



Van Puyvelde, D. (2021) Le renseignement face à la menace terroriste. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 22, pp. 127-137.

This is the Author Accepted Manuscript.

There may be differences between this version and the published version. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite from it.

<https://eprints.gla.ac.uk/245423/>

Deposited on: 2 July 2021

Enlighten – Research publications by members of the University of Glasgow
<http://eprints.gla.ac.uk>

Le renseignement face à la menace terroriste

Damien Van Puyvelde, *University of Glasgow*

La montée en puissance de la menace terroriste au cours des vingt dernières années a poussé les pays occidentaux à adapter l'organisation et les pratiques de leurs services de renseignement. Le prisme de cette menace permet de mieux cerner la nature, l'organisation et l'adaptation des pratiques de renseignement. Ces trois concepts structurent l'analyse présentée dans cet article, qui tire trois grands enseignements de l'évolution du renseignement dans la lutte contre le terrorisme depuis le début du 21^e siècle.

Le renseignement vise à obtenir des informations protégées, à les évaluer et les exploiter afin d'informer les responsables – principalement politiques et militaires – et de contribuer à réduire l'incertitude dans la prise de décision.¹ Pour le praticien américain et professeur d'histoire Sherman Kent, le renseignement désigne trois réalités : une forme de connaissance, un type d'organisation, et une activité menée par cette organisation.² Cet article s'inspire de ce triptyque et met en lumière les rôles et limites du renseignement en tant que connaissance, ses réorganisations, et l'adaptation des activités de renseignement dans la lutte contre le terrorisme ces vingt dernières années.

La première partie de l'article lie les échecs du renseignement dans la lutte contre le terrorisme à sa nature intrinsèquement imparfaite. Le renseignement peut réduire l'incertitude à laquelle les décideurs politiques se confrontent, mais pas l'éliminer. La récurrence des attaques terroristes, et ce malgré la hausse des moyens consacrés au renseignement ces vingt dernières années, confirme que toutes les menaces ne peuvent pas être anticipées de manière systématique. Les échecs du renseignement sont donc inévitables.

La seconde partie examine l'organisation du renseignement dans la lutte contre le terrorisme. Le caractère transversal de la menace terroriste a remis en question les distinctions entre sécurité intérieure et extérieure, renseignement civil et militaire et a forcé les services à mieux coordonner leurs efforts au niveau local et national, mais aussi à coopérer de plus en plus au niveau international. Les réorganisations successives du renseignement ne sont pourtant pas pour autant un gage d'efficacité.

La troisième partie montre que le renseignement est un ensemble de pratiques qui ne cesse d'évoluer. La hausse des moyens a permis aux services d'étendre leur domaine d'activité, et plus particulièrement leurs méthodes de recueil et de traitement de l'information, de manière considérable. Cet élargissement des activités de renseignement a nécessité une évolution du cadre légal afin de garantir l'Etat de droit et les libertés civiles. En France, le renseignement est devenu une politique publique à part entière, et le sujet de débats publics. Cependant, l'adaptation du renseignement ne peut garantir la sécurité de tous face à la menace terroriste. Le terrorisme est un mode opératoire qui crée ou exploite la peur d'une population par le recours à la violence (ou la menace de violence) afin de produire un changement politique.³ Les services de renseignement ne peuvent faire disparaître un mode opératoire ou un type de menace, qu'elle soit terroriste ou autre. Dans le meilleur des cas, ils anticipent les menaces, s'adaptent, informent les décideurs politiques et réduisent les risques pour la sécurité nationale.

¹ Cette définition empirique s'inspire notamment de : Y. Lledo-Ferrer, « La collecte du renseignement », In J.-B. Jeangène Vilmer, J.-V. Holeindre, P. Charon, *Le Renseignement : Approches, acteurs et enjeux*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021 (à paraître).

² S. Kent, *Strategic Intelligence for World Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. ix.

³ Cette définition académique s'inspire très largement de Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2017, 44.

I) La nature imparfaite du renseignement

Les attentats du 11 septembre 2001 sont souvent présentés comme le pire échec des services de renseignement dans l'histoire des États-Unis. Cet échec fait pourtant débat dans le champ des études sur le renseignement. S'agit-il vraiment d'un échec des services de renseignement et, si oui, comment le qualifier ? Les principales activités de renseignement – la collecte d'informations, puis leur analyse, dissémination et utilisation par les décideurs – constituent une manière assez commune de structurer l'évaluation des échecs. Le politiste américain et ancien officier de renseignement Erik Dahl souligne par exemple que la communauté américaine manquait d'informations plus précises, de renseignement tactique et donc plus spécifique, sur ce projet d'attentat.⁴ Pour certains observateurs, les services de renseignement américain n'ont pas su collecter toutes les informations nécessaires, en particulier ils n'ont pas réussi à infiltrer les plus hauts échelons d'Al-Qaïda.

D'autres soulignent le fait que le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) avait identifié certains des conspirateurs, dont le comportement anormal lors de cours de vol pris en Arizona avait retenu l'attention de leur instructeur. Mais cette piste n'a pas suffisamment attiré l'attention des décideurs à Washington D.C. Le rapport de la commission d'enquête sur le 11 septembre identifie ainsi un ensemble de signaux faibles et conclut que les analystes américains auraient manqué d'imagination pour dresser un tableau plus complet de la menace posée par Al Qaïda.⁵ Les attentats s'expliqueraient donc par un échec dans l'analyse de renseignements.

Dès janvier 2000, la *Central Intelligence Agency* (CIA) avait pourtant identifié des liens existants entre au moins deux des terroristes et les structures de commandement d'Al-Qaïda central mais n'avait pas jugé important de communiquer cette information au FBI, qui ne les a donc pas suivis lorsqu'ils sont arrivés sur le territoire américain. Le rapport de la commission d'enquête sur le 11 septembre reconnaît ici un échec dans la gestion des services, qui n'ont pas su coordonner leurs efforts efficacement. On pourrait dès lors conclure qu'il s'agissait d'un problème de dissémination ou de partage de renseignement au sein des services américains.

Pour la chercheuse Amy Zegart, il s'agirait plutôt d'un échec d'adaptation : les services n'ont pas su adapter leur fonctionnement à la menace croissante posée par le terrorisme international.⁶ Cette menace est moins visible, plus fluide que celles posées par les capacités militaires soviétiques sur lesquelles la communauté américaine s'est tant penchée pendant la guerre froide. Les intentions des groupes terroristes sont claires – intimider une population à des fins politiques – mais leur capacité à commettre des actes de violence est parfois difficile à évaluer, et les réseaux terroristes sont plus difficiles à identifier que des adversaires plus conventionnels.⁷ Le défi posé par l'évolution des menaces était d'autant plus grand que les bureaucraties – y compris celle du renseignement – sont notoirement difficiles à adapter. Enfin, certains commentateurs soulignent la responsabilité politique des décideurs. Ces derniers avaient été avertis à temps de la menace

⁴ E. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack. Failures and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2013, p.129.

⁵ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington D.C., United States Government Publishing Office, 2004, chapitre 11.

⁶ A. Zegart, « September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies », *International Security*, vol.29, n°4, 2005, pp. 78-111.

⁷ M. McConnell, « Remarks and Q&A by the Director of National Intelligence. Project on National Security Reform Conference », Washington, DC, 26 juillet 2007.

posée par Al-Qaïda, mais ne l'ont pas suffisamment prise au sérieux et les mesures de sécurité nécessaires n'ont donc pas été mises en place.⁸

Chaque attentat remet ainsi en question les modes de fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale, et en particulier la capacité des services de renseignement à anticiper les menaces. Chaque attaque peut être considérée comme un nouvel échec des services de renseignement dans leur effort de recherche, d'analyse et de diffusion d'information sur les réseaux terroristes, mais aussi un échec des décideurs qui n'ont pas pu ou su mettre en place les mesures de sécurité nécessaires. On peut distinguer ici deux grandes écoles de pensée. D'une part, pour les observateurs les plus pessimistes, de tels échecs sont inévitables, d'autant qu'ils peuvent être liés à la condition humaine. Le chercheur américain Richard Betts souligne l'effet des prédispositions et biais cognitifs sur l'analyse et les décisions de sécurité, et notamment la tendance des humains et des organisations à résister au changement.⁹ Le renseignement serait, par nature, imparfait. D'autre part, les réformistes sont plus optimistes. Leur analyse des échecs du renseignement épingle les contraintes organisationnelles et les pathologies bureaucratiques comme, par exemple, le manque de coordination entre services. Des réformes dans l'organisation visant à faciliter le partage d'information grâce à une centralisation du renseignement pourraient donc améliorer la performance des services. Aux lendemains des attentats du 11 septembre, le gouvernement américain décide ainsi d'établir un *Department of Homeland Security* afin de mieux coordonner la sécurité intérieure du pays. Cette tendance à la centralisation des services est aussi visible en France, notamment avec la fusion de la Direction de la Surveillance du Territoire et de la Direction des Renseignements Généraux en une Direction Centrale du Renseignement Intérieur (devenue Direction Générale de la Sécurité Intérieure en 2014).

Le spectre de la menace terroriste a poussé les décideurs politiques de nombreux pays occidentaux à considérablement accroître les moyens affectés au renseignement. De 2001 à 2018 le budget du renseignement américain passe ainsi de 26,7 milliards de dollars en 1998¹⁰ à 81,7 milliards de dollars en 2019.¹¹ Au Royaume-Uni, ce budget augmente de 1,4 à 2,6 milliards de livre sterling entre 2008-2008 et 2016-2017.¹² Le budget du renseignement français se situait aux alentours de 1,1 milliard d'euros en 2013.¹³ Cette hausse des budgets a permis aux services d'accroître leurs ressources humaines et de développer leurs moyens de captations et de traitement des données.¹⁴ Ces nouveaux moyens n'ont pourtant pas empêché la récurrence des attaques terroristes. Aux États-Unis, une série d'attentats frappe Boston en 2013, San Bernardino en 2015, New York en 2017,

⁸ S. Marrin, « The 9/11 terrorist attacks: A failure of policy not strategic intelligence analysis », *Intelligence and National Security*, vol. 26, n°2-3, 2011, pp. 182–202; Dahl, *Intelligence and Surprise Attack*, p. 158

⁹ R. K. Betts, « Analysis, War, and Decision », *World Politics*, vol. 31, n°1, 1978, pp. 61–89; R. K. Betts, *Enemies of Intelligence*, New York, Columbia University Press, 2007, pp. 46-52.

¹⁰ Central Intelligence Agency, « Disclosure of the Aggregate Intelligence Budget for FY98 », 20 mars 1998, <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/press-release-archive-1998/ps032098.html>, consulté le 27 juillet 2020.

¹¹ Office of the Director of National Intelligence, « U.S. Intelligence Community Budget », <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/ic-budget>, consulté le 27 juillet 2020.

¹² Gouvernement britannique, « National Intelligence Machinery », novembre 2010, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61808/nim-november2010.pdf, consulté le 27 juillet 2020; Gouvernement britannique, « Security and Intelligence Agencies. Financial Statement 2016-17 », 31 mars 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630221/60394_HC30_Accessible.pdf, consulté le 27 juillet 2020.

¹³ M. Tétard, « Renseignement français. Où en est-on ? », 6 décembre 2016, <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/le-renseignement-francais-ou-en-est>, consulté le 27 juillet 2020.

¹⁴ J. Follorou, *L'État Secret*, Paris, Fayard, 2018, p. 22-32; D. Van Puyvelde, S. Coulthart et M. S. Hossain, « Beyond the buzzword: big data and national security decision-making », *International Affairs*, vol. 93, n°6, 2017, pp. 1397-1416.

pour n'en nommer que trois. Au Royaume-Uni, les attaques de l'organisation paramilitaire *Irish Republican Army* du début des années 2000 ont été suivies par une série d'attentats islamistes à Londres en juillet 2005, à Manchester en 2017 ainsi que de nombreuses attaques à l'arme blanche, notamment celle du 29 novembre 2019 à Londres. En France, après une vague d'attentats du Front de Libération Nationale Corse (FLNC) au début des années 2000, puis une période d'accalmie, la menace resurgit avec les attentats de Toulouse et de Montauban orchestrés par Mohammed Merah en mars 2012, puis les attentats contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher de Vincennes en janvier 2015, suivis des attaques coordonnées de novembre 2015, ainsi que l'attentat du marché de Noël de Strasbourg en 2018. Malgré les moyens consacrés au renseignement et à la sécurité, les attaques continuent.

Au final, même les plus optimistes des chercheurs et praticiens s'accordent à dire qu'il n'est pas possible de prévenir toutes les attaques terroristes. L'ancien président du *National Intelligence Council* – souvent présenté comme l'analyste en chef de la communauté du renseignement américaine – note que le terrorisme est un mystère pour lequel il n'existe pas de réponse facile ou définitive, et non pas un puzzle qui peut être résolu.¹⁵ Les politiques publiques, y compris celles du renseignement, ne peuvent faire disparaître une méthode, un mode opératoire. Le renseignement peut tout au plus anticiper l'évolution des menaces et limiter les risques. Pour ce faire, les services se doivent de coopérer aussi bien au niveau national qu'international.

II) Un besoin accru de coordination et de coopération

Le terrorisme constitue une menace diffuse pour de multiples sociétés dont la sécurité est de plus en plus interdépendante suite à la mondialisation. L'histoire des attaques terroristes révèle la grande diversité des cibles visées – citoyen lambda, dépositaire de l'ordre public, journalistes, centres commerciaux, institutions religieuses, etc. – et des modes opératoires – bombe artisanale, attaque à l'arme blanche, au fusil mitrailleur ou au camion. Les terroristes se jouent des frontières. Des citoyens français peuvent ainsi voyager au Pakistan ou en Syrie afin d'y suivre un entraînement, avant de retourner en Belgique pour planifier des attentats qui auront lieu en France.

Le caractère transversal de la menace terroriste requiert une coordination entre services de renseignement de sécurité intérieure et extérieure, civils et militaires, aux niveaux national et international. Aux Etats-Unis, au-delà de la coordination offerte en amont par l'*Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) et son centre national de contre-terrorisme, le gouvernement fédéral et les Etats fédérés ont établi plusieurs dizaines de centre de « fusion » du renseignement faisant travailler ensemble les services de police locaux, ceux de l'Etat et du gouvernement fédéral. Ce type de coordination est essentiel afin d'identifier l'évolution de la menace au plus près du terrain.¹⁶ Au niveau fédéral, c'est donc une loi de 2004 qui a établi l'ODNI afin de mieux coordonner les seize agences de renseignement qui constituent la communauté américaine. Le gouvernement britannique crée dès 2002 un poste de coordonnateur de la sécurité et du renseignement chargé d'épauler le Premier ministre et son cabinet.¹⁷ En France, un coordonnateur national du renseignement est nommé en 2008 et un décret de 2017 établit la position de Coordonnateur National du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme (CNRLT) en 2017.¹⁸ La capacité de ces différentes structures – dont l'autorité et les ressources varient considérablement – à

¹⁵ G. Treverton, *Intelligence for an age of terror*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹⁶ E. Dahl, « Local approaches to counterterrorism: The New York Police Department model », *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol.9, n°2, 2014, pp. 81-97.

¹⁷ D. Omand, « Creating Intelligence Communities », *Public Policy and Administration*, vol.25, n°1, 2010, pp. 96-116.

¹⁸ F. Vadillo et A. Papaemmanuel, *Les Espions de l'Élysée*, Paris, Tallandier, 2019.

coordonner les efforts des services de renseignement de manière efficace continue cependant à faire débat.¹⁹

La « guerre contre le terrorisme » implique aussi les forces armées et le renseignement militaire dans des opérations de contre-terrorisme. Ici encore, le renseignement joue un rôle essentiel dans l'identification et le ciblage des terroristes afin de les arrêter, voire de les éliminer. Aux États-Unis, la multiplication des opérations de capture ou d'élimination de terroristes crée des tensions entre le commandement militaire des opérations spéciales et la CIA qui mène des actions clandestines (*covert actions*). Les deux sont pourtant amenés à travailler ensemble, notamment lors de l'opération « Neptune Spear » qui fut supervisée par la CIA mais menée par les soldats des commandos de marine américains qui éliminèrent Oussama ben Laden.²⁰ Ici encore la menace terroriste accentue le besoin de coordination entre services.

Ce besoin de coopération se fait aussi ressentir au niveau international.²¹ La coopération multilatérale mise en place dès la seconde guerre mondiale par la communauté anglophone des « Five Eyes » (Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni) afin de partager du renseignement d'origines électromagnétique leur permet, de nos jours, de capter des données sur l'ensemble du globe. En Europe, l'alliance « Maximator » permet l'échange de données techniques entre plusieurs pays européens et le Club de Berne permet depuis la fin des années 1960 aux services de renseignement et de sécurité d'échanger des informations pour mieux contrer la menace terroriste.²² Vu l'étendue de la menace, les coopérations multilatérales et bilatérales dépassent largement le cadre des pays occidentaux.²³ La coopération avec les services locaux, qu'ils soient pakistanais, jordaniens, ou même danois, permet de mieux appréhender la menace posée par les réseaux islamistes et parfois de les infiltrer. La coopération internationale est aujourd'hui si importante qu'elle fait l'objet de politiques partenariales au sein des services de renseignement. Il reste que, si certains politiciens et commentateurs soulignent le besoin d'une agence européenne du renseignement, la souveraineté des États continue de primer sur la possibilité de structures supranationales. Les agences préfèrent coopérer entre elles de manière directe afin de conserver leur souveraineté sur ces enjeux.²⁴

III) L'adaptation des pratiques de renseignement

Les attentes du public et du monde politique ont suscité une forte demande de renseignement sur les menaces terroristes. Cette impulsion politique, l'augmentation des moyens alloués à la lutte anti-terroriste et le climat d'urgence sécuritaire qui marque les lendemains d'attentats ont mené à

¹⁹ Voir notamment Floran Vadillo et Alexandre Papaemmanuel, *Les Espions de l'Elysée*, Paris, Tallandier, 2019, pp. 268-279; Walsh, « Building Better Intelligence Frameworks Through Effective Governance », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.28, n°1, 2015, pp. 123-142.

²⁰ E. Dahl, « Finding Bin Laden: Lessons for a New American Way of Intelligence », *Political Science Quarterly*, vol.129, n°2, 2014, pp. 179-210.

²¹ S. Lander, « International intelligence cooperation: An inside perspective », *Cambridge Review of International Affairs*, vol.17, n°3, 2004, p. 482.

²² B. Jacobs, « Maximator: European signals intelligence cooperation, from a Dutch perspective », *Intelligence and National Security*, Vol.30, n°5, 2020, pp. 659-668; A. Guttman, *The Origins of International Counterterrorism*, Leiden, Brill, 2018.

²³ L. E. Cline, « African Regional Intelligence Cooperation: Problems and Prospects », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.29, n°3, 2016, pp. 447-469; S. Odinga, « 'We recommend compliance': bargaining and leverage in Ethiopian-US intelligence cooperation », *Review of African Political Economy*, vol.44, n°153, 2017, pp. 432-448.

²⁴ O. Chopin, « Le renseignement européen, les coopérations bilatérales au secours d'une intégration introuvable », *Politique Européenne*, vol.48, n°2, 2015, pp. 28-50; Y. Lledo-Ferrer, « Europe et renseignement: de la raison d'État à la raison d'États? », *Revue Défense Nationale*, vol.819, 2019, pp. 1-7; J.-M. Palacios, « On the Road to a European Intelligence Agency? », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.33, n°3, 2020, pp. 483-491.

une adaptation des pratiques de renseignement. Pour Charles Cogan, l'ancien chef de poste de la CIA en France, les agents de renseignement doivent passer du statut de « cueilleur » à celui de « chasseur » d'informations afin de traquer les terroristes.²⁵ Les services ne peuvent plus se limiter au modèle traditionnel de recrutement de sources à travers des agents sous couverture diplomatique.²⁶ Ils doivent envoyer des officiers sur le terrain afin d'infiltrer des réseaux terroristes que ce soit en France, en Europe ou encore au Moyen-Orient, en Asie centrale et en Afrique. Le renseignement technique vit lui aussi une petite révolution à l'heure des nouvelles technologies de l'information. Les États-Unis, la Grande-Bretagne, et puis la France mettent en place des programmes de collecte et de traitement massif des données en ligne. Ces données permettent de surveiller les communications, les transactions financières,²⁷ les déplacements de suspects afin de mettre en lumière les activités de groupes terroristes. De nouvelles spécialités émergent, comme le renseignement de ciblage – une discipline à mi-chemin entre la collecte de données et d'information et l'analyse des réseaux qui vise à identifier des terroristes.²⁸ Le renseignement géospatial (GEOINT) permet ensuite de localiser ces cibles en temps réel.²⁹ Ces évolutions renforcent le rôle du renseignement tactique et opérationnel, et influencent les pratique de renseignement au-delà de la lutte anti-terroriste. Par exemple, les techniques de ciblage se généralisent peu à peu dans le contre-espionnage ou dans le renseignement politique.

Lorsqu'une cible de grande valeur est localisée, une opération est mise en place afin de la capturer ou de l'éliminer. Khalid Cheik Mohammed, le principal « architecte » des attentats du 11 septembre, est ainsi enlevé par les services américains et transporté dans une prison secrète où la CIA utilise des « techniques d'interrogatoire musclées » (*enhanced interrogation techniques*), comme la simulation de noyade, afin de lui soutirer des informations.³⁰ L'identification et la localisation des terroristes peut aussi permettre, dans une logique de guerre, de les éliminer. Cette pratique devient de plus en plus commune dans la « guerre globale contre le terrorisme » menée par les États-Unis et ses alliés. Une frappe de drone américain a « éliminé » l'imam et prêcheur yéménite-américain Anwar al-Awlaqi en 2011. Le Président Obama aurait ainsi autorisé quelque 542 éliminations ciblées par drone entre 2009 et 2017.³¹ En France, le Président Hollande est le premier à reconnaître avoir décidé au moins quatre éliminations.³² L'efficacité de l'élimination comme instrument de lutte contre le terrorisme fait pourtant débat. Plusieurs chercheurs soulignent qu'elle dépend notamment de la nature et du degré d'organisation des groupes visés.³³ Le terrorisme est un « problème vicieux »³⁴ qui ne peut être résolu par une solution unique.

²⁵ C. Cogan, « Hunters not Gatherers: Intelligence in the Twenty-First Century », *Intelligence and National Security*, vol.19, n°2, 2004, p. 317.

²⁶ R. Betts, *Enemies of intelligence: Knowledge and power in American national security*, New York, Columbia University Press, 2007; H. Crumpton, *The art of intelligence: Lessons from a life in the CIA's clandestine service*, New York, Penguin, 2012.

²⁷ M. Rudner, « Using financial intelligence against the funding of terrorism », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.19, n°1, 2014, pp. 32–58.

²⁸ N. Bakos (avec D. Coburn), *The Targeter: My Life in CIA, Hunting Terrorist and Challenging the White House*, New York: Little, Brown and Company, 2019; R. M. Clark, *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, Washington D.C., CQ Press, 2020, pp. 137-175.

²⁹ D. Van Puyvelde, « Le renseignement géospatial américain dans les frappes contre Daech: une arme à double tranchant », *Stratégique*, vol.116, 2017, pp. 223-232.

³⁰ Senate Select Committee on Intelligence, Report on the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program, 9 décembre 2014, p. 81.

³¹ M. Zenko, « Obama's Final Drone Strike Data », *Council on Foreign Relations*, 20 janvier 2017.

³² G. Davet et F. Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça*, Paris, Stock, 2017, pp. 602-603.

³³ Voir par exemple: B. C. Price, « Targeting top terrorists: How leadership decapitation contributes to counterterrorism », *International Security*, vol.34, n°4, 2012, pp. 9-46; J. Jordan, « Attacking the leader, missing the mark: Why terrorist groups survive decapitation strikes », *International Security*, vol.38, n°4, 2014, pp. 7-38.

³⁴ D. Fischbacher-Smith, « Framing the UK's counter-terrorism policy within the context of a wicked problem », *Public Money & Management*, vol.36, n°6, 2016, pp. 399-408.

Les groupes terroristes eux aussi continuent de s'adapter. L'État islamique, par exemple, met en place un service de sécurité et de contre-espionnage afin de contrer les efforts d'infiltration des services étatiques. Un « bureau des opérations extérieures » planifie les attentats perpétrés par le groupe terroriste. Cette institutionnalisation s'est notamment appuyée sur un transfert de savoirs acquis par des cadres issus de l'armée et de l'administration baathistes en Irak qui ont rejoint Daech.³⁵ L'adaptation du terrorisme se fait aussi en ligne. A l'époque des médias sociaux, Al-Qaïda et Daech diffusent des magazines et des vidéos de propagande de plus en plus sophistiquées afin d'inspirer de nouvelles recrues.³⁶ Les services de renseignement et de sécurité étatiques s'adaptent, ils surveillent les activités en ligne des groupes terroristes, ferment des sites web, éliminent des propagandistes.

Le renseignement d'État et les actions qu'il rend possible remettent parfois en question l'attachement aux valeurs des démocraties libérales. Jusqu'où peuvent aller les services de renseignement des pays démocratiques au nom de la sécurité nationale ? La torture et les « interrogatoires musclés », la collecte en masse de données en ligne, les éliminations ciblées sont-elles légalement justifiées et moralement justifiables ?³⁷ En France, la mise en œuvre d'une véritable politique de sécurité nationale ces quinze dernières années s'est accompagnée d'une évolution du droit du renseignement qui incorpore des dispositions de plus en plus précises afin de mieux encadrer les pratiques des services.³⁸ Ce cycle de réformes a notamment été marqué par l'établissement d'une délégation parlementaire au renseignement en 2007, dont le champ d'application s'est peu à peu consolidé et d'une commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Le journalisme, les œuvres de fiction, et les chercheurs contribuent aussi à inscrire le renseignement dans le débat public.³⁹ La menace terroriste a progressivement transformé le renseignement en une politique publique dont les objectifs et les moyens doivent être débattus publiquement et contrôlés par les institutions de la République.

Conclusion

Ces vingt dernières années, la menace terroriste est devenue la priorité numéro un de la plupart des services de renseignement occidentaux. Les réformes organisationnelles, l'adaptation des services et l'avènement d'une politique publique du renseignement en France posent la question son efficacité. Comment évaluer la performance d'un ensemble d'organisations et de pratiques qui visent à réduire l'incertitude mais ne peuvent l'éliminer ?

Malgré les moyens octroyés à la lutte contre le terrorisme, les attaques n'ont jamais vraiment cessé. A chaque fois, le spectre d'un échec du renseignement refait surface. Pourtant la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme ne sont pas de la seule responsabilité des services de renseignement. Le terrorisme est un problème politique et, par conséquent, lutter contre le terrorisme requiert une coordination de nombreuses politiques dans des domaines aussi variés que l'éducation,

³⁵ M. Suc, *Les Espions de la Terre*, Paris, HarperCollins, 2018, pp. 68-69, 195-201.

³⁶ J. Jorda, M. R. Torres et N. Horsburgh, 'The Intelligence Services' Struggle Against al-Qaeda Propaganda', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol.18, n°1, 2005, pp. 31-49; Jan Christoffer Andersen et Sveinung Sandberg, « Islamic State Propaganda: Between Social Movement Framing and Subcultural Provocation », *Terrorism and Political Violence*, prépublication en ligne, 2018, pp.1-21.

³⁷ A. Ferey, *Assassinats Ciblés. Critique du Libéralisme Armé*, Paris, CNRS Editions, 2020 ; D. Omand et M. Phythian, *Principled Spying. The Ethics of Secret Intelligence*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

³⁸ O. Forcade, « Retour historique sur les institutions et les pratiques du renseignement français de 1991 à 2015 », in O. Forcade et B. Warusfel (dir.), *Le droit du renseignement*, Paris, La Documentation Française, 2019, pp. 22-27.

³⁹ Voir notamment, J.-V. Holeindre et B. Oudet, « Les études sur le renseignement en France : Généalogie, structuration et propositions », *Note de recherche* n° 67, 27 novembre 2018 ; P. Blistène, « Voir et faire voir le secret de l'État. Fonctions et enjeux de la fiction d'espionnage contemporaine », thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2020.

la criminalité, la diplomatie et l'aide au développement, l'armée et le renseignement. Dans ses réflexions de fin de carrière, la directrice du service de sécurité (intérieure) britannique, Eliza Manningham-Buller, conclut que « le monde est plein de risques et de dangers, dont seuls quelques-uns peuvent être réduits ».⁴⁰ Dans le meilleur des cas, les services de renseignement collectent et échangent des informations qui leurs permettent d'identifier des réseaux et de déjouer des attaques avant qu'elles aient lieu. Mais, malgré les réformes, ils ne peuvent garantir une sécurité sans faille. Les groupes terroristes eux aussi se sont adaptés et restructurés afin de faire face aux réorganisations dans les services de renseignement. Et les éliminations et arrestations de « cibles à haute valeur » ne peuvent faire disparaître la méthode terroriste.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme islamiste a capté l'attention des médias, des décideurs politiques et d'un bon nombre de services de renseignement à travers le monde. Plus récemment, un nombre croissant d'attentats menés par des groupes d'extrême droite en France, aux États-Unis, en Allemagne et ailleurs ont préoccupé les services de renseignement. On peut supposer que ces derniers vont devoir accorder plus d'importance à la menace posée par ces groupes dans la décennie à venir.⁴¹ Par ailleurs, sur la scène internationale, la montée en puissance de la Chine, l'expansionnisme russe et le déclin américain semblent augurer d'une période d'instabilité qui tend à redonner de l'importance aux domaines « traditionnels » du renseignement, tels que le contre-espionnage ou le renseignement politique. Ces tendances devraient contribuer à réorienter une partie des moyens humains, budgétaires et techniques alloués à la lutte anti-terroriste au sein des services.

⁴⁰ E. Manningham-Buller, *Securing Freedom*, Londres, Profile Books, 2012, p. 74.

⁴¹ Assemblée Nationale, « Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France », 6 juin 2019; S. G. Jones, C. Doxsee, et N. Harrington, « The Escalating Terrorism Problem in the United States », *CSIS Brief*, Juin 2020.