, Jean-François SIRINELLI (dir.), *Michel Debré Premier ministre 1959-1962*, Paris, PUF, 2005,....p.

³⁶. AHC (Sciences-Po), fonds Michel Debré, 2 DE 29, Programme de réforme administrative.

³⁷. SHD, GR 2002 Z 54/2, SGDSN, Les Comités et conseils, s.d., p. 14.

³⁸. *Journal officiel*, n° 247, 19 octobre 1962, p. 10204.

³⁹. Général J. de BEAUVALLLET, « Cybernétique de défense et secrétariat général de la Défense nationale », *Revue de défense nationale*, août-septembre 1973, p. 13 et Michel ROUSSIN, *Le Gendarme de Chirac*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 114.

⁴⁰. SHD, GR 2004 Z 103/2.

⁴¹. Comme composante de la division du renseignement (SHD, GR 2004 Z 103/2). Cf. aussi sur le PRG : général J. de BEAUVALLLET, « Cybernétique de défense et secrétariat général de la Défense nationale », *Revue de défense nationale*, août-septembre 1973, p. 13

⁴². SHD, GR 2004 Z 103/2

⁴³. Notamment la création au printemps 1975 d'un plan de renseignement scientifique et technique entre les mains du CERST-SGDN, d'un plan de renseignement économique en 1976 sous la conduite du ministère de l'Economie et

structures de renseignement, en particulier pour ce qui a trait au renseignement d'écoutes à l'étranger, aussi le besoin de sources ouvertes sur l'URSS et la Chine notamment en matière économique, le suivi des essais nucléaires chinois, les échanges avec l'INSEE, le CNRS et la DGRST, plus globalement le renseignement scientifique⁴⁴ et également l'aide de l'informatique au renseignement (en 1968-1972).

Le CPR était présidé par le directeur de cabinet du Premier Ministre et comprenait un représentant de chacun des principaux ministères, en principe le directeur de cabinet, ainsi que le SGDSN et le directeur de la division du renseignement⁴⁵. A la fin des années 1970⁴⁶ ce comité permanent donnait des directives à la division renseignement du SGDN afin qu'il travaille sur des productions particulières⁴⁷. Par ailleurs, le CPR a été la matrice d'autres comités ou sous-comités⁴⁸ : ainsi par exemple les deux sous-comités du renseignement économique et du renseignement industriel qui au terme de 4 à 5 années de travail n'ont plus été réunis ou encore les deux sous-comités « NBC » et « électronique », plus réguliers, tout comme le comité des moyens radioélectriques du renseignement (CMRR) et le comité du renseignement militaire. Mais dès 1971, le CPR évoquait sans pudeur « l'inefficacité relative du système »⁴⁹ et en attribuait notamment l'origine à « [...] l'absence au plus haut niveau d'un organisme réellement permanent et interministériel en mesure de faire au profit des hautes autorités le tri des renseignements de valeur parmi la masse des informations, de fournir de estimations de situation accompagnées de prévisions sur leur évolution, d'assurer en temps voulu la transmission des renseignements immédiats après évaluation »⁵⁰.

Qu'était-il advenu du CIR ? Devant le Sénat en 1971, le ministre d'État chargé de la Défense Nationale M. Debré (1969-1973) indiquait qu'il se réunissait régulièrement⁵¹. A défaut des archives sur la structure, on trouve en effet quantité de notes publiées sous son timbre dans les années 1970, de véritables notes d'analyse stratégique à base régionale assez large dont certaines étaient rédigées par fusion d'informations en provenance du SDECE et des Affaires étrangères⁵². Plusieurs témoignages et documents d'archives indiquent que le CIR a été très régulièrement réuni au pavillon de Musique lorsque Jacques Chirac⁵³ puis Raymond Barre étaient

des finances, d'un plan de renseignement industriel la même année sous la direction du ministère de l'Industrie. S'y ajoute aussi le plan de renseignement militaire entre les mains du CERM depuis la création de cet organisme en 1975.

⁴⁴. Cf. le classique : Alain CHATRIOT, Vincent DUCLERT (éd.), *Le Gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France à Charles de Gaulle (1953-1969)*, Paris, La Découverte, 2006, 428 p.

⁴⁵. Qui avait remplacé en 1959 le SIG du SGPDN.

⁴⁶. En parallèle une importante réforme du renseignement militaire a vu le jour au début des années 1970, débouchant en décembre 1975 avec la création du Centre d'exploitation du renseignement militaire (CERM), mis au service du CEMA. Cf. Damien MIREVAL, *Armées, sécurité et rébellions : le rôle du renseignement et des opérations spéciales dans les guerres du Tchad (1969-1990)*, Université de Bordeaux, thèse d'histoire contemporaine sous la direction de S.-Y. Laurent, 7 septembre 2018, p. 228-234 et, à titre partiellement documentaire, car entaché par des erreurs factuelles : général Maurice FAIVRE, « Le Renseignement militaire français (1970-1985) dans le cadre de l'OTAN », *Stratégie*, n° 61, 1-1996, p. 73-107.

⁴⁷. SHD, AI 8 Z 606 1, entretiens avec le général Rhenter, 1991.

⁴⁸. SHD, GR 2004 Z 103/2, SGDSN-Division du renseignement, Fiche sur les comités et sous-comités de renseignement, 11 mai 1978.

⁴⁹. SHD, GR 2004 Z 103/2, SGDSN-CPR, Note de présentation, 20 janvier 1971, p. 2.

⁵⁰. *Ibid.*

⁵¹. *Journal officiel. Sénat*, n° 69 S, 3 décembre 1971, séance du 2 décembre 1971, p. 2623.

⁵². SHD, 9 Q¹ 30, Comité interministériel du renseignement (CIR), Notes du 8 avril 1971 au 8 novembre 1977.

⁵³. Cf. Jérôme MONOD, *Les vagues du temps. Mémoires*, Paris, Fayard, 2009, p. 30-31 et Michel ROUSSIN, *Le Gendarme de Chirac*, Paris, Albin, Michel, 2006, p. 114-5.

à Matignon (1976-1981)⁵⁴. Mais après 1981 et la difficile prise en main des services par la gauche⁵⁵, le CIR n'a plus été utilisé, jusqu'à la réforme Pautrat de 1989.

- Les archives de Maurice Grimaud, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, attestent pourtant que les nouveaux arrivants se préoccupaient de la coordination du renseignement. François de Grossouvre rédigea le 1^{er} septembre 1981 un projet de « commission de coordination du renseignement » (CCR) installée à l'Élysée ayant reçu le visa écrit de F. Mitterrand : « D'accord »⁵⁶. Le CCR devait « animer, orienter et coordonner la recherche des renseignements intéressant la sécurité du pays », avec les directeurs de cabinet, le chef d'état-major particulier et sans représentants des services. En fait l'accord du nouveau Président de la République était circonstanciel : les échanges postérieurs en 1981 du préfet Grimaud avec Gaston Defferre et avec le général Saulnier indiquent son refus de toute structure de coordination à Matignon autant qu'à l'Élysée⁵⁷ et le choix d'un modèle original dans lequel c'est le chef d'état-major particulier qui assurait la mission de coordination. Pierre Mauroy essaya de conserver l'habitude des réunions au Pavillon de Musique, mais il s'agissait de réunir l'ensemble des administrations de sécurité y compris les différents services de polices⁵⁸. Les représentants des services de renseignement étaient noyés dans des réunions très formelles, où rien d'important ne pouvait être échangé. A la tête de la DGSE, l'Amiral Lacoste demanda en vain le rétablissement du CIR⁵⁹.

C'est sous le gouvernement de Michel Rocard que son conseiller le préfet Rémy Pautrat décida de faire renaître le CIR par le décret du 20 avril 1989⁶⁰ qui en confiait – une fois encore – le secrétariat au SGDN. La nouveauté résidait dans le fait que le décret Pautrat créait une double structure, l'une avec les ministres l'autre permanente, pour leurs directeurs de cabinet, ce qui rappelait la double structure CIR/CPR des années soixante à la réserve que la nouvelle structure devait établir un « plan national de renseignement » et qu'elle pouvait s'appuyer sur des comités d'expert dont les chefs de file étaient différents ministères. Il est beaucoup trop tôt pour avoir accès aux archives du « CIR » Pautrat et les témoignages sont très rares sur cette structure. Ce que l'on constate par ailleurs est la poursuite du mouvement de créations de conseils à partir des années 1980, tous très circonstanciels, comprenant une part plus ou moins importante de renseignement. En 1986 dans son discours de politique générale, le Premier Ministre J. Chirac annonça sur fond de vague terroriste en France la création d'un « conseil de sécurité intérieure » (CSI). Plus durable fut la création d'un « conseil de sécurité » annoncé par le Premier Lionel Jospin lors du fameux colloque de Villepinte⁶¹ qui marqua l'aggiornamento de la gauche sur les enjeux de sécurité⁶². Il était issu du décret du 18 novembre 1997 et avait pour objectif de définir les orientations générales de la politique de sécurité intérieure. En 2004, le Premier Ministre

⁵⁴. Cf. notamment SHD, DEEX, Fonds Marcel Chalet, 2008 PA 1, Note de Marcel Chalet sur l'animation et la coordination du renseignement, s.d. [septembre 1981], p. 1 ; SHD, DEEX, 3 K 88, IX, pl. 1, entretien avec l'Amiral Pierre Lacoste ; Raymond BARRE, *L'expérience du pouvoir. Conversations avec Jean Bothorel*, Paris, Fayard, « Témoignages pour l'histoire », 2007, p. 80.

⁵⁵. Cf. Sébastien-Yves LAURENT, « Face aux « services » (1981-1983) : une autre leçon pour la gauche au pouvoir ? », *Histoire@Politique*, n° 27, septembre-décembre 2015, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-page-62.htm>

⁵⁶. AHC, Archives Maurice Grimaud, GRI 30, [François de Grossouvre], Note à l'attention de Monsieur le Président de la République, 1er septembre 1981, 2 p.

⁵⁷. Archives privées Grimaud, Journal de Maurice Grimaud, entrées en date du 29 octobre et 12 décembre 1981.

⁵⁸. Cf. Pierre MAUROY, *Mémoires. « Vous mettez du bleu au ciel »*, Paris, Plon, 2003, p. 232.

⁵⁹. Cf. Amiral Pierre LACOSTE, *Un amiral au secret*, Paris, Flammarion, 1997, p. 138.

⁶⁰. Décret n° 89-258 du 20 avril 1989 (*Journal officiel*, 23 avril 1989, p. 5229). Et le témoignage de l'auteur : « Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance. Entretien avec Rémy Pautrat », *Le Débat*, n° 68, janvier-février 1992, p. 150-161.

⁶¹. Cf. Jean-Pierre CHEVENEMENT, *Défis républicains*, Paris, Fayard, 2004, p. 315.

⁶². Cf. Laurent BONELLI, *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*, Paris, La Découverte, 2008, 418 p.

Dominique de Villepin annonça la création d'un Conseil du renseignement intégrant les services de renseignement de l'Intérieur et la Gendarmerie.

5. Une difficulté d'un autre ordre ? La dimension culturelle du renseignement

Y a-t-il un *fatum* français en matière de gouvernance supérieure du renseignement ? La notion n'a bien sûr pas de sens pour les sciences sociales et il faut la dépasser pour comprendre la raison ou les raisons expliquant l'impasse et la défaillance structurelle.

- Est-ce un problème institutionnel dû à la dyarchie de l'exécutif, reléguant le « capitaine » pour reprendre l'expression de Jean Massot, aux affaires intérieures ? C'est ce que pensait le directeur adjoint de la division du renseignement du SGRN, le colonel de La Combe : « [...] le Premier Ministre n'est plus, au moins provisoirement, qu'une sorte de super-intendant de l'hexagone dévoré par l'ensemble des problèmes intérieurs du pays. Le renseignement sur l'intérieur peut lui être indifférent, mais on ne voit pas à quel titre il pourrait se passionner pour le renseignement sur l'étranger »⁶³. Les archives tendent à minorer la portée du constat précédent : à Matignon, le cabinet a souvent émis des demandes dans ce sens, notamment dans le cadre du CPR, sans pour autant aller contre le « domaine très réservé »⁶⁴ qu'était le renseignement.

- On relèvera que dans d'autres pays ayant des services de renseignement avec des effectifs plus importants encore, l'enjeu de l'orientation, de la coordination et de l'exploitation dans la gouvernance du renseignement a été résolu sans difficultés institutionnelles. Si comparaison n'est pas raison, elle est néanmoins souvent éclairante. Dans le système parlementaire au Royaume-Uni, une structure de coordination et d'exploitation du renseignement, le *Joint Intelligence Committee* (JIC) existe depuis 1936. Elle est située au sein du Cabinet Office qui est la structure administrative de support du Premier Ministre. Dans le système présidentiel des États-Unis, une structure analogue existe depuis le *National Security Act* voté en 1947. Il s'agit du *National Security Council* qui est plus large que le JIC britannique, dans la mesure où il ne traite pas seulement des productions de la CIA et des autres « agences » de renseignement, mais aussi du *Department of State*. L'absence de dyarchie exécutive dans les pays de l'anglosphère a facilité le positionnement et la constance des structures de gouvernance du renseignement. Cela ne signifie pas bien entendu que celle-ci soit efficace, mais il y a en revanche une authentique stabilité institutionnelle dans ces deux pays.

- L'instabilité et la scissiparité des structures de gouvernance du renseignement (ainsi que des services de renseignement eux-mêmes⁶⁵) ne constituent pas leur propre en cause. Nous considérons plutôt qu'elles sont des symptômes, mais nous sommes réduits à ne pouvoir émettre que des hypothèses pour en expliquer les origines. Plusieurs acteurs de l'époque ont formulé des jugements intéressants, méritant qu'on les examine. Dès 1950, un inspecteur des finances, Alof de Louvencourt, proche de Georges Bidault avait écrit dans une note sur la coordination des services de renseignement : « L'administration française n'a pas le sens du « renseignement »⁶⁶ qui faisait en revanche selon lui un abus de la « documentation ». Vingt ans plus tard la sentence du

⁶³. SHD, GR, 2002 Z 54/1, Réflexions personnelles sur le système français de renseignement, août 1970, p. 5.

⁶⁴. Nous avons formé cette notion dans : « Chaban à trois temps (1943-1944, 1957-1958, 1969-1972) : le renseignement dans la politique », dans : Bernard Lachaise, Gilles Le Béguec et Jean-François Sirinelli (dir.), *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 163-176.

⁶⁵. La thèse en cours d'Eric Gomez à l'Université de Bordeaux sur : *La conduite du changement dans la « communauté française du renseignement » (1919-2015)* devrait apporter des éléments sur ce point particulier qui n'est pas traité dans ce texte.

⁶⁶. AN, 457 AP 151, archives Georges Bidault, [Alof de Louvencourt] Coordination des services de renseignements et de sûreté. Recherche d'une doctrine-Schéma, mai 1950, p. 1.

Premier ministre Georges Pompidou formulé dans le contexte (post-affaire Sihanouk⁶⁷) du conseil de défense du 23 juillet 1970 allait dans le même sens : « [...] l'absence d'un état d'esprit renseignement [...] »⁶⁸. Une vingtaine d'années plus tard l'Amiral Pierre Lacoste a repris cette opinion dans son séminaire en évoquant une « culture du renseignement »⁶⁹ française défailante. Une autre opinion formulée à la même époque que G. Pompidou par le colonel de La Comble, incriminait la trop forte proportion de militaires : « Pour des années encore, les postes-clés du renseignement risquent de rester aux mains des militaires [...]. Ces militaires sont tout à fait incapables d'aider à la mutation nationale que nous souhaitons en la matière s'ils ne dissimulent pas au mieux leurs uniformes et leurs habitudes »⁷⁰. On voit bien que ce qui est incriminé ici par un officier supérieur chez les siens n'est pas le corps, mais l'esprit d'un corps peu tourné vers les enjeux de gouvernance du renseignement⁷¹. Il paraît cependant que ce n'est pas une caractéristique spécifique aux militaires, mais que dans l'esprit des sentences d'Alof de Louvencourt et de Georges Pompidou, elle peut être étendue aux hauts fonctionnaires et responsables politiques membres des cabinets qui à cette époque n'avaient pas compris l'intérêt du renseignement et la nécessité de bâtir une gouvernance spécifique, adaptée à sa forme archipélagique.

Sébastien-Yves Laurent,
Université de Bordeaux-IRM

⁶⁷. Le 17 mars 1970 le président Pompidou avait reçu le prince Norodom Sihanouk et le lendemain le général Lon Nol avait déclenché un coup d'État. Le président qui n'avait reçu aucun renseignement d'alerte craignait que le prince Sihanouk ne croie que la France lui ait caché des informations. Il en conçut une forte amertume contre le SDECE (SHD, 3 K 139, II, pl. 2, entretien avec l'amiral Émile Chaline).

⁶⁸. Le propos est rapporté par le colonel de La Comble dans un document officiel : *Réflexions personnelles sur le système français de renseignement*, août 1970, p. 2 (SHD, GR, 2002 Z 54/1).

⁶⁹. Cf. Amiral Pierre Lacoste (dir.), *Le Renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998, 641 p. D'autres officiers généraux ont fait le même bilan : Jean Pichot-Duclos, « Pour une culture de renseignement », *Défense nationale*, mai 1992, p. 9-20. La thématique est ensuite devenue un objet d'étude à part entière dans les *Intelligence Studies* : Philip Murphy, "Creating a Commonwealth Intelligence Culture: The View from central Africa 1945-1965", *Intelligence and National Security*, 17-3, 2002, p. 131-162 et Philip H.J. Davies, "Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n° 3, October 2004, p. 495-520.

⁷⁰. SHD, GR, 2002 Z 54/1, Colonel de La Comble, *Réflexions personnelles sur le système français de renseignement*, août 1970, p. 9.

⁷¹. Les archives du SGDN contiennent de nombreuses notes et projets de réformes du colonel de La Comble sur le sujet au début des années 1970.