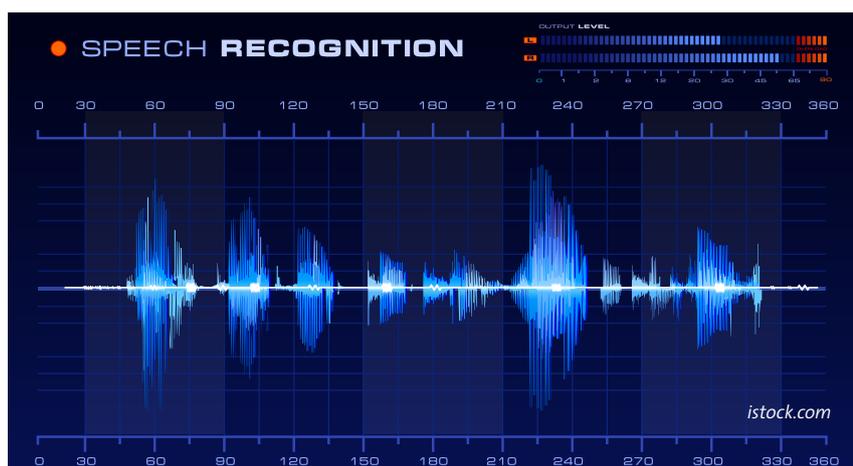


LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT CONTRAINS À LA RÉFORME

Les services de renseignement ont subi des changements importants au cours des dix dernières années. L'accent mis sur la lutte antiterroriste allait généralement de pair avec une augmentation des moyens, un élargissement des compétences et une contrainte à un échange d'information intensifié. L'ampleur croissante des autres menaces comme l'espionnage économique ou les cyber-attaques exige aujourd'hui d'autres adaptations des services de renseignement. Des appels à de nouvelles approches méthodiques se font en outre entendre en raison de la révolution informatique et de la complexité croissante du système international. L'anticipation des développements stratégiques revêt de plus en plus d'importance.



Les années 1990 ont été pour les services de renseignement occidentaux une période de crise et de réorientation. A la fin de la guerre froide, le spectre de la menace est devenu plus complexe et plus large. Il n'y avait pas de stéréotype central de l'ennemi. Les services de renseignement ont par conséquent commencé à se pencher sur de nombreux thèmes et régions. Les conflits concernant la répartition des moyens en baisse au sein des services se sont multipliés. Les centres de gravité variaient intrinsèquement d'un pays à l'autre.

Le processus de mondialisation a entraîné de nouveaux défis et possibilités pour les services de renseignement. La quantité d'informations disponibles a beaucoup augmenté avec la révolution informatique. Le renseignement de source ouverte (*open source intelligence*) a gagné de l'importance

comme complément des sources d'information traditionnelles (comme les sources humaines, le renseignement électronique et le renseignement image). Mais des problèmes croissants de sélection et d'évaluation ciblée allaient de pair avec la nouvelle abondance d'information. Les services de renseignement nationaux se voyaient en outre en compétition accrue avec des intervenants comme les think tanks et les fournisseurs privés d'informations traitées sous l'angle du renseignement. L'importance croissante des acteurs non étatiques de la violence et le caractère transnational de nombreuses menaces ont aussi, enfin, rendu indispensables des adaptations dans le travail des services de renseignement.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont marqué une nouvelle césure pour les ser-

vices de renseignement. Alors que les défis de la mondialisation ont continué de s'accroître au cours des dix dernières années, la lutte antiterroriste est quant à elle devenue depuis le point de mire des services de renseignement. Cette évolution s'est accompagnée d'un changement profond des services de renseignement qui s'est manifesté en particulier dans un élargissement des moyens, des compétences et de l'échange de l'information.

Plus de moyens et de compétences

Après le 11 septembre 2001, les services de renseignement ont, dans une première phase, été sous forte pression, en particulier aux Etats-Unis. Ils ont certes objecté que les attentats étaient dus non pas à une défaillance des systèmes stratégiques d'alerte précoce mais au manque d'action politique et militaire. Mais le public était surtout d'avis qu'al-Qaida n'avait pas été démantelée préventivement en raison d'un manque de connaissances et de mises en garde.

De gros efforts ont été entrepris depuis dans de nombreux Etats pour améliorer les capacités des services de renseignement à lutter contre al-Qaida et le terrorisme islamiste. Les moyens financiers ont été de nouveau massivement augmentés par rapport aux années 1990. Une véritable offensive de recrutement a aussi eu lieu pour améliorer la compétence opérationnelle et analytique des services de renseignement. Le «Clandestine Service» de

la CIA a triplé entre 2001 et 2006. Le FBI a augmenté de 100 pourcent le nombre de ses analystes seniors. Le service secret britannique MI5 a accru le nombre de ses collaborateurs de 1800 en 2001 à quasiment 4000 en 2008.

L'élargissement des services secrets ne s'est toutefois pas fait sans problème. Le recrutement de personnel possédant des connaissances des pays et des langues utiles à la lutte du terrorisme islamiste s'est avéré difficile.

Le défi est d'autant plus grand que les services de renseignement américains ont été noyautés par des agents doubles parlant arabe. L'accroissement de la sécurité interne des organisations a entraîné une diminution du potentiel de recrutement.

Une autre conséquence du 11 septembre est l'élargissement des compétences juridiques de nombreux services de renseignement pour la surveillance technique intérieure. L'étendue et l'orientation de cet élargissement varient certes d'un Etat à l'autre. Mais il concerne souvent des mesures comme la surveillance préventive de la correspondance par lettres, par poste et par télécommunication, l'observation d'espaces privés et la perquisition secrète de systèmes informatiques.

Comme l'élargissement des moyens de recherche d'information par les services de renseignement est contesté au niveau de la politique intérieure, la protection légale et les compétences de contrôle parlementaires ont aussi été étendues dans de nombreux Etats. En France, une législation complète allant dans ce sens a été adoptée pour la première fois en 2007. Certains Etats ont aussi élargi les compétences de contrôle en réaction à des scandales comme par exemple des activités d'interception illégales. En Grande-Bretagne, la sous-estimation concernant la question des armes de destruction massive en Irak a déclenché un débat intense en vue de meilleurs contrôles. Comme le montre cependant l'exemple des Etats-Unis, on ne peut pas exclure, même avec des mécanismes de contrôle aussi complets, un abus, voire une politisation des services de renseignement comme dans le cas de la guerre d'Irak.

Les services de renseignement américains se démarquent depuis toujours des services européens par leur nombre et leur

taille, mais on peut également identifier d'importantes différences concernant l'orientation intrinsèque de la lutte antiterroriste. Les Etats-Unis partent du principe que la menace principale émane de terroristes externes. La susceptibilité des musulmans américains à la propagande du djihadisme est considérée comme très faible. Les attaques doivent donc surtout être empêchées par des moyens comme les contrôles d'entrée et d'immigration ainsi que l'établissement de profils sur ordinateur. Un énorme appareil technique de recherche d'information qui suit chaque jour jusqu'à 1,7 milliard de voies de communication électronique est donc au centre de la lutte antiterroriste. La CIA s'est simultanément chargée, dans le contexte de la lutte antiterroriste mondiale, de tâches de guerre de plus en plus opérationnelles comme le guidage des attaques de drones.

En Europe par contre, la lutte antiterroriste a tendance à se concentrer sur l'intérieur du pays et le terrorisme maison. Le risque d'une radicalisation des musulmans autochtones y est souvent considéré comme plus élevé. On utilise par conséquent par exemple, dans plusieurs pays, considérablement plus d'informatique de police pour découvrir les cellules terroristes. On n'observe guère, dans les services de renseignement européens, la tendance américaine à transférer les tâches de la recherche d'information à la guerre opérationnelle.

Coordination au plan intérieur

La contrainte à un échange d'information a fortement augmenté dans le contexte de la lutte antiterroriste, ce qui concerne tant la coordination au plan intérieur que la coopération internationale. Aux Etats-Unis, on a critiqué, après les attentats, le fait que les services de renseignement avaient, avant les attentats, travaillé de manière trop segmentée et que des informations importantes n'étaient pas arrivées au bon endroit en raison de conflits de compétence et d'un manque de coordination. C'est pourquoi l'une des mesures centrales prises a été la création d'un National Counterterrorism Center où doit être assurée la compilation de toutes les données pertinentes de la lutte antiterroriste.

La Grande-Bretagne a suivi l'exemple des Etats-Unis et mis sur pied en 2003 un Joint Terrorism Analysis Centre. Des Regional

Intelligence Centres, où le MI5 peut échanger des informations avec les autorités de poursuite judiciaire locales, ont en outre été créés. En Allemagne, ces développements ont été concrétisés par la création du Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, créé en 2004 dans le but d'échanger des informations et des connaissances spécialisées entre toutes les autorités de sécurité importantes au niveau fédéral et des Länder. Ces centres disposent depuis 2007, avec le fichier antiterroriste, d'une base de données commune.

Indépendamment des solutions de coordination institutionnelle, on peut observer dans de nombreux Etats des efforts de coopération plus étroite entre les services de renseignement intérieurs et extérieurs. La coopération entre autorités de protection de l'Etat et de poursuite judiciaire a aussi été intensifiée. Les critiques n'ont cependant pas cessé d'attirer l'attention à ce sujet sur la nécessité d'une séparation claire entre la protection de l'Etat et la poursuite judiciaire, la protection légale étant traditionnellement restreinte par rapport aux services de renseignement.

Coopération internationale

La coopération interétatique des services de renseignement s'est également intensifiée ces dernières années. Elle est cependant encore plutôt faible par rapport à la coopération policière, ce qui est dû à la sensibilité des informations secrètes et à la protection des sources. On peut par exemple observer des progrès dans l'échange des évaluations stratégiques à long terme. L'échange d'informations opérationnelles au-delà d'alertes terroristes spécifiques continue à s'avérer difficile.

Il est vrai que la plupart des services de renseignement disposent d'un réseau dense de services partenaires au niveau bilatéral. Mais une coopération structurellement étroite même au niveau opérationnel comme c'est le cas aux Etats-Unis et chez quelques alliés comme la Grande-Bretagne ou Israël n'est pas la règle. La coopération avec des services de renseignement non occidentaux s'est cependant intensifiée à la suite de la lutte antiterroriste. Dans ce contexte, le contrôle parlementaire, qui est généralement difficile à exercer dans le cas de la coopération interétatique, fait face à des défis particulièrement grands en raison des cultures et des normes différentes des services de renseignement.

Il existe, au niveau multilatéral, quelques petits vaisseaux de coopération comme par exemple l'Alliance Base Counterterrorism Intelligence Centre à Paris où les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et le Canada échangent des informations et réalisent des planifications opérationnelles communes. Il existe en outre plusieurs forums au niveau européen où la coopération est devenue plus importante aussi en raison de l'abolition des frontières. Les dirigeants des services de sécurité et des services intérieurs de presque tous les Etats de l'UE, de la Suisse et de la Norvège se réunissent au Club de Berne pour discuter de questions en rapport avec le renseignement. Le Groupe antiterroriste mis en place par ce club, dont font aussi partie les Etats-Unis, fait office d'interface entre les services nationaux et le Conseil de l'UE. La coopération avec des services d'Europe de l'Est et du Sud est, enfin, au cœur de la Middle European Conference, qui comprend également plus de 20 Etats. Tous ces forums à l'échelle de l'Europe souffrent cependant du handicap d'une volonté de coopération limitée des grands Etats dans un cadre aussi large.

Nouveaux thèmes et méthodes

Les services de renseignement qui se sont fortement orientés au cours des dix dernières années sur la lutte antiterroriste font aujourd'hui face au défi du retour intensifié d'autres menaces à l'avant-plan, ce qui concerne en particulier l'aspect du contre-espionnage et de la sécurité de l'information. L'espionnage, qui a lieu sous le couvert des relations économiques et de la diplomatie, pourrait désormais atteindre de nouveau une ampleur similaire à celle qui caractérisait la guerre froide. Mais il se concentrera sur l'espionnage économique. Les déplacements du pouvoir mondial et la montée subséquente de différents Etats émergents et en particulier de la Chine en sont deux des raisons principales.

Les faibles charges salariales dans de nombreux pays émergents combinées à leur compétence croissante dans les domaines de la science et de la technique font de l'espionnage économique une menace à long terme pour les sociétés occidentales. Des entreprises promues par l'Etat peuvent, à l'aide de secrets d'entreprise volés, anéantir des années de travaux de recherche et produire des marchandises à un prix bas avec lequel les industries occidentales ne peuvent pas rivaliser. Il serait cependant faux de croire que le risque émane seulement des pays

émergents. En raison de la compétition globale accrue, l'attrait est aussi grand pour de nombreux gouvernements occidentaux de donner à leurs industries domestiques un petit coup de main à l'aide d'informations secrètes.

Les attaques d'infrastructures informatiques critiques et donc la cyberthématique ont elles aussi gagné de l'importance en plus du service de renseignement interdit. Simultanément, on ne voit pas la fin du terrorisme islamiste. Les services de renseignement se voient donc confrontés à la tâche difficile de venir à bout d'un pluralisme croissant de la menace et de fixer les priorités correctes. La forte emphase sur la lutte antiterroriste a entraîné dans certains Etats une concentration sur l'obtention de renseignements tactiques, ce qui s'est généralement fait aux dépens des mécanismes d'alerte précoce en vue de détecter de nouvelles menaces à l'horizon.

En raison de la complexité croissante du système international, les impondérables concernant les futurs développements de la menace se sont beaucoup accrues. C'est pourquoi l'anticipation précoce des menaces importantes et des développements et chances stratégiques revêt aujourd'hui une importance centrale. Le changement et l'élargissement du spectre de la menace exigent aussi un changement de la méthode des services de renseignement. La fécondité de concepts tels que la prospective stratégique (*strategic foresight*), diverses techniques du scénario et des approches telles que les analyses de tendances fait l'objet de discussions intensives dans ce contexte depuis des années. Les services de renseignement feront toutefois bien de thématiser aussi les limites de leurs capacités d'alerte précoce. Aujourd'hui, les surprises stratégiques ne peuvent être exclues moins que jamais.

La situation en Suisse

En Suisse, la menace du terrorisme islamiste a entraîné des changements comparativement faibles dans le domaine du renseignement. Même si la lutte antiterroriste a gagné de l'importance, on ne détecte pas dans les services de renseignement suisses un rétrécissement thématique comme dans certains autres Etats. Le Parlement a simultanément refusé jusqu'à présent d'élargir les compétences des services de

renseignement et rejeté le message relatif à la modification de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure 2009 pour qu'il soit remanié. Les moyens de protection préventive de l'Etat sont étroitement limités par rapport au reste de l'Europe.

Le scepticisme face à un élargissement de la protection de l'Etat est, d'une part, dû à une sensation de sécurité toujours élevée au sein de la population. D'autre part, le Parlement a accordé, depuis l'affaire des fiches de 1989, la priorité à la protection des données et à la sauvegarde des libertés fondamentales. Cela ne devrait guère changer dans un avenir proche, d'autant plus que la Délégation des Commissions de gestion constate dans un compte rendu de juin 2010 que les consignes légales concernant l'assurance qualité n'ont pas été respectées, même récemment, dans la protection de l'Etat. Comme la protection de l'Etat a manifestement obtenu et conservé de nouveau trop d'informations fausses et inutiles, l'élargissement nécessaire en soi de ses moyens pour surveiller les personnes et groupements effectivement importants pour les services de renseignement continuera de faire l'objet de controverses. Il faut cependant considérer qu'une surveillance seulement en cas de soupçon concret serait un corset trop étroit pour la protection de l'Etat et restreindrait à l'excès sa fonction préventive au-delà des tâches de la police judiciaire fédérale.

Avec le rattachement des services de renseignement civils intérieur et extérieur au nouveau Service de renseignement de la Confédération (SRC), la Suisse est allée plus loin que d'autres Etats en ce qui concerne la coordination des services de renseignement au plan intérieur. L'avantage de cette approche se situe dans les possibilités d'un bilan complet de la situation et du guidage intégral. Une nouvelle interface avec l'Office fédéral de la police (fedpol) a d'autre part été ainsi créée. Le développement d'une culture de travail commune constituera en outre un grand défi, d'autant que l'ancien Service d'analyse et de prévention (SAP) fonctionne, en tant qu'autorité de protection de l'Etat, sur une base juridique autre que celle de l'ancien Service de renseignement stratégique (SRS). Le projet, que l'on fait miroiter pour 2012, d'une nouvelle loi sur les services de

«Une réflexion approfondie sur comment utiliser le SRC serait souhaitable.»

renseignement devrait donc faire l'objet de discussions politiques controversées.

Il faut également se concentrer davantage sur la détection précoce des développements stratégiques dans le service de renseignement suisse, d'autant plus qu'il n'existe pas au DFAE d'unité d'anticipation et de planification correspondante. Le SRC lui-même attire, dans son premier rapport annuel, l'attention sur des thèmes comme la crise du surendettement ou la «lente diminution de la liberté d'action de la Suisse par rapport à son environnement géopolitique», des thèmes qui revêtent une grande importance pour la Suisse mais n'étaient guère couverts par le service de renseignement jusqu'à présent. Pour que le SRC puisse créer une plus-value dans ces questions stratégiques fondamentales, les autorités politiques doivent aussi lui accorder l'attention nécessaire. Il est vrai que le SRC a été consacré comme instrument de la politique de sécurité suisse dans le Rapport sur la politique de sécurité 2010. Mais les explications correspondantes sur son rôle et son activité sont purement descriptives. Au niveau politique, une réflexion approfondie sur comment mener, réorienter et utiliser systématiquement le SRC serait là aussi souhaitable.

I Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions