

Rémy Pautrat¹

***BESOINS EN RENSEIGNEMENT ET
COORDINATION***

Le défi de l'après-guerre froide

Les immenses transformations du contexte géopolitique et géoéconomique intervenues depuis la fin de la guerre froide ont considérablement complexifié le jeu international et accru par conséquent la difficulté de donner du sens aux réalités auxquelles nous faisons face. De surcroît, si l'on peut difficilement contester que l'heure est à l'interdépendance généralisée entre les collectivités humaines, il apparaît néanmoins clairement que toutes les facettes des relations et de l'échange entre les nations sont également marquées par la compétition, voire le conflit. De ce fait, l'importance de la fonction de renseignement se trouve accrue dans les principaux États du monde.

Pour le dire autrement, l'importance du renseignement dans la défense et la promotion des intérêts nationaux ne cesse d'augmenter pour quatre grandes raisons :

- la multiplication et l'aggravation des crises régionales, et l'émergence de nouvelles menaces globales ;
- l'usage nouveau et systématique des moyens de renseignement, de veille ou même de déstabilisation - notamment à travers la « guerre de l'information »¹ - par les grands concurrents économiques et technologiques de la France ;
- le développement rapide des technologies de l'information et de la communication ;
- l'augmentation hyperbolique du rythme de l'ensemble des activités humaines - l'homme du XXI^e siècle est à la fois l'homme du virtuel et « l'homme pressé »...

Dans un environnement incertain et changeant, aux variables multiples, connaître en temps réel ce qui advient, comprendre les événements et

¹ Rémy Pautrat, Préfet de Région honoraire, ancien Directeur de la Surveillance du Territoire, est Président de l'IERSE (Institut d'Etudes et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises).

anticiper les risques et les chances à venir se révèlent des priorités non négociables pour tout acteur international majeur.

Face à cette situation, notre système doit accélérer son adaptation en privilégiant l'anticipation stratégique par le renforcement de ses moyens de recueil et de ses capacités d'orientation, de coordination et de synthèse.

Mais dans le même temps où les moyens de renseignement se trouvent investis d'une importance nouvelle, le contenu même de cette activité est en train de vivre une mutation importante. Le rôle traditionnel des moyens de renseignement des États a, en effet, été principalement orienté jusqu'à présent vers la recherche de l'information secrète détenue et protégée par les États. Or ce jeu réciproque du secret et de la recherche clandestine est, aujourd'hui, confronté aux réalités de ce que l'on appelle la « société de l'information ». Entre les médias qui mondialisent l'information et poussent à une transparence absolue et instantanée et les moyens informatiques et de télécommunication qui convertissent une masse croissante d'informations sous une forme numérisée apte à tous les traitements, la prétention des États (ou des entreprises) à conserver longtemps des informations secrètes rencontre des limites de plus en plus évidentes face au flux croissant d'informations disponibles sur toutes sortes de supports.

Dans ce monde où domine l'information « ouverte », le jeu du renseignement change nécessairement de règles mais ne devient pas pour autant obsolète, car en mettant à ce point l'information au cœur de la vie sociale et économique, ces nouvelles réalités en font un enjeu stratégique et la principale source de puissance et de richesse. Dès lors, tandis que l'accès à l'information devient chaque jour plus ouvert, plus rapide et plus transparent, on assiste parallèlement à ce qu'Alvin Toffler nomma, dans l'un de ses ouvrages, la « *guerre totale de l'information* ».²

Dans ce contexte d'incertitude internationale et de luttes pour l'information, l'activité de renseignement conserve toute sa place. Mais elle doit désormais réserver une part importante à ce qu'on appelle communément le « renseignement ouvert », car c'est fréquemment parmi les informations ouvertes disponibles (mais rendues difficilement décelables du fait de la surinformation) qu'il va être nécessaire de puiser la donnée stratégique utile au décideur politique. Et ce faisant, les services de l'État vont se trouver de plus en plus en concurrence avec des structures purement privées dédiées à la collecte d'informations.

Dès lors, quels peuvent être les objectifs d'une politique publique du renseignement ouvert ?

L'information « ouverte » au cœur d'une politique moderne de renseignement

Au premier abord, la notion de « renseignement ouvert » semble paradoxale dans la mesure où elle associe deux termes apparemment antinomiques. L'activité de renseignement – par nature discrète, voire secrète – peut-elle être qualifiée d'« ouverte » sans perdre toute signification, et de la même façon ne peut-on considérer que si l'information est ouverte,

le besoin de renseignement cesse de lui-même du fait de cette disponibilité ? En réalité, il nous faut souligner à quel point la notion d'information ouverte recouvre une réalité variée qui ne prend sa valeur qu'à la suite d'un traitement approprié, lequel lorsqu'il est effectué dans un but stratégique, débouche sur une véritable activité de renseignement qui ne diffère du renseignement traditionnel que par le caractère totalement ouvert de la matière première exploitée.

La notion d'information « ouverte » est issue du vocabulaire en usage dans les services de renseignement. S'opposant à l'information « fermée », elle désigne les informations qui ne font l'objet d'aucune mesure de protection du secret (classification, protection physique, habilitation des personnes y ayant accès). Classiquement, l'intérêt de cette distinction se situe à un double niveau :

- celui du mode d'accès : l'information ouverte est, par définition, accessible, à l'inverse de l'information fermée dont l'acquisition requiert l'emploi de méthodes clandestines coûteuses et risquées ;
- celui de l'intérêt stratégique que représente l'information concernée : il est d'usage de considérer qu'une information fermée est d'une valeur stratégique supérieure à celle d'une information ouverte, du fait de son caractère classifié (qui témoigne de l'intérêt que ses détenteurs lui accordent) et parce que le tiers qui y prend, malgré cela, connaissance bénéficie d'un avantage comparatif d'autant plus important que l'information en question est restée confidentielle.

Mais cette définition *a contrario* de l'information ouverte, par référence à l'information fermée, ne rend compte que d'une partie de la réalité, ce qui amène d'ailleurs généralement les auteurs traitant de cette question à signaler de plus en plus souvent l'existence d'une « zone grise » mal définie entre l'information fermée et l'information ouverte. L'une des acceptions de cette notion concerne ce que l'on appelle parfois la « littérature grise », concept qui regroupe des documents qui, bien que ne faisant pas l'objet de mesures spécifiques de restriction d'accès, ne sont pas aisément consultables (par exemple, les mémoires et les thèses universitaires, les actes de colloques,...). Mais, une autre sorte de zone grise peut exister, rendant la situation encore plus complexe.

En effet, la distinction excessivement simplificatrice « ouvert/fermé » ne fonctionne complètement que par rapport à la logique traditionnelle des services de renseignement, à savoir celle de l'appropriation d'informations généralement confidentielles. Lorsqu'on sort de cette logique (pour s'intéresser – par exemple – à la collecte d'informations à des fins privées et économiques), on s'aperçoit qu'en dehors du mode d'accès à l'information et de sa valeur stratégique, il faut également prendre en compte la liberté d'usage de l'information.

Or, en la matière, il faut noter l'existence d'informations ouvertes (au sens où leur accès n'est pas limité) sur lesquelles leurs producteurs ou détenteurs possèdent des droits privatifs (protection par le droit d'auteur ou la propriété industrielle, protection contractuelle par des clauses de confidentialité) ou dont certaines utilisations peuvent être sanctionnées au

titre de dispositions juridiques particulières (par exemple les règles de la loi Informatique et Libertés, la répression du délit d'initié, la prohibition de la concurrence déloyale et des ententes...).

Pour résumer, on peut donc répertorier quatre types d'information distincts :

- l'information libre, qui n'est soumise à aucune contrainte d'accès ou d'usage ;
- l'information à diffusion limitée (qui, bien que n'étant soumise à aucune restriction juridique d'usage, demeure difficilement identifiable et accessible) ;
- l'information à usage privatif, d'accès libre (soit gratuit, soit payant), mais qui fait l'objet de droits intellectuels qui en restreignent l'usage non autorisé.
- l'information secrète, c'est-à-dire soit une information gouvernementale classifiée, soit une information privée considérée comme confidentielle (concernant les domaines les plus sensibles du champ politico-stratégique ainsi que des activités économiques et certains aspects de la vie privée).

La notion d'information ouverte recouvre plus ou moins totalement les trois premières catégories, même si leurs problématiques sont différentes et peuvent engendrer des difficultés spécifiques (la surinformation pour la première, l'identification et l'accès pratique pour la deuxième, la violation des droits privatifs pour la troisième). La conséquence de cette situation est que l'activité de renseignement ouvert ne peut traiter toutes les informations de la même façon et doit s'attacher à adopter des stratégies de recueil et d'exploitation différenciées suivant le statut de chaque type d'information. On sent donc bien aisément qu'il faut beaucoup d'efforts et de persévérance pour élaborer et mettre en œuvre une politique efficace de renseignement ouvert s'intégrant harmonieusement dans la problématique globale du renseignement.

La démarche est d'autant plus délicate que le cloisonnement des services et le défaut de coordination freinent l'efficacité globale de notre dispositif de renseignement, par ailleurs remarquable à bien des égards. En effet, dans le nouvel environnement international, le renseignement ouvert est à la fois indispensable, complexe et surabondant. Les structures actuelles sont inaptes à dégager de cette masse d'informations celles qui sont pertinentes et utiles. Elles doivent être adaptées afin de permettre d'organiser une complémentarité efficace entre les informations d'accès libre et le renseignement fermé, relevant des Services spécialisés. Le besoin d'utiliser de manière systématique et rationnelle les sources ouvertes est d'ailleurs particulièrement souligné par les responsables d'entreprises.

En somme, le système de renseignement français doit, d'une part, élargir ses capacités de recueil par une meilleure prise en compte de l'information ouverte, d'autre part, se doter d'un instrument permanent d'orientation et de coordination permettant de mieux valoriser l'information et le renseignement recueillis.

Le coordonnateur du renseignement : une réponse au déficit de coordination du dispositif français

Pour permettre une meilleure compréhension des situations, quatre missions essentielles doivent être remplies en matière de renseignement.

- *Anticiper* : c'est-à-dire identifier les tendances de l'environnement international qui conduisent à redéfinir de nouvelles priorités pour le renseignement français dans ses diverses composantes ; cette fonction d'anticipation pourrait bénéficier utilement de la création d'un Conseil Consultatif du Renseignement formé de personnalités extérieures au monde du renseignement mais choisies pour leur compétence (industrielle, financière, diplomatique, militaire ou universitaire). Cet organisme, pour pouvoir apporter sa contribution consultative en toute sérénité, devrait rester confidentiel ;
- *Coordonner* : c'est-à-dire assurer la circulation de l'information et la coordination de la mise en œuvre des priorités entre les diverses structures de renseignement et d'analyse (les organismes existants n'assumant que partiellement cette fonction) ;
- *Synthétiser* : c'est-à-dire assurer la rédaction de notes périodiques destinées aux hautes autorités de l'Etat. Des synthèses thématiques seraient également produites de manière régulière par les groupes de projet ;
- *Animer* : c'est-à-dire garantir l'unité d'action de la communauté du renseignement et le développement de sa culture au sein de l'État.

Ces missions pourraient être assurées par un « coordonnateur du renseignement ». Selon que ce coordonnateur serait plus ou moins associé à l'action, différentes formules sont à envisager.

Une solution, souvent évoquée, consisterait à créer une structure nouvelle, calquée sur le système américain, qui donne une responsabilité essentielle au Conseil National de Sécurité dirigé par une personnalité proche du Président, ayant en fait rang de ministre. Mais cette formule ne correspondrait peut-être pas à l'esprit de nos institutions, ni à leur fonctionnement. Elle répond, aux États-Unis d'Amérique, à un besoin de capacité d'action globale centralisée répondant à des objectifs liés à la notion, désormais très souvent mise en avant, d'intérêts américains mondiaux.

Il faudrait donc conserver ce qui fonctionne actuellement, en apportant les compléments nécessaires lorsque des insuffisances sont manifestes. On peut ainsi recommander une option pouvant comporter plusieurs modalités, qui consisterait à confier à un coordonnateur des fonctions permanentes dans le cadre d'une mission définie comme suit :

- le coordonnateur, choisi en raison de sa compétence, exercerait ses fonctions à la Présidence de la République où il agirait comme un relais privilégié en matière de renseignement ; cette position lui conférerait une légitimité incontestable ;
- le coordonnateur serait à la disposition du Premier ministre dans le cadre des attributions que celui-ci exerce et des moyens dont il dispose dans ce domaine.

Avec les responsables de ces questions au Cabinet du Premier ministre, au Secrétariat Général de la Défense Nationale, au Comité interministériel du renseignement et avec les directeurs des grands services qui concourent au recueil et à l'exploitation du renseignement, le coordonnateur animerait la communauté du renseignement et veillerait à entretenir un esprit de cohésion et à renforcer la volonté d'action collective. Il lui reviendrait, en association avec tous les acteurs de cette communauté, de s'assurer que les réponses appropriées sont apportées, soit lorsque les autorités chargées des actions extérieures souhaitent avoir une meilleure compréhension des situations, soit lorsque les responsables du renseignement désirent obtenir des orientations ou des directives.

Le coordonnateur n'aurait aucune autorité hiérarchique sur les services qui demeureraient sous l'entière responsabilité de leur ministre de tutelle. Il lui appartiendrait, en revanche, d'attirer l'attention sur le besoin d'une concertation interministérielle lorsque les informations dont il disposerait le justifieraient. Il serait entouré d'une équipe légère de professionnels du renseignement et des relations internationales. Pendant les crises, le coordonnateur serait à la disposition de l'autorité chargée de la gestion opérationnelle de la crise afin d'assurer une utilisation optimale du renseignement.

D'une manière générale, le coordonnateur devrait garantir le bon fonctionnement et l'efficacité de la communauté du renseignement, au service des autorités responsables de la décision et de l'action. Le coordonnateur serait en somme un « faconnier du renseignement ». Avec l'aide d'un petit nombre de chargés de mission, il mettrait en forme la production, aujourd'hui dispersée, enrichie des éléments de renseignement brut, sélectionnés et présentés par les services en fonction de leur intérêt.

Il aurait pour mission d'élaborer des synthèses de renseignement pour le Chef de l'État, le Premier ministre, et les membres du Gouvernement habilités à en connaître ; de mettre en forme, aussi, des fiches d'alerte permettant une meilleure anticipation et la préparation des décisions adaptées aux menaces futures.

La méthode d'élaboration de ces documents ferait également toute sa place à l'esprit de coordination, de travail en commun. Une réunion hebdomadaire rassemblerait autour du coordonnateur les chefs des services de renseignement et de sécurité, et les responsables qualifiés, désignés par les autorités gouvernementales.

Cette rencontre serait préparée par les contacts réguliers qu'entretiendraient les chargés de mission avec leurs correspondants désignés dans les services, et les départements ministériels. À ce niveau s'élaboreraient les projets de notes qui constitueraient la base du travail de la réunion hebdomadaire au cours de laquelle seraient définis les thèmes qui seraient repris dans la synthèse destinée au Chef de l'État.

L'échange de vues le plus libre devrait être la règle à la réunion de coordination. Et le coordonnateur serait strictement tenu à un devoir d'objectivité. Il ne masquerait pas les divergences si elles devaient exister. Si

la confrontation des points de vues ne permettait pas de les surmonter, elles seraient présentées au Président en la forme, et appelleraient, ainsi, sa réaction.

Le projet de synthèse hebdomadaire du renseignement serait alors mis en forme par le coordonnateur et les chargés de mission et transmis pour approbation aux membres de la réunion hebdomadaire de coordination. Il serait enfin remis au Président de la République, ainsi qu'au Premier ministre, et, éventuellement, aux membres du Gouvernement désignés par le Chef de l'État.

Bien entendu, les réunions hebdomadaires de coordination ne seraient pas limitées à la préparation de la synthèse. Elles seraient l'occasion régulière de nourrir l'échange entre responsables, de susciter d'autres productions, d'autres réflexions, qui alimenteraient l'action des Services, appelleraient des orientations, des directives, qu'il appartiendrait à l'autorité politique de donner.

Une des responsabilités essentielles du coordonnateur serait donc de créer cet esprit « club du renseignement », préfiguration de l'émergence d'une « communauté de renseignement » qui ne se bâtirait que sur la confiance.

Il prêterait, également, un soin particulier à la circulation rapide du renseignement ou de l'information utile. Cet état d'esprit est fondamental dans le domaine économique, scientifique, technologique et commercial. Dans ce but le coordonnateur devrait entretenir un rapport étroit et constant avec les acteurs majeurs (notamment le Haut responsable chargé de l'intelligence économique) du dispositif national d'intelligence et de sécurité économiques (articulé sur le traitement de l'information ouverte) qui se met aujourd'hui en place.

La formule du coordonnateur est moins ambitieuse, sans doute, que celle d'une autorité nationale du renseignement. Cependant, elle ne brise aucun maillon hiérarchique. Il s'agirait d'un système évolutif, qui pourrait être infléchi en fonction des résultats de l'expérience. En tout état de cause, il serait susceptible de contribuer sans heurts, mais profondément, à l'évolution des mentalités indispensable à celle de notre dispositif de renseignement.

Quelle que soit la solution choisie (coordonnateur ou autorité nationale), il n'en demeure pas moins évident que la France ne pourra ni faire l'économie d'une réflexion rapide et approfondie sur son dispositif de renseignement ni, surtout, se dispenser d'un vigoureux effort de coordination que la situation internationale et les défis que doivent relever notre pays et l'Europe rendent plus indispensable que jamais.

¹ Analysée notamment par Christian Harbulot.

² Alvin Toffler, *Les nouveaux pouvoirs – Savoir, richesse et violence à la veille du XXIème siècle*. Fayard, 1991.