



Résumé

Depuis que le *Livre blanc* de la Défense de 2008 l'a qualifié de cinquième fonction stratégique, le renseignement collecté et utilisé par l'État, intitulé désormais « connaissance et anticipation », a pris une ampleur considérable, formalisée par un second *Livre blanc* en 2013, deux lois de programmation militaire et de nombreuses

transformations dans son organisation générale.

Ce rapport procède à un état des lieux et examine les trois enjeux majeurs de cette évolution notable : pour la sécurité de la Nation (1), du point de vue de la protection des libertés publiques (2) et en matière économique (3). Le développement récent du renseignement traduit concrètement une forte ambition française à l'heure où ses activités s'étendent à la « nouvelle frontière » du cyberspace. Il ne relève pas d'une politique publique comparable, par exemple à celles menées en matière de sécurité ou de défense. Au service direct et exclusif du pouvoir exécutif, la connaissance et l'anticipation touchent à un « domaine très réservé ». Marquée structurellement par le secret et participant directement à l'exercice de la sécurité du pays, cette fonction, « stratégique » à plusieurs titres, doit – pour être efficace – se tenir à distance des exigences actuelles de transparence et demeurer protégée

du dévoilement. Les services « secrets » qui sont aussi parfois qualifiés de « spéciaux » ne peuvent que demeurer singuliers. Une démocratie libérale comme la nôtre peut assumer cette singularité sans pour autant renier ses principes fondateurs. C'est toute l'ambition de ce rapport de le démontrer.

Dans notre société démocratique et ouverte, l'assentiment et la confiance des citoyens, sujets de droit et contribuables, est indispensable. Dans ce cadre, le déploiement de cette fonction stratégique qui s'appuie sur des moyens budgétaires croissants, sur un statut administratif et un appareil juridique dérogeatoires au droit commun, doit s'accompagner de contrôles sérieux, d'indicateurs pour le public et d'une information destinée en premier lieu à la représentation nationale avec un régime de publicité propre. En s'appuyant ponctuellement sur des comparaisons appropriées avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis, le rapport détaille l'ensemble des évolutions souhaitables qui visent d'une part à rendre le renseignement plus efficace en le rationalisant et d'autre part à mieux garantir la protection des citoyens : 48 recommandations organisées en six ensembles complètent le document. Ces mutations, favorisant un climat de confiance, permettront également de préserver la légitimité de la dépense publique en la matière. Celle-ci n'est rien d'autre qu'un investissement stratégique pour la sécurité des citoyens, mais qui bénéficie aussi à un secteur économique privé performant, celui de la confiance et de la sécurité, en forte croissance en France depuis quelques d'années, mais qui doit être encouragé et renforcé pour mieux préparer un avenir qui se décide aujourd'hui.

Quelques propositions

I. Atténuer la loi d'airain du fonctionnement de la « communauté du renseignement »

Proposition n° 2 :

Afin de sortir du pré carré de l'exécutif réglementaire, l'existence, les missions et les moyens de cinq des six services « spécialisés » doivent être inscrits, pour chacun d'entre eux, dans une loi particulière, se conformant ainsi aux nombreuses recommandations européennes. La loi devrait notamment mentionner les divers moyens à la disposition des services et notamment les capacités intrusives, en respectant ainsi le texte et l'esprit de l'article 34 de la Constitution confirmé par la jurisprudence régulière du Conseil Constitutionnel.

II. Rationaliser pour gagner en efficacité et en reconnaissance publique

Proposition n° 7 :

Le caractère interministériel du renseignement étant évident, il serait utile sur le plan budgétaire d'élaborer un document de politique transversale pour le renseignement, comme c'est le cas par exemple pour « l'action extérieure de l'État » ou la « défense et la sécurité nationale », permettant notamment d'aboutir à un chiffre global. Ce document n'aurait pas vocation à être rendu public, mais connu des commissions spécialisées des assemblées.

III. Clarifier et moderniser les règles de droit dont les services relèvent

Proposition n° 11 :

Il faut inscrire dans la Constitution, aux côtés de la « défense nationale » et de la « sécurité », la mission de « renseignement » publique – à l’instar de l’Allemagne – afin, dans un contexte d’imprécision juridique due à l’ordonnance de 1959, de permettre de faire de la cinquième fonction stratégique une réelle politique publique. Cette évolution présenterait un triple avantage : sur un plan symbolique qui n’est pas anecdotique et dissiperait certains préjugés ; elle permettrait par ailleurs de jeter les bases d’une politique publique ; enfin elle présenterait aussi l’avantage de protéger les « services ».

Proposition n° 17 :

Dans le droit français, la protection de la vie privée dont la protection des données est une composante, relève du domaine de la loi (lois des 17 juillet 1970 et du 7 janvier 1978). Afin de renforcer le droit à la protection des données personnelles, il faut l’inscrire dans le préambule de la Constitution.

Proposition n° 18 :

Le gouvernement français doit jouer un rôle permanent auprès de la Commission européenne en vue d’accélérer l’adaptation de la directive UE 1995/46/CE sur la protection des données personnelles afin de rattraper le retard pris depuis l’automne 2013.

IV. Clarifier les règles et les pratiques dans la « cinquième dimension » au service de la souveraineté

Proposition n° 31 :

La France doit poursuivre ses efforts à l’international pour faire prévaloir l’esprit de la Charte des Nations Unies en matière cybernétique, notamment sur les manifestations criminelles et violentes. Comment caractériser une action hostile en matière cybernétique : est-ce une « agression armée » ? un « recours à la force » ou une simple action criminelle ? quels sont les contours de la « légitime défense » dans le cyberspace ?

Proposition n° 32 :

Quelle est la contrepartie de l’abandon de souveraineté (numérique) que représente la migration des données européennes ? À l’heure où la directive UE sur les données est en cours de refonte, la France doit adopter en Europe

une attitude résolue afin d’amener l’UE à faire un examen précis des bénéfices pour l’UE et pour la France des accords « Safe Harbour » et « Swift 2 » signés par l’UE avec les États-Unis.

Proposition n° 41 :

Face à la domination de matériels et de logiciels étatsuniens sur le marché mondial, il y a urgence à engager une politique de long terme afin de renforcer la souveraineté cybernétique et numérique.

Proposition n° 42 :

Le financement de la recherche publique en matière de cybersécurité et de confiance qui passe principalement par la DGA et les appels à projet de l’Agence nationale de la recherche, doit être augmenté de façon notable.

V. Conduire une réflexion de nature stratégique et prospective sur les activités de renseignement

Proposition n° 43 :

Il faut que les divers lieux et structures de réflexion stratégique permettent de contribuer - au bénéfice du pouvoir exécutif - à la réflexion sur la nature des menaces en aidant à discriminer les formes les plus aigües (espionnage, ingérence, terrorisme). La recherche universitaire française publique sur les questions de sécurité internationale dans le cadre de la Stratégie nationale pour la recherche et l’innovation (SNRI) doit être mobilisée pour éclairer les choix stratégiques et orienter l’activité des services de renseignement afin de préparer l’avenir.

VI. Engager la réforme culturelle du renseignement

Proposition n° 44 :

La vision nettement négative que la population française a du renseignement n’est pas une fatalité. L’objectif principal doit être de faire disparaître l’assimilation de l’action des services à la surveillance de l’opinion. Ceci paraît tout particulièrement important dans un contexte économique où le budget des services risque de ne pouvoir être sanctuarisé très longtemps. C’est donc un effort d’ensemble qu’il faut mener, celui d’une véritable réforme culturelle du renseignement. Il ne peut s’agir d’une perspective de court terme, mais d’un effort inscrit dans la durée qui est la seule échelle réaliste pour transformer les mentalités.