



**HAL**  
open science

## De la défiance à la coaction et au contrôle : la gouvernance du renseignement intérieur français

Caroline Guibet Lafaye

► **To cite this version:**

Caroline Guibet Lafaye. De la défiance à la coaction et au contrôle : la gouvernance du renseignement intérieur français. *Regards Sociologiques*, 2024, 63, pp.71-92. hal-04798202v2

**HAL Id: hal-04798202**

**<https://hal.science/hal-04798202v2>**

Submitted on 2 Dec 2024

**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.

# DE LA DEFIANCE A LA COACTION ET AU CONTROLE : LA GOUVERNANCE DU RENSEIGNEMENT INTERIEUR FRANÇAIS<sup>1</sup>

From defiance to coaction and control: the governance of French intelligence services

Caroline GUBET LAFAYE<sup>2</sup>

CNRS, Lisst - Université Toulouse Jean Jaurès

*Résumé* : Entre 2008 et 2022, le monde du renseignement français a connu des évolutions institutionnelles majeures. Celles-ci ont abouti à une transformation des rapports entre les services composant cet univers bureaucratique mais également entre les acteurs cardinaux du pouvoir exécutif (Premier ministre, Président de la République). Afin de mettre en évidence les mécanismes sociaux à l'œuvre dans ces mutations, nous avons conduit une enquête de sociologie qualitative réalisée entre octobre 2022 et juillet 2024 auprès d'acteur.e.s œuvrant au sein des institutions de l'État, dédiées à la lutte contre le terrorisme. Ce travail a permis de dégager les étapes de la dynamique interinstitutionnelle conduisant de la défiance de l'exécutif à l'égard des services de renseignement à leur « mise sous tutelle », via leur « présidentialisation », appuyée par des dispositifs de coordination. Il a également mis en lumière les luttes et rivalités entre le ministère de l'Intérieur et l'Élysée, pour ce contrôle. Enfin, il a contribué à souligner l'emprise croissante des logiques sécuritaires sur la production administrative et législative, ainsi que la montée en puissance de nouvelles catégories d'acteurs publics, liés à la sécurité intérieure et extérieure, dans les sphères de la décision publique, contribuant de la sorte à une intensification de la structuration sécuritaire de l'État néo-libéral en France.

*Mots clefs* : Renseignement, antiterrorisme, bureaucratie, présidentialisation, État néo-libéral.

*Abstract*: Between 2008 and 2022, the French intelligence services has undergone major institutional changes. These have led to a transformation in the relationships between the departments of this bureaucracy, as well as between the key players in the executive branch (Prime Minister, President of the Republic). In order to highlight the social mechanisms at work in these changes, we conducted a qualitative sociological survey between October 2022 and July 2024 with actors working within the State institutions responsible for antiterrorism. This work made it possible to identify the stages in the inter-institutional dynamic leading from the executive's distrust of the intelligence services to their

---

<sup>1</sup> Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du Programme « Investissements d'Avenir » portant la référence ANR-11-LABX-0066. Nous remercions également Po.4 pour sa relecture attentive du texte et ses précieuses remarques ainsi que les relecteurs de la revue *Regards sociologiques*. Une version courte de cet article est publiée dans la revue *Regards sociologiques*, n° 63, septembre-octobre 2024, p. 71-92.

<sup>2</sup> Contact : [caroline.guibetlafaye@univ-tlse2.fr](mailto:caroline.guibetlafaye@univ-tlse2.fr); [c.guibetlafaye@wanadoo.fr](mailto:c.guibetlafaye@wanadoo.fr).

'placing under supervision' via their 'presidentialization', supported by coordination mechanisms. It also highlighted the struggles and rivalries between the Ministry of the Interior and the Élysée over this control. Finally, it has helped to highlight the growing influence of security considerations on administrative and legislative production, as well as the rise of new categories of public actors, linked to internal and external security, in the spheres of public decision-making, thereby contributing to an intensification of the security structuring of the neo-liberal State in France.

*Key words:* Intelligence services, counter-terrorism, bureaucracy, 'presidentialization', neo-liberal State.

## Introduction

« Le problème terroriste, même dans des démocraties avancées, est confié à quelques professionnels publics attirés qui ne réfèrent de leur action qu'aux sphères politiques les plus hautes dans un circuit très fermé. » (Ferret et Spenlehauer, 2024)

Si la question de la sécurité est au cœur de nombre de débats publics et politiques français, on ne trouve, dans les textes constitutionnels, aucune expression claire de la responsabilité de l'État en matière de sécurité, qu'il s'agisse de la Déclaration des Droits du 26 août 1789, du préambule de la Constitution du 26 octobre 1946 ou de l'article 34 de la Constitution de la Ve République (Delpuech, 2020, p. 32). Cependant la sécurité intérieure est partie prenante de la stratégie de sécurité nationale (article L. 1111-1 du Code de la défense). Le Conseil de défense et de sécurité nationale, présidé le Chef de l'État, exerce des attributions de sécurité intérieure dont l'une des formations est le Conseil national du renseignement (article L. 1121-1)<sup>3</sup>. De même, les services du ministère de l'Intérieur apportent une contribution majeure à la politique du renseignement, laquelle a toutefois un champ qui dépasse ce ministère et qui se trouve partiellement orchestré par le Coordonnateur du renseignement et de la lutte contre le terrorisme<sup>4</sup>.

Au-delà de cette structure institutionnelle, nombreux sont les analystes et les praticiens à avoir constaté une défiance du personnel politique français à l'égard des services de renseignement. En 2022, une ancienne commissaire divisionnaire de la Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG) déclare que « peu d'hommes politiques français estiment que le renseignement soit décisif dans le choix de leurs orientations. Le renseignement n'est pas considéré comme un atout essentiel du pouvoir. Si le renseignement a pesé quelquefois sur les orientations, ou du moins sur les décisions politiques, cela n'a été que rarement, presque fortuitement et, en tout cas, dans un climat toujours empreint de suspicion. »<sup>5</sup>. En dépit – ou peut-être à cause – de cette défiance, encore réaffirmée en 2022, s'observe sur le long terme une tendance de l'exécutif, en l'occurrence de la présidence de la République, à restructurer le renseignement, en vue d'en accroître la maîtrise, alors qu'il s'en était tenu à distance jusqu'à la fin des années 1980 au moins. Dans cet effort, celle-ci a toutefois dû s'inscrire dans un jeu de concurrence et de rivalité pour l'appropriation du contrôle du renseignement avec le Premier ministre, au cours des dernières décennies.

Comment cette rivalité s'est-elle orchestrée ? Quels en ont été les acteurs dans les différents univers du renseignement et du politique ? Que traduisent-elles des reconfigurations de l'État

---

<sup>3</sup> « Le conseil de défense et de sécurité nationale, de même que ses formations restreintes ou spécialisées, notamment le Conseil national du renseignement, sont présidés par le président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre. »

<sup>4</sup> Articles R.1122-8 et R.1122-8-1 du Code de la défense.

<sup>5</sup> Henri Brigitte, « Renseignement et pouvoir », *Tribune libre*, n° 116, Cf2R, décembre 2022, p. 1.

néo-libéral français en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle ? Quels sont les effets de rétroaction d'un resserrement de la gouvernance du renseignement intérieur [RI], au plus près du chef de l'État, sur la place dévolue aux acteurs du RI dans la construction des politiques publiques ? La façon dont le pouvoir politique a redéfini le renseignement et la surveillance intérieurs atteste d'une évolution remarquable de la conception de l'État (État de droit, État social, État néo-libéral, État sécuritaire). Nous montrerons que les évolutions corrélatives de la bureaucratie sécuritaire, dans ses rapports au pouvoir d'État, témoignent du réinvestissement par le régalien du RI et des logiques sécuritaires, caractéristiques des transformations les plus récentes de l'État libéral<sup>6</sup>.

Entre 2008 et 2022, l'univers du renseignement français a connu des évolutions structurelles et institutionnelles majeures<sup>7</sup>. Celui-ci se conçoit comme un ensemble d'« écologies » multiples et liées entre elles<sup>8</sup>, lui-même imbriqué dans un ensemble d'autres écologies relatives au pouvoir et à la décision politiques<sup>9</sup>. Le modèle des « écologies liées » permet ainsi de rendre compte du dynamisme et des évolutions temporelles d'un univers social<sup>10</sup>. Ces évolutions ainsi que la « structure temporelle » des écologies se caractérisent par des « rythmes et des cycles d'acteurs » différents<sup>11</sup>. Or la temporalité des processus propres aux « champs interactionnels » que sont les écologies contraste avec l'évolution plus lente de l'ensemble du système, dont la « constitution centrale » n'a que peu évolué en deux cents ans<sup>12</sup>.

Dans ce qui suit, nous verrons comment les professions, en concurrence au sein de l'univers du renseignement en particulier intérieur, aspirent à se développer, s'emparant de telle ou telle sphère de travail qu'elles transforment ensuite en « juridiction » – c'est-à-dire en tentatives de contrôle légitime – au moyen de savoirs professionnels et de revendications – juridiques et technologiques – destinées à obtenir une légitimité auprès des pouvoirs publics. Ce système n'échappe pas à des phénomènes de concurrence, de sorte que tout ce qui survient au sein d'une profession a des répercussions sur les professions voisines et se traduit soit par des développements soit par des défaites. Ces développements peuvent être dus à des changements technologiques et avoir des causes extérieures au système – telles que les crises sécuritaires sur lesquelles nous reviendrons<sup>13</sup>. Ces transformations peuvent alors être à l'origine d'un nouveau savoir abstrait, donc professionnalisable, mais peuvent également être induites par l'échec de certains segments professionnels. En cas de développement favorable, les professions saisissent ces occasions pour renforcer leurs juridictions au moyen de transformations structurelles, notamment fondées sur des dispositifs de professionnalisation<sup>14</sup>. Leurs tentatives de contrôle légitime sont soumises aux réactions des « auditoires » de leurs revendications, incarnées ici par le pouvoir exécutif et, de façon secondaire, par le public. Cet

---

<sup>6</sup> Wacquart Loïc, « La tornade sécuritaire mondiale : néolibéralisme et châtement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *Mouvements*, vol. 3, n° 63, 2010, pp. 137-154.

<sup>7</sup> Nous reviendrons ultérieurement sur les réformes de 2008. La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a également fait l'objet d'une restructuration à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2022 qui a conduit à la disparition de sa direction du renseignement.

<sup>8</sup> Abbott Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions », in Menger P.-M. (dir.), *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, éd. de la Msh, 2003, pp.29-50.

<sup>9</sup> Les notions d'« écologie » et d'« écologies liées », élaborées par Abbott en 1988, décrivent une écologie des professions, semblable aux écologies existant dans d'autres domaines – états politiques, groupes ethniques, etc.

<sup>10</sup> Abbott Andrew, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, vol. 23, n° 3, 2005, pp.245-274 ; ici p. 269-271.

<sup>11</sup> Abbott, 2005, p. 254.

<sup>12</sup> Abbott, 1988, p. 176.

<sup>13</sup> Voir aussi Bonelli Laurent, « Renseignement intérieur et antiterrorisme en France », in de Maillard Jacques et Skogan Wesley G. (dir.), *Police et société en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, pp.199-220.

<sup>14</sup> Voir Guibet Lafaye Caroline, « Réformes de l'antiterrorisme français : entre individualités remarquables et modèle « mécanique » des organisations », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, octobre 2024.

auditoire sert d'arbitre dans la mesure où la légitimité du renseignement puise ses racines en dehors de son univers, dans d'autres secteurs du pouvoir.

Il s'agira donc pour nous de saisir la « structure temporelle » de ces écologies – en particulier de celle du RI – ainsi que les dynamiques qui ont animé le pouvoir exécutif, dans sa complexité, lorsqu'il se soucie de la gouvernance du renseignement. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur une enquête de sociologie qualitative réalisée entre octobre 2022 et juillet 2024 au sein des institutions de l'État en charge de la lutte contre le terrorisme. Après un bref rappel méthodologique relatif à cette enquête, nous envisagerons les étapes de la dynamique interinstitutionnelle, au sein des sphères de l'exécutif (Premier ministre, Président de la République), et entre le RI et ces dernières. Cette temporalité témoigne d'une conversion de la défiance de l'exécutif, à l'égard des services de renseignement [SR], en un affichage de leur mise sous tutelle, via un dispositif de coordination renforcée de ces services voire à leur « présidentialisation ». Nous montrerons comment un surcroît de centralisation du renseignement, intérieur et extérieur, a été le mécanisme privilégié pour pallier à cette défiance et mettre en visibilité la reprise en main du renseignement par l'exécutif, d'abord primoministériel puis présidentiel. Dans ce jeu, nous soulignerons les luttes, au cœur du régalien, pour la surveillance et la mise sous contrôle du renseignement. Nous considérerons enfin les degrés de l'« insertion stratégique du renseignement dans la prise de décision politique » selon les services considérés (RI *vs.* renseignement extérieur [RE]) et l'autorité en charge de la décision.

## **1. Interroger le renseignement dans ses rapports au pouvoir**

### *1.1 Présentation de l'enquête qualitative*

L'enquête de sociologie empirique, sur laquelle s'appuie la présente analyse, a été réalisée entre octobre 2022 et juillet 2024 par Caroline Guibet Lafaye et Alexandra Frénod (CNRS - GEMASS). 95 personnes ont été interrogées. Elles ont été contactées soit directement soit par la méthode « boule de neige »<sup>15</sup>. Elles sont nées entre 1933 et 1987. Les entretiens se sont déroulés soit en face-à-face (présentiel<sup>16</sup>) soit en visio-conférence soit par téléphone. Les entretiens ont duré de 41 mn à 320 mn, pour une moyenne de 97 mn. Tous ont été enregistrés puis retranscrits. Ils ont fait l'objet d'une analyse thématique détaillée, réalisée au sein de chaque entretien ainsi que de façon transversale. L'anonymat ayant été garanti aux personnes rencontrées, un identifiant neutre été choisi pour chacune d'entre elles (voir annexe). Avant l'entretien, les personnes étaient informées de l'appartenance institutionnelle de la porteuse de projet et de la thématique de l'entretien, en l'occurrence les interactions entre acteurs institutionnels (justice, police, renseignement) de la prévention et de la lutte contre le terrorisme<sup>17</sup>. Les caractéristiques sociodémographiques des enquêtés sont disponibles sur demande<sup>18</sup>. La proportion des femmes entendues est plus faible (24 %) que celle des hommes, avec respectivement N = 23 pour 72 hommes, les premières appartenant

---

<sup>15</sup> Combessie Jean-Claude, « IV. Sondages, échantillons », in Jean-Claude Combessie, *La méthode en sociologie*, Paris, La Découverte, 2007, pp.45-54 ; Berthier Nicole, « Chapitre 6. Choisir l'échantillon », in Nicole Berthier, *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris, Colin, 2023, pp.175-211.

<sup>16</sup> Dans ce cas, les personnes ont été rencontrées dans le lieu de leur choix : lieu d'activité, lieu public (institut de recherche, espaces ouverts au public) ou bien domicile.

<sup>17</sup> L'enquête qualitative s'inscrit dans le cadre du programme de recherche DIAT : « Dynamiques des interactions entre acteurs institutionnels (justice, police, renseignement) de la prévention et de la lutte contre le terrorisme » qui comporte également un volet quantitatif. Nous nous concentrerons, dans le cadre du présent article, sur le monde du renseignement et en particulier du RI.

<sup>18</sup> Sur les modalités d'anonymisation, voir annexe.

plutôt au monde de la justice. Les catégories socio-professionnelles rencontrées dans l'enquête se répartissent comme suit (Tableau 1) :

**Tableau 1**

Répartition socio-professionnelle des enquêtés.e.s

<i>Catégories socio-professionnelles</i>	<i>Nombre d'entretiens</i>	<i>Nombre de femmes</i>
Police	3	1
Police judiciaire <sup>19</sup>	3	1
Préfecture de police de Paris	1	0
Renseignement (tous services confondus <sup>20</sup> )	27	5
Unités d'intervention spécialisées de la police (RAID, BI) <sup>21</sup>	9	0
GIGN (gendarmerie)	4	0
Préfets et corps préfectoral <sup>22</sup>	10	3
Justice	20	10
Politiques <sup>23</sup>	10	0
Autres (experts, avocats, journalistes, victimes)	8	3
<i>Total</i>	95	23

Source : Caroline Guibet Lafaye, juillet 2024

Le guide d'entretien a été réalisé après qu'une demie douzaine d'entrevues a été menée. Il a évolué à la lumière de l'analyse des rapports publics produits sur les services de renseignement (rapports parlementaires, sénatoriaux, Délégation parlementaire au renseignement, CNCTR, CVFS). Les entretiens s'organisaient en deux temps. D'une part et dans une perspective de recueil d'histoires orales<sup>24</sup>, il était demandé aux personnes de retracer leur trajectoire professionnelle et leurs missions. Dans un second temps, des questions leur étaient posées. Elles s'articulaient en plusieurs parties respectivement consacrées aux interactions de travail entre police et justice ainsi qu'à leur évolution à la suite de crises majeures<sup>25</sup>, aux transformations des services de renseignement en France durant les trois

<sup>19</sup> Nous avons reçu une acceptation de l'entretien par le n° 1 de la police judiciaire mais la demande par voie officielle (*a posteriori*) a été rejetée.

<sup>20</sup> Il s'agit, à travers le temps, de la DST, de la DCRI, de la DGSI, des renseignements généraux (RG), des RG-PPP, de la DGSE, de la DRM. S'y associent les organes de coordination du renseignement (UCLAT, CNR, CNCTR). Une partie des personnes relevant de cette catégorie sont, au cours de leur carrière, passées d'un service à l'autre.

<sup>21</sup> Deux membres du RAID sont connus pour leur service au sein de cette unité mais ils ont également effectué une partie de leur carrière au sein des services de renseignement intérieur.

<sup>22</sup> Cette catégorie ne comprend que les préfets qui ont assumé cette fonction sur le territoire (préfet de département, préfet de région, préfet de zone de défense et de sécurité) et exclut les acteurs ayant obtenu la distinction de préfet sans en exercer les fonctions territoriales (préfets hors cadre) tels R.I.5 ou R.I.13.

<sup>23</sup> Le taux de non-réponse est, dans cette catégorie, assez élevé. Cette catégorie rassemble les députés et sénateurs ayant participé à la rédaction de rapports relatifs au terrorisme, le personnel politique (notamment des directions de cabinet) ayant contribué à l'élaboration de projets de loi dans le même domaine ainsi que des élus confrontés à des attaques terroristes dans leur commune.

<sup>24</sup> Kévonian Dzovinar, « La source orale : construction des savoirs et formation pour les historiens », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 1, n° 131-132, 2019, pp.8-12 ; Mak Ariane, « Enquêtes orales, enquêtes historiennes », *Le Mouvement Social*, vol. 1, n° 274, 2021, pp.3-30.

<sup>25</sup> Attaques de 2012 par M. Merah, événements de l'année 2015 : attaques de Charlie Hebdo et du 13 novembre. La prise en compte de ces événements est indispensable dans la mesure où chaque attentat ayant frappé l'opinion publique française occasionne une réévaluation de l'action du renseignement ainsi que des réaménagements organisationnels, réglementaires ou législatifs justifiés par ce qui peut être considéré comme des lacunes de ces services (Bonelli, 2023).

dernières décennies (réformes, recrutement et formation, coordination et coopération des services, rôle du politique), enfin à la place de la justice dans la lutte contre le terrorisme.

La même grille d'entretien a été utilisée à quelques modifications près pour tous les corps de métier. Chaque entretien a suivi le même ordre de questions, les personnes ayant été informées préalablement qu'elles pouvaient ne pas répondre à certaines d'entre elles. Au terme de l'entretien, il leur était demandé si elles souhaitaient ajouter quelque chose en lien avec l'entretien<sup>26</sup>. Dans la plupart des cas, les personnes n'ont été entendues qu'une fois.

*Encadré méthodologique :*

L'enquête que nous avons conduite s'est caractérisée par une difficulté d'accès au terrain spécifique. Le programme de recherche dans lequel elle s'inscrit n'a pas été initié ni financé par le ministère de l'Intérieur. Par conséquent, nous ne disposons pas de mandat de ce dernier. Les entretiens sont donc le fruit de la bonne volonté des enquêtés et de leur hiérarchie. Ces conditions d'accès au terrain ont eu pour conséquence qu'il nous a été fort difficile de nous entretenir avec des individus encore en poste ainsi qu'avec les agents travaillant au sein des services étudiés, *i.e.* avec « la base », plutôt que seulement avec les chefs de service. À ces difficultés s'ajoute le fait qu'aucune observation participante n'est envisageable dans des services de renseignement ou des services judiciaires, œuvrant sous le sceau du secret de l'instruction, alors même qu'elle permettrait de mettre en perspective les discours recueillis avec les pratiques. L'univers policier, et plus encore celui du renseignement, se distingue par la culture du secret et une certaine méfiance vis-à-vis des non policiers (Cassan, 2011, p. 362). Comme d'autres avant nous, nous avons été confrontées à la résistance bien connue de la police et de cette police spécialisée qu'est le renseignement à l'investigation sociologique. La parole a en revanche été plus libre du côté des acteurs ayant pris leur retraite mais qui peuvent être animés d'une soif de s'exprimer, parfois d'un besoin de reconnaissance, voire d'un désir de régler des comptes avec leur administration d'origine. Des discussions informelles avec les enquêtés ont également permis d'enrichir l'analyse.

*1.2 Quelques résultats*

Afin de saisir les dynamiques interinstitutionnelles entre les sphères du pouvoir, concernant les SR, nous avons privilégié l'analyse des réponses à la question : « Diriez-vous qu'il y a en France une insertion stratégique du renseignement dans la prise de décision politique »<sup>27</sup> ? La question a été posée à 60 enquêtés<sup>28</sup>. Les entretiens expriment aux deux tiers une réponse positive et se distribuent comme suit :

**Tableau 2**

Répartition des réponses à la question de l'insertion stratégique du renseignement dans la décision politique

<sup>26</sup> Smith Jonathan A., « Semi-structured interviewing and qualitative analysis », in Smith Jonathan A., Harre Rom et Van Langenhove Luk (dir.), *Rethinking Methods in Psychology*, Londres, Sage, 1995, pp.9-26.

<sup>27</sup> La formule est extraite d'un commentaire fait par Po.4 de l'une des auditions de la commission Cavard-Urvoas qui pointait le fait que « dans certaines banlieues françaises, le renseignement intérieur est quasiment inexistant et, la plupart du temps, les décideurs naviguent à vue » (M. Guidère in Urvoas Jean-Jacques, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés », n° 1056, XIVe Législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2013, p. 122).

<sup>28</sup> L'entretien débordant parfois sur la durée prévue, nous avons parfois été obligées de passer certaines questions.

Insertion stratégique du renseignement			
Oui	Oui sans conteste	28	<b>36</b>
	Plutôt oui	8	
Oui et non	-	10	10
Non	Non sans conteste	4	8
	Plutôt non	4	
Indécidables	-	2	2
NSP	-	4	4
Total		60	60

Source : Caroline Guibet Lafaye, juillet 2024

### 1.3 Explorer les interactions du renseignement et du pouvoir

Jusqu'à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, peu de travaux académiques ont été engagés par des universitaires dénués de liens fonctionnels avec le monde du renseignement. En ce sens, ce n'est pas seulement « le secret des mondes de la sécurité [qui] reste sous-investi par le regard sociologique »<sup>29</sup> mais bien aussi le monde du renseignement et *a fortiori* ses liens avec l'exécutif<sup>30</sup>. Dans la galaxie anglo-saxonne et à la différence de ce qui est le cas en France, le champ des *Intelligence Studies* est plus florissant<sup>31</sup>. L'analyse que nous proposons relève ainsi moins du « paradigme implicite, dominant en France, de la "culture du renseignement" »<sup>32</sup> que du paradigme fonctionnaliste déployé par la recherche anglo-saxonne, et qui se situe « à la frontière de l'expertise et de la *policy analysis* » (*id.*). Au même titre qu'un certain nombre de travaux initiés dans les années 2010, nous interrogeons l'univers du renseignement à partir de la catégorie d'État<sup>33</sup> et d'une approche explorant ses interactions avec les différentes strates du pouvoir<sup>34</sup>. Comme d'autres avant nous, nous faisons l'hypothèse que « le secteur du renseignement est un point d'observation privilégié pour observer et analyser la transformation de l'État en France, car cette transformation affecte profondément le cœur du

<sup>29</sup> Guittet Emmanuel-Pierre et Julien Pomarède, « Arpenter les territoires du secret. Pistes de recherches », *Cultures & Conflits*, 114-115 | 2019, pp.265-268, p. 265 ; Forcade Olivier et Sébastien Laurent, *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, A. Colin, 2005.

<sup>30</sup> Les sciences humaines et sociales ont plutôt investi le monde de la police sous l'angle de la sociologie des professions (Gorgeon Catherine, « Socialisation professionnelle des policiers : le rôle de l'école », *Criminologie*, vol. 29, n° 2, automne 1996, pp.141-163 ; Brodeur J.-P., *The Policing Web*, Oxford, Oxford University Press, 2010 ; Cassan Damien, « Une ethnographie de l'intégration professionnelle du gardien de la paix et du police constable [\*] », *Déviance et Société*, vol. 35, n° 3, 2011, pp.361-383), là où les juristes se sont saisis des questions que suscitaient l'extension de l'état d'urgence ainsi que des mesures de surveillance intrusives ou encore les mutations des législations antiterroristes (Alix et Cahn, 2017 ; Christelle Maxence, « Le secret de la défense nationale : la raison d'État dans l'œil du droit », *Les Champs de Mars*, vol. 2, n° 36, 2021, pp.107-129 ; Warusfel Bertrand, « Renseignement et séparation des pouvoirs en France », *Études françaises de renseignement et de cyber*, vol. 1, n° 1, 2023, pp.55-72).

<sup>31</sup> Pour un éclairage sur l'approche française du renseignement, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours, à partir de perspective d'historiens, de politistes et d'archivistes, voir Forcade, 2019.

<sup>32</sup> Chopin Olivier, Bastien Irondelle et Amélie Malissard, « Étudier le renseignement en France », *Hérodote*, vol. 1, n° 140, 2011, pp.91-102, p. 93.

<sup>33</sup> Voir le numéro 114-115 de *Cultures et Conflits*, « Les mondes du renseignement entre légitimation et contestation », 2019, et le numéro 16 de *Champ pénal*, « Les acteurs régaliens du renseignement : retour à l'empirie », 2019. Cette perspective d'une sociologie de l'État se justifie d'autant plus que les services de renseignement font partie des administrations d'État et, à ce titre, tendent à fonctionner comme elles (Gill Peter, *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Londres, Frank Cass Editor, 1994, p. 35).

<sup>34</sup> Sur l'usage politique du renseignement dans la répression du militantisme politique contemporain, voir Codaccioni, 2019, p. 8-9, p. 17, p. 31, p. 36-37.



pouvoir exécutif et l'appareil français de renseignement et de sécurité »<sup>35</sup>. Notre contribution à la sociologie de l'État et de l'administration permettra donc d'apprécier les pratiques politiques se déployant autour du renseignement à partir d'une collecte de données empiriques primaires.

Nous esquisserons ainsi une analyse des processus décisionnels associés, c'est-à-dire des « politiques publiques du secret »<sup>36</sup>, mais également des relations politiques et institutionnelles qui s'élaborent entre les acteurs du renseignement et leur environnement « ouvert », en l'occurrence le monde politico-administratif. Notre regard, de nature critique, tentera de déconstruire les manières de produire des discours et des pratiques dans le domaine du renseignement et de sa gouvernance. Nous prêterons une attention particulière aux processus de légitimation<sup>37</sup> à l'œuvre, dans la mesure où la légitimité des activités de renseignement fait l'objet d'ajustements fréquents, notamment liés aux « modifications des rapports de force entre groupes sociaux ou [aux] transformations des relations à l'intérieur du champ politique ou du champ bureaucratique »<sup>38</sup> mais également du fait des attaques menées sur le sol national durant la dernière décennie. En effet, le traumatisme associé à ces événements conduit à faire prévaloir l'antiterrorisme sur d'autres missions du renseignement (surveillance politique, contre-espionnage), lequel tend à devenir la principale source de légitimation de leurs pratiques, tant dans le débat public que dans le champ politique<sup>39</sup>.

## 2. De la défiance à la coaction

### 2.1 Exécutif et services de renseignement : un historique

#### 2.2.1 Sur l'historique du rapport de l'exécutif aux services de renseignement

Les fluctuations de l'attitude des gouvernements successifs face aux services de renseignement est attestée à la fois dans notre enquête ainsi que par d'autres investigations<sup>40</sup>. Ainsi R.E.2 estime ainsi que le renseignement

« a souvent été mal considéré. Pendant très longtemps, il a été mal considéré le renseignement parce que c'était... c'était mal vu. Le renseignement était mal vu, je dirais. C'était un mal nécessaire. Voilà, on pourrait définir ça comme un mal nécessaire en France. Oui, je parle de la France. Un mal nécessaire. De Gaulle était pas un passionné du renseignement, c'est le moins qu'on puisse dire, mais les autres non plus, en définitive. Bon, on était... on les considérait pas bien. Il a fallu la première guerre en Irak avec Joxe comme ministre de la Défense, pour *enfin* que le renseignement devienne un élément important en France, de la défense globale. Parce que Joxe s'est rendu

---

<sup>35</sup> Chopin Olivier, « Intelligence reform and the transformation of the state: the end of a French exception », *Journal of Strategic Studies*, vol. 40, n° 2, 2017, p. 1-22.

<sup>36</sup> Chopin *et al.*, 2011, p. 101.

<sup>37</sup> Lagroye Jacques, « La légitimation », in Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir.), *Traité de science politique*, tome I, Paris, PUF, 1985, pp.395-467.

<sup>38</sup> Bonelli Laurent, Rayner Hervé et Voutat Bernard, « Contestations et (re)légitimations du renseignement en démocratie : introduction », *Cultures et Conflits*, n° 114-115, 2019, pp.7-28 ; ici p. 8. Sur les contraintes de légitimation auxquelles sont soumis ces services et les conditions de possibilité de leur remise en question, voir Bonelli Laurent, Rayner Hervé et Voutat Bernard, « Contestations et (re)légitimations du renseignement en démocratie : introduction », *Cultures et Conflits*, n° 114-115, 2019, pp.7-28 ; ici p. 11.

<sup>39</sup> Bonelli Laurent, « Renseignement intérieur et antiterrorisme en France », in de Maillard Jacques et Skogan Wesley G. (dir.), *Police et société en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, pp.199-220.

<sup>40</sup> Faligot Roger, Guisnel Jean et Kauffer Rémy, *Histoire politique des services secrets français*, Paris, La Découverte, 2012. R.I.12 va dans le même sens sauf qu'il met en question les directeurs des services de renseignement plutôt que les politiques.

compte qu'on était très mal organisé par rapport aux Américains ou aux Anglais, ou aux Russes ou aux Chinois d'ailleurs. [...] Parce que chez les Américains ou les Anglais, le renseignement, c'est très, très bien considéré. C'est ça la grande différence. Et les Anglais, le renseignement, c'est l'élite, c'est les meilleurs. Et les meilleurs d'Oxford et de Cambridge partent dans le renseignement. Il faut le savoir. Il n'y a pas de major dans les pays anglais, hein, on travaille en groupe. Mais le renseignement, c'est l'élite. Aux États-Unis, le renseignement, c'est aussi considéré comme très important. Regardez, on a eu un président aux États-Unis qui était un ancien de la CIA quand même : Bush père, il était ancien patron de la CIA. Donc ce n'est pas du tout la même mentalité. Nous, c'était mal vu. Nous, c'était les barbouzes, c'était pas bien. Joxe a changé ça. Et depuis, effectivement, il y a une évolution. Indiscutablement, il y a une évolution du métier et de la perception du métier par le politique.

Mais les politiques s'en méfient. Pourquoi ? Parce que... un des premiers qui croyaient beaucoup au renseignement, c'était Mitterrand. Et ce n'est pas étonnant si Joxe, d'ailleurs, s'est intéressé à la chose après. Mitterrand pensait que les services de renseignement pouvaient être très utiles parce que lui avait étudié l'histoire et il connaissait l'histoire. Il avait une grande culture et il savait que dans toute l'histoire, les services de renseignement avaient joué un rôle important pour aider les dirigeants. Donc, il l'a utilisé. Mais comme ça s'est très mal passé avec deux histoires, avec l'affaire du Rainbow Warrior et puis des affaires qui ont suivi derrière. Mitterrand a dit : "Mais dans le fond, ils sont nuls." "On en a besoin, mais ils sont nuls. Donc il faut s'en méfier." Donc les partisans de Chirac derrière, ils s'en méfiaient des services de renseignement et disaient : "Attention, les services de renseignement, ça peut nous mettre dans de sales histoires". Mais, ils l'ont quand même utilisé. Giscard a utilisé les services de renseignement, c'est bien connu. Il les a *bien* utilisés, même. Bon Mitterrand, je vous l'ai dit, à part le fait qu'il en avait un peu assez. Chirac les a utilisés aussi en définitive. Et aujourd'hui alors ? Sarko a utilisé les services de renseignement intérieur, il a utilisé les équipes de Squarcini. Il a très mal utilisé le renseignement extérieur. Du coup, il a fait un certain nombre d'erreurs de ce côté-là. Bon derrière, quand vous voyez les derniers qui ont suivi : Hollande a utilisé les services de renseignement. Il n'y a qu'à lire son livre<sup>41</sup> : on peut approuver ou pas approuver, mais il les a froidement utilisés. Et il les a trop suivis à mon avis, mais ça c'est autre chose. Parce que le politique, je l'ai dit, c'est lui qui décide. Ce n'est pas les services de renseignement qui doivent décider. Un jour, vous qui étudiez ce domaine-là, il sera intéressant un jour de savoir quelle a été l'influence réelle de Bajolet, patron de la DGSE, sur l'affaire de la guerre en Syrie. Ça sera très intéressant de savoir pourquoi on a fait la guerre en Syrie. »<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, Paris, Stock, 2016.

<sup>42</sup> Cette anecdote de nomination rapportée par R.E.2 est instructive quant au rapport de l'exécutif au monde du renseignement extérieur : « En 2001, vous étiez aux affaires. Quelle place le renseignement avait-il dans la prise de décision politique ? - On nous écoutait sans nous écouter. Comme je vous l'ai dit : Chirac, il voulait pas d'histoire. Voilà, à l'époque, c'était Chirac qui était président et il voulait pas d'histoires. Donc il avait mis Brochand parce que Brochand, l'ambassadeur, c'était le frère de son copain Brochand qui lui faisait ses campagnes électorales. Donc ça montre un peu... le choix n'était pas forcément un choix technique, si vous voulez. C'est le moins qu'on puisse dire. Ça n'empêche pas que Brochand était un homme intelligent. Je ne dis pas le contraire. Mais, mais c'est clair que quand on décide de mettre comme patron des services quelqu'un qui

Cette méfiance ainsi que l'instrumentalisation des SR par le pouvoir politique reviennent à plusieurs occasions dans l'enquête, que ce soit de la part du RE (R.E.2, né en 1942), du RI (R.I.12, né en 1951)<sup>43</sup>, de la Défense (R.E.7, né en 1963<sup>44</sup>) ou de la police judiciaire (P.J.3, né en 1955). Ce désintérêt, associé à une défiance caractérisée, s'adosse et se nourrit des nombreux conflits au sein du monde du renseignement et, plus généralement, de la police<sup>45</sup> qui trahissent des luttes entre des principes de domination concurrents et des capitaux différents, entre des « juridictions » qui trouvent ou non des « auditoires » favorablement disposés. Le désintérêt et la prévention historique du politique à l'égard du renseignement semblent avoir conduit les responsables politiques vers des choix contestables, poussant certains acteurs à évoquer des « erreurs » dans leurs choix<sup>46</sup>. On observe ainsi que le renseignement n'a pas été conçu en France comme un outil fonctionnel entre les mains des décideurs mais plutôt comme s'inscrivant dans le domaine du « pouvoir régalien ». Les activités du renseignement ont longtemps été tributaires d'une conception de l'État, adossée et justifiée par la notion de « raison d'État »<sup>47</sup>. Doit-on pour autant considérer que cette approche appartient au passé – s'achevant avec le XXe siècle – et que les témoignages évoqués traduisent un effet générationnel, caractéristique des rapports entre renseignement et sphère du pouvoir au cours des années 1980-1990 ?

En septembre 1996, le sujet du renseignement était soulevé à l'occasion d'une table ronde organisée au Sénat sur le thème « Pour une adaptation du renseignement français ? ». La « carence traditionnelle de la culture du renseignement français » y avait été mise en exergue. S'y est également posée la question de mieux intégrer le renseignement – à savoir l'ensemble des activités de recherches d'information à caractère diplomatique, politique, économique ou technologique – dans le processus de décision au plus haut niveau de l'État. Or il semble que « ces suggestions n'ont guère dépassé, à l'époque, les bancs du Sénat... »<sup>48</sup>. Ainsi jusqu'à une date récente une distance marquait les relations entre le politique et les services de renseignement au point que celui-là « s'est refusé [...] à leur donner des orientations claires et à exercer un contrôle efficace. »<sup>49</sup>. Jusqu'au milieu des années 2010 au moins « les différents politiques depuis De Gaulle, qu'ils soient de droite ou de gauche, ont toujours considérés que le renseignement n'était pas une priorité. »<sup>50</sup>

---

est un ambassadeur, qui n'a jamais fait ça, [...] parce que c'est le copain... parce que c'est le frère de votre copain, ce n'est peut-être pas... Ça pose question quand même. »

<sup>43</sup> « Non, le renseignement... Ça dépend des gens : il y a des politiques qui ont une méfiance *a priori*, il y en a, au contraire, qui ont une appétence pour le renseignement, parfois assez... un peu malsaine. » (R.I.12)

<sup>44</sup> « On n'a pas une grande confiance dans les services, on ne sait pas toujours les utiliser. Mais par contre, quand on a besoin de faire appel à une structure parallèle, c'est quand même assez particulier. C'est quelque chose qu'on retrouve peu à l'étranger. »

<sup>45</sup> « Dans les années 80-90... La lutte contre le terrorisme était un champ souvent de conflits entre services de renseignement ou entre services de renseignement et de police. Et... ces conflits, ces oppositions sont apparus comme insupportables vu l'importance, vu la gravité de la menace. » (R.I.3)

<sup>46</sup> Henri, 2022, p. 4, citant A. Chouet, né en 1946.

<sup>47</sup> Chopin Olivier, « Intelligence reform and the transformation of the state: the end of a French exception », *Journal of Strategic Studies*, vol. 40, n° 2, 2017, pp.1-22.

<sup>48</sup> Henri Brigitte, « Renseignement et pouvoir », *Tribune libre*, n° 116, Cf2R, décembre 2022, p. 6.

<sup>49</sup> Henri Brigitte, « Renseignement et pouvoir », *Tribune libre*, n° 116, Cf2R, décembre 2022, p. 2. « Cherchant à se préserver, les services de renseignement, de leur côté, se sont parfois soumis plutôt que de montrer du doigt les décisions inopportunes, inadéquates ou irrationnelles du pouvoir. La fragilisation de celui-ci et le morcellement du renseignement ont renforcé la médiocrité de leurs relations. De son côté, le pouvoir n'a pas cherché, loin s'en faut, à informer les services de renseignement, sur ses besoins, ses ambitions ou ses stratégies. *Il s'est refusé également à leur donner des orientations claires et à exercer un contrôle efficace.* » (Henri, 2022, p. 2)

<sup>50</sup> Denécé Éric, *Atlantico*, 23 avril 2014. À l'appui de cette déclaration, on peut citer, dans notre enquête, les propos de R.E.8, ex-analyste du Ministère des Armées : « Il y a toujours une défiance du renseignement en France. On l'a vu notamment avec Chirac et Sarkozy sur les questions de Renseignements généraux. C'est très ancien... De Gaulle et ses barbouzeries... qui ont eu lieu à l'époque du SAC, des affaires Foccart. Il y a des

Dès lors, se pose la question de savoir si les réformes les plus récentes du renseignement consistent en de « simples » réorganisations fonctionnelles ou si elles traduisent une conversion de ce dernier – à tout le moins du RI – en un outil entre les mains du pouvoir et de l'« État de droit »<sup>51</sup>. En effet, le renseignement consiste principalement en une certaine forme de connaissance intéressant la décision politique. Les informations collectées sont analysées et structurées sous forme de rapports et de notes à destination des décideurs politiques. L'analyse n'est pas simplement une composante du cycle du renseignement : elle joue un rôle cardinal comme lieu de la création d'un savoir opérationnel à destination des décideurs<sup>52</sup>. L'information analysée par les SR constitue un outil politique et se trouve investie, au-delà de la forme de connaissance qu'elle représente, d'une fonction politique qui place ses producteurs dans une interaction avec les décideurs politiques, interaction dont les formes et l'intensité ont varié au cours du temps.

### 2.1.2 Des figures politiques face au renseignement

Face à ces luttes pour le prestige et le contrôle du pouvoir, certains hommes politiques – plutôt que des femmes d'ailleurs – ont tenté d'instituer des processus de rationalisation de leur fonctionnement. Émergent au cours de l'enquête des noms d'individus ayant porté un intérêt personnel aux questions de renseignement. Il s'agit en particulier de Pierre Joxe<sup>53</sup> ou de Michel Rocard<sup>54</sup>. Néanmoins peu d'entre eux ont eu la possibilité d'en réaliser des transformations institutionnelles, contrairement à ce qui devient le cas à partir de 2008 et de la création de la « communauté du renseignement ». La notion émerge avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, puis se voit une première fois définie par un décret du 12 mai 2014 puis par le décret du 14 juin 2017<sup>55</sup>.

---

choses qui sont réglées par les services et puis il y a des choses qui se faisaient de côté. Il y a une défiance des autorités vis-à-vis des services. On l'a vu un petit peu également sous Pompidou, avec des tentatives de déstabilisation. Sous Valérie Giscard d'Estaing, quand il avait besoin d'informations particulières, il faisait appel à une société privée qui lui ramenait les renseignements. Chaque président a eu une structure indépendante des services, travaillant pour lui à 90 % sur des affaires internes pour... pour rester informé et lui-même sans vouloir en informer les services. On l'a vu dans les affaires d'otages : on a utilisé des personnes. On l'a vu dans les écoutes de l'Élysée avec Mitterrand. Voilà. Là, il y a une structure que – je ne nommerai pas – qui travaille pour Emmanuel Macron et qui est probablement – on le sait maintenant – qui est probablement à l'origine de la mise hors course de François Fillon lors des élections de 2017. Voilà... il y a toujours des... C'est un tropisme français. On n'a pas une grande confiance dans les services. On ne sait pas toujours les utiliser. Mais par contre, quand on a besoin, on fait appel à une structure parallèle, c'est quand même assez particulier. C'est quelque chose qu'on retrouve peu à l'étranger. »

<sup>51</sup> Chopin Olivier, « Intelligence reform and the transformation of the state: the end of a French exception », *Journal of Strategic Studies*, vol. 40, n° 2, 2017, pp.1-22.

<sup>52</sup> Chopin Olivier et Benjamin Oudet, « Chapitre 4. L'analyse et le *policy making* : usages et mésusages du renseignement », in Olivier Chopin et Benjamin Oudet, *Renseignement et sécurité*, Paris, Armand Colin, 2023, pp.107-134.

<sup>53</sup> Entretien avec R.I.6, R.E.2, R.E.4.

<sup>54</sup> Entretien avec R.E.4, R.E.9, R.I.12, Po.4, E.2. Voir aussi Silberzahn, 1995, p.113 ; Rocard Michel, « Pour une politique de renseignement », *Le Figaro*, 6 mars 2008 ; Denécé Éric, « Le Président et le renseignement », *Le Figaro*, 11 juillet 2008.

<sup>55</sup> Cette communauté rassemble les services spécialisés de renseignement, c'est-à-dire la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN). Ces services forment avec le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, l'Académie du renseignement et l'Inspection des services de renseignement la communauté française du renseignement.

Ainsi à partir de 2008 et de la présidence N. Sarkozy, s'amorcent un tournant visant à réaliser une « insertion stratégique du renseignement dans la prise de décision » (Po.4, ex-conseiller auprès du garde des Sceaux), pas simplement sur le plan sécuritaire mais également dans d'autres sphères publiques, ainsi qu'une restructuration majeure du monde du renseignement :

« Jusqu'en 2007, il est évident que le renseignement n'avait pas d'insertion stratégique dans la prise de décision et qu'il y avait un intérêt vacillant des élites exécutives pour le sujet et donc une très faible transposition de la ressource experte du renseignement dans la prise de décision, même dans la construction d'une politique publique. Néanmoins, Nicolas Sarkozy a mis à l'agenda le sujet renseignement. Le Livre blanc de 2008 a érigé la fonction de renseignement comme un cinquième pilier stratégique : connaissance-anticipation. La création du Coordonnateur national du renseignement, de la DCRI, de l'Académie du renseignement, du Conseil national du renseignement. Tout ça a contribué à avoir une autre insertion du renseignement. » (Po.4)

En avril 2014 est créée la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Cette branche du renseignement ne constitue alors plus une direction de la Direction générale de la police nationale (DGPN) mais une direction *générale* aux côtés des deux directions générales de statut, la DGPN et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). La sécurité intérieure comme domaine du renseignement s'émancipe ainsi de la DGPN. Cette restructuration avait été précédée de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 qui fait du renseignement « les yeux de la décision » (R.I.7), c'est-à-dire confère, pour la première fois, à ce dernier une mission stratégique. Cette reconfiguration ne concerne pas seulement les institutions de la sécurité intérieure et de la police nationale mais redessine les rapports au cœur du régalien :

« C'est le Livre blanc de 2008 qui l'a bien affirmé quand même. Jusqu'à présent, cela n'avait jamais été dit que le renseignement, c'est les yeux, c'est... les yeux de la décision. Je veux dire, c'est une mission stratégique. Ça, c'est la première fois que c'était reconnu puisque avant, il y avait un plan national du renseignement. Il y avait au SGDN<sup>56</sup>, secrétariat général de la Défense nationale, il y avait un comité national du renseignement. Mais disons que... il n'y avait aucune obligation, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de subordination des services, une *vraie* subordination du service à cet organisme de la SGDN. Il aurait fallu que le Premier ministre ait une autorité sur les services, mais ça n'a jamais été le cas. Le Premier ministre ... Il a une autorité sur le ministre de l'Intérieur mais le renseignement, ça a toujours été traité aussi avec l'Élysée. C'est pour ça que quand on a créé la coordination, on a mis la coordination auprès de l'Élysée et pas auprès de..., puisque le président, c'est quand même le patron de la Défense nationale. Et le Comité national de Renseignement est auprès du président maintenant. Donc le Premier ministre jouant un rôle plus logistique, si je peux dire, puisque c'est lui qui patronne les écoutes de sécurité. Là, c'est le patron du SGDN, qui a son rôle de régulateur de tout ce qui est réglementation de sécurité et de renseignement en même temps, qui fait le secrétariat du Conseil national du renseignement. Donc je crois que ça a eu du bon, parce que avant... il n'y avait pas d'obligation. Maintenant... le financement des services

---

<sup>56</sup> Le secrétariat général à la Défense nationale (SGDN), devenu ensuite Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), est un organisme interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre français.

de renseignement, c'est quand même régulé aussi par le coordonnateur, à ma connaissance. Donc ça, c'est important. Je crois que oui, c'est sûr, sûr, mais ça pourrait pas...

Ça ne pouvait pas être – j'allais dire – pire que ce qu'il y avait à l'époque. Alors ça ne veut pas dire que des événements graves, il y avait toujours des réunions au niveau des cabinets, au niveau du Premier ministre, mais du Quai d'Orsay, oui. Quand il y avait des événements, voilà il y avait une coordination. Mais ce qu'il faut, [ce] qu'il fallait, c'est une coordination de tous les jours et surtout du plan de renseignement. Ça, c'est important. Alors est-ce que... Est-ce que les présidents, jusqu'à présent, se sont quand même bien investis. Donc ça veut dire quand même que j'espère qu'ils en tiennent compte. Maintenant, si vous me prenez un exemple... maintenant [...] est-ce que les hommes politiques ont tenu compte de ce qu'ont dit les services quand ils ont attaqué la Libye de Kadhafi ? J'en suis pas sûr parce que sinon ils n'auraient pas fait comme ça. Mais maintenant, j'ose espérer que ce serait un peu différent.

- À l'époque, c'est quand ?

C'est Sarkozy qui a créé le Plan de renseignement. » (R.I.7, nous soulignons)

Le caractère politique de la création de la DCRI, voulue par le chef de l'État, est confirmée par nombre de témoignages (R.I.3, R.I.11, R.I.14, P.J.3), R.I.3 étant à cet égard le plus explicite : « la réforme de la DGSJ [...] c'est moins une réforme qu'une décision »<sup>57</sup>. Cette décision qui semble pouvoir s'expliquer par les démêlés du Président avec les RG, à l'occasion de l'affaire Clearstream<sup>58</sup>, répond à la volonté de « gouverner rênes courtes » que l'on retrouve à droite comme à gauche quoique dans des contextes distincts (*i.e.* des ennus personnels/politiques *vs.* une situation d'attaques terroristes comme nous le verrons ultérieurement). « L'administration est elle-même un enjeu de politique publique, au gré des nombreuses réformes dont elle a fait l'objet »<sup>59</sup> mais il s'agit, plus largement, d'une reconfiguration au sein de l'exécutif contribuant à en rapprocher le renseignement par une transformation interne et structurelle de celui-ci, ce rapprochement donnant lieu en outre à un renforcement de l'exécutif, du régalien. Ainsi ces réformes relevant apparemment de « simples » réorganisations fonctionnelles et bureaucratiques traduisent bien plutôt une conversion du RI en un outil assumé entre les mains des plus hautes sphères décisionnelles de l'État : le Président.

---

<sup>57</sup> R.I.11 qui occupa des fonctions importantes dans les Renseignements Généraux (RG), la Direction de la surveillance du territoire (DST), la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et les RG de la Préfecture de Police de Paris, estime que « 2008, c'est pas une décision technique mais politique. » « Et pour compléter la réforme de la DGSJ... Même si ce n'était pas anticipé, comme ça a permis de d'octroyer une sorte de chef de file, de chef de filat en matière antiterroriste. Et globalement... – puisque j'ai travaillé sur cette matière de contre-terrorisme depuis 2014 – globalement, avoir un seul pilote dans un dispositif de lutte antiterroriste est toujours très positif. Et je pense que là *c'est moins une réforme qu'une décision*, en fait, puisque la réforme, elle, consiste en la création d'une direction générale de la sécurité intérieure qu'on sort... de la DGPN. Néanmoins, ça permet à une direction générale qui est dotée de moyens supplémentaires... de la mettre en responsabilité de ce chef de filat. Et pour le coup, on a un vrai pilote en matière de lutte antiterroriste. Et ça, c'est une vraie avancée, je dirais, qui n'est absolument plus remise en question aujourd'hui. Donc ça, pour le coup, c'est extrêmement positif. » (R.I.3)

<sup>58</sup> Témoignage *en off* recueilli sous couvert de confidentialité. Voir aussi Delean Michel, « Clearstream : La piste des RG relancée », *Le JDD*, 23/03/2008.

<sup>59</sup> Ribémont Thomas, Bossy Thibault, Evrard Aurélien, Gourgues Guillaume et Hoeffler Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2018, p. 27.

### 2.1.3 De la défiance à la supervision : le rôle d'événements cruciaux

La recréation tardive de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) en 2017<sup>60</sup> met toutefois en évidence la très lente transformation de l'attitude de l'exécutif à l'égard des services et du déploiement de ses velléités de contrôle de ceux-ci<sup>61</sup>. Les événements de 2015 ont joué un rôle majeur – de catalyseur – dans l'évolution des mécanismes sociaux précédemment décrits. Un certain nombre d'attaques terroristes de 2015-2016 ayant été perçues par les pouvoirs publics comme des « échecs » du renseignement (Po.5), la centralisation et un surcroît de contrôle par l'exécutif de ces services ont été conçus comme la réponse publique au terrorisme qui frappait la France mais surtout comme un outil approprié d'une reprise en main des SR par le chef de l'État.

« À partir du moment où la coordination est *rattachée* à la présidence de la République, nous bénéficions, au-delà de l'état du droit par... ruissellement évidemment, de l'autorité du président de la République. Ça, c'est un élément très important. » (R.I.3)

Ainsi la CNRLT intervient comme un instrument de contrôle des SR par le président de la République<sup>62</sup>. Il est prévu par le décret du 14 juin 2017 que le Coordonnateur « coordonne l'action des services spécialisés de renseignement désignés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure, et, en tant que de besoin et pour les seules finalités du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, des autres services de renseignement désignés à l'article R. 811-2 du même code. Il transmet les instructions du président de la République aux ministres responsables de ces services et s'assure de leur mise en œuvre ». Il est apparu, dans le cadre de l'enquête toutefois et des pratiques rapportées des services, que la CNRLT ne « coordonne [pas] l'action des services spécialisés de renseignement » mais constitue plutôt une courroie de transmission et un vecteur de partage d'informations<sup>63</sup>.

L'appréhension du renseignement par le pouvoir a donc évolué d'une perspective où celui-là était redouté, objet d'une méfiance, à une approche où il est conçu comme un outil auquel il convient de conférer des moyens afin de pouvoir en user.

---

<sup>60</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 qui « modifie le code de la défense pour instituer le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et le centre national de contre-terrorisme ».

<sup>61</sup> D'aucuns suggèrent que cette temporalité « interroge certainement la maturité de nos gouvernants par rapport à la question du renseignement. Ça, c'est la première chose, leur culture, leur goût, leur appétence, leur compréhension, leur prise de conscience de l'importance du renseignement. Donc, de ce point de vue là, il y a certainement un retard par rapport à ce que l'on rencontre dans d'autres démocraties. » (R.I.3). « La deuxième raison, certainement, c'est l'aiguillon de la lutte contre le terrorisme. C'est-à-dire que... il y avait certainement eu... il y a eu dans les années 80-90... la lutte contre le terrorisme était un champ souvent de conflits entre services de renseignement ou entre services de renseignement et de police. Et... comment dire ? Ces conflits, ces oppositions sont apparues comme insupportables vu l'importance, vu la gravité de la menace. Voilà, très certainement. » (R.I.3)

<sup>62</sup> Voir aussi Cettina Nathalie, « Le renseignement antiterroriste : quelle coordination des services, pour quels enjeux ? », communication à la Journée d'étude « L'antiterrorisme depuis 2000 », Université de Toulouse Jean Jaurès, 7 février 2024. « Rappelons qu'il existe deux objectifs à la coordination, d'une part, l'échange et la fluidité de l'information et d'autre part le contrôle politique. Force est de constater que c'est cette 2e dimension qui l'a emportée en France pour l'instant avec le CNRLT auprès de la présidence. » (Cettina, 2024) « Du SDECE, Michel Rocard n'hésite pas à dire qu'il représentait à ses yeux « un très fort et très méchant instrument de pouvoir entre les mains de la droite » (Entretien du 14 septembre 2007) ; le chef du PSU avait donc saisi le rôle des services de renseignement dans l'exercice du pouvoir ; détail d'importance qui traduit le réel intérêt du Premier ministre pour les services de renseignement et de sécurité. » (Vadillo, 2009b, p. 310)

<sup>63</sup> Son action se concentre plutôt sur l'alinéa 1 de l'article R.\* 1122-8-1 : « Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme s'assure de la bonne coopération des services mentionnés au deuxième alinéa de l'article R.\* 1122-8 afin de favoriser le *partage d'informations* et l'efficacité de l'action, notamment face à la menace terroriste. » (nous soulignons)

« Il y a eu la prise de conscience dans l'appareil politique français du fait que le renseignement est devenu un outil absolument indispensable à la conduite des grandes politiques publiques, de la diplomatie, de la politique économique, etc. Chose qui était évidente dans les pays anglo-saxons pour des raisons historiques, là encore très anciennes, qui l'était un petit peu moins en France du fait de notre histoire politique plutôt complexe et trouble, et troublée. Mais il y a une vraie prise de conscience du fait que c'était un outil puissant, important, et lorsqu'il était bien régulé, et bien contrôlé, que c'était un outil de défense de nos systèmes démocratiques. » (R.I.3)

Dans cette reconfiguration, le renseignement joue également sa partie. Le contexte évoqué est l'occasion, pour le RI de promouvoir des revendications dont certaines avaient été formulées de longue date (en particulier la protection juridique des agents en service). Ce secteur s'est renforcé en convertissant en « juridiction » – c'est-à-dire en tentatives de contrôle légitime – son expertise afin de renforcer et d'asseoir sa légitimité auprès des pouvoirs publics. L'exécutif – dans son acception la plus large cette fois – a incarné l'« auditoire » ayant favorablement arbitré les revendications avancées, soutenu par cet autre « auditoire » qu'est l'opinion publique, fortement marquée par les récentes attaques évoquées, et auquel il a, de la sorte, apporté une réponse jugée adéquate. Ainsi le renseignement a bénéficié d'« une augmentation constante depuis 2015 pour tous les services » des « moyens budgétaires, financiers, humains » (témoignage de R.I.3 vérifiable sur les rapports parlementaires et sénatoriaux réalisés depuis tels le rapport Dominati<sup>64</sup>). Ensuite, la loi du 24 juillet 2015<sup>65</sup> relative au renseignement a conféré à ce dernier de nouveaux moyens. Fruit d'un travail de rédaction qui a débuté en 2011<sup>66</sup>, dont le principe a fait l'objet d'un consensus parlementaire dès 2013<sup>67</sup> et d'un travail interministériel débuté en septembre 2014, l'adoption finale de ce projet n'est pas sans lien avec l'attaque de Charlie Hebdo en janvier 2015<sup>68</sup>. La loi de juillet 2015 confère un « cadre juridique applicable aux services de renseignement », sans d'ailleurs susciter l'enthousiasme des Ministères de la Défense et de l'Intérieur<sup>69</sup>. Enfin, la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement renforce certaines mesures de la loi de 2017 ainsi que de la loi sur le renseignement de 2015 en prenant en compte l'évolution des technologies et des modes de communication utilisés<sup>70</sup>. Elle permet

---

<sup>64</sup> Philippe Dominati, « Les moyens consacrés au renseignement intérieur : observations et préconisations de Philippe Dominati », Commission des Finances, 2015.

<sup>65</sup> Promulguée le 24 juillet 2015 et publiée au *Journal officiel* du 26 juillet 2015.

<sup>66</sup> Voir Vadillo Floran, « Une loi relative aux services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ? », note n° 130 de la Fondation Jean Jaurès, 17 avril 2012.

<sup>67</sup> Sous l'impulsion décisive de Jean-Jacques Urvoas dans le cadre de ses fonctions de président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, de rapporteur d'une mission d'information puis de président de la délégation parlementaire au renseignement.

<sup>68</sup> Deux articles non prévus par le travail interministériel ont été introduits dans le texte final : la surveillance de liste (L.851-2) et la surveillance algorithmique (L.851-3) (Vadillo Floran, « Une seconde loi renseignement ? Pour une main tremblante mais des idées claires [Livret #12] », 9 mars 2020, p. 1).

<sup>69</sup> La loi a fait aussi l'objet de trois recours déposés le 25 juin 2015 par le président de la République, le président du Sénat et au moins soixante députés (Henri Brigitte, « Renseignement et pouvoir », *Tribune libre*, n° 116, Cf2R, décembre 2022, p. 12).

<sup>70</sup> Sur l'incidence des évolutions technologiques et numériques sur la transformation du renseignement (collecte de données et recrutement de personnels spécialisés en lien hors du champ de la police) ainsi que sa législation, voir notamment Bigo Didier, « Beyond national security, the emergence of a digital reason of state(s) led by transnational Guilds of Sensitive Information. The case of the Five Eyes Plus Network », in Wagner B., Kettemann M.C. et Vieth K. (dir.), *Research Handbook on Human Rights and Digital Technology: Global Politics, Law and International Relations*, Londres, Elgar Publishing, 2018 ; Bigo Didier, « Shared Secrecy in a Digital Age and a Transnational World », *Intelligence and National Security*, vol. 34, n° 3, 2019, pp.379-94 ; Bigo Didier et Laurent Bonelli, « “Nous ne sommes pas un Big Brother !” », *Cultures & Conflits*, n° 114-115, 2019, pp.199-226.



de la sorte à la France de rattraper un retard majeur en termes d'encadrement juridique et législatif de l'activité des SR en Europe. À cet égard, la convergence des efforts de quelques personnalités politiques, de gauche comme de droite, et des revendications de certaines «juridictions», défendues par des «acteurs du changement» de la SI, a été décisive dans ces temporalités. En effet, les acteurs du RI ont joué leur partie et ont su se faire entendre à la fois des Parlementaires mais également des instances décisionnelles du pouvoir exécutif. Ils ont ainsi œuvré à la transformation de l'État néo-libéral français qui, poussé par les évolutions technologiques et une conjonction d'«agents de changements»<sup>71</sup> (acteurs de la SI et singularités politiques), s'est appuyé sur le droit pour renforcer et légaliser une surveillance globale dans le pays.

Ces évolutions législatives nourrissent un grand récit, relatif au monde du renseignement, qui appert aussi bien dans l'enquête menée que dans des documents publics. Il se résume dans l'affirmation selon laquelle désormais «tout va pour le mieux», autrement exprimé par R.E.3, ancien directeur de la Direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) :

« la qualité de la relation établie maintenant entre la présidence et les grands ministères et les services... joue un rôle plus grand. »

Ce grand récit fait à la fois l'objet d'une construction de la part des institutions publiques (voir R.I.3) et d'un espoir chez les acteurs qui se sont progressivement éloignés de leur fonction dans l'anti-terrorisme ou le contre-espionnage. Résultat d'un renversement total d'approche, les SR participeraient aujourd'hui à la construction de la décision publique. Tel est ce qui se trouve affirmé sur le site du ministère de l'Intérieur : « Le renseignement, une politique publique » – quoique dans une version minimaliste<sup>72</sup> – mais également par la CNRLT elle-même développant l'idée d'une

« prise de conscience dans l'appareil politique français du fait que le renseignement est devenu un outil absolument indispensable à la conduite des grandes politiques publiques, de la diplomatie, de la politique économique, etc. » (R.I.3, cf. supra)

Au-delà de cet affichage, l'enquête permet de saisir l'influence des acteurs du RI, en tant qu'«agents de changement» sur les évolutions législatives et les restructurations administratives, depuis le milieu des années 2010<sup>73</sup>, plus encore que sur la décision publique. En effet, la mise en mots de ce grand récit, relatif à la co-construction des politiques publiques avec le renseignement (intérieur, économique, extérieur) – demande à être nuancée dans la mesure où, d'une part, certain.e.s enquêté.e.s, placé.e.s dans des positions moins centrales du pouvoir, ne manquent pas de souligner le rôle décisif du ministère de l'Économie et des Finances dans l'élaboration de ces politiques<sup>74</sup>. D'autre part, l'affirmation d'une linéarité

---

<sup>71</sup> Davis Glyn, Weller Patrick, Craswell Emma et Eggins Susan, « What Drives Machinery of Government Change ? Australia, Canada and the United Kingdom (1950-1997) », *Public Administration*, vol. 77, n° 1, 1999, pp.7-50 ; p. 43.

<sup>72</sup> « Une grande réforme du renseignement a été lancée par Michel Rocard à la fin des années 1980, elle s'est poursuivie jusqu'aux années 2000. Elle a permis de créer une communauté nationale du renseignement, juridiquement légitime et coordonnée par le président de la République. » (<https://www.vie-publique.fr/eclairage/272339-renseignement-francais-quel-cadre-legal>) [en ligne : consultée le 17/09/2024]

<sup>73</sup> Sur le rôle des acteurs du RI sur la transformation des structures administratives de ce secteur depuis les années 2008, nous nous permettons de renvoyer à nos travaux (Guibet Lafaye Caroline, « Une « politique de l'organisation » comme les autres ? Les réformes des services de renseignement français », *RFS*, forthcoming, 2025).

<sup>74</sup> À la question de référence, I.6 ancienne préfète répond : « Sûrement mais *en concurrence forte avec d'autres*. J'ai vu des notes de la direction du budget entre les mains de hauts dirigeants faire basculer des décisions. Donc le renseignement, oui... ça fait partie de l'ensemble des informations stratégiques qui... à juste titre d'ailleurs, doivent imprégner les plus hauts dirigeants. Le fait qu'il y ait une coordination du renseignement auprès du président de la République me paraît un progrès. »

synonyme de progrès dans l'univers du renseignement français est fortement contredite par les réformes les plus récentes.

Si du côté de l'Élysée, on défend un « sens de l'histoire » (R.I.3), la recréation d'un Service central du renseignement territorial (SCRT) en 2014 puis d'une Direction nationale du renseignement territorial (DNRT) en 2023, après la dissolution des RG dans la DCRI/DGSI en 2008, atteste concernant le renseignement territorial (RG puis RT) d'un très net retour en arrière. Le mythe d'une histoire qui s'écrit de façon linéaire et qui reflète un progrès semble trouver, dans les faits, un certain démenti. Néanmoins ce grand récit n'infuse pas seulement au sein de la police et du renseignement mais traverse également les sphères de la magistrature liées au pouvoir – le parquet –, ou encore dans celles plus graduellement éloignées du renseignement, telles que l'instruction.

Les récits recueillis participent ainsi de l'élaboration d'une histoire rendue cohérente et unifiant de manière rétrospective le passé, dans une processus d'illusion rétrospective. Ils produisent un lissage de la réalité sociale, tendent à attribuer un sens univoque aux évolutions institutionnelles, présentées comme « des étapes progressives, linéaires, perçues comme le développement d'un projet monolithique, délibéré, imperméable aux contraintes des structures et des processus sociaux » (Alonso, 2016). Défenseurs de leur institution, les acteur.e.s actifs ou retraités de ces services tendent à « se faire idéologues » de celle-là « en sélectionnant, en fonction d'une intention globale, certains événements *significatifs* et en établissant entre eux des connexions propres à leur donner cohérence » (Bourdieu, 1986, p. 69).

## 2.2 Centraliser, contrôle pour moins se méfier

« C'est un instrument de pouvoir parce qu'on est dans le régalien pur. » (I.8)

### 2.2.1 Les dispositifs de coordination

Ces évolutions institutionnelles du renseignement s'orchestrent autour d'un renforcement des dispositifs de coordination qui a eu pour effet – voire pour fonction – de le replacer sous le contrôle du chef de l'État ainsi que dans sa sphère d'influence. Ces agencements interviennent donc comme les instruments de cette mise sous tutelle et comme le levier par lequel l'exécutif tente de transformer la façon dont œuvrent les services (voir supra R.I.3). Ils attestent, comme nous le verrons en détail ultérieurement (2.3), d'une transformation des rapports entre les sphères du pouvoir et dans le rôle conféré par ce dernier au renseignement. Ces dispositifs s'appuient sur une dimension « coercitive »<sup>75</sup> plutôt qu'ils ne convoquent, en premier instance, un mécanisme de production de la confiance entre l'exécutif (Premier ministre, chef de l'État) et le renseignement. La centralisation est convoquée comme une solution à la défiance historique du pouvoir à l'égard du renseignement<sup>76</sup>. À cet égard, la création, en juin 2015, d'un État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), rattaché au cabinet du

---

<sup>75</sup> Les dispositifs de coordination imposent notamment des contraintes en matière organisationnelle et temporelle, via des réunions hebdomadaires où les « chefs » des services de renseignement sont tenus d'être présents et où une absence de collaboration pourrait avoir des conséquences en matière de carrière (témoignage de R.I.6 ; Guibet Lafaye Caroline, « Réformes de l'antiterrorisme français : entre individualités remarquables et modèle « mécanique » des organisations », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, octobre 2024).

<sup>76</sup> « S'il est un domaine où la défiance du pouvoir envers les services de renseignement est flagrante, c'est bien celui des fichiers. L'absence d'interconnexion de ceux-ci, voulue jusqu'alors par les hommes politiques, traduit cette défiance vis-à-vis des services de renseignement, soupçonnés d'utiliser ces fichiers de façon déloyale. » (Henri, 2022, p. 11)

ministre de l'Intérieur, constitue un exemple paradigmatique de ce processus<sup>77</sup>. Po.5 nous a confié que la création de l'EMOPT est intervenue après l'assassinat d'Hervé Cornara à Saint-Quentin-Fallavier le 26 juin 2015 et à la suite du constat d'un défaut de transmission d'information entre les services de renseignement d'un département et ceux d'un autre département. Avec l'EMOPT dont les réunions, sous l'égide du ministre de l'Intérieur, étaient hebdomadaires, l'objectif était de piloter ces services « rênes courtes ».

Ce processus de contrôle par la centralisation illustre la tendance des organisations de type « mécanique » à résoudre les crises auxquelles elles font face en accentuant leurs caractéristiques essentielles. L'univers du renseignement, typique de la « bureaucratie à la française »<sup>78</sup>, peut s'analyser conformément au « modèle mécanique » des organisations<sup>79</sup>, articulé autour de la réglementation et du contrôle, là où le « modèle organique » l'est autour de la délégation et de la spécialisation dont l'univers judiciaire antiterroriste constitue une illustration. Le « modèle mécanique » se distingue par un organigramme très élaboré et détaillé, une très faible niveau de communication qui suit avant tout la ligne hiérarchique, et une très forte concentration du pouvoir de décision au sommet<sup>80</sup>. Y règnent « une réglementation impersonnelle, une centralisation très poussée, une stratification des individus en groupes homogènes et séparés les uns des autres par des barrières infranchissables »<sup>81</sup>, comme en atteste aujourd'hui encore l'organigramme de la sécurité intérieure française<sup>82</sup>. La théorie des organisations a mis en évidence une tendance du modèle mécanique à « sécréter des processus spécifiques à travers lesquels se reproduisent ses caractéristiques essentielles »<sup>83</sup>. Comme le souligne R.I.14, ancien responsable d'une Direction régionale du renseignement intérieur (DRRI), la création d'une coordination au plus près de l'exécutif reproduit la caractéristique de l'univers du renseignement dénoncée par certains acteurs : « On était prisonniers, on n'avait plus aucune initiative. Notre renseignement était enfermé dans cette verticalité. »

À travers les restructurations esquissées, ce modèle se reproduit et s'auto-entretient via « des cercles vicieux spécifiques notamment centrés [...] autour de la réglementation et du contrôle » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 222) comme l'illustrent les dispositifs de coordination que sont l'EMOPT et la CNRLT<sup>84</sup>. L'autorité hiérarchique s'auto-investit de l'impulsion, de l'initiative de la coopération et du renforcement des liens interservices<sup>85</sup>. Ainsi la centralisation

---

<sup>77</sup> L'EMOPT a été créé en vue de coordonner, d'animer et de contrôler à l'échelon central le suivi des personnes radicalisées, dans une logique de « prévention offensive » de la radicalisation. Ce dispositif visait à contourner la concurrence entre les services de renseignement et à améliorer la circulation de l'information. Cette mission était jusqu'alors dévolue à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

<sup>78</sup> Crozier Michel [1963], *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971, p. 247-257.

<sup>79</sup> Crozier Michel et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 222 ; Guibet Lafaye Caroline, « Réformes de l'antiterrorisme français : entre individualités remarquables et modèle « mécanique » des organisations », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, octobre 2024.

<sup>80</sup> Burns Tom et Macpherson Stalker George, *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock, 1961. Par contraste, dans « le modèle organique d'organisation » les rôles organisationnels sont flous et peu explicites, la différenciation des niveaux est faible, la communication tant verticale qu'horizontale est foisonnante et ne respecte pas la ligne hiérarchique. Les prérogatives et le pouvoir de décision y sont plus répartis et dispersés. Ces deux modèles, qui constituent toutefois des idéaux-types, permettent d'appréhender le degré de communication ainsi que la répartition du pouvoir décisionnel.

<sup>81</sup> Crozier Michel et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 198.

<sup>82</sup> Évoquant ses échanges avec le responsable de la DGSI de l'époque, R.I.14 témoigne aujourd'hui encore de cette rigidité : « R.I.5 m'avait dit : "C'est fabuleux, c'est comme ça." Effectivement, quand vous regardiez l'organigramme, je vous jure, c'était une beauté ! Tout était parfaitement compartimenté avec des flèches, des sous-flèches. Mais ça ne peut plus marcher. [...] Notre renseignement était enfermé dans cette verticalité. »

<sup>83</sup> Crozier Michel et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 222.

<sup>84</sup> Sur la production de ces « cercles vicieux néo-bureaucratiques », voir aussi Castel et Hénaut, 2022.

<sup>85</sup> Cette croyance est en particulier assumée du côté des unités d'intervention spécialisées de la gendarmerie, elles-mêmes fortement hiérarchisées. U.I.G.4, qui fût l'un des commandants du GIGN, en atteste : « C'est un

intervient « comme une réponse “fonctionnelle” aux rigidités et aux manques de communication, bref, aux problèmes de fonctionnement créés par l’extension de la réglementation impersonnelle et la répartition des individus en strates plus ou moins étanches »<sup>86</sup>. Or ce « modèle mécanique » « [tend] à persévérer dans l’être bien au-delà du moment il était adapté à l’état de son environnement »<sup>87</sup>, ce qui entame sa pertinence ainsi que le soulignent certains responsables du renseignement territorial par exemple<sup>88</sup>.

## 2.2.2 Le renforcement d’une « interdépendance » entre exécutif et renseignement

Cette centralisation, au plus près du gouvernement, constitue un moment – celui du « gouverner rênes courtes » – dans la mise sous tutelle du renseignement par le régalién. Il s’inscrit dans une perspective à plus long terme qui viserait à s’appuyer sur le renseignement pour instaurer des politiques publiques. Certainement est-on aujourd’hui à cet égard davantage dans le déclaratif (cf. R.I.3) mais cette proposition s’affirme comme un horizon (voir I.8<sup>89</sup>) dans une transformation du sens conféré à la proximité et à l’usage – d’aucuns diraient à l’instrumentalisation – du renseignement par les plus hautes sphères de l’État. Il ne s’agirait alors plus d’utiliser le renseignement à des fins politiciennes, électoralistes voire d’intérêt privé mais en vue d’orienter les politiques publiques – c’est-à-dire dans le sens premier de la politique – que ces politiques relèvent du « diplomatique, du politique, de l’économique » (R.I.3)<sup>90</sup>. S’opère ainsi une évolution de la redéfinition des usages et de la place du renseignement comme de la surveillance dans l’État néo-libéral français.

La reconnaissance d’une « interdépendance » entre l’exécutif et les SR appert dans le discours d’acteurs centraux du régalién ayant œuvré au cours des années 2010. Lorsqu’il répond à la question de référence, Po.5 souligne tout à la fois la dépendance du politique à l’égard des SR, en matière d’information, et la pression que ces derniers subissent du fait d’une attente, en termes de résultats, du politique tout comme de l’évolution de l’action publique. Cette dépendance tient également à ce que les moyens à disposition des services et

---

peu vrai. Il faut la confiance des uns dans les autres : ça se travaille dans le temps, il ne faut pas être sollicité qu’en cas de crise. Ça revient au ministre, de faire que les gens travaillent ensemble. Ce n’est pas impossible. »

<sup>86</sup> Crozier Michel et Ehrard Friedberg, *L’acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 198.

<sup>87</sup> Crozier Michel et Ehrard Friedberg, *L’acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 222. « Une organisation « rigide », dont les moyens de gouvernement sont la hiérarchie, le secret, la règle, la distance et le cloisonnement, et dont les jeux dominants sont des jeux de protection (de type minimax), *ne sera tout simplement pas capable* – tout au moins dans l’immédiat – d’adopter une structure décentralisée pour mieux maîtriser et gérer les conflits et problèmes engendrés par ses relations à un environnement « turbulent » [alors qu’] à court terme, elle aura peut-être intérêt à renforcer ses lignes de communication pour permettre à ses échelons forts de répondre plus rapidement aux demandes de l’environnement. » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 218)

<sup>88</sup> « Après ils ont mis tellement, tellement d’instances de coopération. Ils ont créé Allat, c’est génial, c’est une structure permanente, ça fonctionne bien, etc. Après ils ont créé un état-major permanent... un comité de pilotage opérationnel [l’EMOPT]. Le Premier ministre, ministre de l’Intérieur de l’époque, voulait que... l’état-major soit permanent. Mais le problème, c’est que... heureusement quand même qu’il y a n’en a pas tous les jours. Même à cette époque-là, il y a des gros événements. Mais après, il faut trouver la ressource humaine qui soit compétente. Mais voilà, ça peut être pire que tout un état-major qui est incompétent, qui voit les choses d’un mauvais côté et souvent... » (R.I.9)

<sup>89</sup> On citerait également les propos du préfet I.4 : « Vous vous rendez compte si ça n’existait pas ! Ça serait dramatique. Tout ça se fait dans des règles du jeu, très démocratique. C’est très contrôlé. On ne tombe pas dans des pays qui sont autoritaires, dictatoriaux : on renseigne ce qu’on ressent. Le préfet informe le ministre de l’Intérieur de l’évolution de tel groupuscule, de tel mouvement social. C’est la moindre des choses et la DGSJ quand il y a un cas « particulier » sur les extrêmes du spectre aussi [elle informe]. C’est la moindre des choses. Et pour prévenir, pour éviter les attentats, il y a des conséquences très lourdes. Bien sûr que le renseignement est important dans la politique, en termes de sécurité. *Ça n’existe plus le temps où les RG s’occupent de la vie politique. Ça n’existe absolument plus. Les RT sont sur les questions de sécurité. Strictement.* »

<sup>90</sup> On se référera également au succès contemporain de la notion de « guerre économique ».

le cadre légal de leur action dépendent de ce que le politique concède<sup>91</sup> ainsi que de ses exigences en matière de coordination. Le témoignage d'un Parlementaire, moins exposé que Po.5 durant son mandat, souligne la pression exercée par les SR, en particulier intérieurs, sur le politique :

« Les gens qui tournaient autour du renseignement, [...] je les ai rencontrés, physiquement : j'ai beaucoup travaillé avec eux, les services de renseignement, je ne crois pas qu'ils étaient très en lien avec le fait de provoquer un choix politique et... en tant que tel. La seule chose qui a été entendue mais Jean-Jacques [Urvoas]... j'en ai discuté avec lui parce que lui, en plus, en homme de droit, c'était vraiment... il cherchait tout le temps à cet équilibre-là. [...] C'était de dire que les services de renseignement ont beaucoup cherché à l'époque où les situations, malheureusement, étaient terribles en France, à enfoncer la porte de nouveaux moyens, d'être entendus, d'être des gens qui devenaient indispensables, c'est-à-dire en gros d'être tout à la fois. Ils devenaient des gens du renseignement, mais ils pouvaient devenir aussi à la fin des policiers d'enquêtes à charge [après 2015]. C'est ce que je vous disais tout à l'heure. Ça, ça a beaucoup débattu à juste raison sur ce sujet. Le renseignement, il est donné et ce n'est pas... celui qui renseigne doit pas spécialement être... Il ne va pas être celui qui traite totalement le renseignement parce que s'il fait tout : il renseigne, il traite le renseignement et trouve même la culpabilité dans la foulée au renseignement, alors il y a plus besoin de personne. Alors, autant qu'il fasse tout ! Il y en a une petite dérive vers ça. C'est sûr. Et le politique – je pense – s'est laissé emporter un peu, dans la peur, tout simplement parce qu'il fallait... réagir vite. Il fallait agir vite, etc. [...]

En tout cas, à l'époque où j'[y] étais, je voyais bien qu'ils ont vu qu'ils avaient un niveau d'influence beaucoup plus fort, au sens de tout ça. Mais je vous dis, si je le ramène... je vais être clair : François Hollande en personne, ou Manuel Valls à l'époque : est-ce que les services de renseignements ont participé à la façon dont ils ont construit les politiques publiques ou les politiques sécuritaires ? Là, j'ai un gros doute. J'ai un gros doute. Après, ils cherchaient à influencer partout. Nous, on les avait partout tout le temps autour de nous. Puisqu'on était, entre guillemets, devenus les spécialistes. Ils mettaient beaucoup d'énergie à nous convaincre d'aller dans leur sens. Mais c'était à nous aussi, à partir de ce que nous, on était, c'est-à-dire des parlementaires, avec une vision *politique* justement de revenir à ce pour quoi il est là et ce qu'il défend. On n'était pas des techniciens, nous on était là parce qu'on pensait la société d'une certaine manière, donc, on n'était pas du tout d'accord [entre nous] déjà c'était évident parce qu'on était tous d'horizons différents, et en plus, on réfléchissait sous cette forme-là. On n'était pas juste à dire : oui, il faut actuellement tel ou tel type de matériel ou tel type de *process*, parce qu'eux, ils ont décidé que c'était celui-là, parce que ça n'avait aucun intérêt<sup>92</sup>. Et même Georges Fenech qui était le plus à droite d'entre nous. Et donc qui était plutôt sur un champ... en tout cas dans un espace où la sécurité joue son rôle, en tant qu'ancien juge, il était très, très vigilant. Moi, je me rappelle très bien de longues heures de discussion qu'on a eues avec Georges sur ça, sur le fait que, en gros : chacun a sa place.

---

<sup>91</sup> I.10 évoque également le terme d'« interaction ».

<sup>92</sup> Po.5 considère également que la loi renseignement n'a probablement pas satisfait toutes les attentes des services.

Un service de renseignement, ça doit rester un service de renseignement. C'est pas une super police – je ne sais où. Mais on voit bien, même encore aujourd'hui [...] qu'il y a toujours cette envie d'être sur le terrain. » (Po.6)

Le propos de Po.6 témoigne ainsi de « mécanismes sociaux » inhérents au pouvoir et attestant de changements internes orientés vers une emprise croissante des logiques sécuritaires sur les champs de production administrative et législative. Ainsi certains enquêtés appellent de leurs vœux le déploiement d'un « champ métis » (Cartuyvels, 1999), où les acteurs du renseignement et le régalien – aujourd'hui prioritairement incarné par le chef de l'État plutôt que par le Premier ministre comme nous le verrons ultérieurement – œuvreraient de façon conjointe mais où la composante la plus institutionnalisée, en l'occurrence l'exécutif, serait dominante. Dans l'enquête réalisée, les magistrats ont plutôt tendance à se prononcer sur l'existence de ce champ, en renvoyant aux dispositions législatives promulguées et précédemment rappelées (N = 9). S'exprime également une opinion en faveur du renforcement de ce « champ métis » du côté du ministère de l'Intérieur (rassemblant les voix des préfets, de la police et du renseignement ainsi que de certaines unités spéciales d'intervention ; N = 18), tout comme du côté de la magistrature (N = 3) voire du politique (N = 3)<sup>93</sup>. Toutefois la constitution d'un tel « champ métis » ne va pas sans soulever de justes interrogations notamment en matière de préservation de la démocratie (Cettina, 2024)<sup>94</sup>.

Elle induit en outre une rétroaction de la sphère subordonnée sur le champ dominant, au-delà de la simple coaction ou coparticipation aux politiques publiques. En effet, la mise sous tutelle par l'exécutif de l'univers du renseignement – en l'occurrence principalement du 1<sup>er</sup> cercle de la communauté du renseignement – nourrit une logique du donnant/donnant, une interaction où les SR avancent leurs pions pour défendre leur champ, son autonomie et tenter son extension. L'écho favorable qu'ils trouvent dans les « auditoires », que dessine notamment notre enquête, participe de la transformation de l'État néo-libéral et de l'hypertrophie de ses fonctions sécuritaires. Cette influence s'observe dans les discussions parlementaires des projets de loi antiterroriste où la « liste des courses »<sup>95</sup> des syndicats de police et de magistrats trouve majoritairement un accueil favorable<sup>96</sup>. De la même façon, les services de renseignement ont « l'oreille du président de la République française » (Po.7) lorsqu'ils plaident contre « des décisions considérées comme handicapantes de la Cour de justice de l'Union européenne » (Po.7)<sup>97</sup>. Enfin et à titre d'exemple, on soulignera la place

---

<sup>93</sup> Seules 7 personnes soulignent les dangers auxquels pourrait donné lieu le renforcement de cette sphère. En fin d'entretien, nous demandions aux enquêtés de se situer sur une échelle auto-positionnement politique allant de gauche à droite où 1 représente la position la plus à gauche et 10 la plus à droite. Ces personnes se situent majoritairement sur la moitié gauche de cette échelle.

<sup>94</sup> « Si une agence de renseignement est plus forte, si l'on place dans cette agence des cadres liés au politique, elle devient un État dans l'État, et l'on pourrait en faire une police politique, qui serait un outil politique d'une puissance énorme. Tous les moyens techniques, humains, budgétaires sont regroupés là, cela pourrait constituer un danger pour la démocratie. » (Cettina, 2024)

<sup>95</sup> Blisson Laurence, « Le juge dans l'antiterrorisme : entre contournement, surarmement et dévoiement », communication lors du colloque *État d'urgence - Usages contemporains et évolution des normes*, CNRS - Fondation Copernic, 26 octobre 2017.

<sup>96</sup> Alix Julie et Olivier Cahn, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 4, n° 4, 2017, pp.845-868 ; p. 859.

<sup>97</sup> Il s'agit notamment de l'arrêt du 5 avril 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne *Commissioner of the Garda Síochána e.a. (C-140/20)* relatif à la conservation et à l'accès aux données de connexion des utilisateurs des services de téléphonie et des fournisseurs d'accès à internet. Voir aussi E. Vincent, « La décision de la Cour de justice de l'UE sur les données de connexion pourrait bouleverser les méthodes d'enquête policière et judiciaire », *Le Monde*, 7 octobre 2020. ([https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/07/la-decision-de-la-cour-de-justice-de-l-ue-sur-les-donnees-de-connexion-pourrait-bouleverser-les-methodes-d-enquete-policiere-et-judiciaire\\_6055110\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/07/la-decision-de-la-cour-de-justice-de-l-ue-sur-les-donnees-de-connexion-pourrait-bouleverser-les-methodes-d-enquete-policiere-et-judiciaire_6055110_3224.html))

croissante d'acteurs de la sécurité intérieure dans la sphère politique, tels que J.-M. Fauvergue, patron du RAID d'avril 2013 à mars 2017 puis député La République en marche (LREM) de Seine-et-Marne et auteur de deux rapports parlementaires<sup>98</sup> dont l'un a conduit au vote de la loi « sécurité globale » du 25 mai 2021. L'emprise des logiques sécuritaires intervient donc aussi bien sur la production administrative que législative<sup>99</sup>. Elle s'explique par les réactions favorables des « auditoires » à ces revendications professionnelles, dans un contexte où tout semble les justifier. Ce mécanisme social dévoile ainsi « les porosités entre le pouvoir politique et la sphère administrative [qui] s'avèrent, dans la pratique, nombreuses et multiformes »<sup>100</sup>.

### 2.3 Une « présidentialisation » du renseignement ?

« L'information doit passer par le filtre du politique et [...] il appartient au politique de faire des choix, de décider ce qui doit être utilisé aux fins de lutte immédiate et de ce qui doit s'inscrire dans une stratégie plus large de prévention de la violence et du contre-terrorisme. » (Chouet, 2008, p. 25)

#### 2.3.1 La « marginalisation » du Premier ministre

Afin d'analyser plus finement ces interactions, il convient d'aborder les antagonismes et les jeux de concurrence entre le Premier ministre et le chef de l'État pour la mise sous tutelle du renseignement. Il sera ainsi possible de voir comment la montée en puissance des acteurs du RI, rattachés au ministère de l'Intérieur, est corrélative d'une rivalité au sein même du pouvoir exécutif. En effet, jusqu'en 2015 – et en réalité jusqu'à la fin du mandat de François Hollande – le Premier ministre conservait une fonction de premier plan dans la coordination de la lutte contre le terrorisme. À partir du mandat suivant, l'EMOPT est dissout. La CNRLT est créée et placée sous l'autorité directe du président de la République. S'opère de la sorte une « marginalisation » du Premier ministre<sup>101</sup> dans le domaine étudié. Sur le plan structurel, l'évolution précédemment décrite des rapports de l'exécutif aux services de renseignement conduit à resserrer au plus près de la fonction présidentielle la dépendance du renseignement par un déplacement de leur rapport hiérarchique du Premier ministre au Président. La figure du « ruissellement », qui a fait florès sous le premier mandat Macron, est convoquée par R.I.3.

---

<sup>98</sup> Jean-Michel Fauvergue, « Rapport de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. Jean-Christophe Lagarde et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale », Rapport n° 1625, 30 janvier 2019. Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot, « Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de M. Jean-Michel Fauvergue et plusieurs de ses collègues relative à la sécurité globale », Rapport n° 3527, 5 novembre 2020. J.-M. Fauvergue a également été rapporteur de deux avis relatifs aux projets de loi de finances pour 2018 et 2019 visant à accroître les moyens dévolus aux forces de l'ordre (avis n° 1307 (tome VIII) de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2019 (12/10/2018) ; avis n° 278 (tome VIII) sur le projet de loi de finances pour 2018 pour la même Commission (12/10/2017).

<sup>99</sup> Sur ce point, on peut aussi renvoyer à Foucault : « Vous n'avez pas des mécanismes de sécurité qui prennent la place des mécanismes disciplinaires, lesquels auraient pris la place des mécanismes juridico-légaux. [...] [C]e qui va changer, c'est la dominante ou plus exactement le système de corrélation entre les mécanismes juridico-légaux, les mécanismes disciplinaires et les mécanismes de sécurité. » (Foucault, 2004, p. 10)

<sup>100</sup> Ribémont Thomas, Bossy Thibault, Evrard Aurélien, Gourgues Guillaume et Hoefler Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2018, p. 27.

<sup>101</sup> Vadillo Floran, « Le Conseil national du renseignement : une présidentialisation sans justification », *Fondation Terra Nova*, 8 décembre 2009a, pp.1-6 ; p. 4.

Revenons quelque peu sur l'histoire de la coordination du renseignement. L'ordonnance du 7 janvier 1959 confie au Premier ministre le soin d'animer la coordination entre les différents services de renseignement et de sécurité. Le Comité interministériel de renseignement (CIR), chargé de rédiger un plan gouvernemental de renseignement que le Premier ministre soumet à l'approbation du Président, est créé par le décret du 17 octobre 1962. Le décret du 20 avril 1989 établit que le SGDN, administration placée sous l'autorité du Premier ministre, assure la coordination du renseignement. La réactivation du CIR « aboutit à une primoministérielle du renseignement<sup>102</sup>. En effet, le SGDN, organisme dépendant du Premier ministre, se convertit en centre névralgique de l'exploitation du renseignement, maîtrise entièrement cette dernière et, par conséquent, met à disposition du Premier ministre un pouvoir décisionnel effectif (à différencier des capacités d'influence) plus important que celui du président de la République. »<sup>103</sup> « Rémy Pautrat reconnaît que la réanimation du comité créé en 1962, alors que Maignon dirigeait le SDECE<sup>104</sup>, conduisait à une prise de pouvoir du Premier ministre : « *C'étaient effectivement des instruments qui échappaient au président de la République* »<sup>105</sup>. » Toutefois après le départ de M. Rocard des fonctions de Premier ministre, le décret relatif au CIR n'est plus mobilisé jusqu'au deuxième gouvernement Jean-Pierre Raffarin en 2003. Il n'en demeure pas moins qu'avec la création de la DCRI en juillet 2008 puis de la DGSI en avril 2014 – et si l'on excepte l'administration des douanes<sup>106</sup> – l'ensemble des services de l'État en charge de la sécurité intérieure est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

La refondation de la CNRLT en 2017 constitue donc un tournant dans le passage de la primoministérielle du renseignement à sa présidentialisation, c'est-à-dire une étape structurelle et temporelle majeure dans l'évolution de ces « écologies liées ». En effet, si les services du ministère de l'Intérieur apportent une contribution de poids à la politique du renseignement, celle-ci a un spectre beaucoup plus large, orchestré par le Coordonnateur du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Or « c'est à ce niveau que se font les choix stratégiques, traduits dans le document « Stratégie nationale du renseignement » de juillet 2019 »<sup>107</sup>. Ainsi sur le plan formel et institutionnel, « la présidentialisation et la personnalisation des exécutifs »<sup>108</sup> semblent les conduire à « investir toujours plus les enjeux de pilotage et de contrôle de l'instrument de leur action, l'administration » (Bezès, 2020, p. 42-43). Alors qu'en 2008-2014, le ministère de l'Intérieur est encore à l'apogée de sa centralité dans le domaine, le pilotage du renseignement est passé, au cours de la décennie 2010, du Premier ministre au président de la République, conduisant en la matière à la « marginalisation » du premier (Vadillo, 2009a, p. 4).

---

<sup>102</sup> Soit, dans notre esprit, un accroissement de pouvoirs instituant le Premier ministre en principal décideur dans le domaine du renseignement (élément qui ne suppose pas son unicité dans le processus décisionnel).

<sup>103</sup> Vadillo Floran, « Personnalisation et pratiques du pouvoir dans le monde du renseignement et de la sécurité. Une réaction à la marginalisation du Premier ministre dans les questions de sécurité : Michel Rocard et la primoministérielle du renseignement », *La Revue administrative*, Paris, PUF, n° 369, mai 2009b, pp.307-315 ; p. 312.

<sup>104</sup> Service de documentation extérieure et de contre-espionnage. Ancêtre de la DGSE, retiré de la tutelle de Maignon en 1966 après l'affaire Ben Barka.

<sup>105</sup> Entretien précité in Vadillo, 2009b, p. 312.

<sup>106</sup> Avec des nuances et des dérogations possibles (voir article 6 du décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur).

<sup>107</sup> Delpuech Michel, « Le rôle nouveau de l'État en matière de sécurité », *La revue des juristes de Sciences po*, n° 19, octobre 2020, pp.32-40 ; p. 40.

<sup>108</sup> Poguntke Thomas et Webb Paul (dir.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.



Cette évolution aboutit à ce que, pour la première fois de son histoire, la lutte antiterroriste se trouve coordonnée au niveau de la Présidence de la République<sup>109</sup>, aboutissant à une transformation institutionnelle de cette « écologie », dont les enjeux ne sont pas seulement bureaucratiques ou fonctionnels mais portent bien sur la forme même de l'État néo-libéral. La mission du Centre national de contre-terrorisme (CNCT)<sup>110</sup> ainsi que la coordination stratégique en sont inéluctablement politisées ce qui suscite les interrogations de certains analystes : « Est-ce en effet le rôle du président de la République que de coordonner un domaine relevant de la sécurité intérieure et d'être exposé au premier plan en cas de survenance d'un attentat, ou pire d'une défaillance publique avérée des services ? Un nouveau "Rainbow Warrior antiterroriste" aujourd'hui remonterait directement à l'Élysée. »<sup>111</sup> Ce rapprochement n'illustre pas simplement une volonté de contrôle mais participe à la fois d'une reconfiguration des fonctions sécuritaires au sein de l'État néo-libéral comme d'une « mise en visibilité des fonctionnements bureaucratiques, désormais placés, symboliquement, sous l'œil du politique, du public et des médias »<sup>112</sup> : ainsi le CNCT a été présenté dans les médias comme une « task force anti-Daech [...] directement placée sous le contrôle de l'Élysée »<sup>113</sup>. Une analyste bien introduite le confirme :

« c'est aussi lié à des considérations politiques, à des considérations d'image, de gestion du risque, une volonté de communication auprès de l'opinion publique. » (E.1)

Ce phénomène bureaucratique, dont la CNRLT est le point névralgique, place les services de renseignement sous le régime de l'« *accountability* », valorisant l'obligation de « rendre des comptes »<sup>114</sup>. Ce nouveau mode de gouvernance du renseignement opère moins par « le truchement d'objectifs, d'indicateurs et de classements »<sup>115</sup> qu'elle ne repose, d'une part, sur la production formalisée de « comptes rendus » et, d'autre part surtout, sur la désignation de la DGSI comme chef de file du renseignement français et, de ce fait, responsable de la filière<sup>116</sup>.

---

<sup>109</sup> Cettina Nathalie, « Le renseignement antiterroriste : quelle coordination des services, pour quels enjeux ? », communication à la Journée d'étude « L'antiterrorisme depuis 2000 », Université de Toulouse Jean Jaurès, 7 février 2024.

<sup>110</sup> Créé par un décret paru au *JO* du 15 juin 2017. Cette nouvelle entité, directement rattachée au président de la République, vise à améliorer la coopération entre les services de renseignement pour « favoriser le partage d'informations et l'efficacité de l'action, notamment face à la menace terroriste ». Elle est investie d'une mission de coordination des services et de « pilotage stratégique » au niveau de l'Élysée, afin « d'accroître l'efficacité de la protection contre la menace terroriste forte et durable à laquelle la France est engagée ».

<sup>111</sup> Cettina Nathalie, « Le renseignement antiterroriste : quelle coordination des services, pour quels enjeux ? », communication à la Journée d'étude « L'antiterrorisme depuis 2000 », Université de Toulouse Jean Jaurès, 7 février 2024.

<sup>112</sup> Bezes Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, pp.21-47 ; ici p. 43.

<sup>113</sup> « Le Centre national de contre-terrorisme : nouvelle task force au sein de l'Élysée », *FranceInfo*, 07/06/2017.

<sup>114</sup> Flinders Matthew, *The Politics of Accountability in The Modern State*, Londres, Routledge, 2001 ; Bovens Mark, Goodin Robert E. et Schillemans Thomas (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

<sup>115</sup> Bezes Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, pp.21-47 ; ici p. 43.

<sup>116</sup> « Et pour compléter la réforme de la DGSI... Même si ce n'était pas anticipé, comme ça a permis d'octroyer une sorte de chef de file, de chef de filat en matière antiterroriste. Et globalement... – puisque j'ai travaillé sur cette matière de contre-terrorisme depuis 2014 – globalement, avoir un seul pilote dans un dispositif de lutte antiterroriste est toujours très positif. Et je pense que là *c'est moins une réforme qu'une décision*, en fait, puisque la réforme, elle, consiste en la création d'une direction générale de la sécurité intérieure qu'on sort... de la DGP. Néanmoins, ça permet à une direction générale qui est dotée de moyens supplémentaires... de la mettre en responsabilité de ce chef de filat. Et pour le coup, on a un vrai pilote en matière de lutte antiterroriste. Et ça, c'est une vraie avancée, je dirais, qui n'est absolument plus remise en question aujourd'hui. Donc ça, pour le coup, c'est extrêmement positif. » (R.I.3)

La dynamique émergente de rationalisation du renseignement, depuis le milieu des années 2010, se trouve ainsi centrée sur la « “mise en relation”, formalisée, théorisée, instrumentée et sans cesse perfectionnée, des moyens administratifs et des fins politiques à travers des objectifs »<sup>117</sup>. Se développe ainsi, sous l’œil des médias et du public, la figure du Président garant de la sécurité du pays.

### 2.3.2 Le Président-stratège

Cette évolution tend ainsi à consacrer la prééminence de la main droite de l’État, de la fonction sécuritaire incarnée dans la fonction présidentielle. Fondée sur une interaction avec les SR, le chef de l’État définit les menaces. Le Président valide la Stratégie nationale du renseignement en Conseil national du renseignement – après qu’elle a fait l’objet d’un examen interministériel – ainsi que le Plan National d’Orientation du Renseignement (PNOR). Ce dernier, depuis l’été 2015, « fixe les axes d’intervention des services »<sup>118</sup> de renseignement et constitue « la gouvernance secrète de la défense nationale qui est [...] une décantation opérationnelle de cette stratégie nationale couverte par le secret défense » (R.I.3)<sup>119</sup>. En la matière et en dépit de la mise en perspective proposée par la CNRLT, l’interaction entre chef de l’État et renseignement est centrale dans la définition de l’ennemi, de la cible :

« d’un point de vue institutionnel, et il faut comprendre que la définition de ce que sont les menaces ce n’est pas quelque chose qui est décidé *proprio motu* par les services de renseignement en tant que telle. La définition de qui est l’ami, qui est l’ennemi – problème fondamental de la science politique –, c’est Julien Freund ou Carl Schmitt. Voilà, c’est un problème politique, au sens noble du terme. Il ne nous appartient pas à nous de définir ce qu’est l’hostilité en tant que telle. Alors, évidemment une partie de cette définition, de cette caractérisation remonte de manière inductive du terrain, évidemment. Mais malgré tout, la définition de ce que sont nos priorités, par exemple en matière de renseignement, de sécurité économique. “Qu’est-ce qui nous est hostile” ou “qu’est-ce qui nous est pas hostile ?” est une problématique réellement politique au sens le plus noble du terme. Et c’est pour ça donc que, par exemple, la stratégie nationale du renseignement est validée par le président de la République en Conseil national du renseignement. Mais il y a un deuxième document d’orientation qui est un document, alors là sur la gouvernance secrète de la défense nationale, qui est le Plan national d’orientation du renseignement, qui est une décantation opérationnelle de cette stratégie nationale couverte par le secret défense et qui lui aussi est validé par le président de la République en Conseil national du renseignement. Voilà, c’est un point extrêmement important pour

---

<sup>117</sup> Bezes Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, pp.21-47 ; ici p. 47. Pour une critique de ce « chef de filat », nous renvoyons aux questions soulevées par Cettina (2024) autour de la « capacité antiterroriste », de la question « de la connaissance » et d’une « vision policière de la menace, [...] qui réduit l’évaluation de la menace », de la « transparence », toutes les activités de la DGSI étant classifiées.

<sup>118</sup> <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272339-renseignement-francais-quel-cadre-legal> [en ligne : consultée le 17/09/2024].

<sup>119</sup> Le PNOR, document classifié, a été élaboré en 2014 par le coordonnateur national du renseignement. Il « a pour but d’orienter l’action des services de renseignement, de déterminer leurs missions et leurs objectifs, et de les hiérarchiser » (Adam Patricia, *Rapport relatif à l’activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l’année 2016*, DPR, 2016, [www.senat.fr/rap/r16-448/r16-4481.pdf](http://www.senat.fr/rap/r16-448/r16-4481.pdf), [en ligne : consultée le 17/09/2024], p. 27). Il « est élaboré par le Coordonnateur national du renseignement et [...] est approuvé par le Conseil national du renseignement, instance placée sous la présidence du président de la République » (*idem*).

bien comprendre et, *a fortiori* dans un système démocratique, que les services de renseignement ne s'auto-orientent pas. » (R.I.3)<sup>120</sup>

Le rapport 2023 de la Délégation parlementaire au renseignement souligne cette interaction, cette co-construction de la figure de l'ennemi et de la cible dans le cadre de la mise à jour du Plan d'action contre le terrorisme (PACT), dont la première version datait de 2018. Ainsi l'« actualisation [de ce Plan] visait à intégrer les nouvelles recommandations des services, notamment émanant de la DGSI, mais aussi de Tracfin pour prévenir, par exemple, l'utilisation de crypto-actifs à des fins terroristes »<sup>121</sup>. Il apparaît donc que l'État-stratège, d'abord constitué autour du ministère de l'Intérieur, s'est resserré autour de la personne du président de la République – quoique ce problème de responsabilisation puisse, comme le souligne M. Delpuech, lui être préjudiciable.

### 3. Quel usage du renseignement dans la prise de décision politique ?

#### 3.1 Des « gens indispensables » ou de « simples exécutants » ?

Si, du côté politique, les acteurs ont plutôt tendance à insister sur l'interdépendance entre l'exécutif et le renseignement (Po.5) ou à attirer l'attention sur les effets de rétroaction de cette interdépendance, *i.e.* sur la pression du renseignement à l'égard du politique voire sur le judiciaire (Po.6), en revanche les acteurs du renseignement, singulièrement, les femmes interrogées notamment celles qui ont occupé des postes dans le renseignement territorial, ont une approche plus nuancée voire sceptique sur le sujet. R.I.4, qui a pourtant assumé certaines responsabilités, se perçoit comme une technicienne et tend à euphémiser la réception de l'« auditoire » politique à la parole du renseignement :

« C'est la question à 100 000 balles. Alors je peux vous répondre sur ce qu'on aimerait ? Ou, en tout cas un service de renseignement, par définition, sa mission, une de ses missions – outre les missions thématiques qui sont : empêcher, entraver les atteintes aux intérêts souverains de la nation –, il y a une mission très importante qui est : recueillir les renseignements nécessaires à l'information des autorités politiques pour qu'elles puissent prendre des décisions éclairées. Après que les décisions qu'elles prennent soient éclairées ou pas, ce n'est pas notre problème. Nous, nous sommes des techniciens, nous n'avons pas vocation à nous mettre à la place des autorités politiques qui, par

---

<sup>120</sup> E.1 reformule la question de référence et confirme la prééminence du politique qui, en toute logique, s'appuie sur le travail du renseignement pour éclairer sa décision et qui « donne les orientations » à ce dernier : « je ne sais pas si c'est dans ce sens-là qu'il faut le voir ou se dire : Est-ce que... le politique utilise vraiment les informations du renseignement pour se fixer sa ligne politique ? Ou est-ce que ce n'est pas plutôt l'inverse ? Est-ce que le politique a déjà eu une ligne en matière d'antiterrorisme, une ligne politique fixée... Et ensuite le politique va pas donner des consignes aux services de renseignement pour agir, et se développer de telle ou telle de telle façon. Évidemment, le politique est toujours alimenté par des notes blanches... et par les services de renseignement. Mais de façon plus globale, au niveau de l'antiterrorisme, je pense qu'il y a déjà une orientation politique... qui est donnée sur la place accordée à la lutte antiterroriste dans l'ensemble des autres missions de renseignement puisque, au cours des dix ou quinze dernières années, il y a certainement eu une *priorisation* donnée à des moyens humains, financiers à l'antiterrorisme alors c'est pas... le seul secteur des services de renseignement. Donc là c'est aussi lié à des considérations politiques, à des considérations d'image, de gestion du risque, une volonté de communication auprès de l'opinion publique. Donc, on a plutôt le politique qui va donner les orientations et les services de renseignement, qui vont travailler en fonction des priorisations données par le politique. Je le verrais peut-être plus dans ce sens-là que dans le sens inverse, que le travail du renseignement qui va faire changer d'optique les politiques publiques en la matière. » Voir aussi R.I.7.

<sup>121</sup> Houlié Sacha, *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023*, DPR, 2023, p. 24.

définition, sont élues. Donc le technicien, il apporte les informations et les analyses qu'ils en tirent. Et, le politique, c'est sa responsabilité : il décide. Mais qu'il aille dans le sens de ce qu'auraient aimé les services de renseignement ou même qu'il aille dans le sens de l'analyse qu'en tirent les services de renseignement ou qu'il aille dans un sens complètement contraire, en disant : "moi je suis pas d'accord avec votre analyse", c'est, non seulement sa responsabilité, mais c'est son droit souverain. Lui, il est élu. Nous, non. Donc nous, on n'a pas à prendre de part... autre que l'éclairage. On n'a pas à prendre de part dans la décision. La décision politique, elle émane forcément d'un élu. Elle ne peut pas émaner de techniciens. Et après, ce qu'ils en font vraiment, ça, j'en sais rien ! [Elle rit !]. »

La figure du technicien ou de l'exécutant intervient également dans le discours d'acteurs masculins ayant œuvré pour le Ministère des Armées (R.E.9). L'approche des politiques se distingue donc de celle des acteurs du renseignement<sup>122</sup>. Si du côté de l'exécutif et singulièrement de l'institution centrale, au plus près du pouvoir qu'est la CNRLT – point de convergence de l'affichage politique en matière de renseignement –, une centralité du renseignement dans la décision politique est mise en avant, en revanche plus l'on s'éloigne de cette centralité et plus l'on recueille de la part des acteurs du renseignement une appréciation nuancée, soulignant leur subordination au politique et une appréciation de leur rôle comme « simple » exécutants ou techniciens. Ainsi R.I.9 estime – au même titre que I.9 également de sexe féminin – que le matériau fourni par la sphère du renseignement au politique ne constitue qu'un élément parmi d'autres portés à son attention<sup>123</sup>. À travers ces témoignages se dessine la perception que les acteurs du renseignement, ayant notamment œuvré dans le RT, ont de la place et de la finalité de leur travail dans la décision politique aux antipodes de la montée en puissance des acteurs du RI dans le portage et l'élaboration des politiques publiques. Le fait que leur travail soit un outil convoqué par le politique relève davantage, à leurs yeux, de la possibilité que d'une réalité vécue comme telle.

Selon les sphères du renseignement et leur proximité à la centralité du pouvoir régalién, la représentation que leurs acteurs ont de l'incidence de leur travail sur la décision politique varie : celle-là paraît d'autant moins évidente que l'on se situe à la « périphérie » du renseignement intérieur<sup>124</sup>. Dès lors, pour une partie de ces personnes, leur fonction est conçue comme explicitement subordonnée au politique, pour des raisons aussi bien de principe que du fait de leur expérience quotidienne (témoignage supra de R.I.4). Cette appréciation converge avec celle de politiques, placés au cœur de l'exécutif mais moins exposés que Po.5. Tel est le cas de Po.8, qui exerça des responsabilités importantes au sein du gouvernement dans les années 2000 :

« Après, c'est difficile de dire que dans le droit commun de l'interministérialité, on va trouver des services de renseignement qui sont là en appui. En fait, j'ai beaucoup de mal d'ailleurs à savoir exactement quelle est l'efficacité des services, quelle est la valeur des renseignements obtenus, quelle est la relation effective entre les moyens dont ils disposent et la valeur de ce qu'ils produisent, et la façon dont ce qu'ils produisent est utilisé ensuite. Il y a ces circuits très

---

<sup>122</sup> Rappelons que Po.6 affirmait que « les services de renseignement ont cherché à [...] être des gens qui devenaient indispensables ».

<sup>123</sup> « Généralement à côté des notes du renseignement il va y avoir d'autres études ou enquêtes, par exemple une enquête de l'IGA, des recherches universitaires, des *think tank* vont faire des études. Sur l'organisation de l'islam en France, il y en a eu plein. Les écrits des SR sont un apport parmi d'autres. »

<sup>124</sup> Nous verrons qu'en matière de renseignement extérieur la variabilité des appréciations dépend d'autres facteurs.

spéciaux. Il y a la relation directe entre le président de la République et le DGSE ou le DGSi. Donc c'est assez difficile de tracer le circuit d'utilisation politique du renseignement. Ça mériterait une étude en soi, ça. Mais c'est très difficile à faire. »

Po.8 ne se situe plus aujourd'hui dans les institutions centrales de l'État qui travaillent à la mise en visibilité du renseignement comme placé sous l'œil et à portée de main du chef de l'État. Ces paroles émanant des marges de l'État et du renseignement permettent de nuancer la mise en visibilité de la centralité du renseignement, dans la prise de décision politique, par la CNRLT et la réalité de l'utilisation des notes transmises. Si en matière de sécurité intérieure, une appréciation nuancée de cette « insertion stratégique » varie selon les positionnements des enquêtés.e.s et les fonctions occupées dans les différents espaces du pouvoir et du renseignement, elle s'avère plus unanime du côté de la DGSE, quoiqu'il faille également la prendre avec précaution.

### 3.2 Variabilité de la place du renseignement dans la décision politique

Si les acteurs de la SI – notamment les anciens de la Direction de la surveillance du territoire (DST)<sup>125</sup> – ont réussi à s'imposer auprès du pouvoir et au plus proche de la décision politique pour des réformes de structure et une transformation de l'État néo-libéral plutôt que pour des décisions de court terme, en matière de politique extérieure le rôle de la DGSE est bien plus certain, du fait de l'éloignement du terrain et des enjeux diplomatiques associés à la politique étrangère du pays. Au début de notre analyse 2.2.1, nous rapportons les propos de R.E.2 sur la défiance des Présidents français successifs face aux services de renseignement. Le même agent admet toutefois qu'en matière de politique extérieure, le politique suit le renseignement – ce que de façon moins tranchée d'autres enquêtés confirment. Ainsi il convient d'esquisser une appréciation nuancée de l'usage du renseignement, par les sphères décisionnelles de l'État, selon les domaines concernés : la sécurité intérieure [SI] (voir supra), la sécurité extérieure voire la défense nationale, le champ économique, les aspects défensifs et offensifs de la politique étrangère<sup>126</sup>. Par exemple Po.8 est très sceptique et explicitement négatif dans la réponse qu'il donne à la question de référence :

« Non, il commence à y avoir une stratégie du renseignement, en dégageant des priorités, en orientant l'activité du service, notamment du côté DGSE, en termes de renseignement économique, il y a maintenant un bon travail, je crois [...] par rapport à ce que j'ai connu avant, l'articulation entre Bercy et la DGSE est bien meilleure, je crois. [...] Donc ça, je crois que ça marche plutôt bien, plutôt mieux qu'avant. Après, dire que le renseignement est intégré dans la stratégie de *décision* du gouvernement. Non, non, je ne crois pas. En revanche, au titre de la programmation militaire, oui. En ce qui concerne les services qui relèvent de l'autorité de Lecornu<sup>127</sup>. Mais après, c'est difficile de dire que dans le droit commun de l'inter-ministériarité, on va trouver des services de renseignement qui sont là en appui. »

---

<sup>125</sup> Le décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 investit la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) de la « lutte contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ». La DCRI se construit à partir du démantèlement de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et de la fusion de la DST avec une partie des RG.

<sup>126</sup> Voir R.E.8 : « Par atavisme, d'une certaine manière, nous avons un penchant qui est plus prononcé, une compétence qui est meilleure en matière de renseignement et de sécurité intérieure qu'en matière extérieure. »

<sup>127</sup> Ministre des armées au moment de l'entretien.

Selon qu'il s'agit de la politique extérieure française, de la SI ou du renseignement territorial [RT], les appréciations de la place du renseignement dans la décision politique varient voire divergent, esquissant même une inversion de son rôle, en matière de SI, selon un axe centre-périphérie. En revanche, le RT rejoue sa centralité à l'échelon local auprès du préfet de département<sup>128</sup>. Bien qu'il soit difficile de l'apprécier effectivement, ce serait donc dans le domaine de la sécurité extérieure que le travail du renseignement et de la DGSE constitue le point d'appui le plus décisif des choix politiques. Les exemples de l'intervention française au Mali puis en Irak-Syrie sont évoqués par R.I.6, ancien coordonnateur du renseignement<sup>129</sup>, par Po.7 et Po.5 qui mobilise dans le domaine encore le paradigme de l'interaction entre le politique et le renseignement<sup>130</sup>. La construction de cette symbiose, d'une interaction aboutie entre ces deux univers, qui place le renseignement extérieur dans la centralité de la décision politique en matière étrangère, fait toutefois l'objet de critiques sarcastiques s'agissant de l'intervention française en Lybie de la part de R.I.7, qui fut responsable de la branche antiterroriste de la DST durant 15 ans, ou d'une analyse critique, de la part de R.E.8, ex-analyste au secrétariat général à la Défense (SGDN), analyse fondée sur une approche structurelle et comparative de la dotation, en termes de budget, de personnel, d'écoute et de réputation ainsi que de directives données aux services de renseignement, dans des pays voisins comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

## Conclusion

L'analyse proposée visait à étudier les évolutions structurelles et institutionnelles du monde du renseignement. Nous avons montré qu'elles se réalisaient sur fond de transformation des rapports entre les acteurs du régalién, en particulier entre le ministère de l'Intérieur et l'Élysée. Les années 2000-2020 ont donné lieu à « des jeux de force [...] enracinés dans l'espace social »<sup>131</sup> et au sein de cet univers bureaucratique. Les événements dramatiques de la

---

<sup>128</sup> Évoquons la réponse à la question étudiée du référent radicalisation d'une préfecture du sud de la France : « Oui, oui et je pense qu'il y a des choses qui nous échappent. Moi, ce que je peux voir, c'est qu'il y a l'instant avec les services de renseignement. Il y a les apartés entre tel service de renseignement et le préfet... Alors, par exemple... sur les projets jugés stratégiques. Clairement, toutes les demandes de renforts, de forces de l'ordre, notamment pour les sécuriser, etc., oui, elles sont issues d'un travail de renseignement. Les services de renseignement sont mis à contribution très fréquemment par... l'autorité préfectorale, se rendent sur place, sur plein de sujets différents. Donc... oui, il y a une interaction. Oui, oui, probablement. Et encore, moi je vois ça sur une petite préfecture. Il y a une influence sur la décision politique qui est prise. Oui évidemment... vu le nombre de fois où ici dans le département, il y a eu des unités de force mobile [UFM] complémentaires dans divers cadres : les manifestations contre la réforme des retraites au printemps, aujourd'hui sur des projets jugés stratégiques, c'est aussi cette combinaison entre le travail du renseignement, actuellement, la personnalité du préfet ainsi que les relations qu'il entretient avec le niveau central. Mais oui, oui, il y a une influence, il y a des interactions entre la décision politique et le travail de renseignement. » (I.10)

<sup>129</sup> « Il faut bien là aussi faire la différence entre ce que vous apportez comme éléments d'information et la décision qui est prise. La décision, c'est que le politique qui le prend. À ce niveau-là, par exemple pour intervenir au Mali, c'est le président. Personne d'autre. Alors, le président qui évidemment se fait... donner tout autant d'éléments qui vont former sa décision. D'ailleurs, c'était un des aspects extrêmement intéressant du rôle de coordonnateur : c'est de participer à la formation de la décision d'État. On n'est pas les seuls ! Comme je vous disais : il y a la Défense, il y a... il y a les Affaires étrangères. Chacun apporte son élément et permet au président de forger sa décision et de décider ensuite de ce qui sera la voix de la France. »

<sup>130</sup> « Oui, donc il y a une interaction : les services de renseignement, nous avons besoin d'eux. On dépend d'eux, ils dépendent de nous, en tant que ce qu'ils nous fournissent dépend de ce que nous leur concédons en termes de moyens et d'instruments législatifs. Et puis les services de renseignement interviennent dans le cadre d'une politique étrangère. Et quand on décide de s'engager dans la coalition en Irak et en Syrie, quand on décide d'intervenir au Mali, on ne demande pas l'autorisation des services de renseignement de le faire. Bien entendu, ça influe sur leurs propres modalités d'intervention et leurs approches. »

<sup>131</sup> Sapiro Gisèle, *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS éditions, 2020, p. 131.

seconde moitié de la décennie 2010 ont joué un rôle de catalyseur dans la transformation qui a abouti à une mise sous tutelle, par l'Élysée, du renseignement ainsi qu'à la scénarisation de cette réorganisation fonctionnelle. Ces attentats ont été l'occasion d'une reconfiguration de ce champ bureaucratique, d'une augmentation de ses moyens et d'une évolution du cadre juridique réglementant ses pratiques. L'opérateur de l'évolution de la rivalité entre Premier ministre et chef de l'État, pour le contrôle du renseignement, a consisté en un renforcement de la centralisation et de la coordination de ce dernier, à la fois au sein de cet appareil bureaucratique – par l'institution de la DGSI comme chef de file du renseignement français – mais également au plus près de la présidence de la République avec la CNRLT. La réponse aux défaillances, dont les attaques de la période mentionnée témoignent et qui auraient pu nourrir la défiance historique du politique à l'égard du renseignement, s'est construite autour de ce surcroît de centralisation ainsi que d'un nouveau phénomène bureaucratique consistant à placer symboliquement le renseignement sous l'œil du président.

Les logiques de mutation interne, au sein de cet univers et dans son rapport au pouvoir régalien, sont le fruit de « mécanismes sociaux » consistant d'abord dans le déplacement de l'ensemble du renseignement vers le cœur de ce pouvoir, *i.e.* l'Élysée plutôt que le ministère de l'Intérieur. Ils se caractérisent ensuite par l'emprise croissante des logiques sécuritaires sur la production administrative et législative (voir supra 2.2.2). Ils renvoient plus généralement à la transformation de la bureaucratie ayant conduit à une subordination des pratiques de la sphère administrative (préfectorale) au pouvoir croissant de la SI<sup>132</sup>. Ces mécanismes de transformation témoignent en outre de la montée en puissance de nouvelles catégories d'acteurs publics, prétendant accéder à une position dominante, qu'il s'agisse des acteurs du renseignement, de préfets à tendance sécuritaires (I.8) ou proches du chef de l'État (I.9). L'analyse permet ainsi de conclure à un processus de transformation de l'État néo-libéral en France, affectant aussi bien les rapports entre le renseignement et le chef de l'État, la sphère administrative et celle de la SI, que l'intensification de la structuration sécuritaire de l'appareil d'État depuis la fin de la décennie 2000.

## **Annexe**

La catégorie I désigne les acteurs travaillant en préfecture, pour l'essentiel des préfets ; la catégorie P les policiers ne relevant pas des catégories PPP (préfecture de police de Paris), PJ (police judiciaire), R (renseignement intérieur [R.I] ou extérieur [R.E]). La catégorie UI indique les unités d'intervention spécialisées (UIP : RAID, BRI ; UIG : GIGN). Les magistrats sont répartis en juges d'instruction (JI) ou magistrats du parquet (JP). Les personnes relevant du ministère de la justice ou de la sphère politique sont mentionnées respectivement comme J. et Po., les avocats : JA, les experts par la lettre E. Dans la catégorie autre (A) sont rassemblés journalistes et autres individus pertinents dans le champ.

---

<sup>132</sup> Nous n'avons pu dans le cadre de cet article entrer dans le détail de ce processus. Nous renvoyons sur la question de la subordination croissante de la préfectorale à l'exécutif à Sweeny (2023).