

LES COOPÉRATIONS INTERNATIONALES FRANÇAISES DE RENSEIGNEMENT FACE AUX NOUVELLES MENACES

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « [Les Champs de Mars](#) »

2018/1 N° 30 + Supplément | pages 27 à 35

ISSN 1253-1871

ISBN 9782724635423

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2018-1-page-27.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES COOPÉRATIONS INTERNATIONALES FRANÇAISES DE RENSEIGNEMENT FACE AUX NOUVELLES MENACES

BENJAMIN OUDET

Résumé : Dans notre environnement sécuritaire contemporain, la coopération en matière de renseignement est une ressource stratégique vitale qui redéfinit la stature stratégique française. La loi renseignement du 24 juillet 2015 avance qu'avec la protection de l'intérêt national, les services de renseignement doivent soutenir les politiques de défense et de sécurité ainsi que de concourir à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation. Nous avançons dans le chapitre que le développement de la coopération du renseignement français peut être compris comme une politique visant à atténuer l'incertitude de l'environnement sécuritaire contemporain. La logique de la coopération française semble soutenir les impératifs si une défense de la souveraineté et de l'autonomie stratégique est mise en place. La coopération en matière de renseignement est devenue une extension naturelle du cycle du renseignement français et un moyen d'influence. En même temps, nous soulignons un paradoxe : si les services de renseignement français sont très connectés au niveau international et impliqués dans de nombreux accords de coopération bilatéraux et multilatéraux, le manque d'informations disponibles et d'analyse académique, son histoire et l'importance stratégique donnée à l'« autonomie » suggèrent que la communauté française demeure « insulaire ». La communauté française et ses « liaisons » étrangères sont parmi les plus secrètes d'Europe. Face aux menaces contemporaines, la coopération en matière de renseignement est une ressource stratégique vitale pour compléter le cycle national du renseignement et faire du renseignement l'outil efficace pour « réduire l'incertitude ».

Abstract: *In our contemporary security environment, intelligence cooperation is a vital strategic resource that redefines France's strategic position. The intelligence bill passed in July 2015 after the Paris terrorist attacks stated that, in addition to protecting the national interest, intelligence services had to support defence and diplomacy policies. In this paper, we argue that the development of French intelligence cooperation can be understood as a policy intended to mitigate the uncertainty of the contemporary security environment. The rationale for French cooperation appears to support imperatives in the case of the defence of sovereignty and strategic autonomy. Intelligence cooperation has become a natural extension of the French intelligence cycle as well as a means of influence. However, this article draws attention to a paradox : while French intelligence services are highly connected internationally and involved in numerous bilateral and multilateral cooperation arrangements, the lack of information available, the dearth of academic analysis, along with France's history and strategic stature of*

“autonomy”, all suggest that the French community remains “insular”. Indeed, this community and its foreign “liaisons” are among the most secretive in Europe. In the face of contemporary threats, intelligence cooperation is a vital strategic resource for the national intelligence cycle and essential in making intelligence the effective tool for “reducing uncertainty”.

INTRODUCTION

Dans le contexte stratégique contemporain, le monde du renseignement n'est plus un jeu à somme nulle¹, et les coopérations internationales sont au centre de tous les enjeux de sécurité. Elles connaissent un développement exponentiel et sont des dimensions à part entière de l'action extérieure étatique. À ce titre, elles doivent être étudiées comme une modalité désormais « normale » des relations internationales², dans un contexte où le renseignement français connaît une phase de normalisation, de centralisation, d'institutionnalisation et de modernisation³. C'était le sens de la priorité donnée de la fonction « connaissance et anticipation » par les *Livres blancs* de 2008 et 2013⁴. La loi renseignement du 24 juillet 2015 précise qu'avec la protection des intérêts fondamentaux de la nation, le renseignement doit servir les intérêts de la diplomatie et de la défense, attestant la singularité de la fonction dans l'État et ses politiques régaliennes, dans la politique étrangère et en soutien de l'engagement militaire.

La *Revue stratégique* d'octobre 2017 y fait référence à plus de trente reprises et le convoque comme outil de souveraineté et d'autonomie de décision dans toutes les dimensions de la sécurité et de la défense. Dans ce contexte, les coopérations internationales de renseignement s'imposent comme une ressource vitale, à la fois dans le code de la sécurité intérieure (CSI) et dans celui de la Défense. Les statuts de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)⁵ définis dans ce dernier y font référence, et l'arrêté du 10 mars 2015 précise dans son article 6 que la Direction de la stratégie « assure

1. David Omand, *Securing the State*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

2. Adam D. M. Svendsen, « Connecting intelligence and theory. Intelligence liaison and international relations », *Intelligence and National Security*, 24 (5), 2009, p. 700-729.

3. Olivier Chopin, « Intelligence reform and the transformation of the state. The end of a French Exception », *Journal of Strategic Studies*, 40 (4), 2017, p. 532-553.

4. En 2008, le *Livre blanc* affirmait : « La coopération entre États et les relations bilatérales entre services de renseignement sont la clé de voûte de la sécurité de tous. »

5. Direction générale à la sécurité extérieure.

également le pilotage de la politique partenariale avec ses homologues étrangers » et comprend un service de liaisons internationales, aux côtés d'un service de liaisons nationales et d'un pôle prospective ⁶.

Pourtant, les coopérations internationales demeurent, sur le plan universitaire, la « dimension manquante dans la dimension manquante » des relations internationales ⁷. Dans la limite des informations disponibles et des conditions particulières d'accès au « terrain », cet article s'attachera à dresser un état des lieux – fatalement lacunaire – des coopérations internationales françaises de renseignement. L'hypothèse avancée est celle d'un paradoxe : bien qu'engagé dans un réseau international très dense de partenariats, le renseignement français conserve des caractéristiques « insulaires », comparé à ses homologues occidentaux ⁸.

LES COOPÉRATIONS INTERNATIONALES DE RENSEIGNEMENT : THÈMES DE RECHERCHE ET DIMENSIONS STRATÉGIQUES

Le partage du renseignement devient de plus en plus complexe et nécessaire pour assurer la sécurité nationale et internationale. Cela est dû à quatre facteurs : 1) la multiplication et la montée en puissance de menaces, crises et conflits qui requièrent l'intervention d'acteurs nationaux et internationaux. Les États affrontent des menaces communes ⁹ ; 2) l'importance croissante du principe de précaution en matière de sécurité ; 3) la propension croissante des acteurs à engager des mesures communes afin d'éviter les efforts individuels face aux crises sécuritaires ; 4) la nécessité de se doter de capacités de haute technologie en matière de collecte d'information, d'analyse, de dissémination et de partage. Aucun pays, même les mieux équipés en moyens technologiques et humains, ne peut couvrir toutes les zones et problématiques. Les grands pays de renseignement comme la France sont des partenaires privilégiés pour les États moins dotés.

6. www.legifrance.gouv.fr [consulté le 10 novembre 2017].

7. Plus encore dans le contexte français où les études de renseignement ne jouissent pas encore d'une assise institutionnelle et académique forte, adossée aux études stratégiques.

8. Joshua Rovner, « NATO intelligence sharnig in the 21st century », Columbia School of International Public Affairs, 2013.

9. Adam D. M. Svendsen, « Developing international intelligence liaison against islamic state. Approaching "One for all and all for one" ? », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29 (2), 2016, p. 260-277.

Les coopérations adviennent quand le calcul coûts/bénéfices (gain d'information ou de capacités) est profitable aux deux parties. C'est une affaire de réalisme et non de romantisme¹⁰. La coopération est aussi un moyen d'influence et d'évaluation des capacités d'un *autre*. Inversement, elles sont ralenties ou empêchées par une différence de perception d'une menace entre deux parties, qui n'y accordent pas la même priorité et donc le même volume de moyens ; l'asymétrie dans la distribution du pouvoir¹¹ ; le respect de certains impératifs éthiques ; les freins légaux et la protection des données¹².

Elles sont définies comme la collaboration entre les bureaucraties d'État, chargées du cycle national de renseignement à des fins de défense ou de sécurité nationale et se mettent en œuvre à travers des « liaisons » qui impliquent des « officiers de liaison », cette fonction étant en cours de professionnalisation¹³. Elles regroupent cinq catégories d'activités : le partage d'informations, la coopération opérationnelle clandestine, le partage d'équipement et de sites d'installation, la formation, la coopération technologique. La profondeur et la régularité varient : accords formels de coopérations, réunions occasionnelles ou régulières pour l'échange d'analyses sur certaines thématiques ou d'un certain type de renseignement, au sein de *task force*¹⁴. Elles peuvent être bilatérales (les plus approfondies et privi-

10. Richard Aldrich, *Gchq. The Uncensored Story of Britain's Most Secret Intelligence Agency*, Londres, HarperPress, 2011.

11. James Igoe Walsh, *The International Politics of Intelligence Sharing*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 2009.

12. Christoph Elhardt, « The causal nexus between trust, institutions and cooperation in international relations », *Journal of Trust Research*, 5 (1), 2015, p. 55-77 ; Jeffrey T. Richelson, « The calculus of intelligence cooperation », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 4 (3), 1990, p. 307-323 ; Stéphane Lefebvre, « The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16 (4), 2003, p. 527-542 ; Ersel Aydinli, Musa Tuzuner, « Quantifying intelligence cooperation. The United States international intelligence behavior (USIIB) dataset », *Journal of Peace Research*, 48 (5), 2011, p. 673-682.

13. Adam D. M. Svendsen, *The Professionalization of Intelligence Cooperation. Fashioning Method out of Mayhem*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012.

14. En décembre 2015, la France fut engagée dans la *task force* fraternité mise en place par Europol, où soixante agents furent chargés de soutenir les enquêtes belges et françaises. Selon Europol, début 2016, les deux États ont transmis plusieurs *terabytes* d'informations conduisant à 800 pistes de renseignement et 1 600 pistes de transactions financières (www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc [consulté le 22 février 2018]). Par ailleurs, deux agents de liaison français sont actuellement dépêchés auprès d'Europol. Coopération renforcée après la création en janvier 2016 de l'European Counter-Terrorism (ECTC) d'Europol. Avec l'émergence d'une politique contre-terroriste européenne, la France participe (RAID et GIGN) au groupe Atlas qui réunit les unités de forces spéciales des vingt-six membres de l'UE.

légées par la France) ou multilatérales, et se déployer aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique.

Leur importance dans le contre-terrorisme ne doit pas occulter qu'elles sont une pratique ancienne et désormais quotidienne des services français. Bernard Bajolet, alors directeur de la DGSE, déclarait en 2013 : « Nous entretenons une coopération très étendue avec des partenaires étrangers. La DGSE en compte environ 200, services extérieurs mais aussi services intérieurs ou encore agences techniques [...]. Nous avons également des partenaires avec des pays que l'on pourra par ailleurs considérer comme des adversaires. En matière de renseignement, tout le monde est un peu partenaire et adversaire à la fois. Certains sont plus partenaires qu'adversaires et inversement¹⁵. » Cela marque la spécificité des coopérations de renseignement, ainsi que l'approche française qui en est donnée. Le renseignement français entretient des relations avec des pays adversaires¹⁶. En somme, il n'existe pas de services secrets amicaux, seulement des services secrets d'États amicaux. Seule compte la capacité d'amélioration de la collecte d'informations. La coopération internationale est devenue une extension naturelle au cycle français de renseignement. Mais il faut insister sur la coexistence au sein des partenariats des logiques d'amitié et d'inimitié. Il est fréquent que deux entités partenaires sur une problématique sécuritaire soient adversaires sur une autre.

Dans le même temps, on observe une globalisation *du* renseignement par le développement d'un réseau interconnecté d'arrangements formels et informels à travers le monde, et de globalisation *dans* le renseignement, liée à la nature régionale et/ou mondiale des menaces¹⁷. L'Europe connaît un processus de régionalisation du renseignement par l'approfondissement des coopérations bilatérales, dites horizontales, et au sein des instances européennes, dites verticales, comme l'INTCEN de Bruxelles (EEAS), Europol, le Satcen (renseignement satellitaire à Torrejon, Espagne)¹⁸ ou d'organisations

15. Audition devant la délégation parlementaire au renseignement (www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415047.asp [consulté le 10 août 2017]).

16. Patrick Calvar, DGSI, déclara en 2016 que son service coopérait avec les services russes (FSB) sur les filières syro-irakiennes tchétchènes.

17. Adam Svendsen, Adam D. M. Svendsen, *Understanding the Globalization of Intelligence by Adam Svendsen*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

18. Mai'a K. Davis Cross, « A European transgovernmental intelligence network and the role of IntCen », *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3), 2013, p. 388-402 ; John M. Nomikos, « A European

comme le Club de Berne. La France est motrice dans cette évolution et le développement de capacités et de coopérations toutes sources, notamment satellitaires¹⁹. Elle a promu la coopération bilatérale et marqué son refus de pousser plus avant l'hypothèse d'une CIA ou d'un FBI européen, incompatible les traités de l'Union.

LA STRUCTURE DES COOPÉRATIONS FRANÇAISES : ORIENTATIONS STRATÉGIQUES, PARTENARIATS ÉTABLIS, CAPACITÉS

Les services français sont reconnus par leurs partenaires occidentaux pour leur haut degré de secret. Certains auteurs universitaires vont jusqu'à parler d'une « nature insulaire », marquant le paradoxe entre leurs nombreuses connexions internationales et le peu d'informations disponibles. En l'absence d'informations, même parlementaires, proposant une évaluation de la gestion des coopérations, de leurs enjeux et limites, les développements qui suivent ne pourront être qu'une reconstruction parcellaire et provisoire reflétant la contradiction inhérente à l'étude des coopérations internationales par la littérature académique (*intelligence studies*) : la conceptualisation des coopérations de renseignement (qui, comment, où, pourquoi, quand, quelles limites) dépasse le nombre d'études empiriques. Elles demeurent l'une des dimensions les plus méconnues du renseignement.

La France est l'un des rares pays européens à disposer de l'ensemble des services de renseignement intérieurs et extérieurs civils et militaires, des moyens humains et techniques de premier plan. Il ne saurait être question d'énumérer toutes ces capacités. Pour résumer, par son histoire, la France possède une capacité unique de

union intelligence service for confronting terrorism », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 18 (2), 2005, p. 191-203 ; John M. Nomikos, « European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN). Next stop to an agency ? », *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 2012.

19. La France entretient une coopération, entre autres, avec l'Allemagne (cinq satellites SAR LUPE) et l'Italie (quatre satellites Cosmo-Skymed). Elle possède deux satellites Hélios et un satellite Pléiade. S'il existe des centres de recueil, de traitement et d'exploitation dans six pays (France, Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, Grèce) le CMOS de Creil (60) demeure le « centre système » chargé d'alimenter les partenaires étrangers. Le processus de modernisation en cours sur la base de Creil (Intelligence Campus) s'accompagne de la coopération renforcée avec les structures européennes comme le Satcen, notamment dans le domaine de la formation des analystes. En 2016, dans le cadre du National Imagery Analysts Initiative Course et du NATO International IMINT Course, deux lectures furent données au centre de Creil. La coopération avec le Satcen passe également par la liaison d'un *seconded national expert* (SNE). Ils sont sept pour un total de 132 employés. De même, il faut noter que sur les 41 visites et réceptions de délégations au Satcen en 2016, 5 concernèrent des représentants français, plus que tout autre pays de l'UE.

renseignement humain au Moyen-Orient, au Maghreb et en Afrique de l'Ouest. Elle est donc un partenaire privilégié pour toutes les problématiques sécuritaires régionales. Il ne faut pas omettre également l'étendue de son réseau d'ambassades (163, troisième réseau mondial) et de représentations permanentes (16), sa zone maritime (deuxième zone économique exclusive et première zone sous-marine) qui offre des relais et des points de collecte de renseignement.

La propension des services français à engager des coopérations dépend avant tout des capacités du partenaire potentiel, du partage des orientations stratégiques et de la perception commune des menaces, si elle est engagée dans une opération militaire bilatérale, multilatérale ou en parallèle d'une opération de maintien de la paix. Cela explique en partie le processus d'élargissement et d'approfondissement de ses coopérations. Outre l'autonomie de décision, le renseignement est un vecteur d'influence au sein des organisations internationales ainsi qu'envers les États en cours de structuration de leur appareil de renseignement, auxquels la France fournit une aide (Afrique francophone). Ainsi, le maintien d'un spectre complet de capacités de collecte et d'analyse toutes sources soutient l'ambition d'autonomie et d'influence bilatérale et au sein des organisations internationales²⁰. Il faut insister sur l'engagement français dans les opérations de maintien de la paix (PKO) menées par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies²¹. Les coopérations de renseignement sont désormais une dimension incontournable des rencontres diplomatiques bilatérales. Ce fut le cas à l'occasion des rencontres franco-indiennes et franco-danoises de juin 2017. Elles sont une ressource stratégique entretenue par les services de renseignement et sont désormais intégrées aux accords de défense²². C'est le cas du projet de loi autorisant l'accord entre les gouvernements français et jordanien du 21 juillet 2017, impulsé par la lutte contre l'État islamique²³. La commission des affaires

20. L'une des questions actuelles est le processus de normalisation des coopérations françaises de renseignement au sein de l'OTAN depuis la réintégration en 2008.

21. Avec 940 militaires dans huit PKO, la France est le deuxième contributeur des membres du Conseil de sécurité et le seul à déployer des forces en soutien aux PKO : Minusma-Barkhane, Serval ; Minusca-Sangaris ; Onuci-Licorne. La France est le cinquième contributeur au budget des PKO, avec 6,3 %.

22. « US, France to strengthen intelligence sharing », US Department of Defense, www.defense.gov/News/Article/Article/630024/us-france-to-strengthen-intelligence-sharing [consulté le 5 mai 2017].

23. En 2017, les divers types de coopérations entre les deux pays sont formalisés par un plan annuel de coopération militaire bilatéral. Il prévoit une coopération ciblée dans le domaine du renseignement, de l'armée de l'Air et des forces spéciales.

étrangères, de la défense et des forces armées précise qu'« il existe en outre une coopération dans le domaine du renseignement militaire qui pour des raisons de confidentialité n'est pas répertoriée dans ce plan²⁴ ».

La structuration domestique par la constitution d'un premier cercle de service²⁵ joue sur les coopérations d'un service comme Tracfin dédié au renseignement financier, par nature international. L'élargissement de ses coopérations est lié à sa mutation en service spécialisé²⁶ ; il est engagé au sein du GAFI (Groupe d'action financière, créé en 1989), de Moneyval et Egmont. On sait que la cellule anime des coopérations bilatérales avec la Belgique, le Qatar et les services chinois depuis 2015. Les visites de délégations sont aussi un indicateur fort du volume des coopérations²⁷.

Il faut ainsi noter qu'avec la convergence des priorités de politiques étrangères, la coopération stratégique est conditionnée par l'harmonisation des perceptions des menaces. Cette harmonisation peut être le fruit de coopérations analytiques comme celle ayant eu lieu pour la première fois en 2016 entre la DGSE et son *think-tank* Interaxions avec les services canadiens (Liaisons-recherche du service canadien du renseignement et de sécurité – SCRS) ayant conduit à la publication d'un rapport sur la situation post-État islamique.

CONCLUSION

Dans l'hypothèse d'une « nature insulaire » des services français malgré leur très haut degré d'internationalisation, leur propension à engager des coopérations dépendra des caractéristiques (capacités, pertinence, confiance) du potentiel partenaire. La probabilité d'une coopération française augmentera naturellement avec un partenaire impliqué dans un même domaine d'intérêt stratégique, confronté à

24. Ce qui laisse supposer qu'elle est structurée par d'autres canaux, comme ceux de la DGSE ou de la Direction du renseignement militaire.

25. DGSE, DRM, DGSJ, DRSD, Tracfin, DNRED (www.academie-renseignement.gouv.fr [consulté le 22 février 2018]).

26. Face aux réseaux de financement du terrorisme, Tracfin développe sa coopération avec Europol qui héberge depuis janvier 2016 un dispositif d'échange sécurisé entre cellules de renseignement financier européennes (CRF).

27. Neuf pour l'année 2016 : Argentine, Égypte, Madagascar, États-Unis, Ukraine, Belgique, Pologne, Tunisie, Italie. Tracfin a reçu en 2015 des membres du Congrès américain et est intervenue devant ce dernier. En 2016, elle était à l'initiative d'une journée d'échange avec son homologue américain. On estime que Tracfin aurait reçu des informations de 99 CRF en 2016.

une même menace ou engagé sur un même théâtre d'opérations militaires, si le partenaire est membre de Five Eyes, si le manque de coopération peut être perçu comme une forme d'égoïsme national. En guise de conclusion provisoire, la logique des coopérations françaises semble soutenir les impératifs de défense de la souveraineté et d'autonomie stratégique. Face aux menaces contemporaines, l'entretien des coopérations est une ressource stratégique fondamentale visant à compléter le cycle de renseignement national et à permettre au renseignement d'être un outil efficace de « réduction des incertitudes ».