

LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Rôles et responsabilités dans la bonne gouvernance du secteur de la sécurité

À PROPOS DE CE DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA RSS

Ce document d'information traite des rôles et responsabilités des services de renseignement dans la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS). Ceux-ci remplissent une fonction de sécurité essentielle en fournissant aux gouvernements des informations pertinentes et opportunes permettant de protéger la sécurité de l'État et de la société. Les principes de bonne GSS garantissent le fonctionnement efficace et responsable des services de renseignement dans un cadre de gouvernance démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains.

THIS SSR BACKGROUNDER ANSWERS THE FOLLOWING QUESTIONS:

Que sont les services de renseignement ?	2
Que font les services de renseignement ?	2
D'où vient le renseignement ?	3
Quels sont les pouvoirs légaux intrusifs des services de renseignement ?	4
Comment les services de renseignement respectent-ils la bonne gouvernance du secteur de la sécurité ?	4
Quel est l'intérêt de la RSS pour les services de renseignement ?	5
Le secret est-il compatible avec la bonne gouvernance ?	5
Qu'est-ce que la coopération internationale en matière de renseignement ?	6

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Les documents d'information sur la RSS fournissent une introduction concise à certaines questions liées à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Cette série résume les débats actuels, définit les termes clés et révèle les tensions centrales dans ces domaines en s'appuyant sur un large éventail d'expériences internationales. Les documents d'information sur la RSS ne cherchent pas à promouvoir des modèles, politiques ou propositions spécifiques en matière de gouvernance ou de réforme, mais proposent une liste de références additionnelles offrant aux personnes intéressées la possibilité d'approfondir leurs connaissances sur chaque sujet. Ils constituent des ressources utiles pour les acteurs de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité qui cherchent à comprendre et à appréhender de façon critique les approches actuelles en la matière.

DCAF, le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève se consacre à l'amélioration de la sécurité des États et de leurs citoyens dans un cadre de gouvernance démocratique, d'état de droit, de respect des droits de l'homme et d'égalité des genres. Depuis sa création en 2000, le DCAF contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les États partenaires et les acteurs internationaux qui soutiennent ces États à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes inclusives et participatives. Il crée des produits de connaissances innovants, encourage les normes et les bonnes pratiques, fournit des conseils juridiques et politiques et soutient le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques du secteur de la sécurité.

Le DCAF tient à remercier

Ronja Harder pour sa contribution aux recherches, à la rédaction et à l'édition, Jenny Rouse pour l'édition en anglais, Florence Lesur pour la traduction en français, Géraldine Chantegrel pour l'édition en français, et Petra Gurtner pour la mise en forme et la conception de ce document.

Éditrice de la série

Fairlie Chappuis

© DCAF

Les documents d'information sont disponibles gratuitement à l'adresse www.dcaf.ch

Les utilisateurs peuvent copier et distribuer ce matériel à condition que le DCAF soit crédité. Non destiné à un usage commercial.

Publication à citer comme suit

DCAF – Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. « Les services de renseignement », Série de documents d'information sur la RSS. Genève : DCAF, 2022.

DCAF

Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

+41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
[@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)

www.dcaf.ch

QUE SONT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ?

Les services de renseignement sont des organismes publics chargés de fournir des renseignements utiles à la sécurité de l'État et de la population. Les États disposent généralement d'un ou plusieurs services spécialisés dans le renseignement de nature géographique, thématique ou technique.

Ces services peuvent cibler un seul domaine (renseignement intérieur, étranger, militaire, criminel ou financier) ou travailler dans plusieurs domaines (surveillance de la sécurité intérieure et extérieure). Les États peuvent réunir les fonctions de renseignement de plusieurs administrations dans des unités spécialisées mixtes couvrant des thématiques particulières (antiterrorisme, criminalité financière). Ces services de renseignement civils, militaires et d'application des lois forment avec les unités dépendant d'autres institutions de sécurité le « monde du renseignement » (figure 1).

Disposer de plusieurs services de renseignement permet de spécialiser chaque organisme et de diversifier les analyses des menaces, mais peut aussi aggraver les problèmes de coordination ou de concurrence, au risque d'évaluations incomplètes des menaces. Disposer d'un seul service de renseignement peut être économique et réduire les problèmes de coordination, mais présente le risque de centraliser un pouvoir excessif en une même institution. Dans tous les cas, un contrôle démocratique adapté est nécessaire pour garantir que les services de renseignement respectent leur mandat, la loi et les droits humains (voir le document d'information sur la RSS « Le contrôle du renseignement »).

QUE FONT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ?

Les services de renseignement ont pour tâche principale de fournir au gouvernement des informations fiables sur les menaces pour l'État et sa population. Ils décryptent des questions complexes et avertissent des problèmes naissants, menaces aux intérêts nationaux, risques et opportunités.

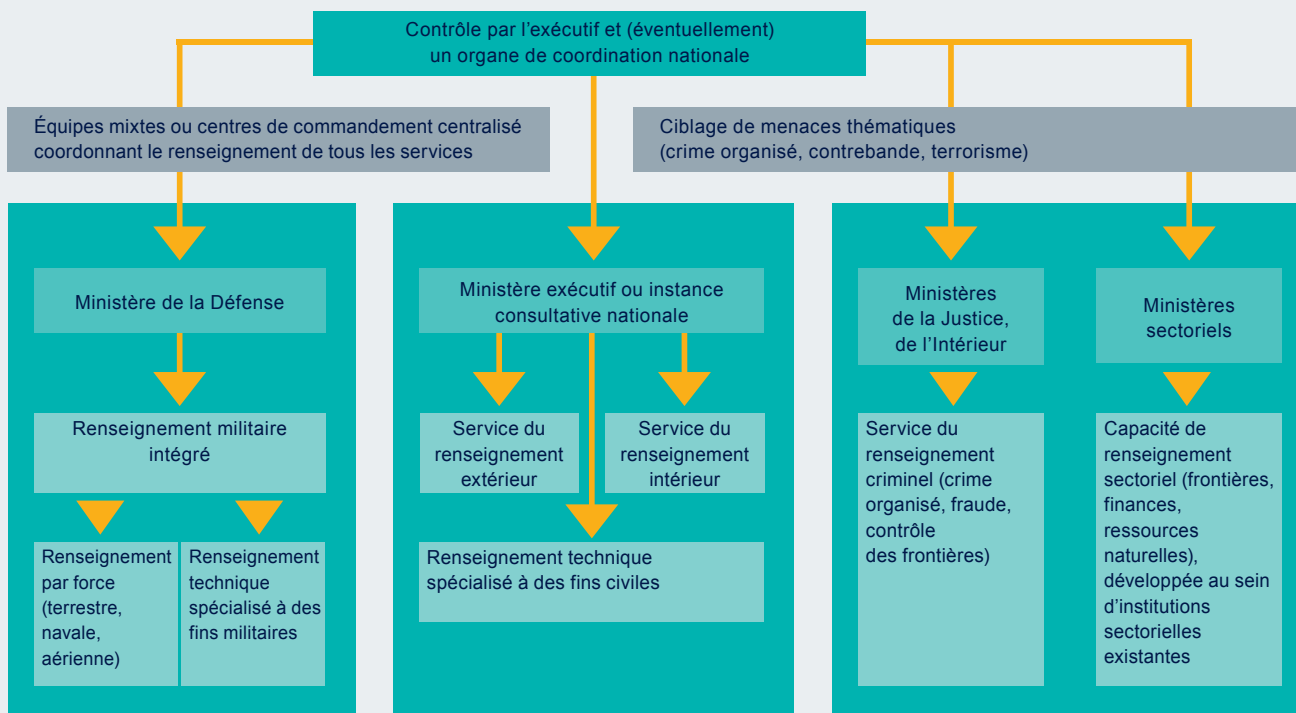
Leurs analyses aident les responsables politiques à :

- Définir les intérêts nationaux ;
- Élaborer des stratégies militaires et de sécurité nationale cohérentes, avec une politique de sécurité adaptée ;
- Déterminer la mission, la doctrine et les stratégies des forces armées et autres institutions de sécurité ;
- Anticiper et résoudre les crises nationales ;
- Prévenir les menaces pour l'État et sa population.

La contre-ingérence, aussi appelée contre-espionnage, évite l'espionnage, la subversion ou le sabotage par des services de renseignement étrangers ou des groupes politiques sous contrôle étranger en protégeant les sources et méthodes de renseignement. Les **mesures défensives de contre-ingérence** reposent sur des enquêtes, des vérifications d'antécédents et la surveillance. Les **mesures offensives** visent à pénétrer, tromper, perturber ou manipuler d'autres organisations.

On appelle **actions secrètes, missions politiques spéciales ou mesures actives** les opérations secrètes visant à influencer la situation politique, militaire ou économique d'un pays étranger. Les actions

FIGURE 1 FONCTIONS DE RENSEIGNEMENT DES INSTITUTIONS PUBLIQUES



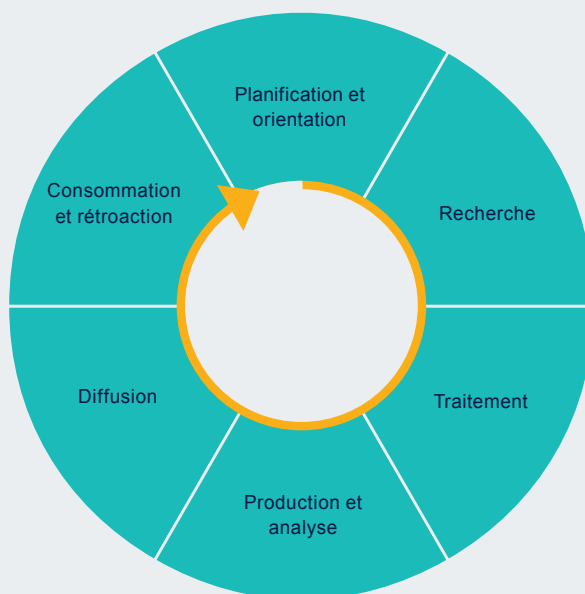
secrètes offrent aux États une alternative à une action militaire directe en cas d'échec des mesures diplomatiques et politiques. Quand il existe plusieurs organismes de renseignement, elles sont habituellement l'apanage du renseignement extérieur.

D'OÙ VIENT LE RENSEIGNEMENT ?

Le renseignement est le fruit d'un processus appelé « cycle du renseignement » (figure 2) :

- **Planification et orientation** : définition des objectifs du renseignement dans le cadre de la politique publique et allocation de ressources selon les menaces évaluées.
- **Recherche** : recours à des sources ouvertes ou secrètes pour recueillir des informations.
- **Traitement** : examen des informations recueillies, vérification (origine, finalité), contextualisation en vue de l'analyse.
- **Production et analyse** : transformation des informations en éléments de renseignement pertinents, précis, objectifs et exploitables. L'analyse doit inclure les faits, sources, principales hypothèses, scénarios possibles et facteurs potentiellement déterminants mais inconnus.
- **Diffusion** : communication du renseignement aux responsables (rapports d'alerte et de situation, évaluations, estimations, notes d'information). Les autorisations d'accès aux différentes catégories de renseignement sont un aspect crucial du cycle du renseignement et pour le contrôle démocratique.

FIGURE 2 LE CYCLE DU RENSEIGNEMENT



- **Consommation et rétroaction** : prise en compte du renseignement dans les décisions des responsables. La rétroaction comprend l'indication des futurs besoins en renseignement et alimente la planification et l'orientation, relançant ainsi le cycle.

QUELS SONT LES POUVOIRS LÉGAUX INTRUSIFS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ?

Pour exercer leur mandat, les services de renseignement reçoivent des pouvoirs légaux particuliers qui dépendent du contexte national et de leurs fonctions, dans les limites du droit international et des droits humains. Les services de renseignement ont cependant l'autorisation légale de restreindre les droits civils et humains dans certaines situations.

Par exemple :

- Certaines méthodes de collecte d'informations peuvent **violer le droit à la vie privée** ;
- Certaines administrations peuvent **utiliser et partager des données personnelles** ;
- Certains États prévoient des mesures d'application des lois et des pouvoirs d'arrestation et de détention **limitant la liberté de circulation** ;
- Les **actions secrètes** visant à neutraliser des menaces à la sécurité nationale sont parfois en violation de la loi.

Ces vastes pouvoirs, potentiellement intrusifs, peuvent aussi viser la population. C'est pourquoi **un contrôle strict du renseignement est nécessaire pour garantir l'état de droit et le respect des droits humains, y compris l'égalité des genres** (voir le document d'information sur la RSS «Le contrôle du renseignement»). En démocratie, les mesures restreignant les droits humains et civils doivent respecter certaines conditions (légalité, finalité, nécessité, proportionnalité, cohérence avec les obligations nationales et internationales relatives aux droits humains). Les citoyen-ne-s doivent pouvoir saisir une institution indépendante pour déposer une plainte et obtenir réparation.

Les démocraties interdisent généralement à leurs services de renseignement de collecter des informations :

- sur les individus et activités ne présentant pas de menace pour l'État et sa population ;
- sur les activités politiques et sociales licites ;
- pour promouvoir des intérêts particuliers.

En outre, certaines professions (médecins, avocat-e-s, journalistes) peuvent être protégées en raison des services qu'elles rendent à la société.

Les services de renseignement n'ont habituellement pas de pouvoirs d'application des lois (arrestation, détention), sauf s'ils épaulent les organismes compétents dans le domaine particulier du renseignement criminel. Le renseignement est très différent selon qu'il vise la sécurité ou l'application des lois (figure 3).

Les gouvernements non démocratiques confèrent souvent au renseignement d'importants pouvoirs d'application des lois afin de renforcer les capacités de répression politique. Pour éviter les abus de pouvoir, certains États établissent des distinctions éthiques et juridiques entre renseignement et application des lois. Si une activité de renseignement révèle un besoin d'application des lois, ce sont des agent-e-s extérieur-e-s qui interviennent.

LES SOURCES DU RENSEIGNEMENT

Un renseignement peut provenir de sources variées, dont une partie seulement n'est pas accessible au public :

- Renseignement de source ouverte (**OSINT**) : utilisation d'informations en accès libre ;
- Veille humaine (**HUMINT**) : recours à des agent-e-s, initié-e-s, informateurs/informatrices ;
- Veille automatique (**SIGINT**) : interception de systèmes de communication et émissions électroniques, entre autres ;
- Renseignement par imagerie (**IMINT**) : technologies terrestres, aériennes ou spatiales d'acquisition d'images ;
- Renseignement mesures et signature (**MASINT**) : données techniques et scientifiques obtenues par surveillance (nucléaire, optique, radiofréquence, acoustique, sismique).

Données et informations ne deviennent renseignement qu'une fois traitées et analysées.

COMMENT LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT RESPECTENT-ILS LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ?

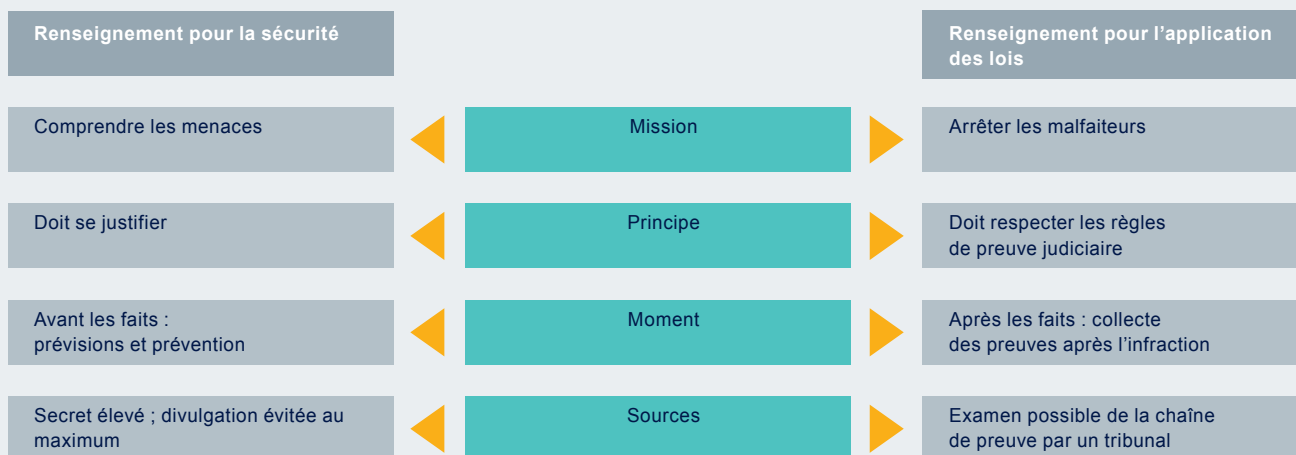
Les fonctions, structures et missions d'un service de renseignement dépendent de la loi et de la perception des menaces nationales. Dans un régime autoritaire, les services de renseignement protègent le gouvernement, éventuellement par la répression politique et aux dépens des droits humains. En démocratie, ils font partie du secteur public et servent l'intérêt général. Les autres administrations et les particuliers ne peuvent pas se prévaloir de ces pouvoirs spéciaux **parfois contraires aux valeurs démocratiques**. Aussi les principes imposés aux institutions publiques et aux services de renseignement sont-ils rarement du même ordre.

Toutefois, les principes de la bonne gouvernance sont nécessaires pour garantir le respect de l'état de droit et des droits humains, y compris l'égalité des genres. C'est pourquoi la loi doit définir clairement le mandat, rôle et responsabilités des services de renseignement.

Pour les services de renseignement, le respect des principes de bonne gouvernance est synonyme de :

- **Responsabilité** devant des autorités démocratiquement élues supervisant tous les aspects du processus de renseignement ;
- **Transparence** : un système de contrôle démocratique protège les informations sensibles dans les limites de l'intérêt général ;
- **Respect des droits humains et de l'état de droit** au sein d'un cadre juridique explicite ;
- **Inclusion** : application de politiques et procédures non discriminatoires et tenant compte du genre, aux niveaux opérationnel et administratif ;

FIGURE 3 RENSEIGNEMENT POUR LA SÉCURITÉ ET POUR L'APPLICATION DES LOIS



- **Efficacité** dans la réalisation de leur mandat ;
- **Efficience** : réalisation des objectifs des politiques publiques avec un usage optimal des ressources nationales.

Le non-respect des principes de bonne gouvernance peut avoir des répercussions néfastes :

- Un contrôle insuffisant **nuît à la crédibilité et la légitimité** des services de renseignement.
- Un secret excessif est **source d'abus** mettant en péril la sécurité de l'État et des personnes.
- Les activités illégales **compromettent la sécurité de l'État et des personnes**.
- Les services de renseignement exclusifs peuvent être enclins à **réprimer certaines catégories de population** ou incapables d'analyser les divergences de vues par **manque d'informations** provenant des groupes exclus.
- Un renseignement politisé est inefficace car il **néglige les menaces existantes et futures à la sécurité** au profit des préoccupations politiques immédiates du gouvernement.
- Les services de renseignement non performants **gaspillent les ressources** ou ne rendent pas compte de leur utilisation.

Dans les cas extrêmes, une mauvaise gouvernance peut aboutir à la création d'une police politique servant des intérêts politiques particuliers, voire chargée de la répression politique.

QUEL EST L'INTÉRÊT DE LA RSS POUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ?

La réforme du renseignement incluse dans la RSS entend limiter ces risques en appliquant les principes de la bonne gouvernance. Un contrôle démocratique garantit le respect de l'état de droit et des droits humains.

La RSS est utile aux services de renseignement car :

- Un contrôle démocratique solide les protège des abus de pouvoir de la part des autorités politiques et renforce leur crédibilité et légitimité.
- Les spécialistes du renseignement bénéficient d'un traitement et de conditions de travail équitables au sein d'institutions responsables de leur comportement et de l'utilisation des ressources.
- L'inclusion et la mixité (intégration des femmes et des minorités) garantissent la diversification des idées et dépassent les préjugés sociaux, améliorant ainsi les analyses du renseignement.
- L'inclusion permet de répondre aux besoins variables de catégories de population différentes (surtout les minorités) et la diversité des sources améliore la qualité des évaluations.

LE SECRET EST-IL COMPATIBLE AVEC LA BONNE GOUVERNANCE ?

Si les services de renseignement dépendent du secret, **le degré de sensibilité de leurs activités varie**. Ils peuvent donc être soumis aux lois sur l'accès à l'information. Dans le cadre du contrôle du renseignement, les instances de contrôle, médiation et appel (notamment les tribunaux) ont généralement accès à toutes les informations, indépendamment du niveau de classification. Cependant, selon le mandat du service concerné, certains aspects exigent le secret même face aux organismes de contrôle externe afin de protéger des personnes, les services ou la nation :

- informations sur les sources, opérations en cours, méthodes et procédures ;
- identité et connaissances du personnel opérationnel ;
- origine et détails de renseignements confidentiels transmis par un service étranger.

Il existe différentes sortes de secret. Les **opérations clandestines** sont menées dans un secret total. Dans l'espionnage, par exemple, l'acquisition même d'informations

et les personnes impliquées restent inconnues. Dans une **action secrète**, l'identité de la personne responsable est secrète, mais pas l'activité. Cela ménage la possibilité d'un **démenti plausible** : un gouvernement peut nier de façon crédible avoir été informé ou être responsable d'une activité rendue publique, ce qui offre un moyen d'action sortant du cadre diplomatique sans recourir à la force armée.

Si les États trouvent utiles différents types d'activité secrète, **un secret excessif diminue la légitimité des services de renseignement dans une démocratie**. L'ouverture, la transparence et la responsabilité sont indispensables à la gouvernance démocratique et la protection des droits humains. **Le secret doit donc rester une exception**.

En principe, **le secret doit reposer sur des bases juridiques claires**. Les règles de classification, la liberté d'information et l'accès à l'information des organismes de contrôle protègent des excès. En **encourageant un contrôle plus strict** pour révéler les illégalités et comportements répréhensibles, l'ouverture évite les cultures d'impunité.

QU'EST-CE QUE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT ?

La **coopération internationale en matière de renseignement concerne les relations ou la collaboration entre les organismes de renseignement de plusieurs États à diverses fins (défense, sécurité nationale, prévention et détection du crime organisé)**.

Elle sert à la fois les **activités des services de renseignement et l'intérêt national des pays**, exemple pour la prévention du terrorisme ou dans un but plus universel (recherche de criminel-le-s de guerre, lutte contre le crime organisé transnational).

Les services de renseignement décident comment, où et avec quels services étrangers ils coopèrent selon leur cadre juridique. Cette coopération peut avoir différentes motivations, par exemple :

- **Obtenir des informations difficiles à recueillir** : la répartition des tâches et des charges accroît l'efficacité ;
- Bénéficier d'**autres éclairages** sur les menaces et problèmes, ce qui permet de sortir des hypothèses établies et améliore le processus décisionnel ;
- **Limiter/éviter des activités de recherche risquées**. Certains services de renseignement étrangers peuvent être moins menacés dans les États en conflit ou avoir un meilleur accès parce qu'ils partagent des caractéristiques avec la population locale.

La coopération internationale peut aussi se révéler utile dans les situations multilatérales : partage d'évaluations communes et de perspectives stratégiques, négociations à huis clos, confirmation de stratégies de défense pacifiques, appui aux missions de maintien de la paix.

LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (GSS) ET LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (RSS)

Les principes de la bonne GSS sont les suivants : responsabilité, transparence, état de droit, participation, réactivité, efficacité et efficience.

Il s'agit d'un cadre normatif pour le bon fonctionnement du secteur de l'État chargé de la sécurité dans une démocratie. **L'application de ces principes aux services de sécurité constitue le but de la RSS**, c'est-à-dire du processus politique et technique consistant à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine par une prestation, une gestion et un contrôle plus efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains. La RSS peut porter soit sur une partie bien délimitée des services publics de sécurité, soit sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Dans les deux cas, l'objectif reste le même : améliorer l'efficacité et la responsabilité.

Toutefois, **la coopération internationale en matière de renseignement peut comporter des risques** : incertitude quant à la destination des informations échangées, difficulté de vérifier les informations reçues ou les moyens employés, compromission avec des services étrangers aux méthodes jugées illégales dans l'État destinataire ou par le droit international.

RESSOURCES ADDITIONNELLES

Sur les enjeux d'un service de renseignement efficace et son contrôle dans les démocraties :

- Baldino, Daniel (dir.)
Democratic Oversight of Intelligence Services
Sydney : The Federation Press, 2010.
- Born, Hans, Loch K. Johnson and Ian Leigh (dir.)
Who's Watching the Spies?
Establishing Intelligence Service Accountability
Dulles : Potomac Books, 2005.
- Herman, Michael
**Intelligence Services in the Information Age:
Theory and Practice**
Londres/Portland : Frank Cass, 2001.

Sur la réforme des services de renseignement dans les contextes de transition :

- Thomas C. Bruneau, Scott D. Tollefson (dir.)
**Who Guards the Guardians and How:
Democratic Civil-Military Relations**
Austin : University of Texas Press, 2006.
- Kevin A. O'Brien
**The South African Intelligence Services:
From Apartheid to Democracy, 1948–2005**
New York : Routledge, 2011.
- Heiner Timmermann (dir.)
**The Future a Memory: The Cold War and Intelligence
Services – Aspects**
Zurich : LIT Verlag, 2013.
- Kieran Williams, Dennis Deletant
**Security Intelligence Services in New Democracies
The Czech Republic, Slovakia and Romania**
New York : Palgrave, 2001.

Sur la coopération internationale en matière de renseignement :

- Hans Born, Ian Leigh, Aidan Wills
**Making International Intelligence Cooperation
Accountable**
Genève : DCAF, 2015.
- Stéphane Lefebvre
**The difficulties and dilemmas of international
intelligence cooperation**
International Journal of Intelligence and
CounterIntelligence, vol. 16(4), 2003, p. 527–542.
- OSCE/BIDDH
**Countering Terrorism, Protecting Human Rights:
A Manual**
Varsovie : BIDDH, 2007.

AUTRES RESSOURCES DU DCAF SUR LA RSS

Les publications du DCAF comprennent une large gamme de manuels et outils spécifiques permettant de guider les praticiens oeuvrant dans le domaine de la RSS et de la bonne GSS, téléchargeables gratuitement à l'adresse suivante : www.dcaf.ch

DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève

**DCAF - le Centre de Genève pour la
gouvernance du secteur de la sécurité**

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

 **+41 22 730 94 00**

 **info@dcaf.ch**

 **@DCAF_Geneva**

www.dcaf.ch