



**HAL**  
open science

## Retour historique sur les institutions et pratiques de enseignement français 1991-2015

Olivier Forcade

► **To cite this version:**

Olivier Forcade. Retour historique sur les institutions et pratiques de renseignement français 1991-2015. Le droit du renseignement, Académie du Renseignement, service du Premier ministre, Feb 2019, PARIS, France. hal-04008807

**HAL Id: hal-04008807**

**<https://hal.science/hal-04008807v1>**

Submitted on 28 Feb 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

## Retour historique sur les institutions et pratiques du renseignement français 1991-2015

Olivier Forcade, Sorbonne Université

Longtemps le renseignement est resté à l'écart, comme interdit de cité, de la vie démocratique et de la décision publique en France sous la V<sup>e</sup> République. Le refus d'institutionnaliser le domaine des activités secrètes dans l'Etat a ainsi pu constituer une réponse délibérée des pouvoirs se satisfaisant d'un contrôle parlementaire lâche, sinon inexistant, au profit d'un contrôle exécutif d'autant plus efficace qu'il n'était ni théorisé ni défini<sup>1</sup>.

La fin de la guerre froide a marqué un tournant. Des réformes institutionnelles et administratives ont commencé de donner corps à une politique publique de renseignement, confortée comme étant un outil de l'indépendance nationale dans la gestion des crises intérieures et extérieures en particulier depuis le premier tournant de la guerre du Golfe, puis face au terrorisme. Ses pratiques publiques et privées ont en effet trouvé en France une place inédite d'une politique publique de sécurité nationale qui s'adosse à un cadre juridique et institutionnel du renseignement évolutif.

Pour la première fois depuis les révisions politiques de la défense nationale de 1972 et de 1994, le renseignement a été placé par la volonté politique en première ligne d'une stratégie de sécurité nationale, à long terme, pour répondre aux menaces contre la France et les Français. Après la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la rédaction du *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* a contribué à définir une

---

<sup>1</sup> Cf. INHESJ, Cahiers de la Sécurité, « Le défi du renseignement », n° 13, dossier dirigé par Olivier Forcade et Bertrand Warusfel, juillet-septembre 2010.

stratégie d'action approfondie, confortée à deux reprises par les *Livre blanc de la Défense et de la Sécurité nationale*<sup>2</sup> en 2008 et 2013, couronnés par la loi sur le renseignement de 2015.

Trois grands enjeux se dégagent, avec des défis et des usages du renseignement qui n'ont jamais eu autant de vigueur dans l'horizon quotidien de nos concitoyens et dans l'actualité internationale :

-d'abord l'encadrement juridique des activités de renseignement ;

-ensuite la mise en œuvre d'un contrôle parlementaire dans une matière longtemps privilège de l'exécutif ;

-enfin l'accélération, entre 2006 et 2015, de la mise en œuvre d'une véritable politique de sécurité nationale incorporant de dispositions précises sur le renseignement.

## **1 L'encadrement des activités juridiques du renseignement**

Depuis 1991, l'évolution de ce débat s'est jouée, en France, dans un environnement politique et juridique du renseignement largement renouvelé, justifié par l'imbrication des enjeux de sécurité intérieure *et* extérieure dans une conception de la défense des intérêts fondamentaux de la Nation. Moins qu'une institution, une communauté ou une philosophie politique (hommes, organes, doctrine), le renseignement est évidemment défini par des normes juridiques, des champs d'application et de contrôle assumés ou rejetés *a priori*. Sous les injonctions d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en 1990, le premier défi pour l'Etat fut de faire entrer le secret dans le droit, sans définition publiquement assumée du cadre et des applications concrètes de cette évolution initiale<sup>3</sup>. La question des limites et du seuil où s'interrompt le droit n'est pas simple à poser.

---

<sup>2</sup> SGDN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, 2006, 144 p. Avec un développement propre consacré aux fonctions « connaissance et anticipation », à deux reprises un livre blanc consacra un chapitre entier à la fonction du renseignement, mais pensée désormais dans une sécurité globale, intérieure, civile comme économique.

<sup>3</sup> Fabien Lafouasse, *L'Espionnage dans le droit international*, Paris, nouveau monde éditions, « Le Grand Jeu », 2012, 492 p.

En plaçant (acte 1) le Groupement des interceptions de contrôle (GIC) sous contrôle externe d'une commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques touchait à l'autonomie de « l'Etat secret », entendu au sens des activités publiques secrètes. Celle-ci fut fortement portée par le Premier ministre Michel Rocard au sortir d'une décennie 1980 qui avait connu le dévoilement d'activités de renseignement dans une publicité devant l'opinion publique nationale ou internationale qui n'avait pas nécessairement été recherchée. À la faveur de la loi du 25 juillet 2015, la CNCIS fut remplacée par la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement. L'évolution consista à passer d'un contrôle *a posteriori* à une pratique du contrôle préalable avec l'émission d'un avis consultatif préalable par un magistrat, avec des quotas d'interception qui continuaient d'être établis par ministère, sur un stock de 2 190 (vérif) en 2014.

Plus tard (acte 2), Lionel Jospin, Premier ministre, fit voter la loi du 8 juillet 1998 créant la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) permettant de répondre aux demandes de déclassification de documents qui émanaient des magistrats de l'ordre judiciaire. À maints égards, cette question a gardé une actualité constante dans les vingt années suivantes sur des questions aussi variées que le débat déclassification/classification, les interrogations sur le statut des « notes blanches » des services de renseignement dans des instructions judiciaires ou le déroulement de la vie commerciale et financière dans les activités de défense (protection des alliances, des exportations d'armes et sécurisation des circuits financiers).

Par ailleurs (acte 3), à l'occasion du vote de la loi de finance de 2002, la création de la commission de vérification des fonds spéciaux a mis en place un contrôle externe, certes purement administratif, de ces fonds, par quatre membres qui sont des élus et deux magistrats.

Enfin (acte 4), il faudrait y ajouter le contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et celui de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour apprécier la réalité largement nouvelle de l'environnement juridique de l'activité des services de renseignement. La question des fichiers a notamment intéressé le sénateur Alex Türk, son président entre 2004 et 2011.

Depuis les années 1990, la tendance historique est donc en France à l'affirmation, puis au renforcement du droit pour encadrer et contrôler, sur les plans administratifs et judiciaires,

l'activité de renseignement, appelant par là-même des actualisations de son cadre normatif<sup>4</sup>. À ce titre, la CNCIS n'était pas, en application de la loi du 10 juillet 1991, compétente pour donner des avis sur les fadettes. En l'absence de texte, l'accès à des informations touchant au domaine technique des communications qui concernent des appareils et non des individus, ne put alors être considéré comme attentatoire aux libertés.

Le droit de la Défense nationale, dans ses interactions désormais avec celui de la sécurité nationale, s'est élargi en mettant simplement l'accent sur les ajustements techniques de l'enjeu du secret de la Défense nationale, appelé en 2018 à passer de trois à deux niveaux de qualification pour permettre des coopérations stratégiques et opérationnelles renforcées en logique OTAN depuis 2009. Le secret de la Défense nationale est, depuis le travail du SGDSN, confidentiel ou secret défense<sup>5</sup>.

## **2 La mise en œuvre d'un contrôle parlementaire des activités de renseignement en France depuis 2007**

Sous la V<sup>e</sup> République, le contrôle du renseignement a relevé de l'exécutif et, longtemps, n'a pas donné lieu à quelque forme de contrôle parlementaire que ce soit<sup>6</sup>. De fait, ce dernier n'existait pas sous une V<sup>e</sup> République qui a toujours préféré un contrôle exécutif strict jusqu'au changement apporté par la présidence de Nicolas Sarkozy. Ni chez François Mitterrand ni chez Jacques Chirac, l'enjeu de l'institutionnalisation d'un contrôle politique du renseignement ne fut envisagé, à aucun instant, en dehors de l'exécutif<sup>7</sup>. Pour ne pas être totalement inédit, cet enjeu remontant à 1971 a pris corps durant les trois périodes de cohabitation politique de 1986-1988, de 1993-1995 et de 1997 à 2002. Entre 1971 et 1999, dix-huit initiatives d'enquête ou de tentative de contrôle parlementaire émanant de parlementaires

---

<sup>4</sup> Bertrand Warusfel, « Renseignement et Etat de droit », in *Cahiers de la Sécurité, op. cit.*, p. 114-121. La question a naturellement fait débat en 2011-2012 avant l'élection présidentielle de 2012. Tant sur l'analyse des compétences d'une commission administrative ordinaire rendant des avis (*a priori* ou *a posteriori*, et non des autorisations ?) que sur son indépendance effective, le juriste est appelé à trancher dans le futur.

<sup>5</sup> Bertrand Warusfel, « La Légalisation du renseignement en France (1991-2015) », in Sébastien Laurent, Bertrand Warusfel (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Bordeaux, PUB, 2016, 316 p., p. 133-153.

<sup>6</sup> Tristan Lecoq, « Les formes et les pratiques du renseignement en France depuis les années 1990. Structures, acteurs, enjeux », *AFRI*, Volume XVII, 2016, p. 135-150.

<sup>7</sup> Jean-Pierre Bat, *Le Syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, Paris, Folio-Gallimard, 2012, 838 p. en donne un exemple explicite.

virent le jour, mais échouant à établir par la loi un contrôle permanent<sup>8</sup>. La justification et la possibilité d'instaurer un contrôle parlementaire furent longtemps débattues, jusqu'à une identité de vue partagée par les principaux groupes parlementaires en 2007. Aujourd'hui, un contrôle parlementaire a été mis en œuvre, dans le même temps que le débat sur la loi de 2015 publicisait, dans l'opinion, l'idée d'une politique publique<sup>9</sup>.

Au Parlement, le débat avait en particulier porté sur l'opportunité et les formes à donner à un contrôle parlementaire des activités de renseignement qui intéressait alors essentiellement la Défense nationale. En deux phases, entre 1997-2000, puis entre 2005 et 2007, l'idée d'instaurer un contrôle parlementaire progressa à l'initiative de parlementaires du PS et de l'UDF. Entre 2005 et 2007, par une identité de vue entre Dominique de Villepin, Premier ministre, et Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, les conditions politiques en furent établies, ce qui sembler pouvoir promettre, au-delà de leur seule famille politique, un point de convergence sinon de consensus pour l'avenir. L'opportunité de ce contrôle fut posée soit pour évaluer la politique nationale du renseignement, soit les agences de renseignement, ce qui ne recouvrait pas la même réalité, car le principe de cette démarche a longtemps été dénoncé par ses détracteurs comme étant une immixtion du Parlement dans un domaine relevant par l'usage de l'exécutif. D'autre part, le débat public s'est progressivement acclimaté à la question du renseignement, jusqu'à la tragique vague d'attentats de 2013-2016, sans toujours la distinguer de la politique de sécurité et de défense nationale dont elle a relevé pour l'essentiel, hors la sphère économique.

Le vote de la loi du 9 octobre 2007 instaurant une délégation parlementaire de contrôle du renseignement est ainsi fondateur, pour permettre au Parlement d'exercer son contrôle sur la responsabilité des actes de l'exécutif en la matière. Les groupes parlementaires souhaitèrent alors l'établissement d'un contrôle parlementaire sur le renseignement qui ne soit pas intrusif, attentif à la place éminente de l'exécutif en matière de défense et sécurité. La loi du 9 octobre 2007 a instauré une délégation parlementaire composée de huit membres ; elle regroupe les quatre présidents des commissions des lois, de sécurité intérieure et de défense des deux chambres et quatre parlementaires dont deux d'opposition, dans une composition qui n'était d'ailleurs nullement figée pour l'avenir. Elle a remis un très court rapport confidentiel, appelé à devenir annuel, et qui fut approuvé par ses huit membres en décembre 2009. Ses travaux sont

---

<sup>8</sup> Sébastien Laurent, « Les parlementaires face à l'Etat secret et au renseignement sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> République : de l'ignorance à la politisation », in *Cahiers de la Sécurité*, n° 13 « Le défi du renseignement », sous la direction de Marc Cools, Olivier Forcade, Bertrand Warusfel, juillet-septembre 2010, p. 134-144.

<sup>9</sup> Cf. l'intervention de Mme Yaël Braun-Pivet, *supra*, p. ?

couverts par le secret de la Défense nationale, ayant justifié pendant une décennie son caractère pour le moins laconique. De nature historique, le syndrome des fuites n'y a jamais été totalement étranger<sup>10</sup>. À cette heure, la comparaison peut déjà être établie avec les grands pays démocratiques ayant mis en œuvre un contrôle parlementaire, pour l'essentiel après la fin de la guerre froide, à l'exception des Etats-Unis qui ont organisé un contrôle élémentaire dès les années 1950. Depuis 2009, la délégation établit un contrôle des activités, sauf celles opérationnelles, et des organes par l'audition des responsables des services et instances de renseignement et la visite des services de renseignement<sup>11</sup>. Enfin, la délégation parlementaire est appelée à contrôler six agences ou services, délimitant ce que le livre blanc de 2008 proposait d'appeler la « communauté du renseignement » qui a pris corps dans les années 1990-2000 :

-le service dépendant du ministre de l'Intérieur, soit la direction centrale du renseignement intérieur ;

-les services dépendant du ministre de la Défense, Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), Direction du renseignement militaire (DRM), direction de la protection du secret de la Défense (DPSD) ;

-les services dépendant des ministres de l'Economie et du Budget, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).

Le périmètre de la « communauté » (dont furent exclues la gendarmerie et la direction du renseignement de la préfecture de police à Paris) généra au sein de l'État un débat d'autant plus vif qu'il n'était pas sorti des institutions les plus directement concernées, débouchant dans les années 2010 sur la coordination d'organismes dans des cercles positionnés par rapport au premier. Les tenants d'une « communauté restreinte » ont fait valoir que seuls les services spécialisés dans le renseignement fermé devaient être inclus : si la gendarmerie fait du renseignement, celui-ci ne serait pas systématiquement collecté selon un plan de recherche et

---

<sup>10</sup> Sous la IV<sup>e</sup> République, l'affaire des fuites des délibérations du Comité supérieur de la Défense nationale à l'été 1954 médiatisa la divulgation de documents de secrets de la Défense nationale dans le cadre du jeu politique partisan, débouchant sur un procès en 1956. Ces jurisprudences historiques ont pu justifier pleinement sous la V<sup>e</sup> République des mesures de protection plus fortes du secret, à l'heure stratégique nucléaire par exemple.

<sup>11</sup> Délégation parlementaire au renseignement, rapport d'activité 2008-2009, Assemblée nationale n° 2170, Sénat, n° 181, 17 décembre 2009, 16 p. Deux pages sont consacrées à l'action de contrôle réelle de la DPR et Assemblée nationale, rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010, 17 décembre 2010, 11 p. faisant état, outre le rappel de sa composition et de ses missions, de son activité globale à savoir un entretien avec le Président de la République, 14 réunions, 11 auditions et des visites à des organismes. En 2009, les débats avaient porté sur le CNR, le cadre juridique des activités de renseignement, le rapprochement entre les différents services, la création d'une académie du renseignement ouverte en septembre 2010. Ce rapport balaya les évolutions de court terme en justifiant les augmentations proposées.

ne procéderait pas essentiellement des opérations secrètes. Quant à la DRPP, elle consacrait alors bien un quart de ses moyens humains au renseignement, mais assumait des missions de sécurité plus larges qui n'englobent pas nécessairement le renseignement. En 2019, pour ne pas être d'actualité, le débat n'est pas totalement refermé quant à l'évolution éventuelle du périmètre de la communauté du renseignement française face à des enjeux de sécurité intérieure.

La décision de mettre en œuvre de manière effective un contrôle parlementaire des activités de renseignement constitue bien une rupture dans l'histoire du renseignement en France. Historiquement, l'établissement d'un contrôle parlementaire du renseignement est toujours confronté au défi du contrôle des budgets des agences et de la nature du pouvoir d'enquête des commissions parlementaires. Sur le terrain des réalités de la politique de renseignement et de la lutte antiterroriste internationale, les parlementaires membres de la délégation parlementaire au renseignement ont défendu l'idée d'un véritable contrôle avec la possibilité d'examiner l'emploi des fonds secrets et un réel pouvoir d'enquête, non d'un simple « suivi » des activités de renseignement. Coïncidant par ailleurs avec l'attente des principales agences de renseignement, ce changement radical appelle un temps d'expérimentation pour les différents acteurs de la communauté nationale de renseignement. Les trois piliers en sont désormais le contrôle de la délégation parlementaire au renseignement complété essentiellement par l'action des deux autorités indépendantes, la CCSDN et la CNCIS. Largement reconnue, l'autorité de ces trois instances qui ne pouvaient en réalité que répondre aux attentes des services fixe les cadres d'un contrôle externe du renseignement.

### **3 Entre 2006 et 2015, la mise en œuvre progressive d'une politique publique de sécurité nationale incorporant des dispositions précises sur le renseignement**

C'est en matière d'organisation du renseignement intérieur que les actions les plus fortes ont été menées avec, en premier lieu, l'innovation d'une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), dépendant de la direction générale de la Police nationale.

En fusionnant (acte 1) la direction centrale des renseignements généraux et la direction de la surveillance du territoire au sein de la direction générale de la police nationale, la création de la DCRI le 1<sup>er</sup> juillet 2008 a retouché une organisation du renseignement intérieur qui n'avait

pas été modifiée, dans son esprit, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>. À juste titre, sa création a été présentée comme une réponse à un double impératif « d'efficacité de la communauté du renseignement et de modernisation de l'administration française d'autre part », pour répondre à des risques et des menaces supposés spécifiques depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis qui y avaient rappelé le besoin de décloisonnement et de coordination des moyens du renseignement stratégique et d'intérêt national<sup>13</sup>.

Dépassant le seul objectif de rationaliser le travail et les emplois, y compris au plan budgétaire de la revue générale des politiques publiques et d'une plus grande efficacité du dispositif national du renseignement intérieur, la démarche s'est appliquée à obtenir une meilleure coordination des renseignements intérieur et extérieur. Et, de fait, en mettant fin aux concurrences historiques entre la DGSE et la DST, la mise en place de la DCRI avait cherché à clarifier, à ce stade, la répartition des missions, nonobstant les critiques fondées sur la désorganisation du maillage territorial des moyens de renseignement policiers.

Sous la V<sup>e</sup> République, le renseignement n'a jamais eu une place centrale dans la politique de Défense nationale et la coordination de l'activité de services relevant de plusieurs ministères a été inégalement assumée, sinon établie, par les successifs Premiers ministres disposant alors du comité interministériel du renseignement (CIR). C'est pourquoi le décret du 24 décembre 2009 qui a créé un conseil de la sécurité et de la défense nationale à la présidence de la République, succédant au conseil de défense, a joué un rôle important dans sa prise en compte<sup>14</sup>. Les formations spécialisées du CSDN sont le Conseil national du renseignement (CNR) et le Conseil des armements nucléaires. Le CNR définira les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il planifie les moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement. Nommé en conseil des ministres, un coordonnateur national du renseignement conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement. Le Conseil des armements nucléaires définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire.

---

<sup>12</sup> Sébastien Laurent, *Politiques de l'ombre. Etat, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009, 692 p. L'ouvrage étudie la gestation de l'Etat secret en France au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1914.

<sup>13</sup> SGDN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, 2006, 144 p.

<sup>14</sup> Olivier Forcade, « Les réformes du renseignement en France 2007-2012 », in *Annuaire français de relations internationales*, 2013, p. 617-631. Le décret du 24 décembre 2009 crée le CSDN en définissant des orientations en matière de programmation militaire, dissuasion, planification militaire.

Dans ce cadre se conçoit une nouvelle architecture du renseignement national, plaçant un coordonnateur national auprès du Président de la République, la fonction étant recentrée de Matignon à l'Élysée, en rappelant l'intérêt du plan national d'orientation du renseignement (PNOR). D'une fonction nouvelle présentée dans le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008, placée aux côtés du secrétaire général de la présidence de la République et des plus hautes autorités militaires, le chef d'état-major particulier du Président de la République et le chef d'état-major des Armées, Bernard Squarcini parlait, en janvier 2009, d'une future « clef de voûte du dispositif de renseignement français »<sup>15</sup>. En juillet 2008 avait ainsi été nommé un coordonnateur du renseignement, l'ambassadeur Bernard Bajolet, au centre d'une nouvelle organisation nationale du renseignement à la présidence de la République qui n'attendit pas la publication du décret du 24 décembre 2009. Cette décision validait un changement de nature de la « fonction » renseignement dans l'Etat<sup>16</sup>.

Dans la réalité, le coordonnateur transmet, à compter de 2008-2009, les instructions aux services. Le décret du 24 décembre 2009 prévoyait donc que le coordonnateur soit nommé par décret en conseil des ministres<sup>17</sup>. Nommé par arrêté du Président de la République le 23 juillet 2008, Bernard Bajolet puisait alors largement son autorité dans l'appartenance au cabinet du Président de la République ; il fut confirmé dans ses fonctions par le décret du 13 janvier 2010. On touche ici à la différence majeure avec les présidences de François Mitterrand et Jacques Chirac, la pratique ayant consisté pour l'essentiel à faire remonter tous les sujets politiquement sensibles à la Présidence de la République par des circuits courts en plaçant des hommes sûrs aux responsabilités clefs, au besoin hors hiérarchie. Historiquement, le changement est notable ! Dans le décret, le SGDSN assure le secrétariat des conseils ; pour le CNR, le coordonnateur est le rapporteur avec le concours du SGDSN et veille à mettre en oeuvre les décisions. La pratique s'est ainsi instaurée avec Francis Delon, SGDSN, les ministres et les directeurs de service selon les dossiers. Le coordonnateur peut enfin être entendu par la délégation parlementaire au renseignement, ce qui fut le cas à plusieurs reprises depuis 2009. Le 24 février 2011, Ange

---

<sup>15</sup> *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc, op. cit.*, p. 138-141.

<sup>16</sup> Sur ses attributions, on prendra : Olivier Forcade, « Conseil national du renseignement et coordonnateur national du renseignement », in *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, p. 37-43 et Bertrand Warusfel, « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », in Matthieu Conan et Béatrice Thomas-Tual (dir.), *Annuaire 216 du droit de la Sécurité et de la Défense*, Paris, Mare et Martin, 2016, p. 405-423. On prendra également Bernard Bajolet, *Le Soleil ne se lève plus à l'Est. Mémoires d'Orient d'un ambassadeur peu diplomate*, Paris, Plon, 2018, 464 p.

<sup>17</sup> Code de la défense, Art. R. \* 1122-8. Nommé par décret en conseil des ministres, le coordonnateur national du renseignement conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement.

Mancini succédait à Bernard Bajolet, resté coordonnateur de juillet 2008 à mars 2011<sup>18</sup>. La nomination de ce policier devenu préfet accrédiata alors l'idée que le renseignement était, depuis quelques années, pensé en premier lieu comme un outil de l'anti-terrorisme et contre les criminalités contemporaines, sans que la nomination de ses successeurs, ? et Didier Le Bret en juillet 2015, n'en infirme le constat.

Le Président de la République dispose également d'un conseil national du renseignement, défini par le décret du 24 décembre 2009, afin d'établir une meilleure coordination des moyens de renseignement relevant de plusieurs ministères et d'assurer leur gouvernance efficace. Il est rattaché pour sa gestion administrative et financière au secrétariat général du gouvernement. Organisme de coordination des services de renseignement, il est une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale visant à définir les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Ce CNR prend la suite du CIR, service du secrétariat général de la défense nationale qui dépend du Premier ministre. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement. Siègent en formation plénière au conseil national du renseignement, sous la présidence du Président de la République, le Premier ministre, les ministres, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour ainsi que le coordonnateur national du renseignement.

Le CNR coordonne et oriente l'action des services, apprécie la complémentarité de leurs actions à l'étranger et sur le territoire national. Ce CNR compte une petite dizaine de personnes, dont les trois adjoints du coordonnateur, à savoir un préfet, un officier général, un administrateur civil pour donner une impulsion à son action. Ce sont donc des collaborateurs du Président de la République. Si le parallèle a pu un temps être suggéré par des observateurs avec le directeur national du renseignement américain (la DNI), devenu un nouveau service à lui seul et dont les moyens humains sont mille fois supérieurs, le CNR n'a pourtant pas connu cette évolution depuis 2008. Il a construit sa place dans le dispositif national de renseignement tout en laissant aux agences de renseignement leurs missions ordinaires et leur autonomie habituelle d'exécution. Le coordonnateur signe donc des instructions quand il n'est pas appelé

---

<sup>18</sup> JORF, Premier ministre, N° 47/25 février 2011, décret du 24 février 2011 portant nomination par le Président de la République d'un coordonnateur du renseignement à compter du 28 mars 2011, M. Ange Mancini.

à les cosigner avec le conseiller diplomatique, le conseiller intérieur ou le chef d'état-major particulier du Président de la République. Sa responsabilité est, d'autre part, de faire remonter une synthèse unique de renseignement au Président de la République et au Premier ministre sur le modèle du *Joint Intelligence Committee* britannique qui existait déjà avant la Seconde Guerre mondiale. Au terme du quinquennat de Nicolas Sarkozy, le CNR met en œuvre la seule réunion institutionnelle existante pour permettre aux acteurs de la communauté du renseignement d'échanger entre eux. Si l'innovation réside bien dans l'introduction d'un travail transversal entre les agences, la réunion régulière du CNR par le Président de la République fut confortée sous la présidence de François Hollande à partir de 2012, dans un contexte d'aggravation du terrorisme.

L'objectif a donc été de faire mieux et plus vite remonter des renseignements par synthèse sans dénaturer la production des services de renseignement, en garantissant l'intégrité et l'origine du renseignement. De fait, le coordonnateur les fait remonter en les centralisant en une synthèse globale et unique avec l'origine de la production par service. Il ne dispose donc pas avec le CNR de capacité d'analyse propre, mais met au point une synthèse globale de renseignement à destination des plus hautes autorités de l'Etat. C'est donc bien d'un processus en devenir, pragmatique avec les directeurs de service dont le coordonnateur est l'animateur en orientant le travail qu'il s'est agi à partir de 2008 : « une convergence du renseignement policier, militaire, financier, y compris des informations diplomatiques ; des synthèses plus rapides, des circuits de prise de décision raccourcis, une gestion de crise dans un dispositif administratif du renseignement resserré ; un rapprochement des hommes, des services, des institutions pour donner à l'action politique un seul *tempo* »<sup>19</sup>. En précisant leurs relations à l'intérieur de la communauté nationale de renseignement et en projetant une organisation institutionnelle rénovée, les activités des services de renseignement ont gagné en efficacité.

La continuité semble prévaloir après 2012. Dès le 17 juin 2012, cette continuité a été l'objectif politique le plus net, conduisant (acte 2) le ministre de l'Intérieur, puis Premier ministre, Manuel Valls à annoncer sa volonté d'approfondir la réforme des années passées tout en rééquilibrant renseignement intérieur et renseignement extérieur et en faisant entrer le renseignement dans le cadre légale, dans l'ambition d'une première loi légalisant et protégeant

---

<sup>19</sup> Tristan Lecoq, *op. cit.*

partie des activités et des personnels du renseignement, à hauteur d'une loi-cadre du renseignement. Le 14 mai 2013, les députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère déposaient un rapport d'information de la commission des lois concernant le cadre juridique des activités de renseignement, posant les bases d'une future proposition de loi, avant-même les attentats de janvier 2015<sup>20</sup>. Puis, par la volonté du gouvernement et du ministre de l'intérieur Manuel Valls, le décret du 30 avril 2014 apporta un changement décisif par la création d'une véritable direction générale de la sécurité intérieure, et désormais pendant de la DGSE. Non sous la tutelle de la DGPN mais bien sous celle du ministre de l'Intérieur, parallèlement à la DGSE et à la DGNN, la DGSI gagne en autonomie et consolide, sous l'action de Patrick Calvar, DCRI nommé en mai 2012, ses effectifs (400 en plus...) et ses missions. Mais surtout, les réformes du renseignement échappent désormais à des clivages partisans démodés par l'urgence du contexte sécuritaire face aux attentats terroriste.

Enfin, ce dispositif de renseignement est relié à la juridiction sur le terrorisme au parquet de Paris et à une législation adaptée<sup>21</sup>. Les liens renforcés entre la structure de renseignement et la plus haute autorité exécutive sont censés enfin garantir l'anticipation et la répression. Ce resserrement politique et administratif a fait l'objet de polémiques. En 2015, la loi sur le renseignement allait étendre le pouvoir de la DGSI en établissant une base légale aux écoutes des locaux et des domiciles, des logiciels-espions, aux IMSI-catchers, missions précisément définies et rappelées, précédant la loi du 30 novembre 2015 sur la surveillance des communications internationales, parachevant ainsi un ensemble législatif qui organise les écoutes de renseignement et la surveillance électronique<sup>22</sup>.

En 2015, au terme de dix années de réformes, les évolutions politiques et institutionnelles en matière de renseignement sont majeures quand est promulguée la loi n°

---

<sup>20</sup> Jean-Jacques Urvoas, Patrice Verchère, *Mission d'information sur l'évolution du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Rapport d'information n° 1022, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Paris, 14 mai 2013.

<sup>21</sup> Cf. *supra* la communication de François Molins, p. ?.

<sup>22</sup> Cf. *supra* l'intervention d'Agnès Delétang et Bertrand Warusfel. On prendra également Roseline Letteron, « Le régime juridique des interceptions de surveillance de la France entre l'Europe et les États-Unis », AFRI, Volume XVII, 2016, p. 181- 197.

2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, avec un constat d'efficacité globale tantôt admis, tantôt contesté par de nombreux acteurs et observateurs<sup>23</sup>.

Elles ont premièrement permis de faire émerger une véritable « communauté française du renseignement », rapprochant les évolutions françaises de celles des autres pays occidentaux depuis les années 1990. La création par décret du 24 décembre 2009 d'un conseil national du renseignement et par le décret du 13 juillet 2010 d'une académie du renseignement, placée auprès du Premier ministre et pilotée par le CNR, ont ainsi commencé de satisfaire à l'objectif d'une formation initiale et continue commune des membres des différents services et agences<sup>24</sup>. La cristallisation d'une « culture nationale du renseignement » en a ainsi été facilitée, par-delà l'appartenance de ces fonctionnaires à différents corps de l'Etat, pour mieux préparer la communauté française du renseignement aux coopérations opérationnelles, aux dimensions juridiques comme éthiques des activités secrètes, à leur environnement international<sup>25</sup>.

Ces réformes ont en second lieu débouché sur l'établissement d'un contrôle parlementaire effectif mais dont le champ d'application est d'abord demeuré très restreint, de fait, complété par l'action d'autorités administratives indépendantes, avant de se consolider lentement depuis, sans que l'on puisse toutefois comparer l'évolution française à celle de certains grands alliés européens. Le rééquilibrage entre un contrôle parlementaire mesuré et un contrôle exécutif soucieux de l'efficacité immédiate du dispositif national de renseignement ne peut être pourtant nié ; il ne traduit pas seulement les choix de la politique publique de sécurité, mais corrige également l'histoire du système politique de la V<sup>e</sup> République en révisant une conception présidentielle du renseignement dominante jusqu'en 2007.

Enfin, le renseignement est véritablement entré dans l'ère des politiques publiques de sécurité nationale qui concernent toutes les institutions, et pas essentiellement celles intéressées à la défense<sup>26</sup>. Désormais, il s'intègre couramment à des décisions publiques qui concernent la vie quotidienne des citoyens.

---

<sup>23</sup> Ainsi Jean-François Clair, ancien DST adjoint, « renseignement et terrorisme, un dispositif globalement satisfaisant », in *Dossier sur le renseignement français*, Espritcors@ire. Observatoire de la défense et de la sécurité, IHEDN, 12 février 2018, p. 8-9 admet en 2017 un constat d'efficacité globale. Quand le journaliste Vincent Nouzille relativise cette efficacité dans la longue durée depuis les années 1980 et notamment entre 2013 et 2017, *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Paris, Fayard-Les liens qui libèrent, 2017, p. 323 sq. Sans vrai recul historique, l'historien se hâtera de ne pas trancher.

<sup>24</sup> JORF, Premier ministre, Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement, 16 juillet 2010.

<sup>25</sup> Pierre Lacoste (amiral) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998.

<sup>26</sup> On aura recours à *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, p. 11-85.

