

INTRODUCTION

La gouvernance du renseignement : une nouvelle exigence démocratique

Eric Denécé

LES BOULEVERSEMENTS géopolitiques majeurs survenus depuis la chute du mur de Berlin ont profondément accru le niveau d'incertitude de la vie internationale. Logiquement, le rôle du renseignement s'en trouve renforcé. Chaque nouvelle crise est l'occasion de mettre en lumière à quel point son acquisition — ou sa carence — peut avoir un impact fort sur l'évolution de la situation.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 et le développement du terrorisme islamiste, le renseignement pèse un poids encore plus déterminant pour la sécurité des États, car il est le principal moyen de lutte contre les réseaux internationaux du nouveau djihad. En conséquence, dans la majorité des pays occidentaux, les moyens attribués aux services — intérieurs, extérieurs et militaires — ont été considérablement renforcés, illustration de la considération nouvelle que leur accordent les politiques.

Mais alors même qu'ils bénéficient d'un renforcement considérable de leurs effectifs et de leurs budgets, les services de renseignement sont confrontés au défi nouveau du besoin de transparence et d'information du public. Cette évolution est une conséquence du développement des règles de gouvernance dans nos sociétés démocratiques.

Historiquement, les services ont longtemps bénéficié d'une très large liberté d'action — justifiée par la « raison d'État » — et ne rendaient compte qu'à l'exécutif. Mais, dans nos sociétés modernes — dans lesquelles la transparence des

institutions est l'une des conditions de l'exercice de la démocratie — l'opacité de leurs activités tend à inquiéter davantage qu'elle ne rassure, même si les raisons en sont comprises.

Il n'est plus aujourd'hui concevable pour nos contemporains que des organisations œuvrant dans l'ombre ne rendent de comptes à personne. Les élus se sont donc intéressés à l'activité du renseignement. Au cours de la dernière décennie, le contrôle parlementaire a été instauré à peu près partout dans les États occidentaux. Celui-ci s'avère d'autant plus essentiel que l'utilisation des services par les politiques a conduit — principalement aux États-Unis et au Royaume-Uni, depuis 2002 — à des manipulations outrancières, sans que les membres des agences s'opposent avec beaucoup d'énergie à leurs autorités.

Les dangers de la politisation

En raison de la menace terroriste, les services de renseignement occupent aujourd'hui plus d'importance dans les affaires de l'État que par le passé, surtout dans les pays ayant été les cibles d'attentats majeurs (États-Unis, Royaume-Uni, Espagne, etc.). La contrepartie en est l'exigence nouvelle des dirigeants à leur égard : la pression « managériale » sur les services chargés de la lutte antiterroriste ne cesse de croître ; il leur est demandé d'empêcher tout acte qui pourrait menacer leur pays et dont les effets pourraient engager la responsabilité des autorités.

Certains gouvernements — États-Unis et Royaume-Uni en particulier — sont encore allés plus loin par les exigences qu'ils formulent et la pression qu'ils exercent sur leurs services, provoquant une forme nouvelle de politisation du renseignement. La situation a été observée en particulier lors de la préparation de l'invasion américaine en Irak, en 2003. La Maison-Blanche avait demandé à ses services, non pas de lui apporter des éléments objectifs d'évaluation de la situation, mais de trouver à tout prix des renseignements qui viennent justifier sa politique. C'est ainsi qu'ont été conçus des « montages » comme les liens entre Saddam Hussein et Al-Qaeda ou les armes de destruction massive irakiennes. La situation a été très similaire chez les Britanniques.

Or il y a une grande différence entre une politique fondée sur l'exploitation de renseignement objectif et la collecte de faits répondant uniquement à ce que veulent les politiques. « *L'information doit exister indépendamment de la politique. Elle ne doit pas être recherchée pour valider des positions ou des opinions ou les utiliser uniquement dans le but de les contredire. C'est une ressource destinée à informer les décideurs, rien de plus, rien de moins. Les dictateurs utilisent le renseignement pour valider leur opinion. Pas les démocraties. Or George Tenet a politisé le renseignement américain*¹ ».

En conséquence, une partie des cadres dirigeants des services américains et anglais ont démissionné, scandalisés par cette dérive ; mais certains autres ont

1. Senator Bob Graham, with Jess Nussbaum, *Intelligence Matters*, Random House, New York, 2004, p. 183.

profité de ce contexte pour favoriser leur avancement personnel en donnant satisfaction aux autorités. La conséquence en a été que les services ont perdu leur indépendance d'esprit et se défont désormais des autorités qu'ils servent.

D'autant que les gouvernements ont coutume de faire porter aux agences la responsabilité des fautes qui relèvent de leurs mauvaises décisions ou des dysfonctionnements de l'appareil national de sécurité. Cela est facile car un service ne protestera jamais. L'exemple en a été donné le 11 septembre 2001 aux États-Unis.

Les risques de dérive et de contournement

Les échecs et dérives des services de renseignement sont beaucoup moins fréquents que le public ne l'imagine. Mais ils sont malheureusement toujours possibles. L'histoire permet de les regrouper en plusieurs catégories :

- la faute professionnelle (fiasco de la baie des Cochons en 1962, guerre du Kippour non prévue par Israël en 1973, destruction du *Rainbow Warrior* par la France en 1985) ; ces fautes traduisent un dysfonctionnement des services et non tentative d'autonomisation ;
- le détournement de fonds par des membres des services de renseignement : c'est un problème de fonctionnement interne des agences qui ne met pas la démocratie en danger ;
- le financement d'opérations en utilisant circuits illégaux : par exemple trafic de drogue pour financer des opérations clandestines (cf. SDECE en Indochine, ISI en Afghanistan, etc.) ou ventes illégales d'armement (cf. *Irangate* et rôle d'Oliver North, proche de Ronald Reagan). De telles démarches ne sont pas nécessairement une initiative des services : le pouvoir politique est fréquemment à l'origine de ces pratiques ;
- les opérations contraires à l'éthique du métier : espionnage d'un allié (affaire Pollard, espionnage israélien aux États-Unis en 1987) ;
- les opérations contraires au droit international : déstabilisation d'un régime légal (action de la CIA au Chili à l'encontre d'Allende), assassinats politiques, etc.
- l'espionnage politique interne en contravention des lois (COINTELPRO¹ aux États-Unis, BBC au Royaume-Uni²) et répression ayant quasiment toujours lieu sur ordre gouvernemental et dans le cadre d'un régime totalitaire (URSS, Chine, Amérique latine des années 1960 à 1980, Birmanie, etc.) ;
- la création d'une structure totalement clandestine. Nous eûmes en France une telle organisation entre 1976 et 1979 — il ne s'agit pas des réseaux *Stay*

1. Programme de surveillance et d'infiltration des organisations politiques dissidentes (communistes, mouvements noirs et anti guerre, etc.) lancé par le FBI d'Edgar Hoover.

2. Au cours des années 1960, la BBC a eu recours au *Security Service* pour enquêter sur la vie privée de ses personnels. Un tiers des employés de la radio nationale britannique ont vu leurs antécédents passés au peigne fin par le MI-5. Parallèlement, la BBC aurait également écarté, lors d'attribution de promotions, des salariés se livrant à certaines activités politiques.

Behind — dont seule une poignée de personnes dans le pays était au courant ;

- l'utilisation de structures militaires clandestines, dont les politiques eux-mêmes ne connaissent pas toujours les activités réelles. C'est là une méthode que les Britanniques ont largement employée en Irlande du Nord (*Military Reconnaissance Force, 4th Field Survey Troop, Force Research Unit et 14th Intelligence and Security Company*) et que les Américains ont également développé (*Forward Operating Group, Intelligence Support Activity, Defence Humint Service, etc.*), le contrôle parlementaire étant moins poussé sur les activités du Pentagone que sur celles de la CIA ;
- le recours aux sociétés de sécurité privées (*Sandline, MPRI, Executive Outcomes*) auxquelles il est possible de sous-traiter une partie des actions clandestines, et qui permettent de contourner les lois sur le mercenariat ;
- l'emploi de services alliés comme auxiliaires agissant en lieu et place du commanditaire (cf. la France en Afrique, les Américains dans la lutte contre Al-Qaeda, etc.).

Les cas dans lesquels les services arrivent à développer leur propre politique et à manipuler régulièrement ou durablement le gouvernement sont assez rares, bien qu'ils aient existé en URSS, en Israël, au Pakistan, etc. En revanche, le pouvoir exécutif ou les autorités militaires disposent de nombreuses façons de contourner le contrôle du parlement lorsqu'ils veulent agir clandestinement, quelles qu'en soient les raisons.

L'enjeu est donc autant de contrôler les dérives du politique dans l'utilisation qu'il fait des services, que les agences elles-mêmes. Dans tous les pays occidentaux, leur autonomie est limitée et elles n'agissent jamais sans ordre.

La nécessité d'un contrôle adapté

Dans le souci de limiter ces possibles dérives, progressivement, les États de droit ont mis en place des dispositifs permettant de contrôler tout ou partie des activités des services de renseignement, afin de garantir aux citoyens que ces agences contribuent effectivement à la défense et à la sécurité nationale, dans le respect des normes démocratiques.

Cette évolution a donné lieu à débat car les sociétés démocratiques sont confrontées à deux exigences contradictoires. D'une part, le contrôle du bon fonctionnement des services n'est possible que si leurs missions sont définies et exécutées avec un certain degré de transparence. D'autre part, la spécificité des services de renseignement leur interdit de se plier aux règles classiques de la responsabilité démocratique, sauf à voir leur action réduite à néant.

Selon la culture politique de chaque État, cette démarche prend différentes formes, allant du « suivi », à la « supervision », voire au « contrôle » très étroit,

comme c'est le cas aux États-Unis. Le plus souvent, les parlementaires doivent pouvoir s'assurer que trois conditions sont respectées :

- d'une part, que les services sont utilisés à bon escient et selon leur vocation par les autorités gouvernementales et qu'aucune dérive ne vient entacher la réputation de l'État ou restreindre sa marge de manœuvre internationale ;
- d'autre part, que l'exécutif accorde bien à la communauté du renseignement les moyens nécessaires à son action, au regard des menaces pesant sur la sécurité de la nation et de ses objectifs de politique étrangère ;
- enfin, que les services sont régulièrement orientés et que les renseignements collectés par les agences sont effectivement intégrés dans le processus de décision gouvernemental¹.

Cette exigence de transparence est également un enjeu important pour les services eux-mêmes : il est important d'expliquer aux parlementaires quelle est leur action, afin de les sensibiliser au renseignement et d'obtenir leur soutien afin de disposer des budgets nécessaires à leurs missions, sans pour autant porter atteinte à l'indispensable confidentialité nécessaire au succès de leurs entreprises.

En parallèle, il est également essentiel d'éduquer, de convaincre et de mobiliser l'opinion publique et les médias de l'importance des opérations clandestines, afin de parvenir à un consensus autour de leur nécessaire existence.

De l'utilité de la médiatisation et de la communication

Dans l'esprit du citoyen moderne, la transparence ne saurait être complète sans une politique de communication adéquate. Il est d'autant plus important pour les agences de renseignement de maîtriser leur communication qu'elles sont, depuis le 11 septembre 2001, sous les feux de l'actualité. Les services sont devenus, comme jamais auparavant, un sujet d'intérêt et de débat public. Dans la mesure où cet univers de la clandestinité génère de nombreux fantasmes, il est parfois nécessaire d'apporter des éclairages sensés sur ce que peut apporter le renseignement.

Les services doivent aujourd'hui expliquer quelle est leur vocation afin de mobiliser l'opinion et d'attirer à eux les meilleurs éléments d'une nation. La communication a également pour fonction d'expliquer comment l'argent public est utilisé et quelle est l'efficacité des investissements réalisés. Toutefois, le secret des activités des agences de renseignement doit être accepté par le public et les médias, car il est essentiel à la réussite de leurs opérations et à la sécurité du pays.

Certains services de renseignement affichent une volonté particulièrement claire d'expliquer leur rôle et leurs missions. C'est le cas des Anglo-Saxons (Américains, Canadiens, Britanniques et Australiens) qui disposent de services de presse afin de mieux gérer leurs relations avec les médias. Ils ont également

1. Cela n'a pas été le cas en France, de 1933 à 1939, lorsque notre Deuxième bureau avait parfaitement identifié les intentions d'Hitler. Mais les politiques français n'en ont jamais tenu compte et nous ont conduit à la plus grande défaite de notre histoire.

élaboré des programmes spécifiques destinés à renforcer les liens avec la population. Aux États-Unis, il a ainsi été observé que le fait que des anciens de la CIA s'expriment dans les médias et éduquent le public crédibilisait la communauté du renseignement. D'autres, à l'image de la France, considèrent que les services, par nature, n'ont pas à communiquer, attitude illustrant un retard inquiétant dans la perception des attentes du corps social.

En revanche, le non-respect du droit international et le développement de méthodes coercitives (Guantanamo, Abou Ghraïb, *Rendition*, etc.) — qui sont d'une inutilité reconnue par les spécialistes — choquent profondément nos sociétés démocratiques ayant une exigence éthique sans cesse croissante.

Transparence, contrôle parlementaire, communication, médiatisation, voire éthique : c'est à une véritable révolution copernicienne que sont confrontées les agences de renseignement des États de droit, alors même qu'il leur est demandé de redoubler d'efforts dans la guerre secrète sans merci qui les oppose quotidiennement au terrorisme islamiste.

*

Afin d'évoquer ces relations complexes entre renseignement et démocratie, le Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R) a réuni une vingtaine d'experts, français et étrangers, issus du renseignement, des médias et du monde académique, pour apporter au lecteur des éléments d'information et de réflexion sur ce thème essentiel pour notre sécurité.

En effet, aucun travail sur ce sujet n'a, ce jour, été publié en France. En la matière, notre pays connaît quelque retard par rapport aux autres États démocratiques. C'est pourquoi les pages qui suivent accordent une large part à la présentation d'exemples de pays étrangers, plus avancés que nous dans les domaines de la communication et du contrôle parlementaire.

Dans une première partie, cet ouvrage aborde les notions de médiatisation et communication, c'est-à-dire la façon dont les médias parlent du renseignement et la manière dont les services communiquent vis-à-vis de l'opinion — ou s'abstiennent de le faire.

Gérald Arboit et Harold Hyman dressent chacun un tableau sans concession de la médiatisation des questions de renseignement en France et de ses approximations depuis le 11 septembre 2001. Si leurs contributions respectives sont assez critiques à l'égard des médias français, ces deux auteurs mettent toutefois en lumière le fait que, depuis 8 ans, la presse nationale évoque plus régulièrement ces questions.

Puis Stéphane Berthomet et Nathalie Cettina analysent la façon dont les services de police spécialisés se mettent à occuper l'espace médiatique pour légitimer les mesures antiterroristes. Cette volonté de médiatiser l'action policière, évidemment impulsée par les autorités politiques, a accouché d'une situation paradoxale : d'une part, elle informe et sensibilise l'opinion sur les risques bien réels qui existent, démarche ayant pour but de rendre chacun plus vigilant à l'égard des comportements suspects ; d'autre part, elle fait croître le sentiment de danger plus qu'elle ne rassure. Au demeurant, cette nouvelle mise

en avant des services de police provoque parfois des rivalités interservices pour l'occupation du terrain médiatique.

En complément, Patrice Ventura nous dresse un tableau très complet de la communication des services de renseignement dans le monde et des moyens qu'ils mettent en œuvre pour se faire connaître. Cet inventaire très documenté nous permet de mesurer la révolution qui s'est effectuée, depuis une dizaine d'années, dans la majorité des agences de renseignement du monde. Sophie Merveilleux du Vignaux et Coline Ferro détaillent, quant à elles, de manière plus spécifique, la communication des services de renseignement français et néerlandais, et Jean-Philippe Noël et Alain Guillemoles, celle de l'image des services au Canada et en Russie.

Dans une seconde partie, sont abordés les thèmes directement liés à la gouvernance du renseignement : la politisation — c'est-à-dire l'orientation de la production en fonction de ce que souhaitent les politiques — et l'encadrement des activités des services, via le contrôle parlementaire.

Le thème du renseignement manipulé est au cœur de l'analyse de Franck Daninos sur l'attitude de l'exécutif américain afin de justifier le déclenchement de l'invasion de l'Irak, en 2003. Il décrit avec minutie le phénomène de politisation qui a caractérisé les services américains pendant les deux mandats de George W. Bush.

Hans Born et Ian Leigh nous apportent leurs lumières sur les grands principes qui, dans une démocratie, doivent fonder le suivi des activités de renseignement. Ces deux spécialistes évoquent les défis du contrôle et nous livrent un panorama des mesures prises par les États de droit, en fonction de leurs traditions juridiques et politiques.

Sans les contredire, Hélène René dresse un bilan éloquent des limites de ce contrôle parlementaire aux États-Unis. Les législateurs d'outre-Atlantique, suite à certains errements passés de la CIA, ont instauré un système de surveillance particulièrement étroit de leurs services de renseignement. Mais elle nous explique que ce dispositif est toutefois largement perturbé par les ambitions des élus et leur appartenance ou non au parti du président en exercice.

Un tel phénomène n'existe pas encore en France, tant a été longue à être acceptée, puis à être mise en place, une commission de contrôle parlementaire du renseignement. Une inflexion sensible de l'attitude de nos dirigeants à ce sujet est observable depuis la prise de fonction du président Sarkozy. Il est un autre aspect sur lequel notre pays doit encore clarifier sa législation, comme nous le démontre Hervé Cosquer : la définition de la notion de « secret de la Défense nationale », car celui-ci donne encore lieu à beaucoup trop d'utilisations discutables dans un État de droit comme le nôtre.

Les contributions d'Herman Matthijs et Fabrice Rizzoli illustrent que les réformes vont bon train dans les États européens et permettent de mesurer les évolutions récentes de deux de nos voisins, la Belgique et l'Italie, vers plus de transparence, de contrôle et d'efficacité de la communauté du renseignement.

À travers ce travail collectif, initié fin 2007, le CF2R a pour but d'apporter aux chercheurs, journalistes, parlementaires et politiques des éléments de

réflexion et de comparaison sur le développement des pratiques de gouvernance et de transparence du renseignement dans différents États. Nous espérons ainsi contribuer au débat, encore très timide, sur le contrôle parlementaire et la communication des services en France.

Éric Denécé
Directeur
Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R)