

Floran Vadillo
Alexandre Papaemmanuel

LES ESPIONS DE L'ÉLYSÉE



Le Président et les services
de renseignement

Tallandier

LES ESPIONS DE L'ÉLYSÉE

Floran
Vadillo

Alexandre
Papaemmanuel

LES ESPIONS DE L'ÉLYSÉE

*Le Président
et les services de renseignement*

TALLANDIER

© Éditions Tallandier, 2019
48, rue du Faubourg-Montmartre – 75009 Paris
www.tallandier.com

ISBN : 979-10-210-3992-6

Introduction

Si dans la Constitution le Président détient peu de pouvoirs, dans la réalité il les concentre. Tout converge vers lui, des décisions stratégiques au positionnement des acteurs politiques ; il est le point focal des attentes citoyennes, notamment en période de crise. Conscient de cette charge symbolique et politique, Nicolas Sarkozy a voulu instituer l'Élysée en centre de décision. Aucun champ d'action de l'État n'a échappé à son appétit, pas même le renseignement, d'ordinaire marginalisé et objet de méfiance.

Ainsi, le chef de l'État élu en 2007 a-t-il immédiatement créé la fonction de Coordonnateur national du renseignement (CNR) pour le conseiller dans ce domaine stratégique mais également pour relayer ses instructions à des administrations très autonomes. Désormais, la présidence supervise les services spécialisés de la communauté du renseignement et s'assure de leur bonne coopération. À cette fin, le CNR élabore le Plan national d'orientation du renseignement, feuille de route au caractère impératif. De même, destinataire de toute la production des services, il la synthétise au profit du Président qui, à la veille d'une négociation diplomatique au plus haut niveau ou dans l'urgence d'une

crise terroriste, dispose d'éléments pour fonder ses choix et tenir le rang dans la compétition internationale.

Face à la centralisation opérée, les esprits s'affolent au sujet de ce « chef des espions » qui s'installe au sommet de l'État, dans le cœur du pouvoir. La suspicion plane : le renseignement, enjeu de pouvoir, serait-il en train de muer en un instrument de pouvoir ? Le « secret du roi », embryon de service de renseignement sous Louis XV, va-t-il se réincarner dans cet « espion de l'Élysée » ? Car l'intérêt pour ce sujet ne peut être que suspect tant les services de renseignement ont longtemps été considérés comme un mal nécessaire, un rouage peu apprécié de l'« État secret¹ » qui, précisément, devait le demeurer et, pour cela, se trouvait relégué à la marginalité. Les responsables politiques ne s'en préoccupaient que contraints et forcés, hantés par les scandales qui émaillèrent la Cinquième République, de l'opération Résurrection à l'affaire Clearstream, en passant par le Rainbow Warrior ou les micros du *Canard enchaîné*. De fait, ces activités ne faisaient traditionnellement l'objet ni d'une supervision suivie, ni d'une orientation, ni d'une coordination pérenne et encore moins d'un contrôle. Les services se trouvaient quelque peu livrés à eux-mêmes, se cherchant – parfois en vain – des interlocuteurs éparpillés à tous les niveaux stratégiques de l'État (entourage présidentiel, état-major particulier du chef de l'État², entourage du Premier ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale³, ministres de tutelle, etc.). Un indéniable et tenace parfum de soufre nimbait cette activité régaliennne. Le vocabulaire usuellement employé en atteste : « espion », « secret », « ombre », « barbouzes », « opérations spéciales », etc.

Cependant, la greffe voulue par Nicolas Sarkozy, mais insuffisamment accompagnée, ne prend pas. L'entourage

présidentiel et les services de renseignement s'accordent pour rogner les ailes de celui dont ils ne souhaitent pas qu'il s'installe en « Maître espion ». Sa naissance se réalise dans la douleur et tout acte de son existence devient un combat. Les blessures originelles laisseront des séquelles. Depuis, loin d'être le chef des services de renseignement, le coordonnateur joue plutôt le rôle de courroie de transmission entre des administrations ou des échelons qui, d'ordinaire, s'ignoraient. Bien qu'indispensable, il peut incarner, selon les configurations, une force d'impulsion ou n'être qu'un spectateur engagé. Pourtant, les questions traitées sont stratégiques, les enjeux, vitaux et les moyens déployés, considérables. D'ailleurs, les crises se succèdent, et réservent une place croissante aux activités de renseignement : terrorisme, conflits armés, conflits géopolitiques (en Syrie, en Irak), scandale d'espionnage (affaire Snowden, Russiagate), attaques cyber, etc.

On imagine un univers où l'irrationnel n'a pas sa place, où les rivalités n'existent pas. On se trompe. Le terrorisme, en particulier, cristallise l'attention et les ambitions. Car, dans cette gestion très opérationnelle, le coordonnateur ne trouve pas de place tant celle-ci est disputée par d'autres, installés depuis plus longtemps et sans doute plus opiniâtres.

Il fallait donc ouvrir cette « boîte noire » de l'État, éclairer les vicissitudes de sa structuration, saisir les mécanismes d'institutionnalisation du renseignement mais aussi les freins et les obstacles pour, *in fine*, appréhender comment s'exerce le pouvoir. Pour servir cette ambition, nous avons donné la parole aux principaux concernés : anciens coordonnateurs, conseillers, ministres et président de la République ont accepté de se livrer à un exercice dont ils sont peu coutumiers, d'évoquer leur succès et, surtout, leurs échecs ou les difficultés rencontrées. Ni hagiographie,

LES ESPIONS DE L'ÉLYSÉE

ni brûlot, l'ouvrage retrace les cahots d'une histoire administrative passionnante qui nous emmène au sommet de l'État et nous place au cœur des enjeux mondiaux. Tous ont démontré la justesse de la phrase de Cocteau, selon laquelle « un secret a toujours la forme d'une oreille ».

Première partie

NAISSANCE D'UNE INSTITUTION L'INCONSTANCE DE NICOLAS SARKOZY 2008-2011

Au cours de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a procédé à une très importante réforme du renseignement, promouvant ainsi une rapide modernisation de ces administrations.

À peine élu à la présidence de la République, il ordonne la mise en œuvre d'un projet conçu lors de son passage au ministère de l'Intérieur mais bloquée par le veto de Jacques Chirac : l'absorption d'une partie des effectifs et des missions de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG)¹ par la Direction de la surveillance du territoire (DST)² dans l'objectif de créer la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)³ que d'aucuns présentent de manière erronée comme le « FBI à la française ». Pour trompeuse que soit la comparaison, elle traduit l'ambition du projet. En parallèle, le reliquat des effectifs et missions des RG est dégradé au sein d'une Sous-Direction à l'information générale (SDIG)⁴ confiée à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)⁵.

Indéniablement, la réforme est marquée par l'influence de certains acteurs clés des enquêtes déclenchées lors de

la vague d'attentats des années 1995-1996 : ils occupent des fonctions éminentes entre 2002 et 2012, à l'instar de Claude Guéant, ancien directeur général de la police nationale de 1994 à 1998, devenu directeur de cabinet de Nicolas Sarkozy place Beauvau puis secrétaire général de l'Élysée⁶, ou encore de Bernard Squarcini, directeur central adjoint des renseignements généraux entre 1999 et 2004, nommé directeur de la Surveillance du territoire en 2007.

Si l'objectif global consistait à rationaliser la lutte contre le terrorisme qui s'était auparavant épuisée en luttes intestines, cette greffe et cette *diminutio capitis* produisent des effets jugés contre-productifs par nombre d'observateurs⁷ et de policiers, mais aussi par la majorité issue des élections de 2012 qui repensera l'entier dispositif de renseignement intérieur.

Dans la même dynamique réformatrice, Nicolas Sarkozy reprend une initiative législative lancée par Dominique de Villepin en mars 2006 dans le but de créer une Délégation parlementaire au renseignement (DPR). Le texte, identique à son devancier, est inscrit à l'ordre du jour du Sénat dès le mois de juin 2007 et définitivement adopté en octobre, manifestation d'une incontestable volonté politique traduite en actes. La novation s'avère à la fois considérable et banale : considérable car jamais la France n'avait légiféré en matière de contrôle parlementaire, faisant preuve au contraire d'un certain conservatisme sur ce point ; banale parce qu'elle était le dernier pays d'Europe avec Chypre à ne pas disposer d'une telle instance. Les prérogatives de celle-ci demeurent d'ailleurs timorées (le dispositif sera entièrement refondu en décembre 2013).

Conséquence connexe de cette loi du 9 octobre 2007 : la liste des services de renseignement est pour la première fois arrêtée. La France en compte désormais six : à la Direction

générale de la sécurité extérieure (DGSE)⁸, la DST (devenue DCRI), la Direction du renseignement militaire (DRM)⁹ et la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense (DPSD)¹⁰, les parlementaires ont souhaité ajouter Tracfin¹¹ et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)¹².

Enfin, dès le 26 juillet 2007, Nicolas Sarkozy confie à Jean-Claude Mallet le soin de présider la commission chargée de rédiger un nouveau *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. Ce travail programmatique, publié en juin 2008, contribue notamment à promouvoir et à légitimer les activités de renseignement, érigées en un pilier stratégique dénommé « connaissance et anticipation ». Le rapport plaide en particulier pour des recrutements, un meilleur déroulement de carrière et une formation adéquate (la DGSE en sera la principale bénéficiaire). Dans cet esprit, en juillet 2010, l'Académie du renseignement est instituée¹³ pour doter la communauté du renseignement d'un organe de formation et de promotion de la culture éponyme. D'abord peu acceptée par les services, il semblerait qu'après huit années d'existence, la structure soit en passe de trouver sa voie (actions d'extériorisation, liens avec le monde universitaire, etc.).

Le *Livre blanc* pointe aussi la nécessité d'investissements techniques afin de développer notamment des capacités souveraines d'interception à l'international ou de déchiffrement au profit de la DGSE ou de la DRM. Ce choix stratégique, opéré au moment où la National Security Agency (NSA)¹⁴ réalise des offres de services à nombre d'agences de renseignement européennes (à l'instar de l'Allemagne qui le regrettera au moment des révélations d'Edward Snowden¹⁵), correspond à une volonté d'indépendance nationale dont notre pays bénéficie aujourd'hui pleinement.

En outre, de nouvelles prérogatives juridiques sont préconisées au profit des services. Car le terme « renseignement » ne dispose d'aucun fondement juridique et ne figure dans aucun texte législatif alors que les démocraties comparables ont adopté des dispositifs ou amélioré leurs textes après les attentats du 11 septembre 2001. Mais les réunions de travail organisées sous l'égide du SGDN ne déboucheront que sur des dispositions législatives éparses, principalement consacrées à la protection du secret de la défense nationale. Il faudra attendre la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement pour satisfaire l'exigence démocratique et opérationnelle.

Le rapport plaide aussi pour la création d'un Conseil national du renseignement, formation spécialisée du traditionnel Conseil de défense¹⁶, afin de consacrer la spécificité et le caractère stratégique des matières traitées. Au cours de la campagne, le candidat Sarkozy plaidait pour un Conseil de défense et de sécurité nationale sur le modèle américain¹⁷. Il confia au comité Balladur¹⁸ le soin de proposer des modifications des prérogatives constitutionnelles du chef de l'État, au détriment du Premier ministre. Préconisés dans le rapport du 29 octobre 2007, ces changements ont été atténués dans le projet de loi constitutionnelle déposé par le gouvernement Fillon puis repoussés par l'examen parlementaire. Cela explique sans doute la configuration de cette solution médiane concernant le renseignement.

Enfin et surtout, le *Livre blanc* réclame que soit institué un coordonnateur national du renseignement auprès du chef de l'État, point unique de convergence de la production des services et de diffusion des orientations. Sans attendre, Nicolas Sarkozy met également en œuvre ces préconisations et adresse, dès juillet 2008, une lettre de mission à Bernard Bajolet¹⁹, alors ambassadeur de France en Algérie²⁰. Celui-ci

est chargé de constituer une équipe pour préfigurer la structure et participer à la rédaction des textes qui, par le biais de la réforme du SGDN, introduiront en décembre 2009 dans le code de la Défense le conseil national du renseignement et la fonction de coordonnateur²¹.

L'ampleur des modifications et innovations, entreprises dans les premiers mois du quinquennat et conduites en un laps de temps très court, s'avère considérable et n'a que peu de précédents depuis l'après-guerre. Si la plupart de ces réformes ne suscitent guère de commentaire, la création de la DCRI est jugée inopportune par certains tandis que la création d'un coordonnateur est attaquée en raison de la présidentialisation induite, à rebours des choix opérés par le constituant dans le cadre de la révision de 2008²².

Car le *Livre blanc* puis Nicolas Sarkozy ne créent pas *ex nihilo* une fonction de coordination ; ils la retirent des fonctions du Premier ministre, estimant – à bon droit – qu'elle n'avait été assumée ni avec suffisamment d'implication, ni avec suffisamment de constance. Un réflexe présidentialiste vient ainsi clore un chapitre de l'histoire du renseignement en France, marqué par sa profonde désorganisation.

Pourtant, le nouveau chapitre qui s'ouvre est tout aussi heurté. Désormais une institution existe, qui concentre sur elle les attentions et rivalités même si son positionnement auprès du chef de l'État lui assure une pérennité qui a tant fait défaut aux structures précédentes. Et le progrès paraît notable.

Dans ce contexte, le premier coordonnateur national du renseignement, l'ambassadeur Bernard Bajolet, a pour mission de créer son poste et d'installer cette fonction dans le paysage du renseignement. Le diplomate, qui n'est issu ni des services de renseignement, ni de l'entourage prési-

dentiel, jouit d'une réputation de spécialiste du Moyen-Orient, objet de toutes les préoccupations. Ses sponsors – Jean-David Levitte, conseiller diplomatique du Président, au premier chef – pensent ainsi avoir trouvé un précieux collègue et un affidé.

Pour le seconder, Bernard Bajolet s'adjoit les services du colonel Christophe Gomart avec qui il va poser les bases de cette nouvelle institution aux ambitions affichées. En témoigne la lettre de mission que les deux hommes rédigent et proposent à la signature du président de la République. Ce document inédit, reproduit dans cet ouvrage, établit clairement la volonté de positionnement stratégique d'un CNR disposant de pouvoirs étendus.

Or c'est précisément ce qui froisse l'entourage présidentiel, en poste depuis plus d'un an et désireux de conserver ses prérogatives. Les heurts avec la cellule diplomatique et l'EMP sont immédiats. La bataille pour obtenir des locaux en constitue la dérisoire illustration, tandis que les premiers arbitrages perdus sur son rattachement administratif et donc son positionnement dans l'écosystème présidentiel conduisent Bernard Bajolet à proposer sa démission à Claude Guéant, le secrétaire général de l'Élysée. Les signes d'une coordination non désirée s'accroissent. L'Élysée semble n'avoir jamais voulu pleinement intégrer le CNR ni à son organigramme – pour ne pas faire de l'ombre à l'entourage présidentiel – ni à ses effectifs – pour ne pas peser sur le budget de la présidence. Le décret constitutif de 2009 vient annihiler les espoirs de la lettre de mission et le rattachement fonctionnel au Secrétariat général du gouvernement (SGG)²³ achève le portait d'un organisme administratif non identifié. Afin de circonscrire son rôle, il sera également tenu éloigné

des opérations sensibles, et ses tentatives pour appliquer une supervision opérationnelle des hommes et des moyens ne s'avèreront guère fructueuses. Les leviers d'action lui font alors défaut.

D'autant que si Claude Guéant sert de référent au coordonnateur, son intérêt pour la création décroît très rapidement, l'exercice quotidien du pouvoir ravalant le renseignement derrière les priorités du moment. De même, Nicolas Sarkozy ne rencontre pas son nouveau conseiller et, ainsi, n'aide pas la structure à s'imposer. L'ambition de Bernard Bajolet est déçue par celle du chef de l'État et de son premier conseiller qui n'attendent guère que des synthèses de renseignement et l'absence de bévues. De fait, les services de renseignement, d'abord méfiants, s'accommodent de la nouvelle structure puisqu'ils ont placé leurs pions au sein des équipes nouvellement instituées et continuent de rencontrer le Président et le secrétaire général.

Même si la crise entre la Russie et la Géorgie au sujet de l'Abkhazie constitue un baptême du feu pour la coordination, l'élan des premiers mois s'étiole tandis que l'hostilité de l'environnement perdure, lequel exige parfois jusqu'à la démission du coordonnateur. Malgré tout, une coutume se crée, des outils et moyens sont mis en place et perdureront : Plan national d'orientation du renseignement (PNOR), réunions mensuelles des chefs de service de renseignement, synthèse quotidienne à l'adresse du Président, recommandations capacitaires et pilotage de la mutualisation technique, diplomatie du renseignement, etc. Naturellement, toutes les recommandations formulées par le CNR ne sont pas suivies, à l'image de l'accord obtenu de Nicolas Sarkozy pour l'achat sur étagère du drone américain Predator, ou

NAISSANCE D'UNE INSTITUTION (2008-2011)

de la mise en place d'un coordonnateur de la lutte contre le trafic de drogue à Matignon.

Las d'un combat à l'issue incertaine, Bernard Bajolet finit par quitter ses fonctions en 2011. L'institution lui survit mais l'ambition initiale semble amputée.

CHAPITRE PREMIER

Baptême sous le feu pour Bernard Bajolet

Diplomate atypique, coutumier des situations complexes, sinon dangereuses, Bernard Bajolet a façonné une spécialité reconnue du monde arabe au gré des postes occupés. À ce titre, à partir de 1975, il exerce pendant trois ans les fonctions de premier secrétaire à l'ambassade de France en Algérie où, en 1978, il accueille François Hollande pour huit mois dans le cadre de son stage de l'ENA. Après une parenthèse européenne et en administration centrale, il devient en 1986 premier conseiller à Damas, puis directeur adjoint Afrique du Nord et Moyen-Orient au Quai d'Orsay en 1991.

De 1994 à 1998, ses fonctions à l'ambassade de Jordanie lui donnent l'occasion de suivre la signature et les conséquences du traité de paix israélo-jordanien¹ visant à normaliser les relations entre les deux pays. En 1999, il quitte le Moyen-Orient bouillonnant pour occuper un poste en Bosnie-Herzégovine jusqu'en 2003. Il vit la mise en place du processus de paix, l'inauguration du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et la traque des criminels de guerre.

Contrairement à nombre de ses collègues, il connaît et apprécie les services de renseignement avec lesquels il a

travaillé. En particulier, alors qu'il représente la France en Irak entre 2003 et 2006, au sortir de la deuxième guerre du Golfe, il gère la longue prise en otages de Christian Chesnot et Georges Malbrunot, d'août à décembre 2004. Il obtient par la suite la prestigieuse ambassade de France à Alger avant d'être appelé par l'Élysée pour prendre la tête de la coordination nationale du renseignement en 2008.

Après deux ans et demi passés à ce poste, il sollicite un nouveau départ en ambassade et choisit l'une des plus difficiles au monde : l'Afghanistan. Il y réside jusqu'en avril 2013 quand, à la demande du président de la République François Hollande, il retrouve des fonctions dans la communauté du renseignement en devenant directeur général de la Sécurité extérieure (DGSE). Sa proximité avec le président Hollande et son expérience lui confèrent une influence majeure jusqu'à son départ en 2017.

L'INCONNU DU SÉRAIL

« Dès le mois de février 2008, alors que je n'étais à Alger que depuis quatorze mois, on m'a sondé sur le poste de coordonnateur du renseignement. Quelques semaines plus tard, j'ai donné mon accord de principe et, début avril, on m'a informé que le président de la République lui-même avait accepté mon nom. Ma prise de fonctions était envisagée pour la fin du mois de juillet.

Pourquoi a-t-on pensé à moi qui n'avais pas de compétences particulières en matière de renseignement et n'avais rien sollicité ? L'argument présenté à Nicolas Sarkozy – j'ai eu l'occasion de lire la note qui lui avait été adressée pour suggérer ma candidature – se fondait sur mon expérience dans le monde arabo-islamique alors que la menace terroriste

Table

Introduction	7
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE
Naissance d'une institution
L'inconstance de Nicolas Sarkozy
2008-2011

CHAPITRE PREMIER. – Baptême sous le feu pour Bernard Bajelet	19
CHAPITRE II. – Christophe Gomart Un soldat pour la bataille de l'Élysée	49
CHAPITRE III. – Claude Guéant ou le mentor malgré lui.....	69

DEUXIÈME PARTIE
Le temps des mutations
2011-2015

CHAPITRE IV. – Ange Mancini <i>cunctator</i>	89
CHAPITRE V. – Alain Zabulon au cœur des réformes de l'État secret.....	105
CHAPITRE VI. – Les hommes du Président vus par François Hollande	151

LES ESPIONS DE L'ÉLYSÉE

TROISIÈME PARTIE

La recherche d'un supplément d'âme
2015-2017

CHAPITRE VII. – Didier Le Bret dans la tourmente terroriste	169
CHAPITRE VIII. – Nouveau monde et vieilles menaces Pierre de Bousquet de Florian et la CNRLT	195

APPENDICES

Coordonner les services de renseignement
Une comparaison dans l'espace et dans le temps

L'exemple américain : Le <i>Director of national intelligence</i> (DNI)	215
Les essais de coordination depuis 1958. L'échec du Premier ministre	231
Conclusion générale. Entre <i>chronos</i> et <i>kairos</i> . Une coordination à la recherche du bon <i>tempo</i>	267
Notes	285

ANNEXES

Principaux acteurs de la période	306
Lettre de mission de Nicolas Sarkozy à Bernard Bajolet...	308
La coordination nationale du renseignement en 2019.....	310
Dispositions du décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009.....	311
Liste des sigles et acronymes	312
Notices biographiques des principaux acteurs	316
Remerciements.....	325