

L'organisation administrative du renseignement en France

par Lilian DAILLY

Doctorant contractuel à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Peu discutée à l'origine de la V^e République, la question de l'organisation du renseignement est devenue, depuis quelques années déjà, un enjeu politique majeur. Le personnel politique en dénonce la complexité, en scrute les moindres évolutions, les médias s'en font l'écho, et le nombre d'attentats déjoués est devenu l'un des indicateurs de « l'efficacité des services » dont l'opinion publique s'est emparée. Le rapport du 5 juillet 2016 rendu par la Commission d'enquête sur les moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 témoigne, s'il en était besoin, de cette orientation. À l'instar de nombreux autres rapports, il dresse un constat acerbe de l'organisation actuelle du renseignement, tout en proposant de nouvelles réformes. Malgré « l'intérêt des dernières mesures prises », son président Georges Fenech estime en effet que « celles relatives à l'organisation du renseignement (...) ne sont pas encore à la hauteur du défi qui nous est lancé par un terrorisme international aguerri à de nouvelles formes de combats jusque-là insoupçonnées »¹. Il ajoute, s'agissant des services de renseignement : « leur organisation est encore trop complexe, mal coordonnée, et (...) le partage d'informations doit encore être amélioré »².

Quels sont les services investis d'une mission de renseignement ? Que ce soit sur le territoire national ou à l'étranger, le renseignement se présente comme une activité administrative mise en œuvre par un ensemble de services soumis au pouvoir politique. Telle est la conception du renseignement au sein de l'État : c'est la compétence de recueil, d'analyse et d'exploitation d'informations d'une administration exécutant la politique de sécurité nationale du Gouvernement.

1. Georges FENECH, Sébastien PIETRASANTA, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Tome 1* doc. AN n° 3922, 5 juillet 2016, p. 12.

2. *Ibid.*

Trop souvent, ces services sont affublés de divers qualificatifs tels que « spéciaux » ou « secrets », qui sont utilisés, pêle-mêle, comme des synonymes. Les usages imprécis de ces termes conduisent pourtant à les affadir. Par l'expression « service », nous proposons simplement de désigner un « centre de travail administratif ayant une mission distincte à remplir, et requérant, pour ce faire, des règles d'organisation qui lui soient propres »³.

Actuellement, les services de renseignement forment deux catégories. La première comprend les services du « premier cercle », également appelés les « services spécialisés de renseignement ». Il s'agit de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN)⁴. Ils forment, avec le coordonnateur national du renseignement et l'académie du renseignement, la communauté française du renseignement⁵. La seconde catégorie se compose des services de renseignement du « second cercle »⁶. Nombreux, ces services relèvent presque tous du ministre de l'Intérieur, mais ne poursuivent pas nécessairement une vocation exclusive de recherche du renseignement. Il existe tout d'abord un premier sous-ensemble regroupant quatre services, dont le recueil de renseignement au moyen des techniques définies par la loi relève de la seule police administrative⁷. Ensuite, un deuxième sous-ensemble comprend de nombreux services de police judiciaire⁸, dont l'activité de recueil relève, selon les cas, de la police administrative ou de la police judiciaire. Enfin, plusieurs services participent au renseignement, mais disposent essentiellement d'un rôle de coordination en la matière⁹. La coexistence de ces deux catégories principales de services de renseignement appelle deux

3. Jean RIVERO, note sous CE Sect., 7 février 1936, *Jamart*, S. 1937. III, p. 115.

4. Article R. 811-1 du Code de la sécurité intérieure.

5. Article D. 1122-8-1 du Code de la défense.

6. Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure (*JORF* n° 0288 du 12 décembre 2015, p. 22978).

7. Il s'agit du service central du renseignement territorial (SCRT), de la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP), de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) et du bureau du renseignement pénitentiaire.

8. Ces services relèvent de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la préfecture de police (PP).

9. Il s'agit notamment de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et de l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT).

remarques. La première tient au caractère complémentaire de leur action. Il serait effectivement trop schématique de réduire la recherche du renseignement aux services spécialisés de renseignement du premier cercle. Bien au contraire, c'est plutôt la coordination de ces deux ensembles qui renforce l'efficacité des forces de sécurité intérieure et extérieure dans l'exécution de leurs missions. La seconde porte sur le caractère extensif de leur désignation. Contrairement à l'idée selon laquelle le renseignement serait une activité exercée par un cercle très restreint de services spécialisés, celle-ci s'étend en réalité à de nombreux autres services.

Les services du second cercle sont-ils pour autant des services de seconde zone ? La réponse est assurément négative et ce, à plusieurs égards. Certes, ces services sont exclus de la communauté du renseignement et ne peuvent disposer dans la même proportion que les services spécialisés des nouvelles techniques de recueil instituées par la loi du 24 juillet 2015¹⁰. Cependant, à l'exception d'un partage d'informations renforcé au sein du premier cercle, peu d'éléments les distinguent. En effet, d'une part, depuis le décret du 11 décembre 2015¹¹, certains services du second cercle disposent d'un accès à la quasi-totalité des techniques nouvelles autorisées. D'autre part, ces mêmes services commencent à avoir accès à certains des « privilèges » réservés aux services du premier cercle, notamment le bénéfice des formations de l'académie du renseignement.

Plutôt que de dresser un inventaire exhaustif des services participant au renseignement, deux mouvements directeurs peuvent être successivement mis en évidence pour appréhender au mieux une organisation devenue passablement complexe au fil du temps. Les services de renseignement, à l'image de l'ensemble des administrations françaises, veillent à l'efficacité de leur action. Celle-ci est tributaire de leur coordination, et donc d'une certaine stabilité. Aussi, la réforme perpétuelle du renseignement français, notamment pour satisfaire aux objectifs d'une « guerre totale »¹² contre le terrorisme, apparaît déstabilisante pour son efficacité. Afin d'appréhender l'ampleur des changements qui ont affecté l'organisation du renseignement, une analyse rétrospective révèle que ceux-ci sont davantage le produit de l'Histoire, que celui de la rationalité. Dans un premier temps, nous démontrerons que celle-ci résulte d'abord d'une logique de bureaucratisation du renseignement, incarnée par deux périodes distinctes

10. Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement (JORF n° 0171 du 26 juillet 2015, p. 12735).

11. Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure précité.

12. Pour une analyse de l'expression « guerre contre le terrorisme », voir notamment l'article de Didier BIGO, « La voie militaire de la "guerre au terrorisme" et ses enjeux », *Cultures & Conflits*, 44, 2001, pp. 5-18. Selon l'auteur, « La guerre contre le terrorisme est une formule incantatoire, rituelle, plus qu'une stratégie. On ne gagnera pas cette "guerre", et en tout cas, certainement pas rapidement » (p. 5).

de réformes des structures administratives (I). Puis, nous soutiendrons que le fonctionnement de ces administrations est aujourd'hui entré dans un véritable processus de modernisation (II).

I. La bureaucratisation¹³ du renseignement

La mise en place d'un « modèle »¹⁴ d'organisation bureaucratique du renseignement est significative d'une prise en compte du « pouvoir que confère la détention de l'information »¹⁵ au sein de l'administration. Elle permet de « diminuer la part du hasard ou de l'intuition dans les choix, et de prendre des décisions plus rationnelles et mieux adaptées soit aux fins poursuivies, soit aux besoins internes de l'organisation »¹⁶. Historiquement, le processus de réforme porte d'abord sur les structures administratives du renseignement extérieur et militaire (A) avant de s'étendre, seize ans plus tard, à son versant intérieur et policier (B).

A. Les structures du renseignement extérieur et militaire (1981-1992)

Au début des années 1980, le renseignement extérieur et militaire français se résume au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE)¹⁷. Certes, il coexiste au sein du ministère de la Défense avec la

13. Le terme de « bureaucratisation » désigne ici le processus débouchant sur la création de structures administratives de renseignement impersonnelles (intégrées dans une hiérarchie administrative, dont les compétences sont fixées par des règles générales, marquées par la continuité administrative et se perpétuant au-delà même des agents les constituant) et rationnelles (sous la forme d'une organisation pyramidale toute entière placée sous le contrôle du pouvoir politique qui en contrôle le fonctionnement). Voir Max WEBER, *Économie et Société*, Tome I, Paris, Plon, 1971.

14. En utilisant la notion de modèle (Voir Gérard TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986 ; Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, 4^e éd., PUF, coll. « Thémis », 2007, p. 65.), nous entendons rendre compte « des principes d'organisation et de la dynamique d'évolution » du système administratif de renseignement mais en excluant toute dimension normative ou prescriptive. Il s'agit de démontrer que les particularités qui différencient l'administration du renseignement des autres administrations résultent en grande partie du contexte dans lequel elle s'est développée (V. Jacques CHEVALLIER, « Peut-on encore parler d'un "modèle français d'administration" ? », in Mélanges Jean-Paul COSTA, *La conscience des droits*, Dalloz, 2011, pp. 129-137).

15. Jacques CHEVALLIER, Danièle LOSCHAK, *Science administrative, Tome II : L'administration comme organisation et système d'action*, LGDJ, 1978, p. 57.

16. *Ibid.*

17. Le SDECE a été institué par un décret non publié du 4 janvier 1946. Deux autres décrets ont fait mention : le décret n° 66-66 du 2 janvier 1966 portant rattachement du SDECE au ministre des Armées alors qu'il était jusqu'alors placé sous la responsabilité du Premier ministre ; le décret n° 77-1343 du 6 décembre 1977 modifié portant orga-

Direction de la Sécurité Militaire (DSM)¹⁸, « souvent décriée (...) [et] encore mêlée dans l'inconscient populaire à une notion vague mais bien présente de répression militariste à tout crin »¹⁹. Au sein des armées, la fonction renseignement demeure éclatée en une multitude de services distincts dont l'absence de coordination se révèle particulièrement préjudiciable en termes d'efficacité. Entre 1981 et 1992, l'intégration croissante du renseignement dans l'organisation du ministère de la Défense donne naissance à un nouveau paysage institutionnel, composé de trois services : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la Direction du renseignement militaire (DRM).

Parmi ces trois services, la DGSE est certainement celle qui possède l'appellation la plus connue. Héritière du SDECE, elle lui succède en 1982²⁰. Ce n'est pas par hasard qu'un tel organisme soit placé sous l'autorité du ministère de la Défense. En 1966, à la suite de l'affaire Ben Barka²¹, le général Charles de Gaulle décide du transfert du SDECE de l'hôtel de Matignon à l'hôtel de Brienne, supposé assurer une meilleure gestion du service. En dépit de certaines propositions visant à ramener la DGSE dans le giron du Premier ministre, le service demeure depuis lors sous l'autorité du ministre de la Défense. La DGSE présente la particularité d'exercer une double mission de renseignement et d'intervention fondée sur l'action clandestine à l'étranger. Elle est chargée « au profit du Gouvernement (...) de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences »²². Pour entreprendre toute action qui lui serait confiée par le Gouvernement, la DGSE dispose d'un service action (SA) lui permettant de mener des opérations clandestines. Celle actuellement menée en

nisation de l'administration centrale du ministère de la Défense (JORF du 9 décembre 1977, p. 5730).

18. Décret n° 61-323 du 5 avril 1961 portant réorganisation de la direction de la sécurité militaire (JORF du 6 avril 1961, p. 3345).

19. Jean-Jacques CÉCILE, « Une grande diversité des organismes, un manque évident de coordination et de contrôle » in *Le renseignement à l'aube du XXI^e siècle*, Lavauzelle, 1998, pp. 122-127.

20. Décret n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure (JORF du 4 avril 1983, p. 1034) ; abrogé par l'article 3 du décret n° 2008-1219 du 25 novembre 2008 qui a créé les articles D. 3126-1 à D. 3126-4 au sein du Code de la défense.

21. Militant anticolonialiste marocain et opposant du défunt roi Hassan II, Mehdi Ben Barka est enlevé le 29 octobre 1965 à Paris devant la brasserie Lipp. Son corps ne sera jamais retrouvé. Si aucune thèse n'a pu être confirmée par les juges d'instruction chargés de cette affaire, le SDECE ne semble pas exempt de toute reproche. À ce jour, il est toutefois impossible d'établir avec certitude sa responsabilité car le service s'est toujours retranché derrière le secret-défense en refusant de fournir ses dossiers.

22. Article D. 3126-3 du Code de la défense.

Lybie où, le 20 juillet 2016, le service a perdu trois sous-officiers dans un « accident d'hélicoptère », illustre cette compétence spécifique. La DGSE comprend, en outre, une direction technique qui s'inscrit dans la logique de mutualisation des moyens de recherche technique de la communauté du renseignement depuis plusieurs années. À la différence de la *National Security Agency* (NSA) américaine, la DGSE n'est pas « un service technique (...) mais un service de renseignement doté de moyens techniques »²³. Quoi qu'il en soit, la DGSE s'impose, depuis sa création, comme le principal service du renseignement français.

En 1981, la création de la DPSD traduit un glissement conceptuel de la sécurité des armées vers la contre-ingérence de défense. Le service se substitue à la Direction de la Sécurité Militaire (DSM)²⁴, créée vingt ans auparavant pour succéder au Service de Sécurité de la Défense Nationale et des Forces Armées (SSDNFA)²⁵. À ce jour, la DRSD²⁶ exerce une mission de contre-ingérence au profit du ministère de la Défense et des entreprises de défense. Elle consiste principalement à assurer la protection du secret, des installations sensibles et du personnel de la défense ainsi que la sécurité économique des entreprises de défense²⁷. Outre ses différentes activités de protection du patrimoine économique, industriel et scientifique de la défense, cette direction contribue à la surveillance internationale sur les théâtres extérieurs où les armées sont engagées.

Enfin, depuis 1992²⁸, la DRM constitue « la tête de chaîne du renseignement d'intérêt militaire (RIM) et, à ce titre, garantit la cohérence d'ensemble de l'action de renseignement des armées »²⁹. Au lendemain de la guerre du Golfe, le constat est unanime : la France ne dispose pas d'une capacité autonome d'appréciation sur les théâtres d'opérations extérieurs. La réforme devient inéluc-

23. Jean-Jacques URVOAS, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, *Doc. Parl. A.N.*, n° 2482, *Doc. Parl. S.*, n° 201, 2014, p. 133.

24. Décret n° 61-323 du 5 avril 1961 portant réorganisation de la direction de la sécurité militaire (JORF du 6 avril 1961, p. 3345).

25. Le Service de Sécurité des Forces Armées (SSFA) prend le nom de Service de Sécurité de la Défense Nationale et des Forces Armées (SSDNFA) par décision du ministre des Armées le 14 décembre 1953. Sa mission est, à cette occasion, étendue à la protection des entreprises civiles travaillant pour la défense nationale. V. en ce sens : Service historique de la défense, Département interarmées, ministériel et interministériel, Bureau Archives, Inventaire de la série GR R, 1934-1999, Juin 2012, pp. 391-392.

26. Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (JORF n° 0236 du 9 octobre 2016).

27. Article D. 3126-5 du Code de la défense.

28. Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire (JORF n° 139 du 17 juin 1992, p. 7900).

29. Circulaire n° 8834/DEF/DRM/ED-PIL relative aux modalités de direction de la fonction interarmées du renseignement par la direction du renseignement militaire (NOR DEFE1350954C), BOC N° 30 du 12 juillet 2013, texte 17, p. 2.



table. Deux solutions sont alors envisagées pour déterminer la place appropriée du renseignement dans l'organisation militaire française : soit créer une branche « renseignement militaire » qui absorberait l'appareil de renseignement militaire existant au sein de la DGSE, soit ériger un service autonome de renseignement d'intérêt militaire en regroupant les moyens des trois armées et de l'État-major des armées (EMA). C'est finalement cette dernière solution qui donne naissance à la DRM. Rattachée au chef d'état-major des Armées (CEMA), la DRM satisfait ses besoins en renseignement d'intérêt militaire ainsi que ceux des commandements opérationnels et organiques, des autorités et organismes du ministère et des organismes gouvernementaux concernés. Sa mission principale vise donc à élaborer et à mettre en œuvre les orientations en matière de renseignement d'intérêt militaire³⁰. À ce titre, elle recherche des informations par ses propres moyens et par ceux qui lui sont confiés ponctuellement par les armées. Elle ne dispose nullement d'autorité propre sur ces dernières, mais les oriente et les coordonne dans leur recherche du renseignement.

Ce triptyque, qui caractérise l'organisation du renseignement extérieur et militaire français, demeure inchangé depuis 1992. Par comparaison, on ne peut qu'être frappé par l'instabilité à laquelle est en proie le renseignement intérieur.

B. Les structures du renseignement intérieur et policier (2008-2014)

Dans un rapport d'information de 2015 sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », le sénateur Philippe Dominati relève que « le renseignement intérieur français se singularise par la complexité de son organisation administrative, qui a paradoxalement été renforcée par certaines évolutions récentes »³¹. À première vue, les réformes de 2008 et de 2014 n'auraient donc fait que complexifier l'organisation du renseignement intérieur. Elles ne se sont d'ailleurs pas réalisées sans difficultés ni résistances de la part des services concernés. Ainsi, en l'espace de six ans, le renseignement intérieur est passé de trois (DCRG, DST, RGPP) à quatre services (DGSI, DRPP, SCRT, SDAO), tandis que deux autres (DCRI, SDIG) ont existé moins de six ans.

L'année 2008 marque, en France, le point de départ d'une profonde évolution de l'organisation du renseignement intérieur : la fusion d'une partie des effectifs de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) avec la Direction de la surveillance du territoire (DST), d'abord regroupés au sein d'une

30. Article D. 3126-13 du Code de la défense.

31. Philippe DOMINATI, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »*, doc. Sénat, n° 36 (2015-2016), p. 28.



Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)³² puis plus largement dans une Direction générale du renseignement intérieur (DGSI)³³, modifie tout l'équilibre du système de renseignement intérieur. Placée sur un pied d'égalité avec la DGSE, la DGSI se doit dorénavant d'assumer un rôle de chef de file du renseignement intérieur sur l'ensemble du territoire national. Elle fait d'ailleurs figure d'exception au sein des services spécialisés car elle exerce de nombreuses attributions soit dans un cadre de police administrative, soit dans un cadre police judiciaire. Officiellement chargée de rechercher, centraliser, et exploiter « le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation »³⁴, sa mission est essentiellement tournée vers le contre-espionnage, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Mais la DGSI s'investit également de manière croissante dans la surveillance des individus ou groupes radicaux, de grande criminalité organisée et de délinquance financière internationale. Elle intervient en outre dans le domaine de la lutte contre les cyber-menaces, notamment au profit des opérateurs d'importance vitale, des grandes entreprises pour ce qui concerne l'intelligence économique, et dans la protection du patrimoine industriel et scientifique du pays³⁵.

De même, au niveau territorial, l'exigence d'efficacité a conduit à remodeler l'organisation des services à deux reprises en 2008, puis 2014. Suite à la suppression des RG en 2008, la création d'une sous-direction de l'information générale (SDIG) au sein de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) incarne l'ambition de reconstruire un véritable renseignement de proximité. L'objectif principal est alors de rapprocher les forces de police et de gendarmerie par le détachement de gendarmes au sein des nouvelles SDIG policières. Or, les échanges de personnels ne suffisent pas et l'hybridation des forces de police et de gendarmerie montre rapidement ses limites. D'aucuns objectent alors que la création des SDIG est, sinon une mise sous tutelle de la gendarmerie en matière de renseignement, du moins génératrice de rivalités. Les polémiques syndicales (essentiellement policières) qui suivent la nomination d'officiers de gendarmerie à la tête de certaines SDIG en sont symptomatiques. Inversement, de nombreux gendarmes se considèrent marginalisés par une réforme unifiant l'essentiel du renseignement de proximité au profit de la police nationale. Face à la restructuration de l'information générale (SDIG) au sein d'une nouvelle filière de renseignement territorial (SCRT) en 2014, la gendarmerie nationale a préféré reconstruire sa propre chaîne de renseignement et de conduite des opérations sous la responsabilité d'une sous-direction spécialisée : la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO).

32. Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur (JORF n° 0150 du 28 juin 2008).

33. Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure (JORF n° 0102 du 2 mai 2014).

34. Article 1 du décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure précité.

35. *Ibid.*

Il convient, par ailleurs, de signaler le maintien de l'exception parisienne en matière de renseignement. Les Renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP) sont devenus, en 2008, la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)³⁶. En 2014, le service échappe une nouvelle fois à sa suppression avec la création de la DGSI. Ce faisant, il devient commun de voir naître des propositions visant à intégrer la DRPP dans la communauté du renseignement, même si cela aurait pour effet de consacrer « un discutable particularisme territorial »³⁷. À des fins de simplification, il paraîtrait pourtant préférable de supprimer la DRPP et de répartir ses trois missions entre les services existants³⁸ : la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents serait alors confiée à une direction zonale de la DGSI, le renseignement territorial transféré à une direction zonale du SCRT, tandis que la lutte contre l'immigration clandestine reviendrait à la direction centrale de la police aux frontières.

La mise en place des structures administratives du renseignement s'est donc réalisée à travers deux périodes de réforme distinctes. Par ailleurs, le versant extérieur et militaire du renseignement présente une plus grande stabilité que son versant intérieur et policier, ce dernier connaissant peu de répit depuis 2008. Or, dans la mesure où la coordination de l'ensemble de ces structures constitue une condition indispensable à l'efficacité de leur action, c'est désormais le fonctionnement de l'administration du renseignement qui doit être au cœur des préoccupations.

II. La modernisation du fonctionnement des administrations du renseignement

Jusqu'à la récente création d'une communauté du renseignement³⁹, la coordination des services ressemblait malheureusement à l'Arlésienne de Bizet. Pour moderniser le fonctionnement des administrations du renseignement, la nouvelle communauté promeut une relation plus explicite des services avec l'autorité politique (**A**), laquelle œuvre à leur décloisonnement (**B**).

36. Arrêté du 27 juin 2008 relatif à la direction du renseignement de la préfecture de police (JORF n° 0152 du 1 juillet 2008).

37. V. en ce sens le rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, *op. cit.*, p. 124.

38. Le Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », *op. cit.*, de Philippe DOMINATI va également dans ce sens.

39. Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement (JORF n° 0111 du 14 mai 2014, p. 7968).



A. Le rapprochement des services près du politique

Trop souvent, l'absence d'une coordination institutionnelle du renseignement au niveau politique a été soulignée. Certains évoquent, avec optimisme, une « coordination institutionnelle permanente mais de circonstance »⁴⁰. D'autres dénoncent, avec pragmatisme, un défaut de volonté politique pour qu'elle existe. Cette situation est d'autant moins satisfaisante qu'elle contribue à rendre plus ardue la circulation de l'information des services en direction du politique, et du politique à destination des services.

Dès le début des années 1980, la confrontation de l'État français à un terrorisme politique⁴¹ suscite de sa part « une réponse gouvernementale et non uniquement policière, passant par le recours à une véritable politique nationale »⁴². Face au caractère inacceptable de la menace et la terreur qu'elle instille au sein de la population, la lutte contre le terrorisme entre au cœur des préoccupations des gouvernements qui y sont confrontés. De fait, elle prend progressivement la forme d'un enjeu électoral d'une intensité inégalée par aucune autre question de sécurité. Par la suite, la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme conduit l'exécutif à se rapprocher des services de renseignement en multipliant les structures de coordination pour donner l'image d'une « gestion maîtrisée du risque ». Sous cet angle, la coordination politique du renseignement avive rapidement les rivalités entre le Premier ministre et le président de la République. De nombreuses tentatives de coordination sont d'abord réalisées sous l'autorité du chef du Gouvernement (Comité interministériel de liaison antiterroriste en 1982, Conseil de sécurité intérieure créé à la suite des attentats de 1986, Comité interministériel du renseignement créé en 1959 puis réactivé en 1989). Alors que la V^e République découvre la cohabitation, le Premier ministre s'affirme, grâce à ces initiatives, comme le véritable garant de la cohérence de l'action gouvernementale en matière de renseignement. Cependant, ces structures n'apportent pas entière satisfaction et tombent, les unes après les autres, en désuétude. En 2002, la fin de la cohabitation et la réforme du Conseil de sécurité intérieure⁴³ mettent un terme à l'exclusion du chef de l'État en matière de coordination du renseignement et de la lutte antiterroriste. Depuis lors, la coordination politique du renseignement relève bien du chef de l'État par l'intermédiaire d'une nouvelle structure, dirigée par un de ses conseillers.

40. Nathalie CETTINA, « Antiterrorisme : une fragile coordination », *Note pour le Centre Français de Recherche sur le Renseignement*, avril 2011, p. 7.

41. Dans les années 1980, la France est en particulier confrontée à un terrorisme d'inspiration révolutionnaire (anarchistes, extrême gauche), notamment Action directe.

42. Nathalie CETTINA, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Mémoire pour la diplôme d'études approfondies de sciences administratives, Université Panthéon-Assas (Paris II), LGDJ, EJA, Paris, 1994, p. 2.

43. Le décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure (JORF n° 113 du 16 mai 2002, p. 9246) transfère la présidence de l'organe du Premier ministre au Président de la République.



Préconisée par le Livre blanc de 2008, la création d'un Conseil national du renseignement (CNR), assorti d'un coordonnateur, s'inscrit logiquement dans la construction d'une communauté du renseignement tendant à renforcer les liens entre l'autorité politique et les services spécialisés. Afin que les échanges entre les services deviennent la règle et la rétention d'informations l'exception, l'idée d'une structure placée au-dessus des services et à proximité du politique séduit rapidement. La nomination du premier coordonnateur, moins d'un mois après la publication du Livre blanc⁴⁴, et plus d'un an avant la loi relative à la programmation militaire 2009-2014⁴⁵, atteste d'une réelle volonté du pouvoir politique d'assumer son rôle de pilotage du renseignement plus qu'il ne l'avait jamais fait auparavant. Par ailleurs, l'importance de la lutte contre le terrorisme dans la création du Conseil national du renseignement ressort régulièrement des propos même du coordonnateur auditionné devant l'Assemblée nationale. En 2009 par exemple, Bernard Bajolet déclare que « les priorités absolues de nos services restent la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive »⁴⁶. En 2010, plus clairement, il affirme : « on ne nous pardonnerait pas de ne pas avoir réagi à une tentative d'attentat en raison d'une mauvaise coordination des services »⁴⁷. Enfin, il rappelle en 2011 qu'il faut poursuivre la coordination, « notre priorité étant la lutte contre le terrorisme, qu'il menace nos intérêts à l'étranger ou, naturellement, le territoire national »⁴⁸. Sous cet angle, il est manifeste que la menace terroriste exerce un « rôle structurant »⁴⁹ sur l'organisation du dispositif de renseignement français.

C'est donc au sein du Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale, que sont désormais arrêtées

44. Arrêté du 23 juillet 2008 portant nomination à la présidence de la République (JORF n° 0182 du 6 août 2008). Il convient de noter que, simultanément, ont été nommés auprès du ministre plénipotentiaire Bernard BAJOLET un contrôleur général de la police nationale, Pierre LIEUTAUD, et un colonel de l'armée de terre, Christophe GOMARD. Une lettre de mission du même jour, signée par le Président de la République, définit le poste de coordonnateur.

45. Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense (JORF n° 0175 du 31 juillet 2009, p. 12713).

46. Audition de M. BAJOLET, coordonnateur national du renseignement à la présidence de la République, Compte rendu de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, Session ordinaire de 2008-2009, op. cit., p. 4.

47. Audition de M. BAJOLET, coordonnateur national du renseignement à la présidence de la République, Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale, Session ordinaire de 2009-2010, n° 20, Mercredi 27 janvier 2010, Séance de 10 h, p. 4.

48. Audition de M. BAJOLET, coordonnateur national du renseignement, Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale, Session ordinaire de 2010-2011, n° 22, op. cit., p. 4.

49. Philippe HAYEZ, « Après le terrorisme... : quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, p. 35.



les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Parmi ses membres, le coordonnateur occupe une place centrale. Nommé par décret en conseil des ministres et placé sous l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République, il remplit avec l'appui d'un petit état-major⁵⁰ un rôle de « courroie de transmission entre l'autorité politique et les services de renseignement »⁵¹. Précisées par le Code de la défense⁵², ses missions sont les suivantes : premièrement, le coordonnateur est le conseiller du président de la République dans le domaine du renseignement⁵³ ; deuxièmement, il est responsable de l'orientation de l'action des services et garantit le bon fonctionnement de la communauté du renseignement ; troisièmement, il est le garant des moyens et des capacités de la communauté du renseignement.

Ses missions permettent de prendre la mesure de l'importance de son rôle au sein de la communauté du renseignement. En garantissant son bon fonctionnement, le coordonnateur œuvre en faveur du décloisonnement des services de renseignement.

B. Le décloisonnement des services

En toute vraisemblance, le renseignement serait un « espace cloisonné ». Les services, isolés les uns des autres, ne chercheraient ni à communiquer ni à coopérer. Pour chaque service, l'information constituerait un enjeu important afin de se constituer une marge d'autonomie par rapport à l'autorité politique et à ses homologues. L'organisation du renseignement se caractériserait ainsi par une « segmentation à la fois verticale et horizontale, fonctionnelle et hiérarchique »⁵⁴ nuisant à son efficacité. Au terme d'un certain nombre d'efforts, les obstacles à une meilleure coordination des services tendent pourtant à disparaître. L'étude de la pratique administrative révèle en effet un environnement propice à la coopération interservices.

50. Selon les propos de M. BAJOLET, premier coordonnateur national du renseignement, ce « petit état-major » est « d'une dimension comparable à celle de l'état-major particulier du Président de la République et légèrement moins importante que celle de la cellule diplomatique de la Présidence de la République » (Audition de M. BAJOLET, coordonnateur national du renseignement à la présidence de la République, Compte rendu de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, Session ordinaire de 2008-2009, n° 47, Mardi 31 mars 2009, Séance de 16 h 30, p. 3).

51. Nathalie CETTINA, « Antiterrorisme : une fragile coordination », op. cit.

52. Articles R*1122-6 à 1122-8 du Code de la défense.

53. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 définit le coordonnateur comme « le point d'entrée des services de renseignement auprès du Président de la République » (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, op. cit., p. 140). Ces termes ont d'ailleurs été repris dans la lettre de mission du Président de la République datée du 23 juillet 2008.

54. Jacques CHEVALLIER, Danièle LOSCHAK, *Science administrative, Tome II : L'administration comme organisation et système d'action*, op. cit., p. 61.



Pour renforcer les liens entre des services de différents ministères, l'académie du renseignement conçoit, organise et met en œuvre une culture commune au sein de la communauté française du renseignement, notamment en matière de formation. Directement rattaché au Premier ministre, ce service à compétence nationale a vocation à produire le « ciment identitaire »⁵⁵ d'une communauté encore en quête de reconnaissance. Les principales missions de l'académie du renseignement sont au nombre de trois. D'abord, l'académie concourt à la formation du personnel des services de renseignement. Pour ce faire, elle prend en charge des activités de formation initiale et continue au profit du personnel des services. Ensuite, elle favorise le renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement, notamment par la rationalisation des modes de travail. Certains la comparent parfois à « un véritable IHEDN » [Institut des hautes études de Défense nationale] « du renseignement »⁵⁶. Enfin, elle contribue à diffuser une culture du renseignement. Dans cette démarche, la valorisation des liens entre la communauté du renseignement et l'université apparaît comme un objectif prioritaire et constant. En ce sens, de nombreuses propositions l'incitent à « signer des conventions de partenariat avec des écoles doctorales »⁵⁷, à « superviser la publication d'une revue scientifique afin de fédérer la production des universitaires en ce domaine »⁵⁸, de même qu'à se doter « d'un comité scientifique consultatif qui (...) pourrait s'ouvrir à des universitaires pour proposer des thèmes de recherche, des formations spécifiques et superviser la diffusion d'une culture du renseignement »⁵⁹. Pour pertinentes qu'elles soient, ces tentatives de rapprochement entre le milieu des services et le monde universitaire n'ont, à ce jour, que trop rarement

55. Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHÈRE, *Pour un « État secret » au service de notre démocratie*, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, doc. AN n° 1022, 14 mai 2013, p. 188. Ce rapport préconise également de « conforter l'académie du renseignement comme pierre angulaire du changement des mentalités ».

56. Cette comparaison entre l'Académie du renseignement et l'IHEDN ne doit pas occulter qu'il existe une différence majeure dans leur statut juridique. En effet, la première est un service à compétence nationale tandis que le second dispose du statut d'établissement public national à caractère administratif. Par ailleurs, la lecture du rapport d'information précité nous révèle que « si, dans un premier temps, il a été envisagé de conférer à l'Académie du renseignement un statut d'établissement public à caractère administratif, une telle option a été jugée trop ambitieuse et c'est le choix d'un service à compétence nationale qui a finalement été retenu » (Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHÈRE, *Pour un « État secret » au service de notre démocratie*, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, *op. cit.*, p. 188).

57. Jean-Jacques URVOAS, *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, doc. AN n° 2482, doc. S n° 201, 18 décembre 2014, p. 105.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*, p. 106.

été confirmées⁶⁰. Ce constat s'avère d'autant plus regrettable que le milieu universitaire manifeste un intérêt croissant pour le renseignement.

Pourquoi observe-t-on si fréquemment des propositions visant à réformer l'organisation du renseignement ? D'un point de vue théorique, la réponse est esquissée sous la plume du professeur Georges Dupuis lorsqu'il écrit que « la subordination de l'organe à sa fonction doit entraîner une constante adaptation de l'appareil administratif à ses missions »⁶¹. En effet, comme pour toute autre structure administrative, la nécessaire adaptation des services de renseignement aux objectifs politiques et aux impératifs économiques et sociaux peut être invoquée au soutien de cette analyse. On sait à cet égard que cette organisation repose sur une répartition des compétences sinon complexe, du moins perfectible. D'un point de vue plus pratique, « sans doute la réalité est-elle fort différente ; la résistance au changement est particulièrement vigoureuse dès qu'il s'agit de faire évoluer l'anatomie administrative »⁶². Il n'en demeure pas moins que la pertinence de l'organisation administrative du renseignement ne saurait être appréciée en elle-même et à la lumière d'éventuelles « failles ». Tenus de veiller à l'efficacité de leur action, les services de renseignement sont, désormais, sommés de se coordonner.

Mais, c'est un lieu commun que d'affirmer sans cesse : il faut réformer l'organisation du renseignement ; encore convient-il de tenir compte des adaptations déjà réalisées pour en évaluer la portée. Aussi, à la réforme perpétuelle du renseignement français, notamment pour s'adapter aux évolutions constantes de la menace terroriste, doit succéder une période de stabilité. Bien entendu, les services font face à des situations dans lesquelles il faut réagir rapidement. Néanmoins, ils doivent disposer de temps pour que s'opèrent les changements culturels profonds qu'impliquent les réformes de ces dernières années. Il faudra donc veiller à ce que les mutations de l'architecture administrative du renseignement ne se confondent avec les attentes de l'opinion publique. Faute de quoi, on retrouverait la manifestation singulière d'un phénomène plus large qui tend à ce que l'émotion, si intense et justifiée soit-elle, guide l'action politique. Or, pour paraphraser le professeur Guy Carcassonne, rappelons que la réforme est une réponse, à défaut d'être une solution.

60. Il faut néanmoins mentionner l'organisation d'une journée d'étude « Espionnage et renseignement dans la Première Guerre mondiale » organisée le 26 novembre 2014 en partenariat avec l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense. En outre, l'Académie du renseignement a annoncé sur la page d'accueil de son site internet qu'elle « décernera, en 2015, un Prix destiné à récompenser un ouvrage publié ou un travail universitaire, qui apporte une contribution significative à la recherche sur le renseignement ou porte sur une thématique directement liée au renseignement ». Le règlement et le dossier de candidature ne sont cependant toujours pas disponibles.

61. Georges DUPUIS, « L'adaptation des structures aux objectifs dans l'administration française », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 6, 1975, n° 3. La recherche administrative en Europe. p. 133.

62. *Ibid.*