

Le renseignement et l'action

* Jean-Frédéric Charles,

ancien élève de l'École normale supérieure, travaille actuellement au ministère de la Défense.

Jean-Frédéric Charles *

L'intensité actuelle des débats portant sur l'état des menaces, a fortiori dans la séquence politique qui s'ouvre en France, offre une occasion précieuse de préciser ce qu'est « le renseignement ». Il convient alors de dépasser une double évidence : celle qui définit le renseignement comme un type d'information secrète ou élaborée ; et concevoir plutôt le renseignement comme un type d'action : une fonction d'État dont la capacité d'action doit rester secrète.

« Et de fait, ce que peut le corps, personne jusqu'à présent ne l'a déterminé. »

Spinoza

L'environnement international dans lequel s'exerce l'action de l'État se caractérise depuis la fin de la guerre froide par deux facteurs majeurs : un mouvement général de privatisation, lié au libéralisme mondialisé, et le développement du droit. Confronté à cette double « concurrence », l'État semble traverser une crise de sens, qui peut conduire à s'interroger sur sa véritable place et sur le champ de son action. Dans le domaine du renseignement, cette interrogation pourrait être formulée par les deux questions suivantes : quelle doit être la place de l'État dans les activités de renseignement ? Et quelle est la place du renseignement dans l'action de l'État ?

Un premier facteur de transformation, la privatisation, n'a pas épargné les fonctions dites régaliennes de l'État, et parmi elles le renseignement. L'effet de ce mouvement de privatisation dans ce domaine spécial a été une prolifération du renseignement, qui a découlé du dégel stratégique occasionné par la fin de la guerre froide.

Les acteurs du renseignement se sont alors multipliés : nouveaux États ; nouvelles structures qui, au sein de la sphère privée, ont développé des activités s'apparentant au renseignement ; nouveaux agents diffusant, de la sphère publique à la sphère privée, des savoir-faire jusqu'à jalousement gardés par les États. Dans ce contexte, le renseignement tend à être identifié à un contenu de savoir, initialement secret, et pour cette raison faisant l'objet d'échanges plus ou moins onéreux, et de rivalités plus ou moins féroces.

Un deuxième facteur, le développement du droit, tend à compléter le premier, dans la mesure où il constitue autant de règlements, c'est-à-dire de limites, pour l'action de l'État. Ce dernier se voit désormais encadré, sur le plan international, par des instances produisant des effets de droit contraignants – en premier lieu l'ONU, la Cour pénale internationale et, pour les États européens, la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, le développement du droit élargit, face à l'État, les marges d'action de l'individu, puisque celui-ci peut saisir les juridictions administratives – tribunal administratif, cour administra-

tive d'appel, Conseil d'État – ou supranationales – Cour européenne des droits de l'homme –, retournant pour ainsi dire contre l'État les structures que ce dernier a mises en place. En ce sens, on assiste à un affaiblissement de l'État face à l'individu, dont les capacités actuelles d'action contre l'État étaient, il y a encore cinquante ans, inimaginables.

Le renseignement, définitions et apories

Il existe deux manières classiques de définir le renseignement.

- Dans un premier cas, le « renseignement » désigne de l'information secrète. Cette définition, si elle a le mérite de la clarté, instaure du même coup une double aporie. En premier lieu, parce qu'en vertu de cette définition un renseignement obtenu cesse d'être un renseignement. Il n'y aurait alors de renseignement que détenu, ce qui est absurde. Cette définition entraîne en outre une aporie quant à la valeur du renseignement. En effet, s'il n'y a de renseignement que secret, sa valeur tient moins à son contenu positif qu'à son caractère secret. C'est donc la classification qui fait la valeur, ce qui est également insatisfaisant. Cette définition échoue ainsi à répondre à la question essentielle : comment définir la valeur du renseignement s'il n'est que de l'information secrète ?

- L'autre définition classique du renseignement paraît mieux armée pour résoudre cette difficulté. Elle définit le renseignement comme de l'information traitée, c'est-à-dire de l'information élaborée, analysée, critiquée, corroborée (« recoupée »), puis synthétisée et formulée. Le renseignement est donc un produit de l'information. Mais si cette conception est vraie, il n'y a plus de renseignement, puisqu'il est partout, et que chaque bureau, ministère, analyste, professeur et journaliste, et même tout être pensant, produit inlassablement une somme de renseignements. Cette définition bute également sur l'aporie de la valeur, puisque le renseignement devient une sorte de marchandise universelle, produite et échangée entre tous ses agents. La valeur de cette marchandise est alors, comme

pour tout échange, déterminée, non en fonction du contenu mais en fonction du marché – de l'offre et de la demande – de renseignement.

Cette définition, comme la précédente, n'arrive donc pas à fixer en elle-même la valeur du renseignement, ce qui est encore absurde. Car le renseignement y est défini dans les deux cas par son contenu, mais son contenu n'a pas de valeur : c'est tantôt sa classification, tantôt son échange qui la fixe.

Quant à dire que chacune de ces définitions ne recouvre qu'une partie de la vérité, c'est-à-dire qu'elles sont simultanément vraies, c'est impossible, car elles entraînent contradiction – elles s'excluent mutuellement. En effet, si le renseignement n'a de valeur que secret (1^{re} définition), il perd sa valeur si on en prend connaissance pour le traiter (2^e définition). Et si le renseignement est de l'information traitée (2^e définition), puisque tout le monde fait du renseignement, il n'est plus secret (1^{re} définition), ce qui est impossible.

L'égale carence de ces définitions s'explique, en réalité, par leur point commun. Elles s'obstinent en effet à penser le renseignement comme un type d'information, c'est-à-dire comme un contenu. Au contraire, ces contradictions sont résolues si le renseignement est conçu, non comme un type de contenu, mais comme un type d'action.

Le renseignement, fonction opérationnelle de l'État

Expertise contre renseignement

La multiplication des acteurs de renseignement, tant publics (États) que privés (sociétés), a conforté, et parfois même en France, un contre-sens tenace : celui qui identifie le renseignement à un contenu (un certain savoir) et non à une fonction (une certaine action). En effet, hors l'État, un acteur de renseignement ne peut proposer qu'un savoir et l'élaboration particulière de ce savoir. Le renseignement est alors défini comme de l'information traitée, intégrée et analysée pour obtenir du renseignement. Le renseignement ne serait pour ainsi dire qu'une simple plus-value de l'information, et l'exper-

tise, une certaine manière de savoir élaborer le savoir.

Pour l'État au contraire, le renseignement ne se limite pas à un contenu (passif) mais à un processus actif. Identifier le renseignement comme une fonction, c'est le penser non pour lui-même, mais pour ses effets : il n'a donc qu'une valeur d'action. Par conséquent, à un cycle du renseignement-savoir classiquement pensé en fonction du contenu, il convient d'opposer un cycle du renseignement-agir, pensé sur le mode de l'effet, et dont le cycle précédent n'est qu'un des modes particuliers, intégré parmi d'autres (voir graphiques pages suivantes).

Ce schéma appelle deux remarques. D'une part, comme on le voit, le renseignement relève toujours de l'action, même lorsqu'il prend la forme d'une diffusion, puisqu'il procède d'une action (de recherche) et produit une décision (action politique). D'autre part, c'est ce cycle de l'action qui détermine, en définitive, la validité du renseignement, sa durée de vie pour ainsi dire. Par conséquent, et contrairement à une idée reçue, le renseignement n'a pas une durée de vie limitée parce que son contenu a une durée de vie limitée (bientôt, ce ne sera plus vrai, ou ce sera connu), mais parce que son contenu possède une valeur d'action limitée dans le temps. La protection du renseignement, raison de sa classification, n'est que le moyen de préserver cette valeur d'action.

La stratégie du renseignement : action et influence

En quoi le renseignement participe-t-il de l'action ? On peut rapidement distinguer quatre modes d'action, et force est de constater que la plupart de ces modes sont désormais concurrencés par les acteurs privés. Or, si tous ces modes sont confidentiels, seul le dernier est clandestin¹, c'est-à-dire illégal. Et c'est précisément ce dernier mode d'action, socle de tous les autres, qui ne peut être partagé par la sphère privée. Ainsi s'établit la comparaison des différentes actions possibles à travers la sphère du renseignement, que l'acteur privé peut tenter d'émuler.

¹ On désignera par « clandestine » l'action qui est à la fois secrète et illégale.

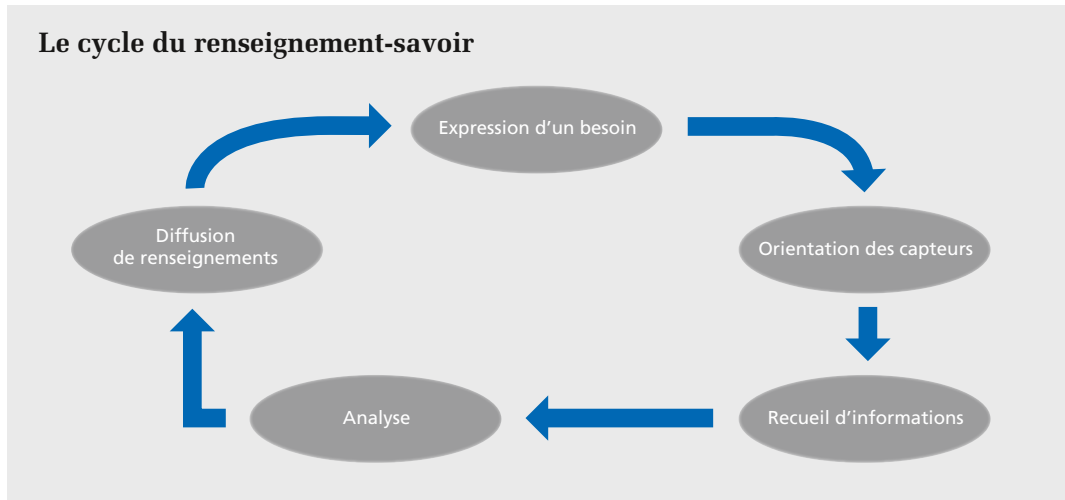
Les quatre modes d'action du renseignement

Modes	Action	
	État	Privé
Politique	Diffusion	Pression
Juridique	Coopération	Procédure
Médiatique	Influence	Lobby
Clandestin	Action	

Comme on le voit, un service de renseignement possède donc quatre modes d'action possibles :

- il peut transmettre un certain savoir à l'autorité étatique, afin de provoquer une décision politique ; par exemple, déterminer un gouvernement à adopter un vote lors d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ;
- il peut, si le cadre juridique adéquat existe, transmettre un certain savoir à une autorité judiciaire, afin de transformer son action en opération juridico-policière ; par exemple, détecter et faire arrêter une cellule terroriste dans un pays étranger ;
- il peut transmettre un certain savoir à des acteurs non étatiques, afin de produire des circonstances favorables à ses propres visées. Puisqu'il s'agit alors essentiellement d'une communication d'éléments dans le domaine public, on peut appeler cette opération une action médiatique ; la campagne médiatique russe, déclenchée en amont de l'annexion de la Crimée, en fournit un bon exemple ;
- il peut agir sans engager l'État, c'est-à-dire en dehors de toute contrainte politique, médiatique ou juridique, par une action hors de la légalité. Le choix du mode et de l'intensité de l'action dépend alors de l'effet recherché. Dans ce cas néanmoins se pose la question de la légitimité, c'est-à-dire de l'articulation entre la décision politique et l'action clandestine.

Ces modes d'action sont donc des outils stratégiques au service de l'État, parfois trop souvent réduits aux deux premiers. L'action et l'influence – d'ailleurs perméables, une action d'influence pouvant être conduite par des



moyens illégaux – sont pourtant des outils tout aussi prometteurs, et bien souvent plus efficaces. L’emploi de cet outil exceptionnel implique néanmoins, comme nous le verrons plus loin, un certain nombre de contraintes dans la conduite de l’action, et le recours à des moyens clandestins pour réaliser des actions illégales.

Le renseignement, vocation opérationnelle de l’État

Il apparaît dès lors clairement que le renseignement ne peut être dissocié de l’effet stratégique recherché. Pour cette raison, il doit être lié d’emblée à la réflexion opérationnelle, et cette liaison ne peut être effectuée qu’au sein de l’État. La sphère privée peut donc concurrencer la puissance étatique dans le domaine de l’expertise pure, mais dans la mesure où le monopole de l’action violente légitime demeure détenu par l’État, le renseignement n’est qu’une subdivision de ce monopole, que l’on peut formuler par l’oxymore suivant : l’action (violente ou non) légitimement illégale.

C’est pourquoi ce que l’on a coutume d’appeler la culture française du renseignement, ou plutôt l’absence de culture française du renseignement, est un paradoxe que l’on peut déplorer. Par son histoire en effet, la France était toute disposée à lier le renseignement non au savoir (secret) de l’État mais à l’action (clandestine) de l’État. D’une part, le premier dispositif

moderne de renseignement, a été mis en place sous Richelieu, c’est-à-dire au moment historique de l’affirmation de l’autorité étatique contre toutes les forces, internes ou externes, menaçant l’unité du royaume. D’autre part, si l’on considère l’histoire de l’appareil français de renseignement, le premier élément qui saute aux yeux est la prégnance du modèle militaire², c’est-à-dire d’un outil relevant exclusivement de l’État.

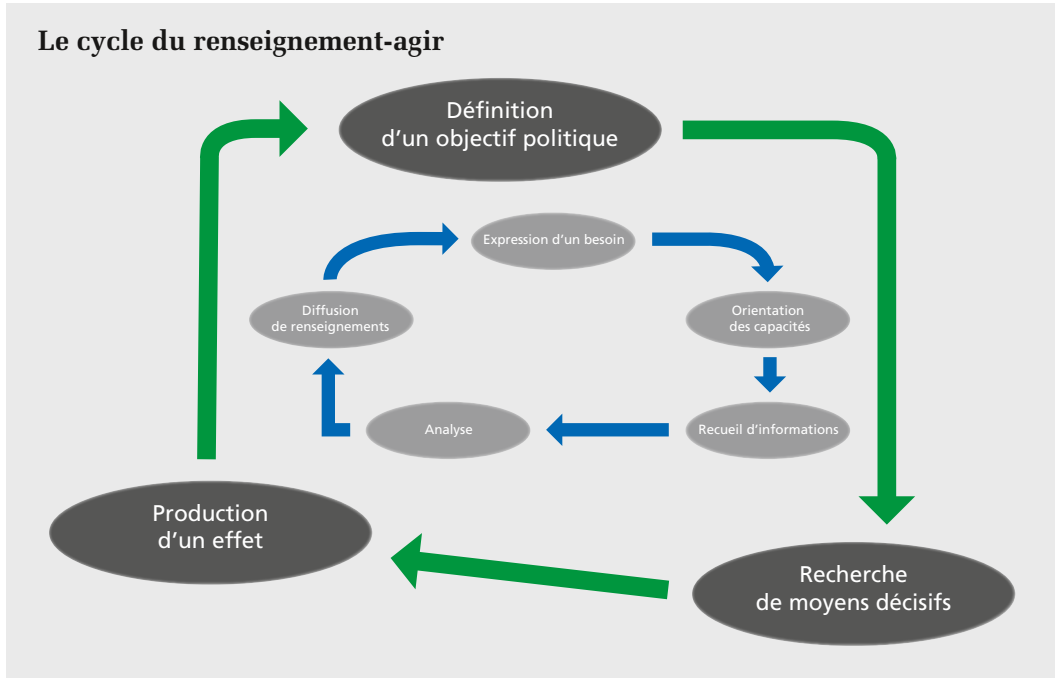
Comment expliquer, dans ces conditions, que le lien essentiel entre renseignement et action soit parfois perdu de vue ? Sans doute faut-il y voir une fascination toute française pour l’intellect : le contenu, c’est-à-dire la culture de l’expertise, au détriment de l’effet (la culture opérationnelle).

Le renseignement, forme moderne de la conflictualité

Prévention et sécurité : le renseignement comme fonction de l’autonomie

Considéré comme outil stratégique, le renseignement relève naturellement de la stratégie indirecte, c’est-à-dire d’une stratégie

² En France, jusqu’à l’affaire Dreyfus, le renseignement est l’apanage des militaires, dans sa composante offensive (le renseignement extérieur) comme défensive (le contre-espionnage). À partir de 1899, le contre-espionnage est confié à la Sûreté générale.



qui obtient ses buts politiques sans recourir à des moyens purement militaires. Ce qui, du point de vue de son action, entraîne trois caractéristiques majeures.

En premier lieu, dans un environnement international dimensionné par l'arme nucléaire, le développement du droit et la sensibilité des opinions publiques – détenant *in fine* la clé de sa résilience –, le renseignement devient de manière croissante pour l'État une fonction d'autonomie. Il permet en effet à l'État de poursuivre des buts stratégiques sans générer de résistance à son action, et en contrôlant l'escalade des réponses et des parades à ses initiatives.

Il préserve par conséquent la liberté de manœuvre de l'État, à l'heure où les autres leviers traditionnels sont soumis à des contraintes croissantes : l'action purement militaire est de nos jours encadrée par la mise en place de cadres réglementaires, à l'intérieur et hors de l'ONU, qui limitent l'emploi de la force. Elle se trouve conditionnée d'emblée par la résilience des opinions publiques, dont la vulnérabilité constitue, dans les conditions d'ouverture induites par la mondialisation, une cible stratégique à part entière. Quant à l'action diploma-

tique, elle est également inscrite dans des cadres onusiens et européens qui rendent plus difficile l'action isolée d'un pays comme la France.

En outre, les conditions modernes de la guerre – contrainte nucléaire, destructivité accrue des armements, tendance à la guerre illimitée – ont profondément modifié sa forme, dans ce que l'on pourrait appeler un devenir dialectique de la conflictualité. On se souvient de l'équation par laquelle Clausewitz proposait de calculer la durée de la guerre : celle-ci durerait aussi longtemps que l'acceptation de la volonté politique de l'adversaire coûtait plus cher que la poursuite de la guerre elle-même. Or les conditions scientifiques et techniques de la guerre moderne et l'état des rapports économiques (interdépendance mondialisée) ont radicalement relevé le coût de la guerre, sans pour autant réduire la conflictualité fondamentale (les concurrences étatiques).

C'est précisément cette forme d'émancipation de la conflictualité – les distinctions temps de paix/temps de guerre, front/arrière, théâtre/non-théâtre, armées/civils, etc. – hors du cadre repéré de la guerre, ou d'intégration absolue de la conflictualité à la paix, propre au renseigne-

ment, que l'émergence du cyberspace incarne et parachève. À ce titre, de même que le renseignement, sans se substituer totalement à la guerre, constitue néanmoins l'avenir de la conflictualité, le cyberspace incarne l'essence même du renseignement, puisqu'il permet un emploi clandestin par excellence.

Troisième caractéristique enfin : le renseignement, qui opère en amont des crises et des règlements, est l'outil par excellence de la prévention stratégique. En ce sens, de même que la stratégie militaire parle de manœuvre sur les arrières de l'ennemi, le renseignement développe par vocation une manœuvre sur les amonts des menaces et des forces hostiles, étatiques ou para-étatiques.

Son caractère par définition para-légal lui permet en effet d'agir avant le déclenchement des crises, avant même la constitution des forces capables de menacer la nation. Outil stratégique de prévention donc, parce que capable d'anticiper la menace grâce à sa fonction permanente d'analyse des forces, des acteurs et des crises, le renseignement, qui préserve la liberté de manœuvre étatique et lui donne en permanence une option de prévention, est donc l'outil central de la sécurité nationale.

Enfin, outil de sécurité et d'autonomie nationale, le renseignement permet d'envisager en toute indépendance l'intérêt de développer ou non des coopérations avec d'autres partenaires.

De la sécurité nationale à la sécurité collective : renseignement et coopérations

Acteurs prépondérants de la sécurité nationale, les services de renseignement sont en effet devenus des vecteurs de la sécurité collective. Le partage actuel de la sécurité internationale impose souvent aux États de partager l'approche comme le recueil du renseignement. Au-delà des idées reçues sur l'impossibilité structurelle de partager le renseignement, les services construisent des canaux privilégiés d'échanges et des plateformes de coopération sur le terrain qui, sans abolir les précautions d'usage gouvernant les relations entre les services, ont au contraire enrichi l'action de

contre-espionnage par la création de plans superposés, et par conséquent contigus. Naturellement, c'est souvent à partir du plus petit consensus possible, le contre-terrorisme, que ce rapprochement a d'abord pu être conduit.

Une autre logique de rapprochement peut produire un partage du renseignement. Dans un contexte de contraintes budgétaires, le renseignement, comme d'autres fonctions régaliennes, peut trouver dans une mutualisation des moyens une parade à la faiblesse des ressources. Cette mutualisation, qui peut être productrice de synergies, et donc dégager des plus-values, ne peut cependant être une fin en soi, puisque c'est là encore l'autonomie de l'État, le degré d'autonomie qu'il souhaite conserver à son action, qui doit régler cette mutualisation réfléchie.

Légitimité et illégalité : les contraintes et les risques du renseignement

Afin de remplir pleinement sa fonction stratégique, le renseignement doit répondre à deux questions qui conditionnent sa relation à l'État. En premier lieu, si le renseignement (l'action clandestine) est par essence lié à l'illégalité, comment garantir sa légitimité ? Et s'il la tire de l'État, comment peut-il être lié à l'État ? Car, s'il est illégal, tout point de contact entre le renseignement et l'État n'est qu'une mauvaise fréquentation.

En outre, le renseignement devant à tout prix rester clandestin (s'il est illégal) comment peut-il être piloté pour servir un dessein stratégique, donc être connu au plus près par l'État, sans compromettre la sécurité de son action ? Ou pour reprendre notre image, comment et à qui dans l'État révéler, en toute sécurité, une mauvaise fréquentation inavouable ?

La légitimité de l'action

La légitimité que confère la légalité n'est pas suffisante pour le renseignement, si celui-ci est lié à l'action illégale. La seule légitimité possible est celle que confère l'État, c'est-à-dire la mise au service d'une rationalité straté-

gique élaborée par l'échelon politique. Mais ceci implique que l'État assume la responsabilité de l'action illégale, ce qui semble impossible : si le renseignement opère dans l'illégalité, l'État est le garant de la légalité.

Là encore, cette contradiction inhérente au renseignement ne peut être dépassée que si ce dernier est conçu comme un mode d'action. En réalité, non seulement le renseignement doit tirer sa légitimité de son lien avec la légitimité politique, mais le pouvoir politique tire sa légitimité de son usage de l'action clandestine. Car le mandat, que dans un pays démocratique comme la France l'État obtient par les urnes, le légitime dans l'emploi de la violence (judiciaire ou militaire).

Or, sans capacité d'action clandestine, l'État ne disposerait pas des marges de manœuvre nécessaires à l'exercice de ce mandat : sans renseignement, l'État ne pourrait remplir sa fonction. L'État a donc légitime vocation, par nature, à exercer la conduite de l'action clandestine et illégale, et le renseignement reçoit sa légitimité de cette conduite. C'est la raison pour laquelle son contrôle est un paramètre existentiel du renseignement.

Le renseignement, *primus inter pares* d'une stratégie intégrée

Puisque le renseignement est légitimement indissociable de l'État, et l'État légitimement responsable du renseignement, quelles sont les modalités de cette relation nécessaire et délicate ?

C'est en premier lieu la conception d'une stratégie intégrée, au sein de laquelle le renseignement occupe une fonction spéciale, *primus inter pares*, au plus haut niveau exécutif. La conception de cette stratégie, qui intègre pleinement le renseignement comme mode d'action général, est distincte de la notion classique de « cycle du renseignement », qui ne répond pas de manière adéquate au besoin d'intégration du renseignement.

Elle nécessite des structures étatiques³ possédant les capacités de conception et de

planification compétentes propres aux domaines de souveraineté et particulièrement à même d'appréhender les règles de fonctionnement des services. Ces capacités autorisent en effet l'accompagnement du cycle du renseignement-agir tel que nous l'avons défini, afin de mesurer chacune des étapes et leurs conséquences. Elles donnent la possibilité, de manière globale, de construire une politique de renseignement.

De même, pour que l'État accepte de partager et d'assumer le risque induit, la conduite de l'action ainsi définie doit être connue au plus haut échelon de l'État, celui où la fonction stratégique est pilotée. Au demeurant, les contraintes de réactivité et de synergie avec les décideurs, comme la réflexion sur la mutualisation des capacités (mettant en jeu l'autonomie), entraînent une intégration définitive des moyens, au plus près de la décision politique. Naturellement, cette connaissance (politique) des options de renseignement ne se confond pas avec le pilotage des moyens à un niveau technique.

En effet, la conduite de l'action relève nécessairement des services, qui disposent de la capacité de démarquer leur engagement d'une décision de l'État. En outre, le pilotage du renseignement, confié aux services, contribue à la préservation de leurs moyens de recueil, condition *sine qua non* de la qualité et de l'efficacité de l'action de l'État.

Perspectives : le renseignement, forme moderne de l'action étatique

La forme que prend l'action de l'État s'adapte au contexte international, technologique et sociologique de son époque, dont elle n'est finalement qu'une expression particulière. De nos jours, dans une société de plus en plus ouverte, encadrée par le droit et où l'information circule rapidement et librement, c'est paradoxalement le renseignement – l'action clandestine – qui offre de nouvelles possibilités d'autonomie pour l'État.

En ce sens, l'action par le renseignement n'est pas un archaïsme hérité de la guerre froide mais un mode de production moderne de la sécurité nationale. Elle est la forme adaptée de l'action dans un environnement plus complexe,

³ On peut penser, dans le système décisionnel américain, au rôle joué par le National Security Council (NSC).

aux mécanismes d'équilibre et de contrainte plus sophistiqués.



La plupart des grandes nations, démocratiques ou non, ont déjà fait cette déduction toute simple, en développant des structures et des réflexes décisionnels adéquats. Pendant ce

temps, en France, le renseignement peine parfois pour trouver sa place et sa légitimité. Ainsi, l'État risque de se priver d'un outil essentiel de son action stratégique, faute de penser le renseignement dans sa véritable dimension, de l'insérer dans un processus décisionnel intégré, et de mieux connaître ce corps caché qu'il n'emploie pas à sa mesure. ■



rfi

**Géopolitique,
le débat**

une émission présentée par
Marie-France Chatin

samedi et dimanche à 20h
(heure de Paris, antenne monde)

samedi à 17h, dimanche à 18h
(TU, antenne africaine)

rfi.fr

Aurélien Blanc