Documents d'information du DCAF

Défis Contemporains de la Communauté de Renseignement

07/2011

Comment l'environnement stratégique a-t-il évolué ?

Quels sont les acteurs et les questions problématiques ?

Quel a été l'impact du terrorisme stratégique ?

Quelles sont les implications de ces changements sur les services de renseignement ?

Comment ces problèmes peuvent-ils être résolus ?

Quelles devraient être les priorités ?

Pour plus d'information

DCAF

Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées - Genève

Ce document fait partie de la série « Documents d'information du DCAF » qui fournit aux praticiens une introduction concise à une multitude de sujets dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité et de la réforme du secteur de la sécurité.

Comment l'environnement stratégique a-t-il évolué ?

La fin de la Guerre Froide et la prolifération de diverses formes de terrorisme international ont été accompagnées par des changements sans précédent dans le cadre de travail de la communauté de renseignement. Cinq développements se distinguent plus particulièrement :

- La prolifération des acteurs, des sources de conflit et des moyens d'utilisation de la force ;
- L'expansion du caractère transnational, de l'étendue et de l'impact des menaces ;
- L'élan d'innovation technologique, menant à une plus grande vulnérabilité face à des sources de plus en plus variées et disparates ;
- La prédominance croissante de formes de conflits asymétriques et non-conventionnelles ; et
- Le déplacement croissant de la violence dans les zones urbaines et dans le domaine de la sécurité et sûreté internes, accompagné par des dissensions sociétales de plus en plus souvent induites par des facteurs économiques, ethniques, religieux et idéologiques.

Certaines de ces tendances sont le résultat de transformations véritables, alors que d'autres ont toujours été présentes et ne sont que récemment devenues pertinentes pour le secteur des renseignements. Toutes, cependant, possèdent des implications sur les opérations de la plupart des services de renseignement.

Néanmoins, les conflits et rivalités inter-Etats « traditionnels » , ainsi que la préservation de la stabilité interne, demeurent prioritaires pour les services de renseignement partout dans le monde.

Quels sont les acteurs et les questions problématiques ?

Ils comprennent des acteurs nouveaux, et moins nouveaux, tels que :

- Les organisations terroristes internationales et les organisations criminelles transnationales;
- Les gouvernements qui produisent et rendent disponibles des armes de destruction massive (ADM), fournissent des zones de refuge pour les terroristes

et sponsorisent l'assassinat de leurs opposants politiques à l'étranger;

- Les Etats faillis et en déliquescence qui peuvent être sources de conflits, de migrations de masse et d'une insécurité endémique, et se transformer en terrain fertile pour le terrorisme et le crime organisé;
- Des entreprises multinationales et des groupes politisés de citoyens qui cherchent à influencer le dénouement de négociations internationales sur un vaste ensemble de questions ;
- Les forces de sécurité qui ne sont pas sous contrôle effectif de leur Etat, telles que des entités rebelles au sein des services militaires et de renseignement ; et
- Les forces de sécurité non-gouvernementales qui ne peuvent être supervisées par l'Etat que de manière générale, telles que les entreprises militaires privées, les groupes paramilitaires et les milices.

De nouvelles questions qui peuvent concerner et requérir l'implication des services de renseignement comprennent :

- La protection des infrastructures nationales contre des attaques provenant d'une variété de sources, allant des terroristes aux cyber-criminels;
- Les opérations de maintien de la paix, qui nécessitent un soutien au niveau des renseignements afin de mener à bien leur mission;
- La protection des frontières et autres points d'entrée de personnes et de marchandises contre les ADM et toute autre menace similaire ;
- Les violations massives des droits de l'homme et autres cas majeurs d'agitation et de déstabilisation (comme au Darfour par exemple) ;
- L'aide lors de désastres, quand les services de renseignement peuvent mettre les capacités de leurs satellites d'images et de signaux à la disposition de ceux qui opèrent sur le terrain ;
- Des investigations criminelles et des questions de justice transitionnelle, telle que la recherche de criminels de guerre.

Quel a été l'impact du terrorisme stratégique ?

Suite aux importantes attaques terroristes de ces dernières années, les services de renseignement se sont trouvés face à des examens et critiques croissants, concernant principalement :

- **Défaillances opérationnelles**, telles que l'incapacité de prévoir des attaques terroristes ou le manque de connaissances et de capacités pour les prévenir;
- **Défaillances organisationnelles**, telles que l'absence d'échanges de renseignements entre les divers services de renseignement et départements gouvernementaux, et la résistance face à la réorganisation et aux réformes ; et
- **Atteintes aux garanties démocratiques**, y compris la violation du droit des citoyens à la vie privée, l'absence de coopération avec les autres branches gouvernementales telles que le parlement et les tribunaux, les détentions illégales, le mauvais traitement des prisonniers (allant même jusqu'à la torture), les techniques d'interrogation illégales, le transfert de prisonniers vers des pays aux réglementations plus laxistes en ce qui concerne les méthodes coercitives, et l'accoutumance des politiciens à la politicisation et à l'utilisation à mauvais escient des renseignements.

Néanmoins, puisqu'un grand nombre de leurs activités doivent être menées dans le secret, les services de renseignement se trouvent souvent dans l'incapacité de présenter leurs succès et d'exposer certains aspects de leur travail au débat public.

Quelles sont les implications de ces changements pour les services de renseignement?

Le travail des services de renseignement est devenu plus prioritaire, plus complexe, plus dangereux et plus controversé.

- La prise de décision et l'adoption de politiques efficaces sont de plus en plus dépendantes d'une identification précoce des problèmes, d'une évaluation rapide des conséquences probables de ces décisions, et d'une vérification en temps réel de leur mise en œuvre.
- Les changements d'environnement stratégique ont donné lieu à une augmentation en nombre et en genre de la consommation de renseignements

nationaux et étrangers dont les besoins varient énormément.

- Les hauts responsables exécutifs et politiciens peuvent prodiguer les conseils et l'assistance nécessaires aux services de renseignement, et porter des jugements bien posés, à la condition qu'ils soient bien informés.

- Les opérations des services de renseignement deviennent de plus en plus dépendantes de données qui sont difficiles et dangereuses à récolter.

- Le maintien de la confidentialité devient de plus en plus difficile pour des raisons à la fois techniques et politiques.

- Les services de renseignement nationaux doivent pouvoir travailler avec leurs homologues dans d'autres pays afin de mener à bien leurs missions ; cependant, cela peut être rendu difficile par des méfiances mutuelles et des différences de pratiques entre les services partenaires.

- Le travail des services de renseignement dans certains pays est entravé par une crise de confiance en leur efficacité et en leur engagement envers le contrôle démocratique. Le problème est en outre exacerbé là où le public n'est pas suffisamment informé à propos des activités des services de renseignement et des méthodes pour les contrôler.

Comment ces problèmes peuvent-ils être résolus ?

Il existe quatre domaines principaux où les services de renseignement ont besoin d'ajuster leurs approches :

- La récolte et l'utilisation d'informations ;

- La coordination et la coopération nationales au sein des services de renseignement et avec les autres acteurs du secteur de la sécurité ;

- Le partage d'informations avec des organisations internationales et d'autres pays ; et

- L'acceptation et la responsabilisation publiques.

La révolution de l'information

La révolution de l'information (RI) peut être considérée comme le nouveau facteur le plus important ayant un impact sur la gestion et le travail des services de renseignement. Elle possède des implications pour la disponibilité, l'accès et l'analyse de l'information.

Suite aux changements des techniques de récolte de l'information :

- Il existe désormais une surcharge d'informations, par contraste avec la rareté d'informations qui caractérisait en de nombreux aspects la Guerre Froide ;

- Le volume d'informations destinées à des évaluations nationales provient désormais de sources ouvertes de renseignement, bien qu'une portion cruciale soit toujours générée par le biais de méthodes qui font partie des compétences exclusives des services de renseignement ; et

- L'exploitation des données et autres techniques d'assemblage automatique sont devenues essentielles au filtrage et au stockage de l'information.

La RI a également eu un énorme impact sur la manière dont les analyses d'information sont menées. En particulier, elle a :

- Transformé les relations de travail entre les analystes individuels et les groupes d'analyse, étant donné que les changements technologiques ont développé le réseau horizontal et facilité la décentralisation.

- Rendu possible la privatisation du processus d'évaluation, avec de nombreuses sociétés offrant une expertise dans l'analyse du risque global, dont les produits et services sont souvent supérieurs à ceux des organisations gouvernementales de renseignement ; et

- Contribué à l'émergence de réseaux informels de distribution d'informations qui sont en compétition avec les services de renseignement pour l'obtention de l'attention des politiciens.

Ces développements requièrent des changements significatifs dans la gestion et la manipulation des renseignements. Par exemple, un nouveau défi implique le choix des domaines pour lesquels il faut conserver des sources ouvertes de renseignement, et ceux pour lesquels il faut développer de nouvelles capacités. Un autre exemple est celui du développement de nouvelles méthodes d'échange et de protection des données, étant donné l'augmentation de la coopération parmi les agences de renseignement.

La RI ne résoudra pas tous les problèmes posés aux services de renseignement :

- Les systèmes de renseignement de haute-technologie coûteux, conçus pour surveiller l'environnement électronique, peuvent être inefficaces contre les organisations employant de simples méthodes de communication ;

- La plupart des organisations terroristes et criminelles ne possèdent pas le type d'infrastructure que les méthodes technologiques sont destinées à viser ;

- Les avancées technologiques aident aussi les cibles à plus facilement protéger leurs secrets et cacher leurs activités ; par exemple, la disponibilité publique de méthodes de codage pour la communication, l'accès grandissant à Internet (qui facilite également les échanges de fonds et d'informations) ou la croissance de la disponibilité commerciale d'images satellites ; et

- De nombreuses nouvelles menaces requièrent une plus grande accentuation sur la récolte de renseignements provenant de source humaine, en particulier, par des individus qui possèdent les connaissances linguistiques et culturelles nécessaires pour infiltrer des groupes terroristes et criminels d'aujourd'hui.

La coopération et la coordination nationales

Dans l'environnement sécuritaire actuel, les services de renseignement doivent travailler plus étroitement les uns avec les autres, mais également avec les services de sécurité nationale. Le premier de ces défis est d'autant plus important pour les grands pays qui possèdent de multiples services de renseignement, bien que les petits pays possèdent généralement de nombreux acteurs avec des fonctions liées au renseignement, et donc, un besoin de coopération optimale. Dans la plupart des pays, les mécanismes centraux de renseignement se composent de fonctionnaires au niveau ou proches du niveau du gouvernement qui sont responsables de la coordination des estimations de renseignements nationaux. Ceci peut être complété par des mesures destinées à s'assurer que tous les services de renseignement ont accès aux mêmes données et documents, et que de fréquents contacts ont lieu entre les agences travaillant sur des questions communes.

De plus, le besoin croissant d'un contrôle des questions transnationales avec un impact national (tels que le terrorisme international et le crime organisé) par les services de renseignement requiert une accentuation renouvelée sur la coopération avec les autres forces de sécurité nationale. Dans la plupart des démocraties, les services de renseignement possèdent des pouvoirs restreints pour les questions nationales, telles que les fouilles, saisies, et surveillances de communication. Ainsi, une coopération avec tous les niveaux du gouvernement tels que la police, l'armée, la gendarmerie ou les forces de la maréchaussée, les gardes nationaux, les gardes frontières et les douanes est requise de leur part.

En outre, les éléments gouvernementaux non traditionnellement associés aux questions sécuritaires, tels que les Ministères des finances, de l'énergie, du commerce, de l'agriculture, de la santé, et autres, coopèrent de manière croissante avec les agences de renseignement. Dans certains cas, les analyses de renseignement peuvent bénéficier de l'expertise et de l'expérience d'autres départements du gouvernement, tandis que ces derniers peuvent bénéficier de l'expertise des agences de renseignement dans leurs activités.

La coordination nationale peut être renforcée par des mesures telles que :

- Des mécanismes de coordination des politiques et des mesures d'urgence, tels que les comités ou les groupes de travail, opérant sur une base permanente ou ad-hoc ;

- Des échanges de personnel pour établir des canaux de communication et de coopération ;

- Des unités spéciales permanentes de coordination entre les différentes agences pour traiter de questions spécifiques telles que le terrorisme et le trafic de drogue ; et

- « Des cellules de crise » pour gérer les situations d'urgence.

Le partage des renseignements et la coopération internationale

Puisque les services de renseignement doivent de plus en plus fréquemment traiter de questions globales et transnationales, les échanges de renseignement entre les pays se sont accrus. Les bénéfices des échanges de renseignement sont évidents : ils constituent un préalable pour des prises de décision sécuritaires informées, adéquates et pertinentes. De plus, en éliminant la duplication des efforts, cela peut mener à une économie de ressources significative.

Les renseignements sont partagés de manière bilatérale et multilatérale.

La coopération bilatérale implique normalement l'échange d'informations, de renseignements et d'analyses sur des questions d'intérêt commun. Une telle coopération repose généralement sur une base quid pro quo, étant donné que les pays sont réticents à partager des informations qui pourraient révéler leurs sources ou méthodes sans en retirer un bénéfice concret. Bien que les pays avec des ressources en renseignement plus limitées ne soient pas toujours capables de prodiguer des capacités équivalentes à celles des services plus grands, ils peuvent compenser cette faiblesse relative par d'autres moyens, par exemple en fournissant un accès à des régions et langues que les services devraient développer de manière indépendante autrement.

La coopération multilatérale se développe en réponse aux défis suivants :

- Les forces de coalitions déployées dans des opérations de maintien de la paix ou dans des opérations militaires requièrent pratiquement l'intégralité du soutien en renseignement nécessaire en temps de guerre ;
- Les questions transnationales telles que le crime et le terrorisme, dans lesquelles le succès d'un pays bénéfice à tous, motivent tous les pays à obtenir et fournir un plus grand accès à un éventail d'informations de plus en plus large;
- Le réseau multilatéral peut être crucial dans le développement d'accords de liaison, de technologies et bases de données modernes et d'assistance légale mutuelle.

Certaines organisations internationales, telle que l'Union Européenne, sont en train de développer des mécanismes supranationaux d'évaluation des renseignements, mais pour l'instant, de tels mécanismes sont toujours dépendants des apports des services de renseignement nationaux.

La responsabilité et l'admissibilité publiques

En général, les services de renseignement doivent ressembler aux autres services gouvernementaux quant à leur attitude à l'égard de la transparence et de la responsabilité et dans leur engagement avec le public– sauf si leurs fonctions sensibles rendent cela impossible ou imprudent.

Les parlements jouent un rôle particulièrement important à cet égard. Ils doivent s'assurer que la loi définit clairement et ouvertement les rôles et responsabilités des services de renseignement, que ces derniers sont entièrement responsables auprès du gouvernement et du parlement élus et qu'ils travaillent à l'intérieur du cadre légal de l'Etat. (Pour plus d'information sur cette question, voir le Document d'Information du DCAF sur le Contrôle Parlementaire des Services de Renseignement.)

En ce qui concerne les services de renseignement et les agences exécutives responsables, ils peuvent améliorer la responsabilité et l'admissibilité publiques de deux manières en particulier. Premièrement en s'assurant que les agents de renseignement possèdent les qualifications professionnelles nécessaires et reçoivent une formation appropriée avec une base éthique adéquate. Et deuxièmement, en s'assurant que le besoin de confidentialité n'est pas détourné pour cacher des informations qui devraient être du ressort du domaine public.

A une époque où il n'est plus nécessaire voire possible de garder le secret sur l'existence d'agences ou sur leurs capacités, de telles mesures peuvent non seulement aider les services de renseignement à améliorer leur efficacité, mais aussi à améliorer leur image.

En outre, les médias, les organisations non gouvernementales et le public d'une manière générale doivent être informés – et s'informer – à propos des activités des services de renseignement sans crainte d'une quelconque sanction.

Quelles devraient être les priorités ?

- Construire des capacités de renseignement nationales intégrées, avec un rassemblement optimisé des capacités ;
- Renforcer l'expertise, les méthodes et pratiques analytiques au travers de la communauté de renseignement et encourager un environnement ouvert et créatif ;
- Eliminer les obstacles à l'échange au sein de la communauté de renseignement et avec les partenaires, et établir des politiques qui reflètent « le besoin de partager toutes les données » à la place des approches « les données sont les propriété de l'agence ».
- Exploiter les avancées scientifiques et techniques, particulièrement les changements dans la technologie d'information, qui rendent possibles de maintenir et d'étendre les capacités à traiter les menaces émergentes.
- Créer une « cyber communauté » de renseignement dans laquelle les producteurs, consommateurs et partenaires de renseignement peuvent interagir facilement et sans danger aux niveaux international et national ;

- Etendre les capacités technologiques de gestion du volume toujours grandissant de signaux à intercepter ;
- Focaliser sur les efforts de récolte de renseignement sur les questions que les acteurs privés de renseignement ne traiteront pas de manière adéquate, soit parce que cela ne serait pas financièrement profitable, soit parce que cela serait trop technologiquement demandant, ou alors parce que cela les exposerait à des responsabilités légales inacceptables.

Et, par dessus tout :

- Développer des nouveaux standards de bonne pratique démocratique, codifiés en législations, afin de rester à jour avec les défis que représentent les changements technologiques et les nouvelles menaces.

Pour plus d'information

Fighting the Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations, *Schreier*, 2009
http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=99461

Fixing Intelligence, *Odom*, Yale University Press, 2003

The Impact of the Information Revolution on Policymakers' Use of Intelligence Analysis, *Teitelbaum and Lorne*, 2005
www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD186/index.html

Making Intelligence Accountable, *Born and Leigh*, 2005.
http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=18718

Next Steps in Reshaping Intelligence, *Treverton*, 2005
www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP152/index.html

Trends and Challenges in International Security, *Schreier*, 2010.
http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=114720

The 9/11 Commission Report, *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 2004
www.9-11commission.gov

Questions connexes

- La confidentialité des données et communications
- Les services de renseignement
- Le contrôle parlementaire des services de renseignement

Remerciements

Fred Schreier et James Stocker ont contribué à la recherche pour ce Document d'Information. James Stocker a également fourni une assistance éditoriale.

La Série Documents d'Information (Backgrounders) du DCAF

sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Les Documents d'Information du DCAF fournissent une introduction concise aux questions contemporaines sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. La série est destinée aux praticiens et politiciens.
David Law, Senior Fellow à la division "opérations" du DCAF et Conseiller RSS pour l' Equipe Internationale de Conseil au Secteur de la Sécurité (ISSAT), est l'éditeur de cette série.
Vos commentaires sont encouragés. Veuillez envoyer commentaires et suggestions à : backgrounders@dcaf.ch

La série Documents d'Information du DCAF

- Attachés de Défense
- Comités Parlementaires sur la Défense et la Sécurité
- Conseils de Sécurité Nationaux
- Contrôle Démocratique des Forces Armées
- Contrôle Parlementaire des Services de Renseignement
- Défis Contemporains de la Communauté de Renseignement
- Enfants Soldats
- Envoi de Troupes à l'Etranger
- Etats d'Urgence
- Procédures d'examen, evaluation et sélection dans le Secteur de la Sécurité
- Forces Armées Multiethniques
- Genre et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Gouvernance et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Justice Militaire
- Le rôle du Parlement dans la planification du budget de la dèfense
- Médiateurs Militaires
- Organisations Intergouvernementales et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Parlements et Budgets de Défense
- Parlements et Procuration de la Défense
- Politique de Sécurité Nationale
- Réforme de la Défense
- Réforme de la Police
- Réforme du Secteur de la Sécurité et Construction de la Paix après les conflits
- Réforme du Secteur de la Sécurité et Droits de l'Homme
- Services de Renseignement
- Sociétés Militaires Privées
- Traite des Etres Humains

www.dcaf.ch/backgrounders

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en oeuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Pour plus d'information : www.dcaf.ch