



La Défense, le 18 juin 2013

MESSAGE SCPN 2013-22
LA RÉFORME DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT :
POUDRE AUX YEUX OU RÉELLES PISTES D'AMÉLIORATIONS ?

La réforme du renseignement annoncée le lundi 17 juin par Manuel VALLS ne doit pas se limiter à la confirmation du rattachement de l'information générale (renommée "renseignement territorial") à la DCSP et à l'externalisation, pour des motifs opérationnels, de positionnement et de gestion, de la DCRI hors du périmètre DGPN.

Les effectifs du nouveau Service Central du Renseignement Territorial attendent un changement rapide et visible de leurs conditions d'exercice (matérielles, budgétaires, juridiques, humaines), tout autant que le changement d'appellation. Sous ces réserves importantes, qui devront garantir le périmètre missionnel et la qualité de la prestation, le maintien au sein de la DCSP pourra être accepté.

La coordination des services, la mutualisation des ressources, la fluidité du renseignement et la centralisation de l'analyse ne peuvent être sacrifiées sur l'autel d'une réforme de la DGSI dont les enjeux globaux n'auraient pas été totalement anticipés.

Les deux volets posent des questions lourdes à court et long terme et risquent de modifier en profondeur le fonctionnement et la culture de la Police Nationale.

Après une longue période d'analyse, de réflexion et de concertation, nécessaire à la formulation de choix raisonnés, M. le Ministre de l'Intérieur a annoncé hier ses arbitrages concernant la réforme des services de renseignement.

Nous vous avons informés des premiers termes de l'architecture présentée, dans notre message 2013-21 du 17 juin 2013.

La situation actuelle est issue de la réforme de l'été 2008, créant la Direction Centrale du Renseignement Intérieure (DCRI) et la Sous-direction de l'Information Générale (SDIG), toutes deux relevant de la Direction Générale de la Police Nationale, la seconde étant rattachée à la Direction Centrale de la Sécurité Publique.

Il s'agit donc d'une structuration somme toute assez récente, mais dont la courte histoire a été marquée par des tensions fortes, liées à une actualité parfois dramatique, mais également à des polémiques sur la répartition du périmètre de compétences des deux entités, à leur niveau de coopération, leurs outils juridiques, leurs moyens matériels, ou encore le management de leurs ressources humaines.

La réforme de 2008 a provoqué des déchirements, culturels, humains, professionnels, qui ont placé les services dans la tourmente. Le parlement s'est saisi de cette situation, menant des missions d'enquête ou d'information, dont les rapports ont été rendus récemment.

La situation est désormais clarifiée. L'arbitrage du ministre de l'Intérieur contient trois éléments majeurs :

- le maintien de la SDIG, renommée "Renseignement Territorial", au sein de la DCSP, avec création d'un service central ;
- le maintien du périmètre de compétences de la DRPP, avec un renforcement de la coordination sur les SDRT de la grande couronne ;
- la sortie de la DRCI du périmètre de la DGPN, par la création d'une direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), pendant "Intérieur" de la DGSE

Le Syndicat des Commissaires de la Police Nationale avait exprimé sa position sur l'architecture des services de renseignement, telle qu'elle lui paraissait la mieux adaptée pour que la mission puisse être remplie avec efficacité et dans le respect des compétences des personnels. Il avait **ainsi soutenu le renforcement de la culture spécifique de l'information générale** (sans d'ailleurs négliger la dimension punitive de ce terme même), la reconnaissance d'une filière spécialisée dotée de personnels qualifiés (qui puissent y connaître un vrai déroulement de carrière) et d'une doctrine claire, ainsi que l'amélioration dans de grandes proportions des moyens (notamment un fichier de travail) mis à sa disposition. **Sous ces conditions expresses et préalables**, le SCPN a défendu l'hypothèse du maintien de la SDIG, renommée renseignement territorial, au sein de la DCSP, conformément au décret fondateur de 2008.

A l'issue des orientations présentées par le Ministre, et pour ne pas en rester au simple stade des effets d'annonces, le SCPN exige que la position renforcée et valorisée de la mission et des chefs de service (DDSP adjoint en charge de ..) indispensable, soit rapidement mise en œuvre, s'appuyant sur une doctrine d'emploi claire du nouveau service, des formations spécialisées sur les thématiques, la création d'une filière, l'amélioration matérielle des conditions de travail, par la mise à disposition de moyens budgétaires réévalués. **Les moyens alloués ou existants devront être en adéquation avec la charge de travail à réaliser.**

L'intervention du Ministre ayant laissé quelque place à l'interprétation quant au rôle de l'Arme, dont la contribution à la mission de renseignement territorial demeure guidée par les textes en vigueur, **le SCPN rappelle que la gendarmerie nationale devra respecter les termes du « droit existant »**, sans dupliquer les services territoriaux du renseignement territorial ni développer ex nihilo des compétences rationae materiae, par exemple en matière de détection des menaces sur le Tour de France 2013. Le message politique définitif délivré hier par le ministre de l'Intérieur devra selon nous mettre fin à ces pratiques à la limite du hors-jeu, ainsi que stabiliser le sens et l'usage du concept de "renseignement" (désormais ouvert à l'actuelle SDIG), dans le sens du service public et de l'intérêt général appelé de ses vœux par le Ministre.

Concernant enfin le périmètre de compétence des différents services en charge du renseignement, le SCPN appelle avec constance à une clarification des zones actuellement imprécises, soit qu'elles relèvent d'une compétence partagée (zones grises), soit que l'on ne sache vraiment qui est détenteur de la compétence de principe (zones blanches). A cet égard, la question de la connexion/coordination des services centraux et locaux du Renseignement Territorial, mais également de la DRPP, avec ceux qui relèveront désormais de la DGSi, se pose avec une forte acuité, au regard des pratiques observées dans les services et des enjeux sociétaux du présent et de l'avenir.

Si l'idée n'est pas en soi nouvelle, la création d'une DGSi ayant été évoquée dès les années 80, les arguments avancés en ce sens sont multiples. Une telle réforme est supposée simplifier la chaîne de commandement, accroître la lisibilité budgétaire et faciliter l'élargissement du recrutement au-delà de parcours professionnels qualifiés de "stéréotypés".

Le choix d'une plus grande autonomie du service sous la forme d'une direction générale constitue donc l'aboutissement finalement logique d'un constat opéré depuis déjà plusieurs années : celui de l'inadaptation du cadre actuel (le rattachement à la DGPN) à l'activité de renseignement.

Activité d'anticipation, le renseignement a été érigé en fonction stratégique dès l'édition 2008 du Livre Blanc sur la Sécurité et la Défense lequel lui consacrait de longs développements. Dans les faits, les efforts consentis dans le domaine ont bénéficié pour l'essentiel au Ministère de la Défense et surtout à la DGSE qui a démontré à cette occasion la qualité de la réflexion menée en son sein sur les enjeux de notre temps et des ambitions argumentées.

En 2013, le constat du Livre Blanc est sans appel : le service doit être renforcé. Or, on voit plus facilement une telle montée en puissance se réaliser en dehors de la DRCPN, très (trop) contrainte par la gestion quotidienne de personnels, de budgets et d'une logistique à vocations très généralistes.

Plusieurs domaines sont impactés par ce changement de rattachement, sur lesquels nous attirons l'attention :

1. La connexion entre le maillage territorial assuré par les « services de proximité » (SCRT, DRPP) et la DGS

La cartographie territoriale des services issue de la réforme de la DCRI ne saurait suffire à alimenter la nouvelle DGS sans lien avec un maillage plus fin. La DCSP, dont la capacité à "capter" du renseignement de proximité affiné et analysé devrait croître avec la nouvelle réforme de la SDIG, dispose seule de cette ressource. **L'implantation de la DGS hors du périmètre de la police nationale présente le risque d'accroître le clivage culturel et fonctionnel entre tous ces services**, d'autant plus grand si les personnels de la DGS venaient à changer de statut (voir 3.).

Il faudra donc veiller à ce que la nouvelle structure ne se coupe pas de sa principale source d'approvisionnement sur le territoire national : la Sécurité Publique. La proximité avec cette direction devra faire l'objet d'une attention renouvelée et il faudra qu'enfin les directions départementales du renseignement territorial, souvent sous-dimensionnées, sous-équipées, disposent des moyens nécessaires à la remontée du renseignement.

Dans ce cadre, on ne pourra pas échapper à un audit du fonctionnement des bureaux de liaison récemment mis en œuvre, afin de faire évoluer les pratiques vers un meilleur échange opérationnel.

Le risque est grand de voir une "dérive des continents" entre la DGS et le reste des services de renseignements de la police nationale, alors que tous les efforts récents tendaient à mieux coordonner tous ces acteurs.

A ce titre, les positionnements organique et fonctionnel actuels de l'UCLAT paraissent désuet, et la réforme de la DGS impose son rattachement direct au cabinet du ministre de l'Intérieur, voire son évolution vers une fonction de Conseiller renseignement.

2. L'exercice des fonctions d'investigation par les personnels de la DGS

La double compétence de la DCRI, tout à la fois service de renseignement et service judiciaire, si elle n'est pas la norme parmi les services occidentaux, en constitue très clairement un atout qu'il convient de préserver. De nombreux services de l'Etat exercent aujourd'hui des fonctions judiciaires (Douanes, gendarmerie nationale, services fiscaux) en-dehors du périmètre de la DGPN et le nouveau statut de la DGS ne semble pas remettre en cause sa vocation judiciaire.

Mais là encore, le SCPN alerte sur les risques de dégradation de la coopération, judiciaire, entre les services du périmètre de la DGPN et la future DGS. La question se posera à l'évidence entre les services spécialisés de la police judiciaire (SDAT de la DCPJ, SAT de la PP) et la nouvelle DGS.

3. La gestion des ressources humaines et logistiques

A contre-courant des priorités stratégiques nationales, et en dépit d'un traitement particulier au sein de la sphère DGPN, la DCRI a manifestement vu son potentiel érodé et s'est trouvée contrainte par des règles de gestions tant budgétaires que de ressources humaines, configurées pour des services à vocation plus polyvalente.

Il convient en effet de rappeler que la DCRI, direction active de la police nationale est à ce titre, comme toutes les autres directions actives, dépendante de la DRCPN s'agissant d'un grand nombre d'actes de gestion. La DRCPN assure en effet au terme de l'arrêté du 27 août 2010 relatif à ses missions et à son organisation :

- la préparation des textes législatifs et réglementaires relatifs aux statuts des personnels de la police nationale ;
- la définition des référentiels des emplois et des compétences ;
- l'élaboration la programmation en matière immobilière et de système d'information et de commandement ;
- l'animation la politique de contrôle de gestion ;
- la procédure des appels d'offre ;
- la gestion des moyens financiers, matériels et humains de la police nationale.

Tournée toute entière vers la gestion de l'ordre public et la lutte contre la délinquance, l'institution policière n'est pas parvenue à consacrer l'activité de renseignement comme une spécialité à part entière. L'activité de renseignement, par nature discrète, voire confidentielle, demeure peu connue/reconnue dans la police nationale où l'action du service est souvent perçue de façon très réductrice tant il est vrai que les référentiels policiers "classiques" et ceux d'un service de renseignement diffèrent. Dès lors, si des aménagements ont été consentis par la DRCPN à la spécialité de la DCRI, ils se sont dans les faits révélés insuffisants pour lui permettre de développer ses infrastructures, de gérer les problématiques essentielles de la valorisation et de la fidélisation de son personnel, de l'ouverture de son recrutement à davantage de spécialistes.

L'option de la direction générale présente son lot d'avantages : une autonomie comptable doublée d'une autonomie en matière de ressources humaines, lesquelles devraient lui permettre de mettre en place de véritable parcours de carrière et de planifier plus sereinement tant ses recrutements que ses acquisitions logistiques.

S'agissant du recrutement de personnel, le constat est sans appel. Si des possibilités dérogatoires – marginales- subsistent, le profil professionnel des personnels du service est demeuré très homogène et ne répond plus nécessairement à tous les besoins. Policiers de formation dans leur très grande majorité, le profil des personnels est désormais quasiment exclusivement juridique. Ceux-ci ont pourtant vocation à servir dans toutes les composantes de la DCRI (y compris techniques) et à occuper des postes opérationnels comme d'analystes.

En matière de gestion du personnel, des économies de formation pourraient être générées par un recrutement diversifié de personnels n'ayant pas nécessairement vocation à la mobilité, en toute hypothèse, pas à l'extérieur du service. La confidentialité des activités de la DCRI s'en trouveraient également du même coup renforcée. Des gains en productivité pourraient probablement être obtenus dans certains domaines, notamment de soutien, où des personnels policiers demeurent affectés faute de ressources suffisantes en techniciens.

Une plus large autonomie de gestion de la future DGSI apparaît aussi de nature à faciliter les mutualisations entre les deux grandes directions "généralistes" du renseignement (DGSE et DGSI), dont les statuts diffèrent aujourd'hui dans de trop grandes proportions.

Or, s'il n'est pas concevable que la DRCPN calque ses règles de gestion sur celles d'un service aussi particulier que la DGSE, il n'est pas plus envisageable que la DGSE adapte son fonctionnement aux contraintes qui sont celles de la gestion au sein de la police nationale.

A terme, l'identité des modes de gestion des deux Directions générales pourrait permettre d'envisager des recrutements à vocation commune DGSE-DGSI sur quelques profils très rares et spécifiques.

Il a été arbitré sur le statut des personnels issus de la police nationale : ils resteront gérés par le statut spécial actuel, sans qu'il soit créé un nouveau statut ad hoc, ainsi qu'il a été fait pour les personnels DGSE, et dans lequel les policiers auraient pu être reversés. **Cette dernière hypothèse, aurait posé la question de la mobilité entre les deux périmètres statutaires**, entre lesquels des déséquilibres (notamment indemnitaires), risquent d'apparaître.

La création de ce nouveau statut aurait interrogé également sur le devenir et le positionnement des organisations représentatives du personnel dans le nouvel édifice. Quelle place leur aurait été laissée dans une direction générale, quand on sait que les personnels de la DGSE n'ont absolument pas le droit de se syndiquer ?

Mais le SCPN ne peut écarter l'hypothèse d'une évolution, de long terme, de tous les personnels de la future DGSI vers un statut différencié. Les prémisses s'en retrouvent dans la création de l'Inspection du renseignement, marque d'un besoin de normes de références spécifiques, en termes déontologiques ou d'exigences de confidentialité. Chacun a déjà entendu, ou mesuré directement, les difficultés que les règles de gestion de la fonction publique « classique » imposent en termes de violation de la discrétion indispensable à la protection des personnels (publication sur des blogs des listes de mutation...).

Enfin, les attentes et espoirs liés à la création de la DGSI en termes de gestion des ressources ne doivent pas faire oublier que les règles de la fonction et de la comptabilité publiques s'imposeront certainement à elle, réduisant les résultats attendus, d'autant plus qu'il faudra bien renforcer tous les services dédiés aux fonctions de gestions, actuellement mises en œuvre par la DRCPN.

4. Le ressenti des personnels face à cette sortie du périmètre de la police nationale

Si un des intérêts de la formule est de permettre une plus grande ouverture aux recrutements extérieurs à la police nationale, **on peut en effet légitimement s'interroger sur la place qui sera réservée en premier lieu aux cadres issus de l'institution policière** lesquels risquent fort de se voir en concurrence voire remplacés par des experts issus de la société civile (ingénieurs, spécialistes, Corps issus de l'ENA) à certains postes clefs.

L'équilibre à dégager entre les effectifs policiers et les personnels issus de recrutements autres sera très clairement un enjeu central dans une direction générale. Cet équilibre devra tout à la fois préserver une "identité" et des atouts reconnus à commencer par une capacité judiciaire spécialisée adossée à une activité de recueil de renseignement qui constitue le cœur du métier. De même, dans l'exercice de certaines missions, l'approche policière s'avère être une réelle plus-value mêlant pragmatisme et connaissance du milieu.

Un soin tout particulier devra être apporté à l'accompagnement de cette possible révolution culturelle. Dans cette perspective, la mise en place d'un cursus de formation commun où les aspects très pratiques du métier seraient abordés jouerait un rôle de premier plan.

Enfin, on peut se demander si un problème "identitaire" ne va pas se poser aux effectifs de la DGSI : seront-ils des policiers, des espions, des "personnels non identifiés" ? La dérive des continents des métiers risque de s'accompagner d'une transhumance culturelle sans retour, qui priverait la police nationale d'une partie d'elle-même.

Emmanuel ROUX



Secrétaire Général

Céline BERTHON



Secrétaire Général adjoint