

N° 36

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »**,*

Par M. Philippe DOMINATI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE	
DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN MESURE D'ASSURER LEURS MISSIONS	
I. UN PAYSAGE ADMINISTRATIF TRANSFORMÉ AFIN DE RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS DU RENSEIGNEMENT	11
A. LA RÉFORME DE 2008 A PERMIS DE RATIONALISER L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR.....	11
1. <i>Une réforme majeure répondant à un triple défi</i>	11
2. <i>Une rationalisation du paysage administratif.....</i>	14
B. LA RÉFORME DE 2013 A PRÉSERVÉ LES ACQUIS DE LA RÉFORME DE 2008, TOUT EN AYANT POUR OBJECTIF DE REMÉDIER À CERTAINES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES.....	18
1. <i>Une réforme qui vise à remédier à certaines difficultés opérationnelles</i>	18
2. <i>Une réforme qui préserve les acquis de la réforme de 2008</i>	19
II. UN RENFORCEMENT INDISPENSABLE DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR.....	22
A. L'ACCROISSEMENT DE LA MENACE TERRORISTE JUSTIFIE LE RENFORCEMENT ANNONCÉ DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR.....	22
1. <i>Les comparaisons internationales ne permettent pas de conclure à un sous-investissement chronique de la France dans le renseignement intérieur avant la crise syrienne</i>	22
2. <i>L'accroissement de la menace terroriste au cours de la période récente a fragilisé les services concourant au renseignement intérieur</i>	24
B. LE RENFORCEMENT EN COURS DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DEVRAIT LEUR PERMETTRE D'ASSURER LEURS MISSIONS.....	25
1. <i>Des moyens supplémentaires sur le plan budgétaire</i>	25
2. <i>Des moyens supplémentaires sur le plan juridique</i>	26
DEUXIÈME PARTIE	
UNE NOUVELLE ÉVOLUTION S'IMPOSE COMPTE TENU DE LA FRAGILITÉ DE LA SITUATION ACTUELLE	
I. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DEMEURE TROP COMPLEXE POUR ÊTRE DURABLEMENT EFFICACE	28

A. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE COORDINATION EST INSUFFISANT POUR PRÉVENIR LES RISQUES DE DÉPERDITION DES MOYENS ET DE CONFLIT D'ATTRIBUTION	28
1. <i>Le renseignement intérieur français se singularise par la complexité de son organisation administrative, qui a paradoxalement été renforcée par certaines évolutions récentes</i>	28
2. <i>Le renforcement des dispositifs de coordination est opportun mais ne permet pas de répondre aux difficultés structurelles liées à cette organisation administrative</i>	30
B. AFIN DE SURMONTER CES DIFFICULTÉS, L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE SIMPLIFIÉE	33
1. <i>Regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de renforcer l'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur</i>	33
2. <i>Une clarification souhaitable du positionnement et des missions de l'UCLAT</i>	36
II. LE RENFORCEMENT CAPACITAIRE EN COURS DOIT ÊTRE CORRECTEMENT CIBLÉ ET ACCOMPAGNÉ D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION	38
A. LE RENFORCEMENT EN COURS DES MOYENS CONSACRÉS AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE CORRECTEMENT CIBLÉ POUR ÊTRE EFFICACE	38
1. <i>Une priorité devrait être donnée au renforcement des effectifs du renseignement territorial</i>	38
2. <i>La capacité opérationnelle des services concourant au renseignement intérieur doit être garantie</i>	40
3. <i>Les implantations territoriales devraient être adaptées à l'évolution de la menace</i>	42
B. CE RENFORCEMENT NE PEUT ÊTRE SOUTENABLE QUE S'IL EST ACCOMPAGNÉ D'UNE STRATÉGIE ADPATÉE EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION	43
1. <i>Des contraintes ont traditionnellement freiné la productivité des services concourant au renseignement intérieur</i>	43
2. <i>La mise en place d'une stratégie adaptée en matière de formation et de recrutement doit être accélérée</i>	44

TROISIÈME PARTIE

DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'ACCROISSEMENT DES ENJEUX BUDGÉTAIRES LIÉS AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR, L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DOIT ÊTRE GARANTIE

I. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE RÉNOVÉE	48
A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RETENUE POUR LE RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR AFFAIBLIT LES MOYENS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DES PARLEMENTAIRES	48
1. <i>Les crédits consacrés au renseignement par le ministère de l'intérieur ne sont pas clairement identifiés au sein de la mission « Sécurités »</i>	48
2. <i>En comparaison, les crédits consacrés au renseignement par le ministère de la défense sont identifiés avec un degré de précision bien supérieur</i>	49
B. AFIN DE REMÉDIER À CES DIFFICULTÉS, L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DU RENSEIGNEMENT POURRAIT ÊTRE RÉNOVÉE	50

1. À court-terme, présenter au sein d'une action dédiée les crédits attribués aux différents services contribuant au renseignement intérieur lorsque l'organisation administrative le permet	50
2. À moyen terme, regrouper les crédits du ministère de l'intérieur consacrés au renseignement intérieur au sein d'un programme dédié afin de permettre aux parlementaires d'exercer pleinement leur droit d'amendement	51
II. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ÉCLATÉ, AU DÉTRIMENT DE SA DIMENSION BUDGÉTAIRE	52
A. LES POUVOIRS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES COMMISSIONS DES FINANCES AU TITRE DE LA LOLF	52
1. Le rôle et les pouvoirs des rapporteurs spéciaux	52
2. Des pouvoirs limités par la protection du secret de la défense nationale	53
B. LE RENFORCEMENT DU RÔLE ET DES POUVOIRS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT (DPR) EN MATIÈRE DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT	54
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69

Les principales observations

- Dans un contexte renouvelé, les réformes de 2008 et 2013 ont permis de rationaliser et d'adapter l'organisation administrative du renseignement intérieur.

- Le « changement d'échelle » de la menace terroriste lié à la crise syrienne justifie le renforcement en cours des moyens consacrés au renseignement intérieur.

- Les services concourant au renseignement intérieur sont actuellement en capacité d'assurer leurs missions.

- L'architecture administrative reste trop complexe pour être durablement efficace, en dépit de la mise en place de multiples mécanismes de coordination. Une nouvelle évolution de l'organisation du renseignement intérieur semble inévitable à moyen terme, compte tenu de la fragilité de la situation actuelle.

- Le renseignement territorial demeure le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

- La part des dépenses de personnel a atteint un niveau critique au sein de certains services, au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

- La productivité des services de renseignement est freinée par les contraintes pesant sur le recrutement et la formation des agents.

- Les implantations territoriales ont été insuffisamment adaptées à l'évolution de la menace.

- Dans un contexte marqué par l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement, l'effectivité du contrôle parlementaire reste perfectible.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : afin de tenir compte du « changement d'échelle » de la menace terroriste, respecter le renforcement des effectifs prévu par les plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015.

Recommandation n° 2 : regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le passage de quatre à deux services de renseignement intérieur.

Recommandation n° 3 : clarifier le positionnement de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) afin de tenir compte de l'évolution de ses missions et de la création d'un état-major de prévention du terrorisme.

Recommandation n° 4 : donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial, qui reste le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Recommandation n° 5 : remédier au déséquilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de garantir la capacité opérationnelle des services.

Recommandation n° 6 : réexaminer la pertinence des implantations territoriales des différents services concourant au renseignement intérieur afin de tenir compte de l'évolution de la menace.

Recommandation n° 7 : alléger les contraintes pesant sur le recrutement et définir une stratégie adaptée afin d'attirer au sein des services les profils à la pointe des connaissances utiles.

Recommandation n° 8 : en matière de formation, renforcer les efforts de mutualisation et accélérer le rapprochement avec le monde universitaire afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de réaliser des économies d'échelle.

Recommandation n° 9 : rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur afin de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'amendement des parlementaires.

Recommandation n° 10 : renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement afin de tenir compte de l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement.

Mesdames, Messieurs,

En janvier 2015, notre pays a été une nouvelle fois touché par le fléau du terrorisme.

À la suite de ces événements dramatiques, votre commission des finances a décidé de confier à votre rapporteur spécial une **mission de contrôle sur les moyens consacrés au renseignement intérieur** au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le champ du contrôle comprend cinq structures : la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), le Service central du renseignement territorial (SCRT), la Direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) et l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

Historiquement, le Sénat a toujours joué un rôle important en matière de contrôle parlementaire des activités de renseignement. C'est ainsi à l'occasion du débat budgétaire de 1971 au Sénat qu'eut lieu la première évocation du renseignement en séance publique sous la Ve République par René Monory, rapporteur spécial des crédits de la défense nationale¹. Les deux premières commissions d'enquête et de contrôle ayant débouché sur un rapport public consacré aux activités des services ont également été l'œuvre de cette assemblée².

Poursuivant dans cette voie, votre rapporteur spécial a fait le choix d'ordonner ce contrôle budgétaire autour de **deux grandes questions** :

- **Les services concourant au renseignement intérieur ont-ils les moyens d'assurer leurs missions ?**
- **L'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur pourrait-elle être améliorée à moyens constants ?**

Au terme de cette mission, un constat plutôt positif de la situation actuelle de nos services de renseignement intérieur peut être dressé.

Les réformes de 2008 et 2013 ont permis de rationaliser et d'adapter l'organisation administrative du renseignement intérieur.

¹ Voir le compte-rendu de la séance du 2 décembre 1971, p. 2595-2596 : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1971/12/s19711202_2593_2647.pdf

² Sébastien Laurent, « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV^e et V^e Républiques : de l'ignorance à la politisation », Cahiers de la sécurité n° 13, 2010, p. 137.

Si la crise syrienne a conduit à un « changement d'échelle » de la menace terroriste, le renforcement en cours des moyens consacrés au renseignement intérieur devrait permettre aux services de rester en capacité d'assurer leurs missions.

Surtout, votre rapporteur spécial **tient à saluer le dévouement et le professionnalisme des personnels** des services rencontrés au cours de cette mission de contrôle.

Toutefois, la situation actuelle reste particulièrement fragile. À titre d'illustration, le nombre d'affaires de terrorisme liées au conflit en Syrie a connu dans notre pays une augmentation de 200 % en moins d'un an¹.

Or, votre rapporteur spécial a pu constater à l'occasion des auditions et des déplacements **qu'il existe des marges de manœuvre pour accroître l'efficacité des services de renseignement à moyens constants.**

Compte tenu de l'incertitude actuelle, **deux principaux gisements** de productivité pourraient être exploités.

Premièrement, une nouvelle évolution de l'organisation du renseignement intérieur semble indispensable à moyen terme. En effet, l'éclatement de l'architecture administrative actuelle se traduit par une déperdition de moyens et un risque de conflit d'attribution positif ou négatif entre les services.

Deuxièmement, les moyens consacrés au renseignement intérieur pourraient être mieux ciblés afin de gagner en efficacité. Le renseignement territorial, qui est désormais en première ligne pour détecter les « signaux faibles » en matière de terrorisme, demeure malheureusement le « parent pauvre » du renseignement intérieur. Les implantations territoriales des services n'ont pas été suffisamment adaptées à l'évolution de la menace. Les modalités de recrutement et la formation des agents ne permettent pas toujours aux services d'attirer les profils à la pointe des connaissances utiles.

Aussi, votre rapporteur spécial émet **dix recommandations** afin de remédier à ces difficultés.

¹ Organisation des nations unies, document S/2015/123, paragraphe 15.

PREMIÈRE PARTIE : DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN MESURE D'ASSURER LEURS MISSIONS

I. UN PAYSAGE ADMINISTRATIF TRANSFORMÉ AFIN DE RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS DU RENSEIGNEMENT

A. LA RÉFORME DE 2008 A PERMIS DE RATIONALISER L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR

1. Une réforme majeure répondant à un triple défi

Avant la réforme de 2008, aucune réorganisation d'ampleur de l'architecture du renseignement intérieur n'avait été réalisée depuis la création de la Direction de la surveillance du territoire (DST) à la Libération¹.

Comme le rappelle Bertrand Warusfel, si cette décision reconstituait en apparence la dualité traditionnelle entre les services civils et militaires de contre-espionnage, il s'agissait en réalité d'une évolution importante, la nouvelle direction disposant désormais non seulement d'une compétence répressive mais également des compétences « *de recherche et d'exploitation du renseignement de contre-espionnage* »².

En complément de cette mission historique de contre-espionnage, deux autres missions essentielles sont progressivement confiées à la DST : la lutte contre le terrorisme³ et la défense du patrimoine culturel, économique et scientifique du pays.

Toutefois, loin d'établir le monopole de la DST sur le renseignement intérieur, cette réorganisation laisse subsister deux services concurrents.

Sur le plan fonctionnel, la DST est concurrencée par la Direction centrale des Renseignements généraux (DCRG)⁴, rattachée à la Direction générale de la police nationale (DGPN). Héritiers de la Lieutenance générale d'Ancien régime et de la Sûreté générale, les RG ont été historiquement chargés de la surveillance des milieux susceptibles de fragiliser le régime. Comme le rappellent Jean-Marc Berlière et René Lévy⁵, les « *cibles* » qui leur

¹ Ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'intérieur.

² Bertrand Warusfel, « Histoire de l'organisation du contre-espionnage français entre 1871 et 1945 », publié in Maurice Vaisse (dir.), *Il n'est point de secrets que le temps ne révèle – Études sur l'histoire du renseignement*, Éditions Lavoiselle, 1998, p.99 et s.

³ Une division de lutte contre le terrorisme est mise en place au sein de la DST en 1974.

⁴ En réalité, la Direction des Renseignements généraux devient « centrale » en 1968.

⁵ Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde Éditions, 2011, p. 353.

sont assignées ont toutefois considérablement évolué dans la période de l'après-guerre : d'abord chargés de l'épuration puis du suivi du Parti communiste français (PCF), les RG se réorientent après 1968 sur les organisations d'extrême gauche et les mouvements autonomistes. Le tournant de 1989 conduit toutefois les RG à se concentrer sur la lutte contre la menace du terrorisme et de l'extrémisme violent ainsi que sur le maintien de l'ordre, tandis que la mission traditionnelle de suivi de la vie politique s'efface.

Sur le plan géographique, la DST et la DCRG sont concurrencées à Paris et dans les départements voisins par la préfecture de police, qui possède son propre service de renseignement¹, la Direction des renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP). Ainsi, les RGPP exercent dans leur secteur géographique les missions d'information générale et de renseignement intérieur. La DST exerce néanmoins seule la mission de contre-espionnage depuis 1965².

Si cette architecture du renseignement intérieur a démontré son efficacité dans la période de l'après-guerre, **trois évolutions ont rendu nécessaire sa réorganisation.**

a) *L'évolution de la menace terroriste*

L'architecture du renseignement intérieur héritée de la Libération a d'abord été fragilisée par l'évolution de la menace terroriste.

En matière de terrorisme, comme le rappelle Bernard Squarcini, directeur central du renseignement intérieur de 2008 à 2012, **la DST travaillait essentiellement sur « les objectifs de contre-terrorisme d'État classiques », tandis que les RG « suivaient les mouvements radicaux – notamment autonomistes – de l'époque »³.**

Or, comme en témoigne Jean-François Clair, directeur adjoint de la DST de 1997 et 2007, **le terrorisme d'inspiration islamiste qui émerge dans les années 1990 a constitué pour les services une rupture majeure avec le « terrorisme organisationnel » des années 1960 et 1980⁴.**

Qu'il s'agisse de Khaled Kelkal en 1995, de la bande de Roubaix en 1996 ou de Mohammed Merah en 2012, cette nouvelle forme de radicalité implique généralement des groupes informels – voire des individus isolés –

¹ Si un service dédié est formellement créé en 1913, la préfecture de police de Paris exerçait en pratique depuis l'origine une mission de renseignement.

² Jusqu'en 1965, la préfecture de police possède son propre service de contre-espionnage, la « 7^{ème} section ». Voir sur ce point : *Les espions français parlent : Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Sébastien Laurent, Nouveau Monde Éditions, 2011.

³ Bernard Squarcini et Etienne Pellot, *Renseignement Français : Nouveaux Enjeux*, Ellipses Marketing, 2013.

⁴ « Une carrière au service de la lutte antiterroriste. Entretien avec Jean-François Clair » par Floran Vadillo in *Les espions français parlent : Archives et témoignages inédits des services secrets français*, précité.

qui ont souvent connu un parcours dans la délinquance. Comme le résume Alain Bauer, « *le terrorisme d'État est révolu* » : les services doivent désormais faire face à des opérateurs « *isolés* » mais « *maintenant des relations fortes avec des groupes structurés, des contacts réguliers, directs ou indirects, avec des prédicateurs ou des leaders de groupes terroristes* », ce qui conduit à les qualifier de groupes « *autonomes* » mais « *pas indépendants* »¹.

Ainsi, l'évolution de la menace terroriste a conduit à remettre en cause cette répartition informelle des compétences entre la DST (terrorisme d'État) et les RG (mouvements radicaux), multipliant en conséquence les risques de conflit d'attribution entre les services.

b) Le risque de « guerre des polices »

Pour faire face à cette nouvelle menace, tant les RG que la DST disposaient chacun de nombreux atouts. S'agissant de la DST, l'expérience et les relations acquises sur les objectifs de contre-terrorisme d'État classiques, l'importante capacité d'analyse et l'existence d'une compétence répressive pouvaient plaider pour une prise en charge de cette nouvelle menace. Toutefois, comme le concède Jean-François Clair, directeur adjoint de la DST de 1997 et 2007, la DST « *n'était pas vraiment outillée en raison d'une implantation territoriale quelque peu lacunaire, à la différence des RG* ». En conséquence, les RG « *se sont mis à réaliser des enquêtes de renseignement dans le même domaine* » que la DST, situation qui « *générerait une certaine concurrence et, à tout le moins, un manque de coordination* »².

De l'aveu même des acteurs du renseignement, cette concurrence était particulièrement problématique en matière de gestion de crise et de relations avec les services étrangers.

S'agissant de la gestion de crise, les attentats de 1995 ont servi de « révélateur » des effets néfastes de cette concurrence (« *course aux interceptions de sécurité* », « *alliances de revers DCRG-DCPJ contre DST-RGPP* », etc.), comme le rappelait en 2013 le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés en 2013³.

S'agissant de la coopération internationale, l'architecture du renseignement intérieur permettait aux services étrangers de tirer parti de la concurrence entre les différents services français concourant au

¹ Alain Bauer, « *Le temps du lumpen-terrorisme est venu* », *Le Nouvel Économiste*, 2014.

² « *Une carrière au service de la lutte antiterroriste. Entretien avec Jean-François Clair* » par Florian Vadillo in *Les espions français parlent : Archives et témoignages inédits des services secrets français*, précité.

³ *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, 2013, p. 25.

renseignement intérieur, la coopération internationale n'étant jamais strictement bilatérale¹.

c) La révision générale des politiques publiques

Au-delà de ces deux facteurs directement liés à la politique publique « *renseignement* », un facteur exogène a également favorisé la réforme de l'architecture héritée de l'après-guerre : la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Comme le rappellent Jean-François Clair et Paul Dahan, la réforme intervenue en 2008 « *doit être replacée dans le contexte d'un impératif d'efficacité assigné à toutes les administrations françaises au titre de la révision générale des politiques publiques* »².

La multiplicité des services concourant au renseignement intérieur et les phénomènes de concurrences à l'œuvre pouvaient en effet **laisser craindre une certaine déperdition des moyens**.

Cet impératif est ainsi clairement évoqué par le Président de la République en 2007 : « *la mission de sécurité intérieure doit donc également être expertisée, dans ce cadre de la réforme de l'État* »³.

2. Une rationalisation du paysage administratif

Face à ces trois défis, la réforme de 2008 a **indéniablement contribué à rationaliser le paysage administratif du renseignement intérieur**.

Sur le plan théorique, elle repose sur la volonté de **combinaison des atouts des deux principaux services** – implantation territoriale des RG, capacité d'analyse et compétence répressive de la DST – et d'opérer une **distinction entre le renseignement et l'« information générale »**, qui désigne principalement le renseignement de proximité destiné à prévenir la délinquance d'ordre public.

Il est important de noter que cette distinction était interprétée de façon particulièrement stricte par les principaux acteurs de la réforme. À titre d'illustration, Bernard Squarcini considère que « *l'information générale n'a rien à voir avec le travail de renseignement* » car « dans la majorité des cas, il s'agit de produire des faits bruts et instantanés » qui « *ne nécessitent pas une analyse très poussée* » mais doivent simplement « *permettre d'adapter un dispositif en temps réel* ». À l'inverse, le renseignement impliquerait pour les

¹ Pour une illustration, voir sur ce point : Bernard Squarcini et Etienne Pellot, *Renseignement Français : Nouveaux Enjeux*, précité.

² « *La Direction centrale du renseignement intérieur, un nouveau pôle de renseignement intérieur* » par Jean-François Clair et Paul Dahan in *Annuaire Français de Relations Internationales*, Volume X, 2009, p. 6.

³ Intervention du 29 novembre 2007.

services d'« identifier des individus qu'ils vont approcher par des ressources humaines et technologiques »¹.

En conséquence, à cette distinction entre renseignement et information générale s'ajoute une séparation entre « milieu ouvert » et « milieu fermé », l'information générale étant cantonnée à l'exploitation des sources ouvertes.

a) *La création d'une Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) spécialisée sur le renseignement en milieu fermé*

Sur le plan organisationnel, la réforme de 2008 s'est traduite en premier lieu par la création de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Relevant de la Direction générale de la police nationale (DGPN), la DCRI regroupe l'ensemble des personnels de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et une partie substantielle des effectifs de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG). Si les informations concernant les effectifs de la DCRI sont classifiées, la Cour des comptes indique dans un rapport public de 2011 que « les 1 500 policiers de la DST et les 3 500 de la DCRG ont été répartis, en inversant ces ordres de grandeur, entre la DCRI et une nouvelle sous-direction de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) chargée de l'information générale »².

Sur le plan des missions, la réforme de 2008 entend **confier à un seul service de renseignement intérieur - la DCRI - la mission de prévention des actes terroristes**. La DCRI reprend de ce fait la compétence répressive de la DST en la matière.

Plus généralement, conformément au décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, **la DCRI est chargée de « lutter contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation »**.

Concrètement, la DCRI reprend donc les missions de la DST, tout en ne subissant plus la concurrence des RG en matière de lutte contre le terrorisme. Cinq principales missions peuvent être distinguées :

- le contre-espionnage ;
- la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents ;
- la protection du patrimoine ;
- la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ;
- la mission de police judiciaire spécialisée.

¹ Bernard Squarcini et Etienne Pellot, *Renseignement Français : Nouveaux Enjeux*, précité.

² Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique*, 2011, p. 89.

Enfin, la réforme de 2008 vise à établir, au sein du renseignement intérieur, le **monopole de la DCRI sur la coopération internationale avec les services étrangers** : conformément à l'article 4 du décret précité, la DCRI « assure les liaisons nécessaires, dans ses domaines de compétence, avec les services ou organismes concernés, français ou étrangers » et dispose à cet effet « d'officiers de liaison à l'étranger ».

b) *Une participation conjointe de la police et de la gendarmerie à la mission d'information générale, rattachée à la sécurité publique*

En second lieu, l'article 2 du décret 2008-612 du 27 juin 2008 confie à la **Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) une mission d'information générale**¹.

À cet effet, la sous-direction de l'information générale (SDIG) est créée au sein de la DCSP par arrêté le 27 juin 2008 et reprend l'essentiel des missions des RG. Les effectifs de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) non rattachés à la nouvelle DCRI rejoignent la SDIG, qui compte ainsi 1 544 personnels au 1^{er} septembre 2008².

La création de la SDIG répond à une volonté de centralisation du renseignement de proximité dans le département : l'instruction du 23 février 2010 prévoit ainsi, au niveau départemental, que le Directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) mais également le commandant de groupement doivent veiller à alimenter le service départemental de l'information générale (SDIG), chargé de centraliser les informations émanant des deux forces. L'instruction prévoit par ailleurs la règle dite du « double timbre », selon laquelle le SDIG transmet ses notes « sous double timbre » à l'autorité préfectorale et, de manière simultanée, à la sous-direction de l'information générale, au DDSP et au commandant de groupement³.

En conséquence, une participation directe de la gendarmerie à la mission d'information générale est prévue *via* le détachement par la gendarmerie d'un militaire au sein de chaque service départemental d'information générale⁴.

c) *La création de la communauté du renseignement*

La création de la communauté du renseignement constitue le troisième élément majeur de cette réorganisation du renseignement intérieur.

¹ « Dans le cadre de sa mission d'information générale, la direction centrale de la sécurité publique est chargée, sur l'ensemble du territoire national à l'exception de Paris, de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence. »

² Source : réponses du SCRT au questionnaire.

³ Instruction ministérielle NORIOCK 1002592J du 23 février 2010.

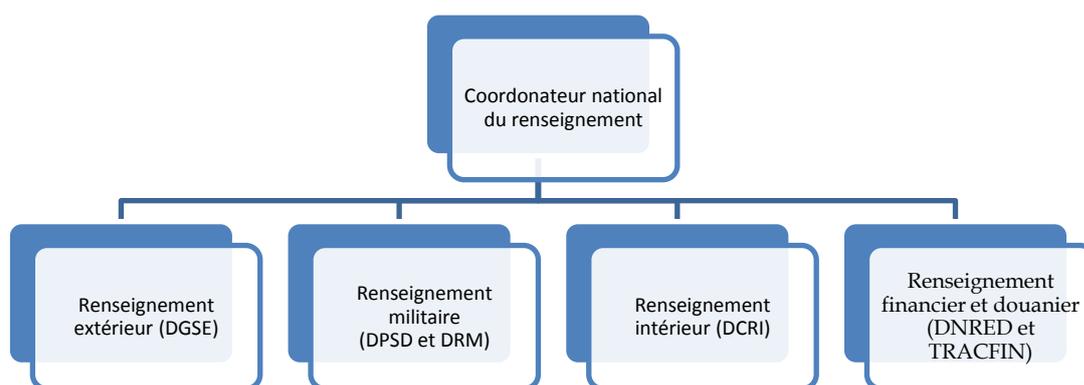
⁴ Circulaire n° IOCK1002592J du 23 février 2010.

Depuis 1959, la coordination des différents services de renseignement relevait théoriquement du Premier ministre. Toutefois, la création du Comité interministériel du renseignement (CIR) en 1962 avait débouché sur une « *coquille vide* »¹.

En pratique, le rôle effectif était assuré par la présidence de la République *via* le cabinet, l'état-major particulier ou le secrétariat général². Aussi, afin de clarifier la situation, la réforme du renseignement menée entre 2007 et 2009 a abouti à la création d'un coordonnateur national du renseignement, rattaché directement au Président de la République.

Le coordonnateur national du renseignement est ainsi chargé de coordonner l'action et de s'assurer de la bonne coopération des services spécialisés de renseignement, qui constituent la communauté française du renseignement³ :

La communauté française du renseignement



Source : commission des finances (d'après l'article D1122-8-1 du code de la défense)

Le renseignement intérieur ne dispose que d'un seul représentant – la DCRI – parmi les six services spécialisés de renseignement. Conformément à la distinction entre renseignement et information générale, la SDIG est exclue de la communauté du renseignement.

¹ Gérald Arboit « La difficile coordination du renseignement français : un défi historique », Centre français de recherche sur le renseignement, note historique n° 18, 2008.

² Sébastien-Yves Laurent, « Pour une véritable politique publique du renseignement », rapport publié par l'Institut Montaigne, 2014, page 22.

³ Le périmètre de la communauté du renseignement est déterminé par l'arrêté du Premier ministre du 9 mai 2011 définissant la liste des services spécialisés de renseignement.

B. LA RÉFORME DE 2013 A PRÉSERVÉ LES ACQUIS DE LA RÉFORME DE 2008, TOUT EN AYANT POUR OBJECTIF DE REMÉDIER À CERTAINES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES

1. Une réforme qui vise à remédier à certaines difficultés opérationnelles

Cinq ans seulement après la réforme de 2008, l'architecture du renseignement intérieur est de nouveau transformée en 2013 afin de remédier à certaines difficultés opérationnelles.

a) Le manque d'autonomie de la DCRI

Un des principaux objectifs de la réforme de 2013 est de remédier au **manque d'autonomie budgétaire et de recrutement de la DCRI.**

Le constat est ancien : Jean-Jacques Pascal, ex-directeur de la DST, déplorait déjà, du temps de la DST, « *l'absence d'individualisation du budget, noyé au sein du budget général de la DGPN* » et les effets néfastes d'un recrutement inadapté, la réforme des corps et des carrières supposant par exemple que la DST reçoive, « *au même titre que les autres corps de police, une dotation de gradés et gardiens supérieure à celle d'autres catégories de personnel* »¹.

Surtout, le renseignement intérieur souffrait sur ce point de la comparaison avec la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). À titre d'illustration, Bernard Squarcini, premier directeur de la DCRI, rappelle que « *lorsque la DCRI a ciblé des ingénieurs qu'il fallait recruter, les salaires proposés à la DGSE étaient trois fois plus élevés que ceux alignés par la nouvelle direction* »².

b) L'impossible monopole de la DCRI sur le renseignement en milieu fermé

Un deuxième objectif de la réforme de l'architecture du renseignement intérieur annoncée en 2013 est de **remédier aux difficultés liées à une séparation stricte entre renseignement intérieur et renseignement de proximité.**

Comme le rappelle le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, il semble difficile d'imaginer que « *que la surveillance des mouvements sectaires, du repli identitaire, de l'économie souterraine, qui relève de la SDIG, donne les résultats escomptés dès lors qu'elle exclut tout recours aux sources fermées* ». Pour la commission d'enquête, « *c'est précisément parce que cette évidence était*

¹ « *Entre éthique de conviction et éthique de responsabilité. Entretien avec Jean-Jacques Pascal* » par Florian Vadillo in *Les espions français parlent : Archives et témoignages inédits des services secrets français*, précité.

² Bernard Squarcini et Etienne Pellot, *Renseignement Français : Nouveaux Enjeux*, précité.

*refusée au moment de la réforme de 2008 que la SDIG vit aujourd'hui un état de marginalisation »*¹.

En conséquence, le rapport insistait dès 2012 sur la nécessité de « de rétablir le continuum du renseignement intérieur face au terrorisme »².

c) L'absence de structuration de la fonction « renseignement » au sein de la gendarmerie nationale

Enfin, la réforme de 2013 a entendu revenir sur la volonté de rapprochement entre forces de police et de gendarmerie par la centralisation du renseignement de proximité au sein du SDIG. Pour certains gendarmes, la création du SDIG a pu être vécue comme une forme de mise sous tutelle de l'activité de renseignement de la gendarmerie, ce qui a compromis les relations avec les forces de police.

Avec la réforme de 2013, l'objectif était donc de **rompre avec « la marginalisation de la Gendarmerie orchestrée depuis 2008 au profit d'une SDIG qui pourtant ne parvint jamais à s'imposer »**, comme le résume la délégation parlementaire au renseignement (DPR) dans son rapport d'activité pour l'année 2014³.

2. Une réforme qui préserve les acquis de la réforme de 2008

Tout en s'efforçant de remédier à ces difficultés opérationnelles, force est de constater que la réforme de 2013 **préserve l'essentiel des acquis de la réforme de 2008.**

a) La mise en place de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), rattachée directement au ministre de l'intérieur

Afin de renforcer son autonomie de recrutement et de fonctionnement, la DCRI devient **Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)**. Tandis que la DCRI demeurait un service central dépendant de la DGPN, **la DGSI est désormais directement rattachée au ministre.**

Toutefois, l'article 1^{er} du décret n° 2014-454 du 6 mai 2014 confère à la DGSI le **statut de service actif de la police nationale**, lui permettant ainsi de mutualiser avec la DGPN les fonctions de soutien exercées par la DRCPN en matière de gestion des ressources humaines et d'affaires budgétaires.

¹ Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, 2013, p. 24.

² Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, 2013, p. 25.

³ Rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 121.

b) La création du Service central du renseignement territorial (SCRT) et la réorganisation de la chaîne du renseignement au sein de la gendarmerie

La réforme de 2013 procède également à une nouvelle réorganisation du renseignement de proximité.

S'agissant de l'information générale, le SDIG devient Service central du renseignement territorial (SCRT)¹. Des sections zonales de recherche et d'appui sont mises en place en son sein afin d'appuyer les structures territoriales et le chef du SCRT devient directeur central adjoint de la sécurité publique. **Enfin, le monopole de la DGSI en matière de prévention du terrorisme est remis en cause :** depuis juin 2014, sur instruction du ministre de l'intérieur, la SCRT contribue également à la mission de prévention du terrorisme par la détection des « signaux faibles » de radicalisation.

S'agissant de la gendarmerie, la réforme de 2013 a abouti à la création de la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)², qui doit permettre à la gendarmerie de disposer « *d'une capacité propre d'appréciation de la situation* »³. Son action vise à l'anticipation opérationnelle, qui consiste à identifier et hiérarchiser les risques et menaces susceptibles de provoquer l'engagement, à court ou moyen terme, des moyens de la gendarmerie. Ainsi, la gendarmerie s'est attachée à :

- **mieux identifier les ressources et unités** déjà consacrées à l'exercice de cette mission, tant à l'échelon central que territorial ;

- **constituer, à partir du regroupement de tout ou partie de bureaux ou sections déjà existantes au sein de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), une sous-direction** chargée de l'animation du réseau et du traitement de l'information opérationnelle ;

- **préciser les attributions des différentes structures et responsables déjà en place :** « bureaux renseignement » dans les régions, « cellules renseignement » dans les groupements et « officiers adjoint renseignement », qui animent l'activité des structures dédiées à la mission de renseignement au niveau départemental, régional et zonal.

Trois aspects décisifs de la réforme de 2008 sont toutefois préservés :

- la **participation** de la gendarmerie au sein de chaque SDRT ;
- le **rattachement** du SDRT à la sécurité publique ;
- l'absence de **relation bilatérale du SCRT avec les services étrangers** – cette mission relevant exclusivement de la DGSI.

¹ Décret n° 2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

² Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

³ Source : réponses du SCRT au questionnaire.

c) Le maintien de l'exception parisienne

Enfin, il est important de noter que l'exception parisienne a été préservée tant par la réforme de 2008 que par celle de 2013.

Si les Renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP) sont devenus, en 2008, la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), ils ont **conservé les mêmes missions**¹ :

- **l'information générale ;**
- **la lutte contre le terrorisme et les extrémismes à potentialité violente ;**

- **la lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal des étrangers** : en Île-de-France, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) dispose d'une direction interdépartementale qui exerce ses compétences uniquement dans les départements de la grande couronne parisienne.

Le périmètre d'intervention de la DRPP a même été étendu par la réforme de la police d'agglomération de 2009, qui retire à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) la tutelle sur les trois SDIG de la petite couronne parisienne mis en place en 2008 en remplacement des RG. Dans une logique de continuité territoriale, la tutelle de ces services a été confiée à la DRPP².

Cette organisation spécifique, justifiée par les particularismes de la ville capitale, n'a pas été remise en cause par la réforme de 2013.

¹ Les missions et l'organisation de la DRPP sont définies par les arrêtés du Préfet de police de Paris des 2 juillet 2008, 7 août 2009 et 5 avril 2012.

² À cette occasion, les SDIG sont renommés « services territoriaux du renseignement ».

II. UN RENFORCEMENT INDISPENSABLE DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR

A. L'ACCROISSEMENT DE LA MENACE TERRORISTE JUSTIFIE LE RENFORCEMENT ANNONCÉ DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR

1. Les comparaisons internationales ne permettent pas de conclure à un sous-investissement chronique de la France dans le renseignement intérieur avant la crise syrienne

a) Une méthodologie complexe

Il convient tout d'abord de préciser que l'étude comparative des effectifs des services de renseignement est rendue difficile par les différences de périmètre et le manque de sources fiables.

À titre d'exemple, il existe en Allemagne trois grandes agences fédérales : l'Office fédéral pour la protection de la Constitution, le Service de protection militaire et le Service fédéral de renseignement. Une comparaison à périmètre constant devrait néanmoins tenir compte de l'existence de services de renseignements régionaux, pour lesquels les données consolidées ne sont pas disponibles.

b) Des comparaisons internationales plutôt favorables

En dépit de ces limites, les données disponibles ne permettent pas de conclure à un sous-investissement chronique de la France dans le renseignement intérieur avant les deux plans de renforcement des effectifs annoncés et le développement de la crise syrienne :

Comparaison des effectifs du renseignement intérieur

(en ETP)

	Effectifs du renseignement intérieur	Effectifs pour 100 000 habitants	Périmètre retenu	Année	Niveau de fiabilité de la source
France	6 200	9,4	DGSI, SCRT, DRPP (hors effectifs affectés à l'immigration clandestine) et SDAO	2014	Élevé ¹
Canada	3 200	9,1	CSIS	2013	Élevé ²
Royaume-Uni	4 000	6,1	Security Service (MI5)	2012	Élevé ³
Belgique	600	5,4	Sûreté de l'État	2014	Moyen ⁴
Allemagne	2 800	3,5	BfV	2012	Élevé ⁵
Italie	1 500	2,6	SISDE	2003	Moyen ⁶

Source : commission des finances (d'après les sources ouvertes mentionnées)

Les effectifs du renseignement intérieur français pondérés par la population apparaissent ainsi comparables aux effectifs canadiens et supérieurs à ceux de nos principaux voisins européens (Royaume-Uni, Allemagne, Italie).

Même en retenant un périmètre plus restrictif excluant pour la France les effectifs dédiés au renseignement dit de proximité⁷, les effectifs

¹ Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-off/i2482.pdf>

² Canadian Security Intelligence Service, Public Report 2011-2013 : https://www.csis.gc.ca/pblctns/nlnrprt/2011-2013/PublicReport_ENG_2011_2013.pdf

³ Intelligence and Security Committee of Parliament (2014) – Annual Report 2012-2013 : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211553/31176_HC_547_ISC.PDF

⁴ Déclaration du Président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité. Cf. "Nos services de renseignements et de sécurité sont-ils à la hauteur ?", RTBF, 13 janvier 2015.

⁵ German Ministry of Interior (2013) Verfassungsschutzbericht : www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2012.pdf

⁶ Robert Henderson, Brassey's International Intelligence Yearbook: 2003 Edition (Washington DC:Brassey's Inc, 2003).

⁷ Il s'agit alors de comptabiliser uniquement les effectifs de la DGSI et ceux de la DRPP, en excluant toutefois les effectifs de la DRPP affectés à l'immigration clandestine (200 ETP) et au renseignement de proximité (à partir d'une estimation fondée sur l'équilibre existant au niveau national entre les effectifs de la DGSI et ceux du SCRT).

français (5,5 pour 100 000 habitants) demeurent comparables à ceux du Royaume-Uni (6,1) ou de la Belgique (5,4) et significativement supérieurs à ceux de l'Allemagne (3,5) et de l'Italie (2,6).

2. L'accroissement de la menace terroriste au cours de la période récente a fragilisé les services concourant au renseignement intérieur

Toutefois, ce constat doit être relativisé sur la période récente par l'accroissement de la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur les différents pays européens.

Ainsi, un récent rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du comité des sanctions du Conseil de sécurité estime à 25 000 le nombre de combattants étrangers partis en Irak et en Syrie, en augmentation de 71 % entre mi-2014 et mars 2015¹.

Pour la France, le nombre de combattants étrangers, estimé à 1 700, est qualifié d'« élevé ». À titre de comparaison, le rapport précité estime que seulement six États Membres ont engendré plus de 1 000 combattants chacun².

D'après les données du Centre international pour l'étude de la radicalisation et de la Conférence sur la sécurité de Munich, la France fait ainsi partie des pays européens les plus touchés par le phénomène³ :

Nombre de combattants étrangers pour un million d'habitants

Pays	Combattants étrangers pour un million d'habitants
Belgique	40
Danemark	27
Suède	19
France	18
Autriche	17
Pays-Bas	14,5

¹ Voir notamment les documents S/2015/338 et S/2015/358 publiés par l'ONU en mai 2015.

² <http://www.un.org/press/fr/2015/cs11912.doc.htm>

³ Les données sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>

Finlande	13
Norvège	12
Royaume-Uni	9,5
Allemagne	7,5
Irlande	7
Suisse	5
Espagne	2
Italie	1,5

Source : ICSR

D'après les données disponibles, la France apparaît donc **deux fois plus touchée par le phénomène que le Royaume-Uni et l'Allemagne et près de dix fois plus que l'Espagne et l'Italie.**

Or, cette augmentation de la menace se traduit par un surcroît d'activité important pour les services. Ainsi, lors d'un séminaire récemment organisé par l'ONU sur les moyens de traduire les terroristes en justice, des experts ont montré qu'en France, le nombre d'affaires de terrorisme liées au conflit en Syrie a connu une **augmentation de 200 % en moins d'un an¹.** **D'après les déclarations récentes du Premier ministre, ce sont désormais près de 3 000 personnes qu'il est nécessaire de surveiller².**

B. LE RENFORCEMENT EN COURS DES MOYENS DES SERVICES CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DEVRAIT LEUR PERMETTRE D'ASSURER LEURS MISSIONS

1. Des moyens supplémentaires sur le plan budgétaire

Dans ce nouveau contexte, le renforcement des effectifs des services de renseignement constitue désormais une priorité budgétaire.

Parallèlement à la réorganisation administrative effectuée en 2013, la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme s'est traduite par l'annonce de la création de 432 postes à la DGSI d'ici à 2018 et de 203 postes au SCRT d'ici à 2015.

À la suite des attentats de janvier 2015, il a par ailleurs été décidé lors du Conseil des ministres du 14 janvier que 1 100 emplois nouveaux seront alloués d'ici 2017 aux services de renseignement concourant au renseignement intérieur (500 à la DGSI, 500 au SCRT et 100 à la DRPP). Ces

¹ Voir le document S/2015/123 publié par l'ONU, paragraphe 15.

² Déclaration du Premier ministre le 21 janvier 2015.

effectifs devraient s'ajouter aux postes supplémentaires annoncés en 2013, pour un total de 1 735 emplois supplémentaires.

Compte tenu du « changement d'échelle » de la menace terroriste, votre rapporteur spécial soutient pleinement cet effort budgétaire en direction du renseignement intérieur.

Recommandation n° 1 : afin de tenir compte du « changement d'échelle » de la menace terroriste, respecter le renforcement des effectifs prévu par les plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015.

2. Des moyens supplémentaires sur le plan juridique

Afin de renforcer les moyens de lutte contre la propagande terroriste, tant sur le plan de la procédure pénale qu'en matière de police administrative, le Parlement a adopté le 4 novembre 2014 le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme¹.

Surtout, les moyens d'action des services de renseignement ont été significativement renforcés par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 sur le renseignement.

Avant son adoption, le droit en vigueur limitait fortement les techniques de surveillance pouvant être utilisées par les services de renseignement.

Étaient autorisés par la loi :

- **les interceptions de sécurité ;**
- **l'accès aux données de connexion.**

De nombreuses techniques² n'étaient ainsi théoriquement utilisables que dans le seul cadre de l'information judiciaire, notamment pour lutter contre la grande délinquance organisée. La responsabilité des agents des services de renseignement et de leur hiérarchie pouvait être engagée en cas d'utilisation de techniques non autorisées.

Compte tenu de l'évolution de la menace, la loi sur le renseignement permet d'étendre le champ des techniques de surveillance autorisées.

Sont notamment autorisés, sous certaines conditions :

- le recours à des **appareils enregistrant les paroles ou les images** de personnes ou à des **logiciels captant leurs données** informatiques ;

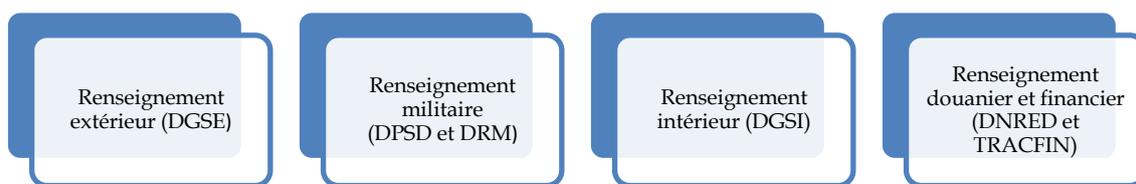
¹ Loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (n° 2014-1353 du 13 novembre 2014), parue au JO n° 263 du 14 novembre 2014.

² Captation des données informatiques, sonorisation de certains lieux et véhicules, etc.

- l'utilisation de dispositifs permettant de **localiser en temps réel** un véhicule ou un objet ;
- **l'introduction dans un véhicule, un lieu privé ou un ordinateur**, afin de poser ou retirer un dispositif de captation ;
- **l'utilisation de dispositifs mobiles de proximité** ;
- **la détection automatique par les opérateurs d'une succession suspecte de données de connexion**, dont l'anonymat ne sera levé qu'en cas de révélation d'une menace terroriste.

En contrepartie, la mise en œuvre de ces techniques est strictement encadrée par la mise en place d'une procédure de contrôle renforcée et la limitation des motifs d'intérêt public pour lesquels peut être autorisé le recueil de renseignements par les techniques spéciales prévues par la loi¹.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces techniques est réservée, dans un premier temps, aux services spécialisés de renseignement :



Source : *commission des finances (d'après l'article D1122-8-1 du code de la défense)*

Toutefois, la loi précise **qu'un décret en Conseil d'État doit désigner ceux des services autres que les services spécialisés de renseignement qui pourraient être également autorisés à recourir aux techniques.**

Aussi, **votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à ce que le Service central du renseignement territorial (SCRT) et la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) soient mentionnés dans ce décret.**

Votre rapporteur spécial veillera également au respect des engagements pris par le Gouvernement s'agissant :

- de **l'augmentation des quotas d'interceptions** du SCRT et de la DRPP ;
- du **renforcement de l'accès aux fichiers** du SCRT, qui devrait désormais pouvoir bénéficier d'un accès au fichier « traitement d'antécédents judiciaires » (TAJ) en mode judiciaire.

¹ Voir sur ce point les rapports n° 460 et n° 520 (2014-2015) de notre collègue Philippe Bas, faits au nom de la commission des lois.

DEUXIÈME PARTIE : UNE NOUVELLE ÉVOLUTION S'IMPOSE COMPTE TENU DE LA FRAGILITÉ DE LA SITUATION ACTUELLE

I. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DEMEURE TROP COMPLEXE POUR ÊTRE DURABLEMENT EFFICACE

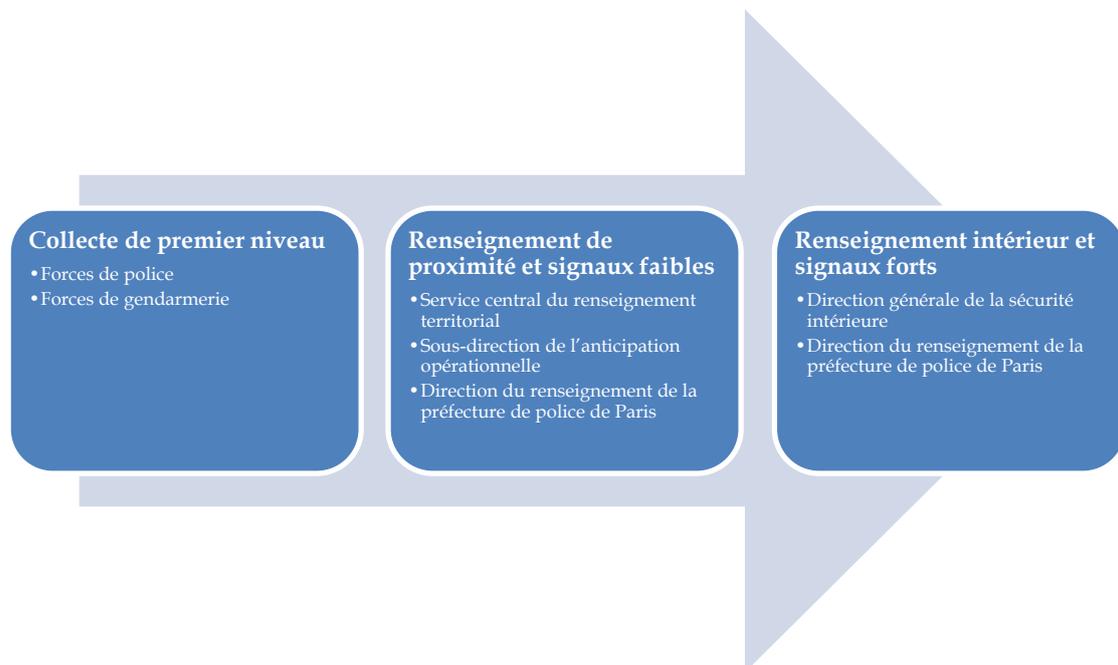
A. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE COORDINATION EST INSUFFISANT POUR PRÉVENIR LES RISQUES DE DÉPERDITION DES MOYENS ET DE CONFLIT D'ATTRIBUTION

1. Le renseignement intérieur français se singularise par la complexité de son organisation administrative, qui a paradoxalement été renforcée par certaines évolutions récentes

a) Les comparaisons internationales confirment l'éclatement de l'organisation administrative du renseignement intérieur français

À l'issue des réformes de 2008 et 2013, quatre services relevant du ministère de l'intérieur concourent désormais au renseignement :

L'architecture du renseignement intérieur



Source : commission des finances

Cette situation contraste avec celle de nos principaux voisins.

Au Royaume-Uni, parmi les trois services constitutifs de la communauté britannique du renseignement, seul le *British Security Service* (BSS), également connu sous le nom de MI5, est chargé du renseignement intérieur.

En Italie, depuis la réforme de 2007, seule l'Agence de renseignement et de sécurité interne (AISI) est compétente sur le territoire italien.

En Allemagne, parmi les trois services fédéraux de renseignement, seul l'Office fédéral pour la protection de la Constitution (BfV), qui dépend du ministère fédéral de l'intérieur, est chargé du renseignement intérieur. Au niveau régional, chaque Land institue néanmoins un service de renseignement indépendant, qui est subordonné au ministère régional de l'intérieur.

Aux États-Unis, le renseignement intérieur est éclaté entre seize agences fédérales. La coordination entre ces agences est effectuée par le *Director of National Intelligence*. La spécificité de l'organisation du renseignement intérieur américain est renforcée par la compétence judiciaire du FBI, qui s'étend à la répression de tous les crimes fédéraux.

À l'exception du cas très particulier des États-Unis, les comparaisons internationales permettent ainsi d'observer que l'architecture du renseignement intérieur français continue de se singulariser par son éclatement.

b) Paradoxalement, les évolutions récentes ont contribué à complexifier l'organisation administrative du renseignement intérieur

À l'encontre de l'objectif de la réforme 2008, plusieurs évolutions récentes ont complexifié l'architecture du renseignement intérieur.

Premièrement, non seulement les réformes de 2008 et 2013 ont maintenu la triple compétence fonctionnelle de la DRPP à Paris, mais son **périmètre d'intervention a également été étendu à la petite couronne par la réforme de la police d'agglomération de 2009.**

Deuxièmement, **la réforme de 2013 a abouti à la création de la SDAO au sein de la gendarmerie, alors même que l'on assiste à une hybridation croissante des forces de police et de gendarmerie au sein du renseignement territorial.** Ainsi, il a été décidé après les attentats de janvier 2015 que 150 gendarmes viendront renforcer les effectifs du renseignement territorial dans le cadre de la création d'antennes au sein des compagnies de gendarmerie et des brigades les plus confrontées aux phénomènes de radicalisation.

Troisièmement, la réforme de 2013 a abouti à octroyer une **compétence en matière de prévention du terrorisme** au renseignement

territorial, alors même que la réforme de 2008 visait à instaurer un monopole de la DGSI en la matière.

Cette triple évolution pose ainsi la question des risques :

- de **conflit** d'attribution positif et négatif entre les services ;
- de **déperdition** des moyens.

2. Le renforcement des dispositifs de coordination est opportun mais ne permet pas de répondre aux difficultés structurelles liées à cette organisation administrative

a) De nouveaux mécanismes de coordination ont été utilement mis en place afin de limiter les risques de conflit d'attribution positif et négatif entre les services

(1) La coordination interministérielle demeure principalement assurée par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)

Mise en place en 1984, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) assure la **coordination interministérielle de la lutte contre le terrorisme** en réunissant chaque semaine, sous la direction d'un haut fonctionnaire de la Police nationale, les correspondants de chacun des ministères appelés à contribuer à la lutte antiterroriste :

- **pour le ministère de l'intérieur** : la DGSI, la police nationale avec l'ensemble des directions et services concernés par la lutte anti-terroriste, la gendarmerie nationale avec la sous-direction de la police judiciaire ;

- **pour le ministère de la défense** : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction du renseignement militaire (DRM) et le centre de conduite des opérations aériennes ;

- **pour le ministère des finances** : la direction générale des douanes et droits indirects avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes (DNRED) ;

- **pour le ministère de la justice** : un observateur de la direction des affaires criminelles et des grâces ;

- **pour le ministère de l'écologie** : un fonctionnaire de la direction générale de l'aviation civile ;

- **un représentant du conseil national du renseignement (CNR)** assiste également à cette réunion hebdomadaire.

Toutefois, l'éclatement de l'architecture du renseignement intérieur et les failles révélées par « l'affaire Merah »¹ ont également conduit à **multiplier les dispositifs de coordination entre les services concourant au renseignement intérieur.**

(2) La mise en place de dispositifs de coordination entre les services concourant au renseignement intérieur s'est accélérée

(a) Entre la DGSJ et la DRPP

La prévention des risques de conflit d'attribution entre la DRPP et la DGSJ repose sur différents mécanismes :

- **la DGSJ bénéficie d'un droit d'évocation** en fonction du degré d'implication des cibles au sein d'un dossier déjà traité par ses services ;

- **un bureau de liaison** a été mis en place au sein de la DRPP, un officier de liaison de la DGSJ étant présent en permanence au siège de la DRPP ;

- **la DGSJ bénéficie d'un droit de communication** de l'ensemble des notes de contact issues du traitement des sources humaines, ainsi que de la liste des interceptions de sécurité dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents ;

- **des réunions thématiques** à caractère opérationnel sont régulièrement organisées.

(b) Entre la DGSJ et le SCRT

S'agissant des relations entre la DGSJ et le SCRT, la coordination repose sur les mécanismes suivants :

- **la DGSJ bénéficie d'un droit d'évocation des objectifs du SCRT** ;

- **un bureau central de liaison** a été mis en place en décembre 2012 au sein du SCRT : il est composé de cinq policiers de la DGSJ, dirigés par un commissaire ;

- **chaque zone de défense dispose d'un bureau zonal de liaison et de coordination**, afin d'assurer la coordination des deux services au plan territorial ;

- **des référents ont été désignés au niveau régional et départemental** (quinze référents régionaux et onze référents départementaux) ;

- **la DGSJ bénéficie d'un droit de communication** de l'ensemble des notes susceptibles d'intéresser ses agents ;

¹ Voir sur ce point le rapport de retour d'expérience sur la lutte anti-terroriste de l'Inspection générale de la police nationale :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000576.pdf>

- **des réunions régulières sont organisées** : au moins une fois par mois, les chefs de service se réunissent avec les référents, le représentant du bureau zonal de liaison et de coordination et tout agent concerné.

(c) Entre la DRPP et le SCRT

La coordination entre la DRPP et le SCRT s'effectue selon les modalités suivantes :

- **un bureau de liaison** a été mis en place au sein du SCRT en 2014 : composé de deux officiers de la DRPP, il est en relation permanente avec les deux officiers, rattachés au sous-directeur de l'information générale de la DRPP, chargés de la coordination de l'activité des services ;

- **une réunion mensuelle** associant les chefs des SDRT de grande couronne, un représentant du SCRT et la DRPP a été mise en place en 2014 ;

- **en cas d'urgence, le principe d'une transmission directe** des informations au département de la grande couronne ciblé par une action a été validé en 2014.

(d) Entre le SCRT et la SDAO

Enfin, l'articulation entre le SCRT et la SDAO repose sur différents mécanismes :

- **des échanges de personnels au plan central** : depuis 2014, un officier de gendarmerie est affecté comme adjoint au SCRT tandis qu'un commissaire de police est affecté comme adjoint à la SDAO ; un officier de police a également été affecté à la SDAO à l'été 2014 ;

- **une réunion hebdomadaire au plan territorial** a été mise en place entre les SDRT et les cellules renseignement des groupements de gendarmerie.

b) Ces mécanismes de coordination sont insuffisants pour garantir l'efficacité de l'organisation administrative actuelle

L'organisation administrative actuelle est confrontée à **trois faiblesses structurelles** pour lesquelles les dispositifs de coordination mis en place n'apportent pas réellement de solution.

Premièrement, **l'efficacité des mécanismes de coordination repose avant tout sur la « bonne volonté » des différents directeurs**. Si votre rapporteur a pu constater qu'il existe à l'heure actuelle une indéniable volonté de coopérer à la tête des différents services, plusieurs interlocuteurs ont souligné lors des auditions que rien ne permet de garantir qu'il en sera de même à l'avenir. À titre d'illustration, Bernard Squarcini soulignait récemment que seule l'arrivée en 2009 de Patrick Calvar à la tête de la DGSE, lui qui était numéro deux de la DCRI et ancien de la DST, avait véritablement permis de fluidifier les relations entre les deux services.

Auparavant, « *les structures de coordination existaient mais les agents des deux services continuaient à se regarder en chiens de faïence* »¹.

Deuxièmement, **la multiplication des dispositifs de coordination ne semble pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial**. Ainsi, le récent rapport de la commission sur le métier du renseignement du syndicat « Alliance Police nationale » mentionne de nombreux exemples témoignant d'une communication entre les services « *extrêmement tendue et difficile* » - notamment entre le renseignement territorial et la SDAO. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur a jugé nécessaire de rappeler le 17 avril dernier aux directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) la nécessité de « *décloisonner* » les services de police et de les « *faire travailler ensemble* » face à la menace terroriste, ajoutant qu'il serait « *très sévère* » envers « *ceux qui veulent garder des informations pour eux* »².

Troisièmement, l'architecture du renseignement intérieur est sous-optimale en ce que son éclatement nécessite **la mise en place d'une multiplicité de mécanismes de coordination qui peuvent apparaître comme coûteux en termes d'effectifs**, dans un contexte budgétaire contraint.

B. AFIN DE SURMONTER CES DIFFICULTÉS, L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE SIMPLIFIÉE

1. Regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de renforcer l'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur

a) Repositionner le SCRT, une première étape indispensable

Alors que le renseignement de proximité a fait l'objet de deux réformes en 2008 et 2013, son organisation ne semble pas stabilisée.

Le rattachement du SCRT à la sécurité publique constitue le principal problème de l'architecture actuelle.

Premièrement, les auditions menées par votre rapporteur spécial ont permis de confirmer que **les intérêts et les priorités des DDSP et du renseignement territorial sont souvent contradictoires**, comme l'ont mis en évidence différents rapports³. À titre d'exemple, plusieurs personnes entendues ont indiqué qu'il arrive parfois que le DDSP **filtre le contenu** des notes concernant les dérives urbaines et l'économie souterraine afin d'éviter

¹ Bernard Squarcini et Etienne Pellot, *Renseignement Français : Nouveaux Enjeux*, précité.

² <http://www.acteurspublics.com/2015/04/20/bernard-cazeneuve-demande-aux-services-de-police-de-changer-leurs-methodes-de-travail>

³ Voir notamment : Jean-Jacques Urvoas, « Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité », Note n°115 – Fondation Jean-Jaurès (2012) ; Rapport de la commission sur le métier du renseignement du syndicat « Alliance Police nationale » (2015).

de voir le bilan de son action contesté auprès de l'autorité préfectorale. Plus insidieusement, le rattachement à la sécurité publique peut également conduire à un phénomène d'autocensure des personnels du renseignement territorial sur certaines thématiques sensibles pour le DDSF.

Deuxièmement, le rattachement à la sécurité publique se traduit pour le renseignement territorial par une faible autonomie budgétaire et de recrutement. Sur le plan du recrutement, l'évolution de la menace et des compétences du renseignement territorial en matière de prévention des actes terroristes nécessite pourtant un recours accru aux personnels contractuels et une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines. Sur le plan budgétaire, ce manque d'autonomie se traduit notamment par un manque d'individualisation du budget du renseignement territorial. À titre d'illustration, il est aujourd'hui impossible de retracer les crédits affectés aux seuls SDRT, les crédits consacrés au renseignement territorial étant depuis 2008 intégrés dans les budgets alloués aux directions départementales de la sécurité publique.

Troisièmement, le rattachement à la sécurité publique a suscité une réaction de défiance au sein de la gendarmerie, ce qui a conduit à la création d'un service de renseignement spécifique en son sein. Alors que les réformes de 2008 et 2013 visaient à simplifier l'architecture du renseignement intérieur, elles ont ainsi abouti à la création d'un nouveau service, en plus des trois services déjà existants.

Cette situation est d'autant plus surprenante que l'ambition de faire du SCRT un laboratoire du rapprochement entre la police et la gendarmerie demeure, comme en témoigne l'annonce en 2015 de la mise en place d'antennes du renseignement territorial au sein même des compagnies de gendarmerie et les brigades les plus confrontées aux phénomènes de radicalisation.

Aussi, un rapprochement entre le SCRT et la SDAO pourrait être envisagé à moyen terme.

Dans cette perspective, une première possibilité serait de **fusionner la SDAO et le SCRT en contrepartie d'un rattachement de la nouvelle entité aux deux directeurs généraux** de la police et de la gendarmerie nationale.

Une alternative consisterait à **faire de la nouvelle entité une direction générale du ministère de l'intérieur.** Une telle évolution permettrait en effet d'accroître l'autonomie budgétaire et de recrutement du service, tout en prenant acte de la divergence des intérêts et des priorités des DDSF, des commandants de groupement et des agents du renseignement territorial. Au niveau local, les agents seraient dirigés indifféremment par un policier ou un gendarme chargé de transmettre directement les informations pertinentes à l'autorité préfectorale.

Si cette option était retenue, **il ne s'agirait en aucun cas de reconstituer la dualité entre la DST et la DCRG qui existait avant la réforme de 2008 :**

- **la DGSi demeurerait le « chef de file » du renseignement intérieur** et bénéficierait toujours à ce titre d'un « droit d'évocation » des cibles ;

- **la nouvelle répartition des compétences en matière de lutte anti-terroriste resterait inchangée** - le renseignement territorial étant uniquement chargée de la détection des « signaux faibles » de radicalisation - alors qu'il n'existait aucune répartition claire des compétences en la matière du temps de la DST et de la DCRG ;

- **la DGSi garderait le monopole sur la coopération internationale avec les services étrangers.**

b) Une telle réforme pourrait ouvrir la voie à une réflexion plus globale sur l'organisation du renseignement intérieur

La réorganisation du renseignement de proximité pourrait ouvrir la voie à une évolution de plus grande ampleur de l'architecture du renseignement intérieur visant à **achever l'évolution débutée en 1965 avec le transfert de la mission de contre-espionnage de la DRPP à la DST :**

- la mission de lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents pourrait être confiée à une direction zonale de la DGSi ;

- la mission d'information générale pourrait être confiée à une direction zonale de la nouvelle entité chargée du renseignement de proximité ;

- la mission de lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal pourrait être transférée à la DCPAF de grande couronne, dont la « *quasi-totalité des enquêtes* » débouche déjà sur le ressort de la préfecture de police de Paris¹.

Ainsi, cette évolution **ramènerait le nombre de services concourant au renseignement intérieur de quatre à deux.**

Elle permettrait surtout de **limiter les risques de conflit d'attribution** entre les services et de **déperdition des moyens** liés à la multiplication des structures de coordination et au chevauchement des compétences.

À plus long terme, il pourrait même être discuté de **l'opportunité d'instaurer un seul grand service de renseignement intérieur**, à l'image de ce qui existe chez nos principaux voisins. Il serait composé d'une direction du renseignement intérieur, qui reprendrait les compétences actuellement exercées par la DGSi, et d'une direction du renseignement de proximité, qui

¹ Source : réponses de la DRPP au questionnaire.

exercerait les compétences actuellement dévolues au SCRT et à la SDAO. Ce nouveau service se retrouverait ainsi sur un pied d'égalité avec la DGSE.

Recommandation n° 2 : regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le passage de quatre à deux services de renseignement intérieur.

2. Une clarification souhaitable du positionnement et des missions de l'UCLAT

a) Des missions élargies

Si la création de l'UCLAT en 1984 répondait à la nécessité de mieux coordonner l'action des différents ministères concourant à la lutte antiterroriste, **le périmètre de ses missions a été considérablement élargi.**

La principale mission de l'UCLAT est désormais **d'établir l'actualisation permanente de « l'état de la menace terroriste »** pour l'aide à la décision du ministre sur le niveau de sécurité nationale approprié.

Par ailleurs, elle assure la **coordination ministérielle de la lutte contre le terrorisme** en réunissant chaque semaine les correspondants de chacun des ministères concernés.

En outre, **l'UCLAT représente la DGPN dans la coopération internationale multilatérale.** À cet égard, elle participe aux travaux des différents organes européens et internationaux consacrés à la lutte contre le terrorisme (ex : Conseil de l'Union européenne, G8, Europol, etc.).

Plus récemment, **l'UCLAT a été chargée de la gestion du dispositif général de lutte contre la radicalisation** annoncé en avril 2014. En conséquence, un département de lutte contre la radicalisation a été mis en place au sein de l'UCLAT. Il comprend notamment le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation, qui **gère le numéro vert venant en aide aux proches des individus en cours de radicalisation.**

b) Un positionnement problématique

En première analyse, le rattachement de l'UCLAT à la DGPN semble contradictoire avec la nature interministérielle de ses missions, comme le soulignait récemment le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe¹.

¹ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, 2015, p. 159.

Plus fondamentalement, ce positionnement fragilise la mission de coordination de l'UCLAT. Ainsi, votre rapporteur spécial a pu constater lors de ses auditions que ce rattachement tend à transformer l'UCLAT en théâtre des rivalités entre les forces de police et de gendarmerie. À titre d'illustration, alors que la gendarmerie participe à l'alimentation d'un fichier permettant à l'UCLAT de centraliser certaines informations, l'impossibilité pour la SDAO d'accéder à ce fichier est vécue par certains gendarmes comme une conséquence du caractère « policier » de l'UCLAT.

Enfin, l'évolution du budget de l'UCLAT interroge sur la réalité du contrôle de la DGPN sur cette structure :

Évolution du budget de l'UCLAT depuis 2008

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget	0,477	0,384	0,313	0,3	0,297	0,287	0,265	0,231

Source : commission des finances (d'après les réponses de l'UCLAT au questionnaire)

Ainsi, le budget de l'UCLAT a baissé de 51,6 % entre 2008 et 2015.

D'après les réponses de l'UCLAT au questionnaire, cette baisse a été rendue possible par une réduction significative de ses dépenses de fonctionnement courant : baisse des missions à l'étranger, des dépenses de représentation et du parc automobile.

Toutefois, l'ampleur et la rapidité de cette baisse posent la question de la **réalité du contrôle de l'autorité de tutelle.**

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre rapporteur spécial suggère de clarifier le positionnement de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).**

Deux options pourraient être envisagées :

- **rattacher l'UCLAT directement au ministre de l'intérieur**, afin de renforcer son autonomie par rapport à la direction générale de la police nationale ;

- **transformer l'UCLAT en formation spécialisée du conseil national du renseignement**, afin de prendre pleinement en compte sa dimension interministérielle et d'éviter la multiplication des structures de coordination.

Sur ce point, l'évolution du dispositif de coordination du ministère de l'intérieur annoncée par Bernard Cazeneuve le 30 juin 2015 témoigne d'une **prise de conscience des limites inhérentes au dispositif actuel**, avec

la création d'un état-major opérationnel de prévention du terrorisme rattaché directement au cabinet du ministre de l'intérieur.

Votre rapporteur spécial **s'interroge toutefois sur l'articulation de cette nouvelle structure avec l'UCLAT et sera particulièrement attentif à ce que sa mise en place ne se traduise pas une fois encore par une complexification de l'architecture du renseignement intérieur.**

Recommandation n° 3 : clarifier le positionnement de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) afin de tenir compte de l'évolution de ses missions et de la création d'un état-major de prévention du terrorisme.

II. LE RENFORCEMENT CAPACITAIRE EN COURS DOIT ÊTRE CORRECTEMENT CIBLÉ ET ACCOMPAGNÉ D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION

A. LE RENFORCEMENT EN COURS DES MOYENS CONSACRÉS AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE CORRECTEMENT CIBLÉ POUR ÊTRE EFFICACE

1. Une priorité devrait être donnée au renforcement des effectifs du renseignement territorial

Le constat de la faiblesse des moyens humains du renseignement territorial est ancien : dès 2011, la Cour des comptes notait ainsi que la charge de travail des SDIG en matière de renseignement représentait *« environ 90 % de celles des anciennes DDRG »*¹, alors même que l'information générale n'a conservé en 2008 que de 45 % des effectifs des RG.

L'organisation du SCRT permet ainsi de donner un bon aperçu du **champ particulièrement large de ses attributions** :

¹ Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique*, 2011, p. 170.

Organisation administrative du Service central du renseignement territorial (SCRT)



Source : commission des finances (d'après l'arrêté du 9 mai 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique)

En dépit du renforcement progressif des effectifs du SCRT depuis 2009, **ses personnels ne représentaient à la veille des attentats de janvier que 60 % des effectifs des RG avant la réforme de 2008 :**

Évolution comparée des effectifs du Service central du renseignement territorial (SCRT)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs au 31 décembre	1564	1728	1868	1944	1885	1847	1980
Évolution		+ 10,5 %	+ 8,1 %	+ 4,1 %	- 3 %	- 2,1 %	+ 7,2 %

Source : commission des finances (d'après les réponses du SCRT au questionnaire)

Dans le cadre de ses déplacements et de ses entretiens, **votre rapporteur spécial a pu observer que ce manque de moyens humains se traduit par des difficultés opérationnelles importantes dans certains départements**, alors même que les personnels du renseignement territorial sont désormais en première ligne pour détecter les « signaux faibles » de radicalisation.

À titre d'exemple, votre rapporteur spécial a constaté lors de ses déplacements que le manque d'effectifs ne permet pas toujours aux agents du SDRT d'exploiter des sources humaines pour obtenir certains renseignements en « milieu fermé ». En effet, dans certains SDRT, tous les agents sont affectés sur des activités en « milieu ouvert ». Ces activités impliquant généralement une présence sur la voie publique de nature à les compromettre, il est alors particulièrement difficile pour les agents de réaliser en parallèle des missions relevant du « milieu fermé ».

Il est important de noter qu'il ne s'agit pas de cas isolés : au 31 décembre 2014, les effectifs du SDRT demeuraient inférieurs à dix dans vingt-six départements¹.

Il existe ainsi de nombreux départements dans lesquels le SDRT n'a pas atteint une « taille critique » lui permettant d'assurer correctement l'ensemble de ses missions et de spécialiser certains agents sur les activités relevant du milieu « fermé ».

En conséquence, il apparaît aujourd'hui indispensable que le renforcement des effectifs annoncé soit davantage ciblé sur le renseignement territorial, qui doit constituer la principale priorité budgétaire au cours des prochains exercices.

Recommandation n° 4 : donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial, qui reste le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

2. La capacité opérationnelle des services concourant au renseignement intérieur doit être garantie

Si votre rapporteur spécial se félicite du renforcement annoncé des effectifs des services concourant au renseignement intérieur, **une inquiétude demeure s'agissant de l'évolution des moyens mis à la disposition des personnels.**

Certes, le plan de renforcement de la lutte contre le terrorisme annoncé en janvier 2015 prévoit également **233 millions d'euros**

¹ Source : réponses du SCRT au questionnaire.

supplémentaires de crédits d'investissement, d'équipement et de fonctionnement pour le ministère de l'intérieur entre 2015 et 2017.

Il est toutefois difficile de savoir quelle fraction de ces moyens supplémentaires sera consacrée au renforcement du budget hors titre 2 des services concourant au renseignement intérieur, une partie de ces crédits devant notamment servir au renforcement de la sécurité des policiers municipaux et à l'achat d'armements et d'équipements plus adaptés.

Or, les données disponibles¹ indiquent que la part des dépenses de personnel a atteint un niveau critique (97 %) tant à la DRPP qu'au SCRT² :

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses entre 2013 et 2014

(en millions d'euros)

		2013	2014
DRPP	Titre 2	61,16	61,84
	Hors titre 2	1,85	1,75
	Titre 2 / Total	97,1 %	97,2 %
SCRT	Titre 2	115,67	119,34
	Hors titre 2	4,28	4,01
	Titre 2 / Total	96,4 %	96,7 %

Source : commission des finances (d'après les réponses du SCRT et de la DRPP au questionnaire)

Ce déséquilibre se traduit déjà par des difficultés opérationnelles importantes. À titre d'exemple, votre rapporteur spécial a pu constater à l'occasion d'un déplacement dans un département que :

- le service départemental du renseignement territorial (SDRT) ne disposait que **d'un seul poste internet pour treize agents** ;
- **aucune interception de sécurité ne pouvait être effectuée** par le service car la station la plus proche était trop éloignée du service ;
- les agents **travaillaient dans un unique open space**, ce qui rendait très difficile l'exploitation des sources humaines en « milieu fermé » et posait problème pour certaines enquêtes administratives (ex : entretien préalable à une naturalisation) ;
- l'enveloppe à la disposition du SDRT pour la rémunération des sources était si faible que **les agents étaient régulièrement obligés de régler eux-mêmes certaines dépenses** inhérentes au travail des sources.

¹ S'agissant de la DGSI, le niveau et l'évolution des crédits sont protégés par le secret de la défense nationale.

² Les systèmes d'information financière existants ne permettant pas de restituer les crédits affectés aux seuls SDIG, une évaluation a été réalisée par les services à partir des effectifs en affectation opérationnelle dans les SDRT et le coût moyen d'un ETPT.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la croissance des dépenses de personnel au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'est généralement traduite par une éviction des dépenses d'investissement et de fonctionnement, comme le déplore régulièrement votre commission à l'occasion de l'examen de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes¹ :

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006 au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »

(en millions d'euros)

	2006	2014	Taux de variation moyen	Évolution 2006 / 2014
Titre 2	12 685	15 427,62	2,7 %	21,6 %
Hors titre 2	2 641	2 116,18	- 2,5 %	- 19,9 %
Titre 2 / Total	82,8 %	87,9 %		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En conséquence, votre rapporteur spécial tient à rappeler la **nécessité d'assurer un équilibre** entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de garantir la capacité opérationnelle des services.

Recommandation n° 5 : assurer un équilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de garantir la capacité opérationnelle des services.

3. Les implantations territoriales devraient être adaptées à l'évolution de la menace

Le renforcement annoncé des effectifs des services concourant au renseignement intérieur **ne doit pas conduire à différer l'ajustement des implantations territoriales des services à l'évolution de la menace.**

Les informations transmises à votre rapporteur spécial dans le cadre des différentes auditions témoignent en effet **des marges de progrès qui subsistent en la matière.** Comme le rappelle la délégation parlementaire au renseignement, il devient notamment « *impérieux d'adapter l'implantation*

¹ Voir par exemple les observations de votre rapporteur spécial dans le cadre du rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 : <http://www.senat.fr/rap/l14-604-2/l14-604-21.pdf> (p. 402).

territoriale de la DGSI, issue de choix parfois contestables lors de la réforme de 2008 »¹.

Votre rapporteur spécial tient néanmoins à souligner que certaines structures - notamment l'UCLAT - ont déjà réalisé des efforts importants sur ce point.

Recommandation n° 6 : réexaminer la pertinence des implantations territoriales des différents services concourant au renseignement intérieur afin de tenir compte de l'évolution de la menace.

B. CE RENFORCEMENT NE PEUT ÊTRE SOUTENABLE QUE S'IL EST ACCOMPAGNÉ D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION

1. Des contraintes ont traditionnellement freiné la productivité des services concourant au renseignement intérieur

L'efficacité des services de renseignement **dépend autant du niveau de leurs effectifs que de leur capacité à attirer et à fidéliser les personnels à la pointe des connaissances utiles** à l'accomplissement de leurs missions.

Sur ce point, les comparaisons internationales mettent en évidence la **singularité du modèle français**, dont l'efficacité est remise en cause.

Dans une étude récente, Sébastien-Yves Laurent montre ainsi **le contraste entre les approches américaine et française du recrutement et de la formation des cadres du renseignement**².

Aux États-Unis, le recrutement des analystes est principalement réalisé au sein des universités, dont les programmes spécialisés sont abondamment financés par les services de renseignement. La préparation d'un doctorat est valorisée et les cadres des services sont encouragés à compléter leur formation universitaire au cours de leur carrière.

À l'inverse, le recrutement se fonde traditionnellement en France sur un « paradigme réaliste (...) éloigné, sinon récusant les savoirs enseignés à l'Université, reposant a contrario sur l'expérience du terrain, la connaissance du dossier, l'intuition ou la familiarité avec une zone ou une région »³. **Le recrutement se fait essentiellement par le biais de concours administratifs** (commissaire et officier de police notamment) dont les épreuves sont fondées comme dans les administrations classiques sur les

¹ Rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 110.

² Sébastien-Yves Laurent, « Plaidoyer pour un tournant analytique du renseignement et de la prospective », Revue Défense Nationale, décembre 2014, n° 775.

³ Sébastien-Yves Laurent, « Plaidoyer pour un tournant analytique du renseignement et de la prospective », précité, p. 17.

sciences « *camérales* » (économie, droit public), pourtant éloignées des exigences propres au renseignement. Au cours de leur carrière, **le lien des analystes avec le monde universitaire est faible, voire inexistant**. Au sein même du monde du renseignement, les échanges sont rares, chaque service disposant de sa **propre instance de formation en interne**.

Les faiblesses de ce modèle français de recrutement et de formation en matière de renseignement sont bien connues : les concours administratifs existants ne permettent pas de recruter les profils à la pointe des connaissances utiles, alors même la formation continue est peu développée et que le recrutement des contractuels est freiné sur le plan juridique et financier.

Aussi, **plusieurs préconisations visant à faire évoluer ce modèle ont été formulées dès 2008 dans le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**, qui recommandait notamment de¹ :

- faciliter le recrutement de **contractuels** ;
- recruter non seulement dans les filières spécialisées ou techniques de la fonction publique, mais également dans les **grandes écoles** et les **universités** ;
- **mutualiser** les enseignements et définir des normes communes de gestion des carrières.

Dans son rapport remis en 2008 au Président de la République et au Premier ministre, la mission présidée par Alain Bauer préconisait également **un rapprochement entre les universités, les grandes écoles et le monde du renseignement**².

2. La mise en place d'une stratégie adaptée en matière de formation et de recrutement doit être accélérée

Les réformes de 2008 et 2013 ont indiscutablement permis de faire évoluer les modalités de recrutement de la DGSI, en comparaison avec celles qui prévalaient du temps de la DST et de la DCRG :

- **le recrutement de contractuels s'est développé** : sur les 432 créations de poste prévues par le plan quinquennal 2014-2018 de développement de la DGSI, 60 % concernent des contractuels³ ;
- **une politique salariale cohérente avec le secteur privé** a été mise en place, à l'image de ce qui existait déjà à la DGSE ;

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008, p. 248.

² Rapport de la mission "Décélérer-Étudier-Former : une voie nouvelle pour la recherche stratégique" présidée par Alain Bauer et remis le 20 mars 2008, p. 31 et suivantes.

³ Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 96.

- **la mobilité a été encouragée** au sein des services spécialisés formant la communauté française du renseignement ;

- **une voie d'accès pour les administrateurs civils** issus de l'École nationale d'administration (ENA) a été mise en place.

Si des progrès ont été réalisés sur ces différents points, force est de constater que **le recrutement demeure insuffisamment ouvert et les outils de formation trop cloisonnés**, ce qui freine la productivité des services de renseignement français.

a) L'évolution du recrutement demeure un impératif

S'agissant de la DGSI, les marges de manœuvre offertes par la transformation de la DCRI en direction générale demeurent insuffisamment exploitées.

Concernant les contractuels, des contraintes continuent ainsi de peser sur la politique de recrutement de la DGSI. À titre d'illustration, lors de l'élaboration du plan de développement de la DGSI, la part des agents contractuels au sein des effectifs cibles a été plafonnée à 15 % afin de « garantir l'identité policière du service »¹.

Cette contrainte pourrait en partie expliquer le changement de stratégie de la DGSI dans le recrutement de ses effectifs. Alors que sur les 432 créations de poste prévues par le plan quinquennal 2014-2018 de développement de la DGSI, 60 % concernent des contractuels², le ministère de l'intérieur a indiqué que sur les 400 ETP recrutés en 2015 sur le programme « Police nationale », seulement 26 devraient concerner des contractuels – dont 8 au SCRT.

Aussi, votre rapporteur spécial suggère de **remettre en cause ce plafonnement de la part des agents contractuels, qui n'a pas lieu d'être.** À titre de comparaison, le pourcentage de contractuels atteint 23 % au sein de la DGSE³.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette que les analystes demeurent à l'écart du mouvement de recrutement de contractuels. En effet, l'ouverture de la DGSI aux contractuels s'est principalement traduite par le recrutement de linguistes et d'informaticiens, alors même que les grandes écoles et les universités possèdent des programmes adaptés en matière de formation initiale des analystes⁴.

¹ Source : réponses de la DGSI au questionnaire.

² Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 96.

³ Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 92.

⁴ Voir sur ce point : Sébastien-Yves Laurent, « Plaidoyer pour un tournant analytique du renseignement et de la prospective », précité, p. 18.

Enfin, la question de l'évolution du recrutement par le biais de concours administratifs fondés sur les sciences camérales demeure.

S'agissant des autres services concourant au renseignement intérieur, les évolutions sont faibles voire inexistantes, en raison notamment de l'organisation administrative actuelle.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, il a ainsi été particulièrement difficile pour le SCRT d'obtenir le recrutement de contractuels, qui a finalement été accepté après les attentats de janvier. En 2015, le SCRT devrait ainsi recruter huit contractuels.

En outre, le rattachement à la sécurité publique est également problématique car il se traduit par une diminution du nombre de commissaires et officiers au profit des gardiens de la paix, dans le cadre de la démarche globale de déflation de ces corps.

Le problème se pose de manière semblable à la DRPP, qui dépend de la politique de recrutement globale de la préfecture de police et bénéficie donc, au prorata de ses effectifs, des demandes de postes.

Par ailleurs, la DRPP n'a pour l'instant pas émis le souhait de pouvoir bénéficier d'apports extérieurs.

Pour ces services, votre rapporteur spécial recommande de mobiliser les marges de manœuvre existantes afin d'ouvrir le recrutement, tout en étant pleinement conscient qu'une évolution de plus grande ampleur nécessitera certainement, comme indiqué précédemment, une adaptation de l'organisation administrative du renseignement intérieur.

Recommandation n° 7 : alléger les contraintes pesant sur le recrutement et définir une stratégie adaptée afin d'attirer au sein des services les profils à la pointe des connaissances utiles.

b) Les outils de formation pourraient être rénovés et mutualisés

En matière de formation, l'offre des différents services demeure marquée par son éclatement :

- **s'agissant de la DGSI**, une structure relevant du service de l'administration générale est chargée de la formation spécifique de l'ensemble des personnels ;

- **s'agissant de la DRPP**, la formation des personnels est partagée entre trois structures : la délégation au recrutement et à la formation de la police nationale (DRF) Paris - Île-de-France, la sous-direction de la formation de la direction des ressources humaines de la préfecture de police et la structure de formation interne de la DRPP pour les formations les plus opérationnelles ;

- **s'agissant du SCRT**, une cellule spécialisée au sein de la division de la formation de la DCSP est chargée de la mise en œuvre du nouveau plan de formation, qui repose notamment sur un stage d'intégration obligatoire de trois semaines et des stages thématiques ;

- **s'agissant de la SDAO**, les formations sont dispensées par le Centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO).

Votre rapporteur spécial tient néanmoins à **saluer les premiers efforts de mutualisation qui ont été amorcés** :

- **la formation des agents du renseignement territorial**, qu'ils soient policiers ou gendarmes, est désormais **commune** ;

- dans le cadre du protocole signé le 24 février 2015 entre la DGGN et la DPSD, **la gendarmerie a proposé d'ouvrir le stage « sources ouvertes Internet »** dispensé au CNFRO aux services qui en feraient la demande ;

- le SCRT a obtenu de **pouvoir bénéficier de certaines formations de l'Académie du renseignement**, théoriquement réservées aux services spécialisés de renseignement.

Parce qu'ils favorisent les échanges de bonnes pratiques et contribuent à la réduction de la dépense publique, **ces efforts de mutualisation doivent impérativement être amplifiés**.

À terme, un **tronc commun de formation initiale et continue** pourrait être mis en place tant pour le renseignement intérieur (DGSI, DRPP) que pour le renseignement de proximité (DRPP, SCRT et SDAO).

Au-delà de la question de la mutualisation des formations entre les services, **il apparaît regrettable que les liens avec le monde universitaire demeurent aussi faibles**. Sur ce point, votre rapporteur spécial rappelle qu'il ne peut être considéré que le développement d'une relation avec le monde universitaire relève exclusivement de la mission de l'Académie du renseignement.

À ce titre, votre rapporteur suivra avec attention le **travail de réflexion en cours à la gendarmerie nationale sur l'ouverture à des formations qualifiantes** auprès d'universités et d'instituts spécialisés.

<p>Recommandation n° 8 : en matière de formation, renforcer les efforts de mutualisation et accélérer le rapprochement avec le monde universitaire afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de réaliser des économies d'échelle.</p>
--

TROISIÈME PARTIE : DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'ACCROISSEMENT DES ENJEUX BUDGÉTAIRES LIÉS AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR, L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DOIT ÊTRE GARANTIE

I. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR DOIT ÊTRE RÉNOVÉE

A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RETENUE POUR LE RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR AFFAIBLIT LES MOYENS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DES PARLEMENTAIRES

1. Les crédits consacrés au renseignement par le ministère de l'intérieur ne sont pas clairement identifiés au sein de la mission « Sécurités »

L'effectivité du suivi et du contrôle parlementaire des crédits consacrés au renseignement intérieur est limitée par **l'architecture budgétaire retenue pour la mission « Sécurités », dont la lisibilité est anormalement faible.**

Ainsi, au sein du projet annuel de performance (PAP), **les crédits du programme « Police nationale » consacrés aux différents services concourant au renseignement intérieur ne sont pas identifiables.** En effet, ils ne sont pas regroupés au sein d'une action ou d'une sous-action dédiée mais « noyés » principalement au sein de l'action n° 1 « Ordre public et protection de la souveraineté », dont les crédits de paiement atteignaient 1,145 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015¹.

Contrairement à ce qu'avaient pu espérer certains observateurs², **la transformation de la DCRI en DGSI n'a donné lieu à aucun ajustement de l'architecture budgétaire du renseignement intérieur.** Sur ce point, les services ont simplement indiqué à votre rapporteur que « *l'activité des services de renseignement est reconstituée au sein de l'action n° 1 : 'ordre public et protection de la souveraineté'* » et qu'il « *n'est pas envisagé de créer une action LOLF 'renseignement'* »³.

¹ PAP de la mission « Sécurités » annexé au PLF 2015.

² Cf. *Sebastien-Yves Laurent, « Pour une véritable politique publique du renseignement », rapport publié par l'Institut Montaigne, 2014, page 55.*

³ Source : réponses au questionnaire.

2. En comparaison, les crédits consacrés au renseignement par le ministère de la défense sont identifiés avec un degré de précision bien supérieur

Comme le rappelle Philippe Rousselot, conseiller maître à la Cour des comptes, « *ce mutisme budgétaire tranche avec la qualité de l'information obtenue pour le renseignement extérieur financé par le ministère de la défense* »¹.

En effet, **les budgets des trois services de renseignement du ministère de la défense** relevant de la « communauté française du renseignement » au sens du décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 sont **clairement identifiés** au sein de la mission « Défense » :

L'architecture budgétaire des services de renseignement relevant du ministère de la défense

	Programme	Action	Sous-action
DGSE	Hors titre 2 : programme 144	« Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »	« Renseignement extérieur »
	Titre 2 : programme 212	« Personnel travaillant pour le programme 'Environnement et prospective de la politique de défense' »	« Renseignement extérieur »
DPSD	Hors titre 2 : programme 144	« Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »	« Renseignement de sécurité et de défense »
	Titre 2 : programme 212	« Personnel travaillant pour le programme 'Environnement et prospective de la politique de défense' »	« Renseignement de sécurité et de défense »

¹ Philippe Rousselot, « *Quel budget pour les services ?* », *Le renseignement dans tous ses états, L'ENA hors les murs*, n° 442, juin 2014, page 2.

DRM	Hors titre 2 : programme 178	« Planification des moyens et conduite des opérations »	« Renseignement d'intérêt militaire »
	Titre 2 : programme 212	« Personnel travaillant pour le programme 'Préparation et emploi des forces' »	« Renseignement d'intérêt militaire »

Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, pour chaque exercice budgétaire, **il est possible d'identifier** :

- l'évolution et la ventilation par titre des **crédits** de paiement et des autorisations d'engagement des différents services, hors fonds spéciaux ;
- le **plafond d'emplois** des différents services.

À titre d'illustration, le projet annuel de performance de la mission « Défense » permet de connaître le budget de la DGSE, qui est clairement identifié au sein de l'action n° 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme 144. Ainsi, le budget alloué à la DGSE dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, hors reports ou abondements ministériels, s'élève, hors titre 2, à 237,26 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 224,26 millions d'euros de crédits de paiement¹. S'agissant des dépenses de personnel (titre 2) et du plafond d'emplois de la DGSE, les données sont présentées au sein du programme 212.

B. AFIN DE REMÉDIER À CES DIFFICULTÉS, L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DU RENSEIGNEMENT POURRAIT ÊTRE RÉNOVÉE

1. À court-terme, présenter au sein d'une action dédiée les crédits attribués aux différents services contribuant au renseignement intérieur lorsque l'organisation administrative le permet

À court-terme, votre rapporteur spécial estime nécessaire de **renforcer la lisibilité de l'architecture du renseignement intérieur, tout en prenant en compte les contraintes liées à l'architecture administrative actuelle.**

Comme le rappelle Philippe Rousselot, conseiller maître à la Cour des comptes, « la principale lacune du dispositif budgétaire est le silence qui entoure le budget de la DCRI/DGSI »². Aussi, il pourrait être décidé **d'identifier**

¹ Source : PAP de la mission « Défense » annexé au projet de loi de finances pour 2016.

² Philippe Rousselot, « Quel budget pour les services ? », *Le renseignement dans tous ses états, L'ENA hors les murs*, n° 442, juin 2014, page 2.

les crédits de la DGSi au sein d'une action dédiée, à l'image de ce qui existe déjà au sein de la mission « Défense ». Il semble en effet indispensable que le renforcement des moyens de la DGSi s'accompagne d'un effort de transparence au moins équivalent à celui des autres services spécialisés de renseignement.

Les crédits de la composante « renseignement » de la DRPP, qui figurent déjà dans le rapport annuel exhaustif des crédits consacrés au renseignement¹, pourraient également être identifiés au sein de cette action, qui serait donc composée de deux sous-actions.

Du fait de l'organisation administrative actuelle, un tel aménagement semble néanmoins trop complexe à mettre en place pour les services concourant au renseignement de proximité (SDAO et SCRT). À titre d'exemple, depuis 2008, les crédits consacrés au renseignement territorial sont intégrés dans les budgets alloués aux directions départementales de la sécurité publique. Par conséquent, *« les systèmes d'information financière existants ne permettent pas de restituer les crédits affectés aux seuls SDIT/SDRT »*. Sur ce point, les données communiquées à votre rapporteur spécial reposent ainsi sur une simple évaluation *« réalisée à partir des effectifs en affectation opérationnelle dans les SDRT et du coût moyen d'un équivalent temps plein annuel travaillé »*². **Pour ces services, tout effort de transparence en matière budgétaire suppose donc, au préalable, une adaptation de l'organisation administrative.**

Par ailleurs, cet aménagement serait insuffisant pour permettre aux parlementaires d'exercer pleinement leur pouvoir d'amendement.

- 2. À moyen terme, regrouper les crédits du ministère de l'intérieur consacrés au renseignement intérieur au sein d'un programme dédié afin de permettre aux parlementaires d'exercer pleinement leur droit d'amendement**

La réorganisation administrative suggérée par votre rapporteur spécial pourrait permettre une reconfiguration plus globale de l'architecture budgétaire du renseignement intérieur afin non seulement de renforcer la lisibilité de cette politique publique mais également de permettre aux parlementaires d'exercer pleinement leur droit d'amendement³.

À cet effet, il serait opportun, à moyen terme, de regrouper les crédits du ministère de l'intérieur consacrés au renseignement au sein d'un programme dédié. Compte tenu du rôle de « chef de file » assuré par la

¹ Rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 17.

² Source : réponses du SCRT au questionnaire.

³ L'article 47 de la LOLF ouvre la faculté pour les parlementaires de modifier par amendement, au sein d'une même mission, le montant et la répartition des crédits affectés à chaque programme, sous réserve de ne pas augmenter le solde de la mission.

DGSI en la matière, le directeur de la DGSI pourrait être choisi comme responsable de programme.

Le volet « performance » du programme serait néanmoins adapté aux spécificités de cette politique publique, afin d'éviter la mise en place d'indicateurs élaborés à partir d'informations couvertes par le secret de la défense nationale.

À titre d'exemple, au sein de la mission « Défense », la performance de la DPSD est actuellement mesurée à partir de deux indicateurs :

- le taux d'avis d'habilitation émis dans les délais prescrits ;
- le taux des sites inspectés dans les délais prescrits¹.

S'agissant du renseignement intérieur, la performance des services dans certains domaines tels que la gestion des ressources humaines et la formation pourrait utilement être mesurée à l'aide d'indicateurs.

Recommandation n° 9 : rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur afin de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'amendement des parlementaires.

II. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ÉCLATÉ, AU DÉTRIMENT DE SA DIMENSION BUDGÉTAIRE

A. LES POUVOIRS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES COMMISSIONS DES FINANCES AU TITRE DE LA LOLF

1. Le rôle et les pouvoirs des rapporteurs spéciaux

Compte tenu de l'éclatement actuel de l'architecture budgétaire de la politique publique « renseignement », **cinq rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat suivent et contrôlent les crédits des services de renseignement** au titre de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

¹ Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2015.

Rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat qui suivent et contrôlent les crédits des services de renseignement

Rapporteur spécial (PLF 2015)	Mission au sens de la LOLF	Services de renseignement
Dominique de Legge	Défense	DGSE / DPSD / DRM
Philippe Dominati	Sécurités (programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »)	DGSI / DRPP / SCRT / SDAO
Thierry Carcenac Michel Bouvard	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	DNRED / TRACFIN
Michel Canevet	Direction de l'action du Gouvernement	Fonds spéciaux

Source : *commission des finances*

À cet effet, les rapporteurs spéciaux disposent de pouvoirs théoriquement étendus. En particulier, ils peuvent procéder aux investigations sur pièces et sur place qu'ils jugent utiles et obtenir tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent.

2. Des pouvoirs limités par la protection du secret de la défense nationale

Ces pouvoirs sont toutefois limités par l'article 57 précité, qui **exclut expressément du champ de ce droit de communication les éléments relatifs aux « sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ».**

Au-delà de cette absence de droit de communication, **le Gouvernement ne peut légalement communiquer aux rapporteurs spéciaux les éléments couverts par le secret de la défense nationale de son choix.**

En effet, certaines informations font l'objet de mesures de classification restreignant leur diffusion (art. 413-9 du code pénal). Afin de protéger ces informations, le code pénal prévoit un ensemble de sanctions pour les personnes ayant porté atteinte au secret de la défense nationale (art. 413-10, 413-11 et 413-12 du code pénal). À défaut d'une dérogation prévue par la loi, une habilitation est nécessaire pour accéder à des informations classifiées. Le respect du principe de séparation des pouvoirs excluant de soumettre les parlementaires à une procédure d'habilitation, **seule une dérogation de nature législative pourrait permettre aux**

rapporteurs spéciaux d'accéder à certaines informations classifiées transmises de façon discrétionnaire par l'exécutif.

Or aucun texte ne prévoit actuellement une telle dérogation.

Le renseignement étant par nature un domaine de l'action publique faisant l'objet de nombreuses mesures de classification, **les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions des finances sont donc limités pour exercer un contrôle effectif de l'action du Gouvernement en la matière.**

B. LE RENFORCEMENT DU RÔLE ET DES POUVOIRS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT (DPR) EN MATIÈRE DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

Une **délégation parlementaire au renseignement (DPR)**, commune au Sénat et à l'Assemblée nationale, a été instituée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007. Cette délégation exerce, **à titre principal**, le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine.

À cet effet, **les membres de la délégation sont autorisés *ès qualités* à connaître des informations ou des éléments d'appréciation couverts par le secret de la défense nationale**, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement. De ce fait, les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la DPR doivent être habilités.

S'agissant du contrôle budgétaire, le rôle de la DPR en la matière a été récemment renforcé par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

Ainsi, **la commission de vérification des fonds spéciaux a été absorbée par la DPR**, dont elle constitue désormais une formation spécialisée¹.

Toutefois, **la participation de la Cour des comptes aux travaux de la commission de vérification des fonds spéciaux n'est plus prévue** depuis l'absorption de cette dernière par la délégation.

Par ailleurs, la délégation est désormais destinataire **d'un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement.**

D'après le rapport d'activité de la délégation pour l'année 2014, le document présente les **crédits de paiements dévolus tant à la communauté**

¹ Article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

française du renseignement qu'aux administrations « concourant au renseignement »¹ :

Administrations relevant du rapport de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement

Services spécialisés de renseignement	Administrations concourant au renseignement
DGSE	Direction générale pour l'armement
DGSI	État-major des armés
DNRED	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
DPSD	
DRM	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère des finances et des comptes publics
TRACFIN	
Académie du renseignement	Groupement interministériel de contrôle
Coordination nationale du renseignement	Composante « renseignement » de la DRPP

Source : commission des finances (d'après le rapport annuel de la DPR pour l'année 2014)

Dans ce contexte, **une plus grande complémentarité des travaux de la DPR et des commissions chargées des finances pourrait être recherchée** afin de renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement.

Vers une plus grande complémentarité des travaux de la DPR et des commissions chargées des finances ?

Lors de l'examen du projet de loi relatif au renseignement, un amendement a été adopté en séance publique, à l'initiative de la présidente et du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, avec l'avis favorable de la commission saisie au fond, afin de **permettre explicitement au Gouvernement, s'il le décide et sans qu'il y soit en aucune façon tenu, de transmettre des informations protégées par le secret de la défense nationale aux présidents, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux** qui suivent et contrôlent les crédits des services de renseignement.

Comme l'a rappelé notre collègue Philippe Bas, rapporteur du texte : « *il ne s'agit pas de permettre à la commission des finances d'imposer au Gouvernement la transmission de documents classifiés. Simplement, si celui-ci souhaite transmettre de tels documents, il faut qu'il puisse le faire sans que ses fonctionnaires enfreignent les règles* » relatives à la protection du secret de la défense nationale².

¹ Rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 17.

² Séance du 4 juin 2015 :

http://www.senat.fr/seances/s201506/s20150604/s20150604020.html#amd_2014_461_165_rect_1

Si cet amendement n'a finalement pas été retenu par la commission mixte paritaire, le **Gouvernement a également évoqué au cours de ce débat la possibilité que la délégation s'attache les compétences de parlementaires appartenant aux commissions chargées des finances, compte tenu du renforcement récent du rôle de cette délégation en matière de contrôle budgétaire.**

Ainsi, lors de la séance du 4 juin 2015, la garde des sceaux a indiqué qu'il serait « *souhaitable que la délégation s'attache les compétences de parlementaires appartenant éventuellement à votre commission (des finances)* ».

Si le droit actuel permet déjà aux présidents des assemblées de désigner au sein de la délégation des membres issus des commissions des finances, la présence systématique de membres issus des commissions chargées des finances au sein de la DPR n'est pour l'instant pas prévue au niveau législatif.

Recommandation n° 10 : renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement afin de tenir compte de l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – En janvier 2015, notre pays a été une nouvelle fois touché par le fléau du terrorisme.

À la suite de ces événements dramatiques, notre commission a décidé de me confier une mission de contrôle sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

J'ai fait le choix d'ordonner ce contrôle budgétaire autour de deux grandes questions. Les services ont-ils les moyens d'assurer leurs missions ? L'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur pourrait-elle être améliorée à moyens constants ?

Avant de vous présenter mes conclusions, permettez-moi tout d'abord un bref rappel concernant l'organisation du renseignement intérieur. Désormais, quatre services y concourent.

Parmi ces quatre services, trois relèvent de la police nationale. La DGSI, le « navire amiral » rattaché directement au ministre, est principalement responsable du contre-espionnage, de la prévention du terrorisme et de la protection du patrimoine économique et scientifique. Le Service central du renseignement territorial (SCRT), rattaché à la sécurité publique, reprend 90 % des missions des renseignements généraux (RG) et a été récemment chargé de la détection des « signaux faibles » en matière de terrorisme. La Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) est chargée du renseignement de proximité et de la prévention du terrorisme et des extrémismes à Paris.

La gendarmerie dispose quant à elle depuis peu de son propre service – la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) – qui doit permettre à la gendarmerie de disposer d'une capacité propre d'appréciation des situations.

À l'issue de ce contrôle, mon premier constat est globalement positif : les services sont actuellement en mesure d'assurer leurs missions.

J'ai pu constater le dévouement et le professionnalisme des agents rencontrés à l'occasion des déplacements et des auditions, que je tiens ici à saluer.

Sur le plan de l'organisation administrative, les réformes de 2008 et 2013 ont permis dans une certaine mesure de rationaliser et d'adapter l'architecture du renseignement intérieur à l'évolution de la menace.

Sur le plan juridique, la loi du 24 juillet 2015 a utilement renforcé les moyens à la disposition de nos services.

Sur le plan des moyens humains, même avant les attentats de janvier, la France ne souffrait pas d'un sous-investissement dans le renseignement intérieur. Avec environ 6 200 postes, les effectifs des services français, pondérés par la population, apparaissent en effet comparables aux effectifs canadiens et supérieurs à ceux de nos principaux voisins européens – même si les comparaisons sont toujours délicates dans ce domaine.

Toutefois – et c'est ma deuxième observation – ce diagnostic doit être relativisé sur la période récente par l'accroissement de la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur les différents pays européens.

La crise syrienne a conduit à un « changement d'échelle » de la menace terroriste qui fragilise nos services. La France fait partie des pays européens les plus touchés : le nombre de combattants étrangers pour un million d'habitants est deux fois plus élevé dans notre pays qu'au Royaume-Uni et en Allemagne et dix fois plus élevé qu'en Espagne et en Italie.

Or, cette augmentation de la menace se traduit par un surcroît d'activité important pour les services. À titre d'illustration, le nombre d'affaires de terrorisme liées au conflit en Syrie a connu une augmentation de 200 % en moins d'un an en France.

Dans ce nouveau contexte, le renforcement des effectifs des services de renseignement est prioritaire. Aussi, l'annonce de la création de 1 735 emplois supplémentaires au sein des services dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015 devra être concrétisée.

Surtout, compte tenu de la fragilité de la situation actuelle, il est nécessaire d'anticiper l'évolution de la menace et de mettre en place dès à présent une stratégie permettant d'accroître l'efficacité du renseignement intérieur à moyens constants.

À cette fin, – c'est ma troisième observation – une nouvelle évolution de l'organisation administrative du renseignement intérieur semble indispensable.

Nos principaux alliés – à l'exception du cas très particulier des États-Unis – ne comptent en général qu'un seul service de renseignement intérieur. Nous en avons quatre.

Plus inquiétant encore, certaines évolutions récentes ont accru l'éclatement de notre organisation. L'exception parisienne a été étendue à la petite couronne en 2009 avec la réforme de la police d'agglomération. Le

sentiment de « marginalisation » de la gendarmerie a conduit à créer en son sein un service de renseignement spécifique en 2013, alors même que le renseignement territorial devait bénéficier d'un monopole sur le renseignement de proximité et constituer un laboratoire du rapprochement entre police et gendarmerie.

Dans ce contexte, les dispositifs de coordination entre les services ont été opportunément renforcés, en complément du rôle de coordination interministérielle traditionnellement assuré par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), rattachée au DGPN.

Toutefois, l'organisation administrative actuelle est confrontée à trois faiblesses structurelles pour lesquelles les dispositifs de coordination mis en place n'apportent pas réellement de solution.

Premièrement, l'efficacité des mécanismes de coordination repose avant tout sur la « bonne volonté » des différents directeurs.

Deuxièmement, la multiplication des dispositifs de coordination ne semble pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial, notamment entre policiers et gendarmes.

Troisièmement, la complexité de l'organisation actuelle impose la mise en place d'une multiplicité de mécanismes de coordination qui peuvent apparaître comme coûteux en termes d'effectifs, dans un contexte budgétaire contraint.

Aussi, je suggère dans ce rapport une évolution ambitieuse visant à passer de quatre à deux services de renseignement intérieur.

Dans cette perspective, le repositionnement du SCRT constitue une première étape indispensable.

En effet, les intérêts des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) et des agents du renseignement territorial sont souvent contradictoires. Dans certains cas, il arrive même que le DDSP filtre les notes du renseignement territorial destinées au préfet lorsqu'elles remettent en cause son action. Par ailleurs, le rattachement à la sécurité publique se traduit par une faible autonomie budgétaire et de recrutement. Ce rattachement suscite également une réaction de défiance de la gendarmerie, qui a notamment conduit à la création d'un service de renseignement dédié en son sein.

Aussi, un rapprochement entre le SCRT et la SDAO pourrait être envisagé.

Une possibilité serait de fusionner la SDAO et le SCRT en contrepartie d'un rattachement de la nouvelle entité aux deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie.

Une alternative consisterait à faire de la nouvelle entité une direction générale du ministère de l'intérieur - ce qui aurait pour avantage

supplémentaire d'accroître son indépendance et son autonomie budgétaire et de recrutement.

Cette réorganisation pourrait ouvrir la voie à une évolution de plus grande ampleur visant à achever l'évolution débutée en 1965 avec le transfert de la mission de contre-espionnage de la préfecture de police de Paris à la DST.

Concrètement, il s'agirait de mettre fin à l'exception parisienne que constitue la DRPP. Sa mission de lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents pourrait être confiée à une direction zonale de la DGSI. Sa mission d'information générale pourrait être confiée à une direction zonale de la nouvelle entité chargée du renseignement de proximité. Sa mission de lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal pourrait enfin être transférée à la police aux frontières.

À plus long terme, il pourrait même être discuté de l'opportunité d'instaurer un seul grand service de renseignement intérieur, à l'image de ce qui existe chez nos principaux voisins.

S'agissant de l'UCLAT, son rattachement à la DGPN semble contradictoire avec la nature interministérielle de ses missions et source de rivalités entre forces de police et de gendarmerie. Aussi, je propose dans ce rapport de clarifier son positionnement.

Au-delà de la question de l'organisation administrative, les moyens consacrés au renseignement intérieur doivent être mieux ciblés afin de gagner en efficacité. C'est ma quatrième observation.

Tout d'abord, je remarque que le renseignement territorial demeure le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Ses personnels ne représentaient fin 2014 que 60 % de ceux des RG, alors que dès 2011 la Cour des comptes notait que le renseignement territorial a conservé 90 % des missions des RG. Depuis, il s'est même vu confier une mission supplémentaire de détection des « signaux faibles » en matière de prévention du terrorisme.

Ainsi, il existe de nombreux départements dans lesquels le renseignement territorial n'a pas atteint une taille « critique » lui permettant d'assurer correctement l'ensemble de ses missions. Au 31 décembre 2014, les effectifs demeurent ainsi inférieurs à dix agents dans vingt-six départements.

Je recommande donc de donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial.

Par ailleurs, une inquiétude forte existe concernant l'évolution des moyens mis à la disposition des personnels.

Les données disponibles, bien que difficiles à isoler, indiquent par exemple que la part des dépenses de personnel a atteint un niveau critique tant à la DRPP qu'au SCRT.

Ce déséquilibre se traduit déjà par des difficultés opérationnelles importantes. J'ai ainsi pu constater dans un département que le service départemental du renseignement territorial (SDRT) ne disposait que d'un seul poste internet pour treize agents. D'autres exemples de ce type sont mentionnés dans le rapport.

Aussi, il est indispensable d'assurer un équilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Enfin, il apparaît que les implantations territoriales de certains services concourant au renseignement intérieur ont été insuffisamment adaptées à l'évolution de la menace. On reste bien souvent sur l'histoire.

Au-delà de la nécessité du mieux cibler les moyens, le rapport met également en évidence que des contraintes pesant sur la formation et le recrutement des agents continuent de freiner la productivité de nos services. C'est ma cinquième observation.

Les faiblesses du modèle français de recrutement et de formation en matière de renseignement sont bien connues : les concours administratifs existants ne permettent pas toujours de recruter les profils adéquats, alors même la formation continue est peu développée et que le recrutement de contractuels est freiné sur le plan juridique et financier.

Les réformes de 2008 et 2013 ont permis, dans une certaine mesure, de faire évoluer les modalités de recrutement et de formation.

Toutefois, des marges de progrès importantes subsistent.

Sur le plan du recrutement, les opportunités offertes par la transformation de la DCRI en direction générale demeurent insuffisamment exploitées. À titre d'exemple, la part des contractuels y est plafonnée à 15 %, alors qu'elle est déjà de 23 % à la DGSE. S'agissant des autres services concourant au renseignement intérieur, les évolutions sont faibles voire inexistantes, pour des raisons autant administratives que culturelles.

Sur le plan de la formation, l'offre des différents services demeure marquée par son éclatement. Les premiers efforts de mutualisation doivent impérativement être amplifiés.

Il est également regrettable que les liens avec le monde universitaire demeurent aussi faibles.

Enfin - et c'est mon dernier constat - l'effectivité du contrôle parlementaire du renseignement intérieur pourrait être renforcée.

Il est aujourd'hui impossible d'identifier les crédits et les effectifs des services concourant au renseignement intérieur dans les documents

budgétaires, ce qui est pourtant déjà possible pour les services relevant du ministère de la défense.

Aussi, je fais dans le rapport plusieurs préconisations pour rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur.

Par ailleurs, il me semble qu'une plus grande complémentarité des travaux de la Délégation parlementaire au renseignement et des commissions chargées des finances pourrait être recherchée.

Là encore, diverses propositions sont examinées dans le rapport pour renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement.

Je vous remercie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Philippe Dominati d'avoir choisi ce sujet d'une actualité particulière. Je pensais que la création de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) avait permis d'aboutir à la constitution d'un service de renseignement unique. Or on s'aperçoit à la lecture du rapport que la situation est plus complexe que cela et qu'il existe un éclatement des moyens qui n'est pas source d'efficacité.

J'aimerais avoir davantage de précisions sur deux sujets qui ont été abordés. Le premier concerne les moyens consacrés à la surveillance d'internet. Vous expliquez, dans votre rapport, que le service départemental du renseignement territorial que vous avez visité ne disposait que d'un poste internet pour treize agents, alors que l'on connaît l'importance de cette activité. Comment cette priorité est-elle prise en compte ? Des moyens spécifiques sont-ils accordés à la surveillance d'internet ?

Ma deuxième question porte sur les moyens consacrés à la surveillance des flux financiers, et en particulier aux flux liés au financement du terrorisme. Existe-il des liens entre les services de renseignement et les organismes comme TRACFIN ou les banques à ce sujet ?

Par ailleurs, vous constatez que le moyen normal de recrutement dans la fonction publique qu'est le concours n'est pas toujours adapté en matière de renseignement, par exemple lorsqu'il s'agit de recruter des informaticiens spécialisés ou des personnels parlant certaines langues rares. Il me semble effectivement que faciliter le recrutement de personnels contractuels pourrait être une solution.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – S'agissant de la surveillance d'internet, il est difficile d'identifier les moyens mis à la disposition du renseignement territorial puisqu'ils sont regroupés au sein de l'enveloppe globale des directions départementales de la sécurité publique.

C'est seulement en visitant ces services que l'on peut se rendre compte de la situation.

Ces services doivent pouvoir agir en milieu fermé comme en milieu ouvert. Or il n'y a parfois pas assez d'effectifs pour assurer ces deux missions. De même, un service départemental que j'ai visité n'était pas en capacité de réaliser des interceptions téléphoniques, le centre d'interception le plus proche étant trop éloigné.

S'agissant de TRACFIN, ce service ne relève pas du renseignement intérieur. Toutefois, il existe des liaisons institutionnalisées entre les services de la communauté du renseignement - à laquelle la DGSJ et TRACFIN appartiennent.

M. Philippe Dallier. - J'aimerais revenir sur le cas de Paris et de la police d'agglomération. Il y a quelques années, le préfet de police de Paris n'avait compétence que sur Paris. Désormais, comme je l'avais préconisé dans un rapport d'information de 2008 sur l'avenir du Grand Paris, il est également compétent dans les trois départements de la petite couronne. Dans ce rapport, vous proposez de changer cette l'organisation. Est-ce une si bonne idée que cela ?

M. Antoine Lefèvre. - Je comprends assez mal la suspicion qui semble exister entre les différents services de renseignement. Depuis le film « Le grand blond avec une chaussure noire », il semble que la situation n'a guère évolué.

Par ailleurs, le rapport relève le manque de moyens informatiques des services, qui paraissent pourtant essentiels à la conduite des activités de renseignement.

En ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Justice », j'ai visité il y quelques jours la prison de Fleury-Mérogis. Existe-t-il des liens entre l'administration pénitentiaire et les services de renseignement intérieur afin de lutter contre la radicalisation en milieu carcéral ?

M. Éric Doligé. - Je remercie le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport. J'aimerais revenir sur le tableau qui montre que, dans les différents pays comparés, il n'existe généralement qu'une seule structure dédiée au renseignement intérieur, contre quatre en France. Or à l'exception du Canada, le nombre d'effectifs pour 100 000 habitants est plus important en France que chez nos voisins. Peut-on en conclure qu'il existe un lien entre le nombre de services et le nombre d'effectifs, et que la réduction du nombre de structures conduirait à un gain d'efficacité ?

M. Francis Delattre. - Comme l'a rappelé Philippe Dallier, la préfecture de police de Paris a élargi son périmètre d'action, ce qui n'était pas une mauvaise solution. Mais entre Épinay, qui se situe en Seine-Saint-Denis, et sa ville voisine d'Argenteuil, située dans le Val-d'Oise, quelle est la différence en termes de besoins de renseignement ? C'est toute

la zone urbaine de la région parisienne que la compétence du préfet de police devrait embrasser.

Aujourd'hui, l'organisation géographique du renseignement intérieur est totalement éclatée. Par exemple, les renseignements ne circulent pas entre la police et la gendarmerie.

Par ailleurs, le djihadisme radical est impliqué dans le blanchiment d'argent et le trafic de drogues. Mais qui connaît la situation de ces trafics dans les quartiers ? Ce ne sont ni les services de renseignement, ni la police judiciaire, mais les policiers de terrain. Pourtant, les informations qu'ils détiennent ne sont pas exploitées correctement car lorsqu'une affaire prend de l'ampleur, elle est généralement confiée à un service spécialisé. Les polices municipales doivent également constituer des partenaires importants du renseignement.

Il existe des moyens pour le renseignement mais ces moyens ne seront pas mobilisés efficacement tant que l'on n'aura pas rationalisé l'organisation des services.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – C'est exactement ce que je décris dans mon rapport.

M. Roger Karoutchi. – Les services de renseignement avec lesquels j'ai été en contact m'ont dit être persuadés que la majorité des cas de radicalisation se produit sur les réseaux sociaux. Certes, les moyens des services de renseignement ont été renforcés afin de surveiller internet, mais cette activité reste marginale car elle n'est pas dans la culture de nos services.

Quand j'ai lancé l'alerte il y a quelques semaines sur les nombreux appels au meurtre effectués sur les réseaux sociaux lors de l'opération « Tel-Aviv sur Seine », aucune suite n'a été donnée. En juillet 2014, lorsque des personnes ont manifesté dans les rues de Paris en criant « Mort aux juifs », les services de renseignement m'ont indiqué qu'ils avaient à leur disposition des vidéos et photos qui n'avaient pas été exploitées. C'est une bonne chose de renforcer les moyens du renseignement mais il faut également faire en sorte que nos services aient la capacité d'agir librement.

M. Yannick Botrel. – Il faut saluer la qualité et l'opportunité de ce rapport, qui souligne un certain nombre de points positifs : les services de renseignement sont en mesure d'accomplir leur mission et il n'y a pas de sous-investissement. Pour autant, on constate une certaine complexité de l'organisation.

S'agissant du terrorisme, il y aurait eu, selon les médias, plusieurs tentatives d'attentats déjouées au cours de la période récente, ce qui démontre l'efficacité de nos services.

J'ai entendu l'observation de Roger Karoutchi sur les suites qui sont données lorsque des agissements extrêmement condamnables sont constatés. En réalité, les services de renseignement sont là pour faire du renseignement.

Les éléments sont recoupés et c'est dans un second temps que l'on passe à l'exploitation. Entre le recueil et l'exploitation, il y a forcément un délai.

Le rapporteur souligne la bonne volonté des directeurs mais également le climat de défiance entre les services. C'est un phénomène ancien et forcément contreproductif. Je ne sais pas si l'on trouvera un jour le moyen d'y mettre un terme. Faut-il restructurer autour de deux pôles ? L'idée est sympathique. Comment est-on arrivé aux quatre pôles actuels ? Est-ce au nom de la subsidiarité, de la recherche d'une efficacité déconcentrée ? Faut-il faire le chemin inverse ? Je suis intellectuellement intéressé par la réponse que pourra donner le rapporteur.

Un rapport ne peut traiter de tous les sujets, mais il y en a un qui m'intéresse particulièrement. Il s'agit de l'espionnage économique. Dans les Côtes-d'Armor, nous avons un plateau industriel qui travaille avec le monde entier sur des technologies de pointe. Entendre de petites entreprises expliquer qu'elles ont l'impression d'être surveillées par des officines très lointaines m'a quelque peu troublé.

M. Marc Laménie. - Quel est le coût global du renseignement intérieur pour la police et la gendarmerie ?

Le rapporteur décrit le renseignement territorial comme le « parent pauvre » du renseignement intérieur. D'autres services ne peuvent-ils pas venir renforcer le maillage territorial, comme l'administration des douanes ou les groupements d'intervention régionaux (GIR) ?

M. Dominique de Legge. - Je voudrais insister sur le fait que sécurité intérieure et sécurité extérieure sont de plus en plus liées. Bien des menaces qui pèsent sur notre territoire se forment à l'extérieur. Le rôle du ministère de la défense et de ses services de renseignement est à cet égard essentiel. En outre, nos troupes participent directement à la sécurité intérieure, notamment à travers l'opération Sentinelle.

M. Éric Bocquet. - Je voudrais souligner la pertinence de la recommandation selon laquelle il faut remédier au déséquilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui part du constat de difficultés opérationnelles importantes. J'ai pu les constater dans ma région. À titre d'exemple, le parc automobile est composé de véhicules parfois particulièrement anciens, avec 200 000 kilomètres, 300 000 kilomètres voire 400 000 kilomètres au compteur. Certains ne roulent même plus, y compris parfois parce qu'il n'y a pas le carburant nécessaire. Le renseignement, c'est aussi aller sur le terrain.

Est-ce que les crédits de la mission « Sécurités » pour 2016 prennent en compte ce problème et permettent de mettre en adéquation les dépenses de fonctionnement et d'investissement avec la croissance des dépenses de personnel, les unes n'allant pas sans les autres ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Le renseignement est un domaine délicat pour les parlementaires et parfois même pour l'exécutif. Il n'y a eu aucune évolution majeure de l'organisation du renseignement intérieur entre la création de la DST à la Libération et la réforme de 2008, qui a doté le renseignement intérieur d'un navire amiral – la DCRI. Cette réforme a été amendée en 2013, après avoir fait le constat que l'entité chargée de remplacer les « renseignements généraux » ne fonctionnait plus sur le terrain, nombre de ses effectifs ayant été transférés à la DCRI. On a également autorisé la gendarmerie à créer son propre service. C'est pourquoi il existe désormais quatre services de renseignement intérieur.

Sur ce point, j'observe que les chefs d'État, sous la V^e République, ont eu des appréciations variées à l'égard des services de renseignement. On peut se demander si l'exécutif a la volonté de concentrer les services ou au contraire de les morceler.

Aujourd'hui, il y a bien morcellement. Quand on interroge les responsables, on entend : « Tout va très bien Madame la marquise ». Force est de constater qu'il y a des résultats positifs. La plupart des services ne réclament pas de moyens humains supplémentaires. Leurs agents sont extrêmement motivés et responsables.

Pour autant, on peut s'interroger sur l'efficacité des mécanismes de coordination qui visent à faire fonctionner l'organisation complexe que Francis Delattre nous a dit observer sur le terrain.

Par ailleurs, l'efficacité des services dépend autant du niveau de leurs effectifs que de leur capacité à attirer les personnels à la pointe des connaissances utiles. Nous avons besoin de recruter différemment.

S'agissant du problème, soulevé par Éric Bocquet, de l'adéquation des moyens mis à la disposition des personnels, la situation se dégrade pour l'ensemble des forces de police et de gendarmerie depuis plusieurs années. J'aurai l'occasion d'aborder la question du parc automobile à l'occasion de l'examen de la mission « Sécurités » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Pour répondre à Philippe Dallier, il ne s'agit pas de « casser » un service qui fonctionne mais d'assurer une continuité territoriale. En rationalisant l'organisation du renseignement de proximité, on obtiendra un meilleur « tamis » pour repérer les « signaux faibles » et les faire remonter à la DGSJ.

Sur ce point, je suggère plusieurs pistes mais la décision appartient à l'exécutif. En tout cas, je pense qu'on gagnerait énormément à avoir deux services.

Je souligne également que souvent nous avons souvent l'information mais que nous ne parvenons pas toujours à l'analyser correctement. C'est

pourquoi les services doivent s'ouvrir sur le plan de la formation et du recrutement.

Marc Laménie demandait combien tout cela coûte. Il y a une certaine discrétion sur le sujet. D'ailleurs, les données sont noyées dans les documents budgétaires, contrairement à ce qui se passe pour le ministère de la défense. Je ne peux pas être très précis mais le coût total est de l'ordre de 450 millions d'euros, d'après les sources ouvertes dont nous disposons - y compris journalistiques.

J'ai fait attention à ce que les informations contenues dans ce rapport ne nuisent pas à l'efficacité des services. C'est par exemple pour cela que je ne donne pas trop de détails concernant l'évolution des implantations territoriales.

Sur ces sujets, c'est au ministre de l'intérieur qu'il revient d'apprécier quel est le bon moment pour faire évoluer nos services. Pour ma part, je constate qu'ils fonctionnent bien mais qu'ils pourraient fonctionner mieux.

Mme Michèle André, présidente. - Je remercie Philippe Dominati pour la manière dont il a abordé cette question délicate. Il ne faut pas rendre publiques des informations qui pourraient servir à des personnes malveillantes. C'est à la fois la grandeur et la fragilité des démocraties.

La commission a donné acte au rapporteur de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Délégation parlementaire au renseignement (DPR)

- M. Jean-Pierre Raffarin, président de la DPR.

Présidence de la République

- M. Alain Zabulon, coordonnateur national du renseignement ;
- M. Eric Bellemin-Comte, conseiller du coordonnateur national du renseignement.

Direction générale du renseignement intérieur (DGSI)

- M. Patrick Calvar, directeur de la DGSI.

Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)

- M. René Bailly, directeur du renseignement de la préfecture de police de Paris.

Service central du renseignement territorial (SCRT)

- M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique au ministère de l'intérieur, chef du SCRT.

Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)

- M. Pierre Sauvegrain, colonel et chef de la SDAO.

Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)

- M. Loïc Garnier, contrôleur général des services actifs de la police nationale, chef de l'UCLAT.

Direction du budget

- M. Vincent Moreau, sous-directeur, 5^{ème} sous-direction ;
- M. Raoul Provins, chef du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale.

Syndicats

- Alliance police nationale ;
- Syndicat des cadres de la sécurité intérieure ;
- Syndicat des commissaires de la police nationale ;
- Synergie-Officiers ;
- Unité SGP Police-Force Ouvrière.

Universitaires

- M. Alain Bauer, professeur de criminologie ;
- M. Sébastien Yves-Laurent, professeur d'histoire contemporaine.

Visites

Dans le cadre de ce contrôle, des déplacements ont été organisés au sein des départements afin de rencontrer les personnels des services concourant au renseignement intérieur.