

L'ARDENTE OBLIGATION DU RENSEIGNEMENT

par Bertrand WARUSFEL

L'information n'a jamais été autant qu'aujourd'hui une valeur et une richesse aux multiples incidences économiques, sociales ou politiques. C'est donc dans cette "société de l'information" que la fonction séculaire du Renseignement doit logiquement prendre tout son sens et se propulser au premier rang des moyens et des armes de la politique de défense et de sécurité nationale. Mais si le renseignement est de plus en plus considéré comme un instrument indispensable à la prise de décision stratégique, il faut pourtant reconnaître qu'il reste encore une activité méconnue ou méprisée et, pour le moins, mal intégrée à l'appareil politico-administratif français.

Un outil indispensable à la prise de décision stratégique

La complexité des situations et l'incertitude sur les acteurs marquent le paysage géostratégique de cette fin de siècle. Tous les États qui veulent jouer un rôle dans la nouvelle société internationale ont donc le souci d'identifier les futurs enjeux de puissance et de décrypter les intentions des multiples intervenants qui influencent le jeu mondial. Ce rôle de réducteur d'incertitude et d'anticipation est naturellement dédié au renseignement et à ses techniques éprouvées de collecte, de traitement et d'exploitation de l'information. Là où la guerre froide l'avait surtout confiné dans un face-à-face paranoïaque entre services de contre-espionnage, le renseignement retrouve aujourd'hui toutes ses dimensions : connaissance des acteurs et des stratégies (renseignement extérieur), détection des menaces (contre-espionnage et contre-terrorisme), influence indirecte sur les situations (action secrète). C'est pourquoi cette activité nécessairement secrète et souvent méprisée est maintenant considérée par certains comme un des "nouveaux moyens de la puissance" ¹.

Mais cette nouvelle exigence du renseignement n'est plus ressentie par les seuls États. Elle est aussi partagée par les entreprises privées qui développent leur gestion stratégique et leur capacité d'influence globale ². Les pratiques de "business intelligence" très développées outre-Atlantique

¹ Pour reprendre l'expression du préfet R. Pautrat (ancien directeur de la DST), "Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance", *Le Débat*, janvier-février 1992.

² "La science économique enseigne que l'asymétrie d'informations - c'est-à-dire les situations où certains en savent plus que d'autres sur leur environnement - impose la conduite de comportements stratégiques. (...) Comme l'art de la guerre, qui ne vous est pas inconnu, se fondait naguère sur le renseignement, celui du commerce ne peut désormais se passer de savoir" (M. Christian Pierret, secrétaire d'État à l'industrie, IHEDN, 20 avril 2000).

mêlent des aspects longtemps disjoints des pratiques d'entreprise : la veille technologique, la sécurité industrielle, la propriété intellectuelle, le traitement électronique des données, l'usage de l'Internet,... En France, le rapport Martre pour le Plan en 1994³, a donné à cette révolution tranquille un nom de baptême à multiples sens : l'"intelligence économique". Les objectifs en sont ambitieux, qu'il s'agisse d'ouvrir les acteurs privés aux pratiques de traitement de l'information issues des services d'État (l'"Intelligence" anglo-saxonne) pour mieux les protéger contre les risques d'espionnage industriel ou, simplement, de rendre les stratégies économiques plus intelligibles afin que les entreprises soient plus intelligentes (c'est-à-dire, plus anticipatrices et moins réactives). Toujours est-il que dans ce domaine comme dans d'autres, l'État doit partager ses champs d'intervention et que se constitue un véritable marché concurrentiel du renseignement.

Ce mouvement de décloisonnement des activités de renseignement est fortement accentué par la révolution de la communication numérique. Ce nouveau contexte technologique fournit, en effet, à tous les acteurs des moyens de plus en plus performants pour traiter l'information. En ce sens, cela favorise les activités de renseignement et accroît la concurrence sur le marché entre tous les prestataires d'information, publics ou privés. Mais la *Net-économie* contribue aussi à modifier les pratiques. En effet, la diffusion mondiale de données change la donne : là où l'activité traditionnelle du renseignement était centrée sur la recherche par des moyens occultes d'informations secrètes, le principal défi actuel réside dans la capacité à trier et à croiser les données pertinentes parmi l'ensemble des informations ouvertes disponibles. Et cette révolution du "renseignement ouvert" contribue à banaliser les pratiques, puisque les services d'État ne peuvent plus revendiquer en cette matière le monopole juridique et opérationnel qu'ils détiennent encore sur les pratiques de recherche secrète.

On peut donc considérer que les quinze dernières années ont été, d'une certaine façon, en France les années de renouveau et de réhabilitation intellectuelle du renseignement et de son rôle, avec notamment la mise en valeur de certains succès officiels (comme les enquêtes antiterroristes de 1985-1986 et 1995) et le développement d'initiatives visant à populariser le renseignement et les études sur ce sujet⁴. C'est pourquoi, il est d'autant plus surprenant de constater que cette fonction stratégique ne dispose toujours pas en France d'un statut approprié à sa mission et demeure mal intégrée au processus de décision politico-administratif national.

³ *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, Travaux du groupe de travail présidé par Henri Martre, Commissariat général du Plan, La documentation Française, 1994.

⁴ Outre les nombreuses initiatives sur l'intelligence économique (à l'IHEDN, à l'Association française pour le développement de l'intelligence économique – AFDIE, notamment), on peut citer le séminaire qu'anima durant plusieurs années l'Amiral Lacoste (cf. Pierre Lacoste (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, 1998) ou encore les travaux historiques menés au Centre d'études d'histoire de la défense.

Un instrument mal intégré au processus politico-administratif français

Dans la chaîne du renseignement, le maillon essentiel est celui qui relie les services aux décideurs gouvernementaux. Une bonne articulation entre les niveaux politiques et opérationnels voudrait que les autorités gouvernementales orientent et coordonnent le travail des services en leur fixant des orientations globales et des objectifs particuliers (en fonction de la situation) et qu'en retour les services rendent compte et alertent les décideurs. Mais cette chaîne du renseignement nécessite que, comme cela se pratique aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne, une structure de coordination existe au niveau gouvernemental et dispose des moyens et de l'autorité nécessaires. Or, cet échelon indispensable manque cruellement en France. Chaque service rend compte à son ministre de tutelle, tandis que le Premier ministre et le Président de la République, chacun pour leur compte, établissent des liens directs avec certains services. Il n'y a que dans quelques domaines très sensibles et soumis à la pression de l'opinion, comme la lutte antiterroriste que des dispositifs de coordination plus organisés sont mis en place (par exemple, le Conseil de sécurité intérieure au niveau interministériel, ou l'UCLAT⁵). Cette carence grave est condamnée unanimement par tous les spécialistes, même si elle favorise finalement les stratégies autonomes de chaque service, qui – faute d'instructions précises – pratique l'auto-orientation (c'est-à-dire, choisit lui-même ses sujets de recherche) et rechigne souvent à partager ses informations. Du côté des décideurs gouvernementaux, cette situation contribue à une forte suspicion vis-à-vis du renseignement, considéré généralement comme une source d'information sujette à caution et toujours exposée à des dérapages.

Il est donc légitime d'affirmer que le renseignement n'est toujours pas aujourd'hui une fonction stratégique intégrée dans le processus de décision politico-administratif français. Au contraire, il continue d'être cantonné soit dans des tâches d'information subalternes soit à des interventions d'urgence en période de crise. Cette situation n'est pourtant pas le fruit du hasard. Elle n'est, en réalité, que la résultante logique d'une situation juridique et institutionnelle ancienne, qui a perduré et qui appelle désormais une réforme urgente.

Les structures administratives du renseignement d'État sont, en effet, restées en France quasiment inchangées depuis 1945. Si l'on excepte des changements de dénomination en 1981-1982 (du SDECE à la DGSE et de la Sécurité militaire à la DPSD) et la création - plus fondamentale - de la Direction du Renseignement militaire en 1992, la carte administrative du renseignement est toujours dominée par quelques principes anciens mal adaptés aux conditions contemporaines. Il en va ainsi de la disparité des tutelles ministérielles : deux services rattachés au ministère de l'Intérieur : Renseignements généraux et Surveillance du Territoire ; trois services au ministère de la Défense : DPSD, DRM et Direction générale de la sécurité extérieure (alors même que celle-ci est censée travailler essentiellement sur

⁵ Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste, créée en 1984 et rattachée à la Direction générale de la Police nationale.

le renseignement civil et pour le compte de l'ensemble du gouvernement), auxquels s'ajoute partiellement le service des Douanes relevant du ministre du budget. Une telle dispersion des moyens, la non participation du Quai d'Orsay et l'absence de toute implication directe du Premier ministre dans la tutelle des principaux moyens de renseignement⁶ ne favorisent pas la circulation de l'information ni une approche interministérielle des questions. Plus encore, le système vit sur des clivages dépassés, comme, par exemple, la distinction territoriale entre les activités de contre-espionnage intérieures (DST principalement) et extérieures (DGSE).

Par ailleurs, le système français de renseignement manque d'un véritable statut juridique et d'un dispositif de contrôle efficace. A la différence des principaux pays étrangers, le législateur n'a jamais fixé les missions et les prérogatives des services, ni organisé un système qui garantisse effectivement leur respect des règles de l'État de droit. C'est toujours par l'addition de lois de circonstances (comme la loi du 10 juillet 1991 relative aux interceptions, votée après la condamnation de la France par la CEDH) et de dispositions issues de textes épars (comme celles protégeant le secret de défense dans le nouveau Code pénal, ou celles de la loi Informatique et Libertés de 1978) que se dégage le cadre juridique d'intervention des services français de renseignement et de contre-espionnage. Et ce manque de clarté alimente les soupçons de l'opinion et crée périodiquement des crispations juridiques ou administratives indignes d'un grand État démocratique (comme lors de l'affaire Greenpeace). Seul un mécanisme de contrôle externe conçu de façon à préserver la nécessaire confidentialité qui sied aux opérations de renseignement, pourrait faire contrepoids et préserver l'État du discrédit qui découle de chaque "affaire". Ces contrôles – parlementaires, administratifs ou judiciaires – existent dans toutes les grandes démocraties sans dommages significatifs pour la sécurité et contribuent à la légitimité du renseignement. Mais là aussi, la chose se révèle particulièrement difficile à faire accepter en France, où l'usage du secret de défense et l'invocation du "domaine réservé" ont souvent fait obstacle aux tentatives de contrôle, que ce soit devant la justice ou dans d'autres enceintes.

Au total, il y a aujourd'hui un grand paradoxe à affirmer l'importance renouvelée des activités de renseignement (tant dans les domaines militaires et diplomatiques, que dans le secteur économique, financier ou technologique) et à refuser de faire évoluer les structures et les règles du renseignement d'État en France. Il faut, au contraire, profiter de ce regain d'intérêt pour les questions de traitement de l'information et d'intelligence économique pour moderniser et restructurer notre appareil de renseignement national. De nombreux indices montrent que cela est possible. En 1989, M. Rocard avait réactivé le Comité interministériel du renseignement créé en 1962. Deux années plus tard, la loi de 1991 sur les interceptions (et la

⁶ Le seul organisme réellement impliqué dans la pratique du renseignement et placé sous la tutelle directe du Premier ministre est le Groupement Interministériel de Contrôle, organisme purement technique effectuant les interceptions téléphoniques pour le compte des autres services.

Commission de contrôle qu'elle a créée) a prouvé qu'une législation peut intervenir pour contrôler une activité sensible comme les écoutes réalisées par les services de sécurité. En 1998, le Parlement a finalement voté la création d'une commission consultative du secret de la défense nationale qui doit être saisie à chaque fois qu'une juridiction veut prendre connaissance d'un document classifié⁷. Et, en 1999, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a soutenu une proposition de loi visant à créer des délégations parlementaires dédiées aux questions de renseignement⁸. Tout cela reste à concrétiser et devra être complété par un réaménagement des structures administratives, tant au niveau des services opérationnels que des instances de coordination⁹. Il s'agit d'une question majeure, non seulement pour la sécurité de la France et des Français, mais aussi au regard des évolutions européennes et internationales. Il n'est pas envisageable, en effet, que la France puisse s'engager efficacement dans l'indispensable coordination multinationale en matière de renseignement et de sécurité sans avoir un dispositif national conforme aux standards internationaux et qui soit administrativement cohérent et politiquement légitime.

Bertrand WARUSFEL

Diplômé IEP Paris (SP 1981)

Maître de conférences à la faculté de droit de Paris V,
Conseil en propriété industrielle

⁷ Loi du 8 juillet 1998.

⁸ Cf. le rapport de M. Arthur Paecht, Assemblée nationale, document n° 1951, 23 novembre 1999.

⁹ Cf. nos propositions sur ce sujet dans notre ouvrage, *Contre-espionnage et protection du secret – Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Éditions Lavauzelle, 2000.