

Les États-Unis après le 11 Septembre : une réaction sécuritaire ?

Nicolas de Boisgrollier *

* Nicolas de Boisgrollier est maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris et chercheur associé au Centre français sur les États-Unis (CFE) à l'Institut français des relations internationales (Ifri). Il a collaboré à un ouvrage collectif, *Les États-Unis aujourd'hui, Choc et Changement*, paru en mai 2004 chez Odile Jacob

Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été brutalement frappés par une attaque terroriste de grande ampleur, dans une sorte de dénouement exponentiel et surmédiatisé de la série d'attentats qui avaient visé des Américains, mais bien d'autres aussi, au fil des années précédentes, sans rencontrer de parade sérieuse. Atteints en leur cœur, les États-Unis ont cette fois-ci réagi avec célérité.

La vivacité de la réaction américaine face aux attentats s'est d'abord manifestée sur le plan extérieur, avec le lancement d'une attaque sur l'Afghanistan un mois à peine après le 11 Septembre, alors qu'aucun plan militaire ne préexistait au Pentagone. Réaction également au niveau national, avec la mise en place d'une politique ambitieuse et novatrice de sécurité territoriale (*homeland security*). Cette célérité portait en elle certains excès, tant l'irruption d'un sentiment de vulnérabilité intérieure, largement étranger jusqu'alors à la psychologie de la population américaine, a brutalement projeté les États-Unis dans un nouveau chapitre de leur histoire. Dès 1991, Martin van Creveld, historien spécialiste des questions militaires, notait que « l'incapacité des pays développés à protéger leurs intérêts et même la vie de leur population face aux menaces de faible intensité s'est manifestée en de nombreuses occasions »¹. La stratégie de défense tous azimuts choisie s'explique peut-être aussi par la volonté de compenser les insuffisances des autorités avant l'attaque. Difficile tâche que celle de lutter contre le terrorisme : au reproche de n'avoir pas anticiper les menaces succède celui d'employer des moyens exagérés pour contrer celles qui se maintiennent à l'horizon.

Les principales mesures américaines prises depuis le 11 Septembre

La réplique législative : le Patriot Act

L'objectif du *Patriot Act* (octobre 2001) – et des décrets qui en découlent ou y sont liés – est triple.

- Il s'agit en premier lieu d'étendre les moyens de surveillance et d'investigation dans le domaine de la lutte antiterroriste. D'abord en adaptant les textes précédents – comme l'*Omnibus Crime Control and Safe Street Act* de 1968 et le *Anti Terrorism Law and Effective Death Penalty Act* de 1996 – afin d'adapter les modes de surveillance aux technologies les plus récentes. Ainsi les procédures d'interception des communications, classiquement appliquées au téléphone, sont-elles étendues aux courriers électroniques. D'une façon plus générale, le Federal Bureau of Investigation

¹ Martin van Creveld, *The Transformation of War*, The Free Press, New York, 1991, p. 2.

Le système de surveillance totale des informations (*Total Information Awareness, TIA*)

Ce programme, qui remonte à 2002, consiste à collecter des informations très précises sur le plus grand nombre d'individus possible. Toutes les données personnelles disponibles – paiements par carte bancaire, appels téléphoniques, consultations de sites internet, courriers électroniques, informations médicales... – sont collectées et analysées par un système informatique très puissant afin d'établir la traçabilité de chaque individu. Ce programme est doté d'un budget de 54 millions de dollars.

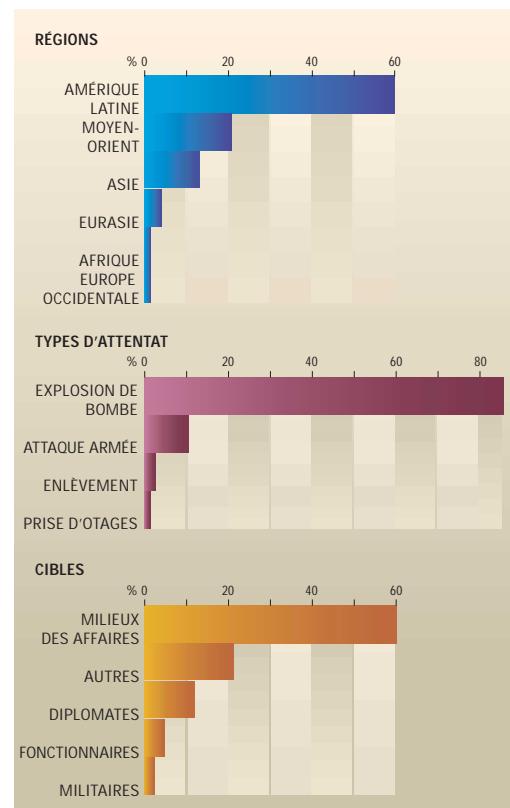
C'est dans ce cadre que les autorités américaines demandent aux compagnies aériennes européennes de fournir des informations sur les passagers à destination des États-Unis. Dans un premier temps réticente, la Commission européenne a accepté, en décembre 2003, que les compagnies de l'Union fournissent 35 des 39 données personnelles demandées par les États-Unis.

Source : *Le Monde diplomatique*, août 2003 et *Le Monde*, 29 février 2004.

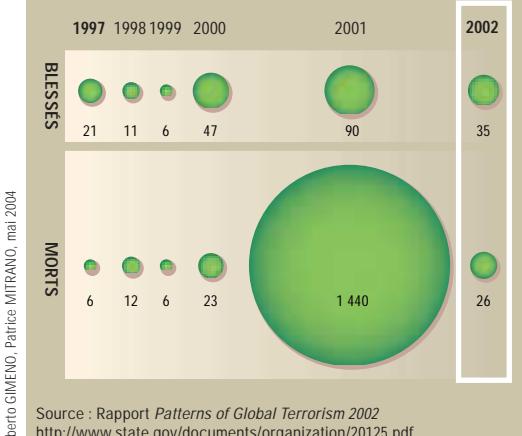
(FBI) voit sa marge de manœuvre élargie dans le domaine de la surveillance des communications, tandis que les catégories de crimes susceptibles de lui être soumises sont multipliées. Les bases de données sont également concernées : c'est selon cette logique que les autorités américaines développent des programmes destinés à croiser des informations éparpillées parmi d'innombrables bases de données, comme le très controversé programme *Total Information Awareness* (TIA) du Pentagone.

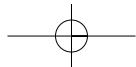
- Le second objectif est de renforcer la panoplie des moyens de lutte internes contre le terrorisme. C'est ainsi que de nouveaux crimes ont été définis dans le domaine terroriste – attaque biologique, soutien à une entreprise terroriste – mais aussi informatique, afin d'être plus en phase avec l'ensemble des infractions possibles. Les mandats de perquisition et de surveillance ont désormais automatiquement une portée nationale tandis que la cour spéciale créée par le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) de 1978 – qui autorise

Attentats visant les intérêts américains (2002)



CITOYENS AMÉRICAINS VICTIMES D'ATTENTATS





ou non les surveillances dans le domaine du contre-terrorisme – a été renforcée et les procédures qu'elle doit suivre simplifiées.

L'autre aspect de ce durcissement des moyens antiterroristes consiste à faciliter la coopération entre les organes de police judiciaire et les services secrets. Le travail de collecte des informations sur le territoire des États-Unis est rendu plus aisément tout comme l'accès aux informations judiciaires dans le cadre d'opérations de renseignement, deux mondes auparavant totalement hermétiques. Dans le même esprit, le rôle des Joint Terrorism Task Forces (JTTF), qui regroupent l'ensemble des acteurs de la sécurité au niveau des États fédérés, a été considérablement renforcé. Le département du Trésor (ministère des Finances) est fortement impliqué dans cette lutte, car il lui incombe de remonter les filières de financement du terrorisme. Les procédures en matière de blanchiment d'argent sont étendues, tout comme le sont les pouvoirs de confiscation des biens des acteurs impliqués dans des activités terroristes.

Le troisième objectif du *Patriot Act* et des textes réglementaires y afférents est de renforcer la sécurité des frontières. Cette politique, qui est analysée plus loin, comporte un volet très controversé : la possibilité pour les autorités de détenir de façon illimitée et sans chef d'inculpation – et le cas échéant de reconduire à la frontière – les individus soupçonnés de se livrer à des activités terroristes. C'est par un décret présidentiel (*executive order*) de novembre 2001 que le président des États-Unis s'est arrogé le droit de qualifier quelqu'un de « combattant ennemi » (*enemy combatant*), l'excluant par là même de la sphère du droit.

La révolution de la sécurité territoriale

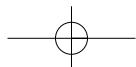
La politique de sécurité territoriale lancée par l'administration américaine dans les mois qui ont suivi les attaques du 11 Septembre est définie par le document fondateur de la stratégie de sécurité territoriale (juillet 2002) comme « un effort concerté au niveau national pour empêcher les attaques terroristes aux États-Unis, réduire la vulnérabilité du pays face au terrorisme, minimiser les dommages et organiser les secours en cas d'attaque ».

Si le programme est ambitieux, la tâche à accomplir l'est tout autant. Quelques chiffres l'illustrent : près de 66 000 usines chimiques ont été recensées aux États-Unis ; des millions de conteneurs transitent par les ports américains, dont seulement 2 % étaient inspectés avant 2001 ; des frontières terrestres longues de 12 000 kilomètres et qui sont franchies par environ 550 millions de personnes par an.

La mise en place progressive d'un département ministériel de la Sécurité territoriale (Department of Homeland Security-DHS), à la suite du vote du *Homeland Security Act* en novembre 2002, correspond à une véritable révolution gouvernementale et administrative. C'est en effet la plus grande réforme de ce type menée depuis les années 1947-1949, qui avaient vu l'émergence d'une politique de sécurité nationale et la création d'un ministère de la Défense. Par une de ces facettes dont l'Histoire a le secret, cette nouvelle méga-administration a été mise en place sous l'égide d'une administration républicaine, traditionnellement hostile à un gouvernement fédéral fort.

Le DHS regroupe vingt-deux structures – agences et départements – qui lui préexistaient. C'est ainsi que, par exemple, l'administration de l'immigration (auparavant autonome et qui rejoint désormais les douanes), les services de protection rapprochée des personnalités (qui dépendaient auparavant du ministère des Finances) ou encore la Federal Emergency Management Agency (FEMA) – la sécurité civile – se retrouvent dans un immense ministère qui emploie environ 180 000 personnes. Pour l'année fiscale 2004, le budget pour les activités de sécurité territoriale est de 41 milliards de dollars, dont 29 milliards destinés au DHS *stricto sensu*.

L'organigramme reflète les quatre fonctions principales du nouveau ministère, chacune d'entre elles étant prise en charge par un sous-secrétaire rattaché au secrétaire Tom Ridge. Plusieurs éléments méritent d'être relevés. D'abord, l'approche retenue mêle sécurité civile et sécurité au sens strict. Ensuite, une large part est faite à la technologie, particulièrement sous la forme de programmes de recherche. Enfin, si le nouveau ministère n'est pas directement chargé d'opérations de renseignement, il hérite d'un rôle de



centralisation et d'analyse dans ce domaine, au travers du Terrorist Threat Integration Center (TTIC), qui reste sous la houlette opérationnelle de la Central Intelligence Agency (CIA).

C'est en quelque sorte à une lutte tous azimuts que s'est attelé le DHS. Parmi la multitude de programmes et d'opérations qu'il a initiés, on mentionnera les suivants :

- l'opération *Liberty Shield* s'attache à améliorer le degré de protection des citoyens comme des biens, en dissuadant les attaques ;
- le projet *Bio-Shield* est destiné à cristalliser les efforts de recherche et de développement dans le domaine des vaccins et des biotechnologies ;
- une stratégie nationale de sécurisation du cyberspace a par ailleurs été définie, l'analyse sous-jacente étant que la neutralisation des systèmes de gestion de l'information pourrait fortement contrarier l'économie, voire conduire à des catastrophes industrielles ;
- une stratégie de protection des infrastructures clés a également été mise en place ;
- une attention particulière est portée aux contrôles des frontières avec le programme *Smart Borders* qui fait la part belle à la biométrie². Plus spécifiquement, le programme *Visitor and Immigrant Status Indication Technology* (VISIT) est destiné à suivre les titulaires de visas de leur entrée à leur sortie du pays, afin d'éviter par exemple qu'un titulaire de visa étudiant omette de se rendre dans son université, ou reste au-delà de la limite prévue sans que cela ne se remarque, ce qui fut le cas de certains terroristes impliqués dans les attentats du 11 Septembre. Ceux qui se rendent régulièrement aux États-Unis peuvent témoigner de l'alourdissement des procédures pour les titulaires de passeports qui n'intègrent pas de données biométriques, sans parler des ressortissants de pays estimés « à risque ».

² La biométrie est une technique qui permet d'établir l'identité d'une personne grâce à l'analyse de données physiques infalsifiables (comme les empreintes digitales, l'iris, la rétine...).

³ Mesures que le législateur peut bien sûr choisir de renouveler à leur échéance.

Enjeux et débats autour de la politique de sécurité territoriale

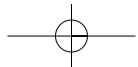
Sécurité territoriale, libertés publiques et protection de la vie privée

La problématique à laquelle les États-Unis font actuellement face est claire : dans quelle mesure une société profondément démocratique peut-elle – ou doit-elle – mettre entre parenthèses certains principes de droit pour lutter contre un terrorisme de masse ?

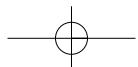
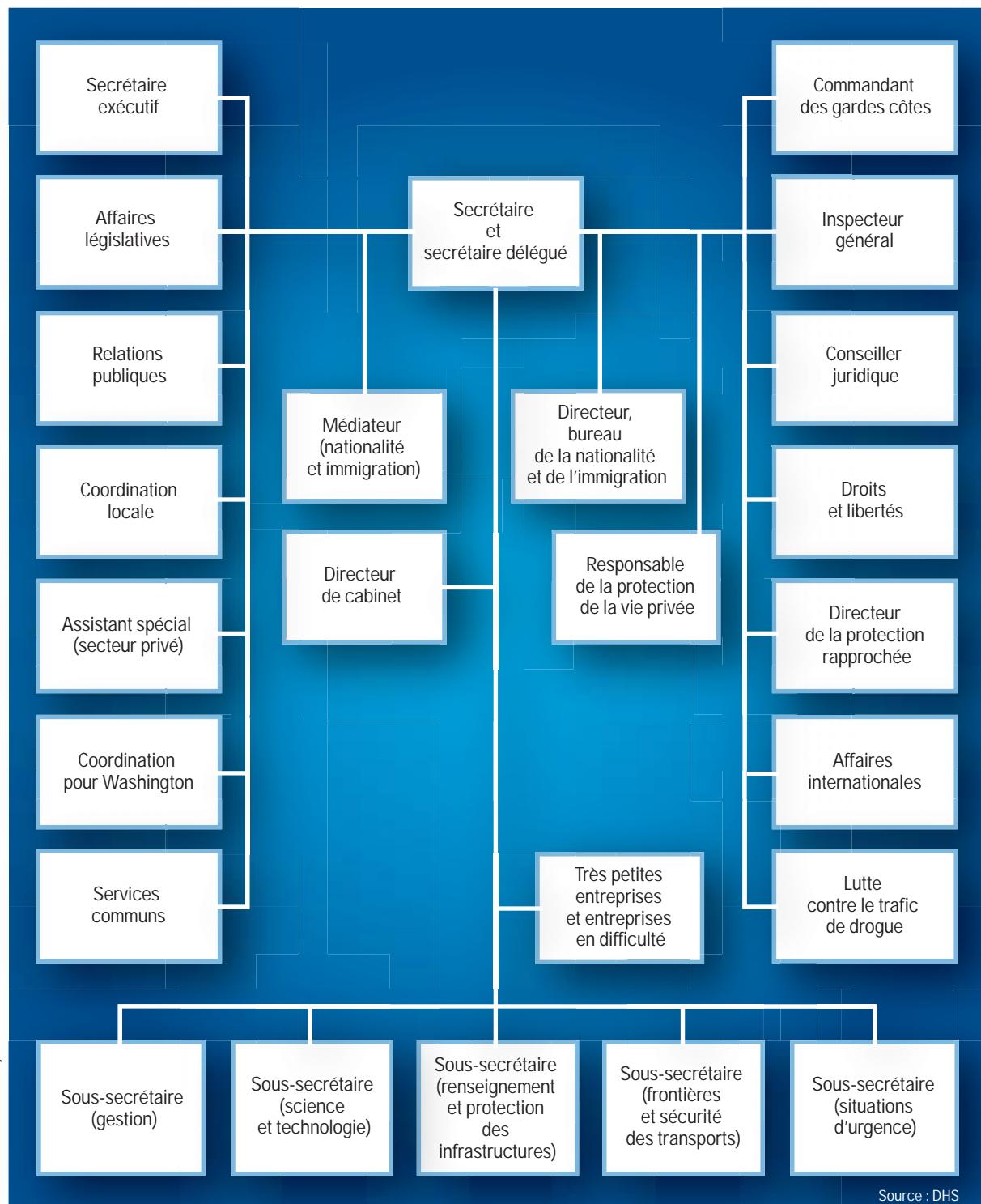
Rares sont les régimes démocratiques qui n'ont pas à leur disposition de mécanismes particuliers pour gérer les circonstances dites exceptionnelles. Mais les sources d'inquiétude en ce qui concerne les libertés publiques sont réelles aux États-Unis. Certains précédents historiques – l'internement abusif des Américains d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale, les dérives du maccarthisme, les actions abusives du FBI pendant la lutte pour les droits civiques – incitent en effet à la vigilance. La qualification de « combattants ennemis » a permis l'internement de centaines de détenus à Guantanamo, et ce dans le vide juridique le plus complet.

La question du suivi et du contrôle des activités de l'exécutif est ici posée. Les commissions du Congrès, aussi puissantes soient-elles, ne peuvent bien souvent que mener des contrôles parcellaires et surtout *a posteriori* dans des activités qui se complaisent dans le secret. Le fait que seize mesures du *Patriot Act* soient assorties d'une clause de caducité automatique (*sunset provision*) au 31 décembre 2005 indique, peut-être, que le législateur lui-même est mal à l'aise par rapport à certaines mesures d'un texte qu'il a pourtant voté à une écrasante majorité³. Le risque majeur reste que l'absence de date butoir dans la « guerre » contre le terrorisme n'installe ces circonstances exceptionnelles, potentiellement dommageables pour les libertés, dans une sorte de normalité.

Les inquiétudes légitimes quant à l'émettement de certains grands principes de droit doivent cependant être mises en perspective.



Organigramme du département de la sécurité territoriale



D'abord la loi elle-même a mis en place des contrepoids, rarement évoqués, comme la possibilité de mettre directement en cause les agents fédéraux pour excès de pouvoir. Ensuite, la méfiance traditionnelle d'une partie de la population américaine envers l'autorité en général, et le gouvernement fédéral en particulier, est un terreau fertile pour ceux qui ont le fantasme liberticide spontané. Pourquoi ne pas faire confiance – tout en restant vigilant – au système des contrepouvoirs (*checks and balances*) caractéristique du système américain et qui a historiquement largement fait ses preuves ? Il est clair que, à la suite d'un événement exceptionnel comme le 11 Septembre, le balancier sécurité/liberté s'est retrouvé bien près du pôle sécuritaire, poussé par un réflexe de protection quasi unanime⁴. Mais il y a de fortes chances que ce même balancier fasse le chemin inverse tout aussi naturellement. La Cour suprême qui, tout au long de la guerre du Vietnam, a par exemple su borner les actions de l'exécutif (comme dans le cas du dossier dit des *Pentagon Papers*)⁵ devait se prononcer en juin 2004 sur la question des détenus de Guantanamo.

Dans un tel contexte, certains observateurs obnubilés par l'alignement actuel des pouvoirs – une Cour suprême dominée par les conservateurs, les pouvoirs législatif et exécutif aux mains des Républicains – voient la démocratie américaine en danger. Ce faisant, ils commettent probablement plusieurs erreurs d'appréciation. Cet alignement est non seulement par définition temporaire, il est aussi susceptible d'être remis en cause dès novembre 2004 par le résultat de l'élection présidentielle.

Plus généralement, projeter sur les parlementaires américains le principe de la discipline de parti et son corollaire, la discipline de

vote – implicite dans l'obsession de l'alignement – représente une autre erreur : il est en effet très rare que tous les membres d'un parti votent de façon homogène, ce qui oblige souvent l'exécutif – quel que soit l'équilibre des forces sur le papier – à convaincre une partie du camp adverse pour mener à bien ses réformes. Il importe enfin de garder présente à l'esprit la nature fédérale du système américain qui équilibre le pouvoir de Washington. Il faudrait que bien des verrous sautent pour que la démocratie américaine s'éloigne de façon durable et significative des grands principes qui la fondent.

Les choix de structure et leurs limitations

Le choix de l'administration Bush, la création d'un nouveau département ministériel de sécurité territoriale couvrant la totalité du spectre des risques potentiels – qu'ils soient d'origine naturelle ou terroriste –, répond à deux impératifs majeurs. Il s'agit tout d'abord d'institutionnaliser une lutte dès lors que la menace elle-même semble s'installer. Ce remaniement gouvernemental de grande ampleur est également destiné à frapper les esprits américains : aux grands maux les grands remèdes, plutôt que des réformettes.

Selon les propres termes de Tom Ridge, le travail du département ministériel de la Sécurité territoriale consiste en une gigantesque entreprise de gestion des risques. Il a été reproché au DHS tout et son contraire. Certains analystes, comme Ashton Carter de Harvard, contestent le principe même de la création d'une structure unique, sorte de mammouth ingérable. D'autres, au contraire, déplorent que l'ensemble des agences de renseignement civiles n'ait pas été placé sous la responsabilité de ce super-ministère de la Sécurité.

On peut plus particulièrement regretter que l'effort de sécurité territoriale n'ait pas été modelé sur l'organisation et la stratégie de sécurité nationale. Le Conseil de sécurité nationale (National Security Council, NSC), institution multiforme née à la fin des années 1940, n'a en effet cessé de s'affirmer au fil des décennies. Or, son influence « est directement liée à sa flexibilité et à sa plasticité » (Charles-Philippe David)⁶. Cette plasticité, combinée à sa présence au cœur de la Maison-Blanche et à sa facilité d'accès au président – ce dont bénéficient

⁶ Charles-Philippe David et al., *La Politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 231.

⁴ Si ces deux principes peuvent être contradictoires, ils sont également largement complémentaires, car le droit à la sécurité des biens et des personnes est une liberté fondamentale qui conditionne largement les autres.

⁵ Dans l'affaire dite *Pentagon Papers Case* (*New York Times Co v United States*, 1971), à savoir la publication par le *New York Times* de documents confidentiels sur la stratégie militaire au Vietnam, la Cour suprême a rejeté l'argumentation du gouvernement selon laquelle des catégories entières de documents devaient être soustraites à toute possibilité de publication.

Quel statut pour les détenus de Guantanamo Bay ?

À la fin de l'année 2001, l'opération dite « Liberté immuable » contre le régime taliban et les camps d'Al-Qaida allait conduire à l'arrestation de centaines de combattants et à leur transfert sur la base américaine de Guantanamo Bay (Cuba). Aujourd'hui, quelque 600 personnes y sont détenues sans encore avoir été jugées ou inculpées.

La question de savoir si elles bénéficient ou non du statut de prisonniers de guerre est essentielle. Alors qu'un soldat ne peut être condamné pour sa participation à un conflit – à condition de ne pas avoir commis de crime de guerre – il n'en va pas de même pour un civil qui prend les armes.

Les soldats et les civils capturés lors d'un conflit sont protégés par les conventions de Genève adoptées par la plupart des États (dont les États-Unis et l'Afghanistan).

Selon la troisième convention, sont considérés comme prisonniers de guerre : les membres des forces armées d'un État en conflit, ainsi que ceux de milices ou de corps de volontaires ayant à leur tête un responsable portant un signe distinctif. Reconnus comme tels, ces prisonniers ne peuvent subir d'interrogatoire (si ce n'est sur leur état civil, matricule et grade militaires). Ils doivent être traités avec humanité et rapatriés à la fin du conflit. De même, leur transfert doit s'effectuer dans des conditions « non moins favorables que celles dont bénéficient les forces armées de la puissance détentrice (detaining power) ».

En cas de doute sur le statut d'une personne, la troisième convention de Genève prévoit qu'ils soient traités comme un prisonnier de guerre tant que leur statut n'a pas été déterminé par un tribunal compétent. En revanche, un espion ou une personne opérant clandestinement ne bénéficierait pas de la troisième convention, mais pourrait être protégé par la quatrième convention qui s'applique aux civils.

Au sein même de l'administration américaine, la question du statut des détenus de Guantanamo Bay fait débat.

D'un côté, le vice-président, Dick Cheney, et le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, affirment qu'ils sont des « combattants illégaux » qui ne méritent ni la protection des lois américaines ni des normes internationales¹. Ils fondent notamment leur position sur la décision de la Cour suprême de 1942, dans l'arrêt *Ex parte Quirin* – affaire dite des saboteurs nazis. La Cour y souligne qu'un « espion qui traverse les lignes militaires d'un belligérant en temps de guerre... ou un ennemi combattant qui, sans uniforme, arrive en secret [...] dans le but de faire la guerre [...] sont des belligérants qui ne sont généralement pas considérés comme ayant droit au

statut de prisonniers de guerre, mais plutôt comme des contrevenants à la loi de la guerre soumis au jugement et aux sanctions de tribunaux militaires ». Par ailleurs, Dick Cheney affirmait que, si ces prisonniers doivent effectivement être traités de façon humaine, il fallait néanmoins être en mesure de les interroger puisqu'ils pouvaient détenir « des informations au sujet de futures attaques terroristes contre les États-Unis ».

De l'autre, le secrétaire d'État Colin Powell considère qu'il faut, en conformité avec les conventions de Genève, déterminer au cas par cas si le statut de prisonnier de guerre peut être accordé à certains détenus.



© AFP/Peter Muhly

Quelque 600 prisonniers sont détenus sur la base de Guantanamo sans avoir été jugés ni même inculpés.

Le 13 novembre 2001, le président George W. Bush signait un décret pour que toute personne soupçonnée de participation ou de soutien à des actions terroristes soit jugée par des commissions militaires. Ces commissions seraient régies par des règles de preuves spécifiques, différentes de celles reconnues dans les cours américaines régulières. Ainsi, un verdict unanime de la commission n'est pas requis – même pour la peine de mort –, et le recours à la procédure d'appel n'est pas possible.

De nombreuses critiques ont été portées contre le manque d'indépendance de ces tribunaux d'exception. En effet, c'est au président américain, en tant que commandant en chef de l'armée, qu'il revient de nommer les juges qui y siègent et de désigner les détenus qu'ils doivent juger. Les défenseurs des droits de l'homme et des droits civiques craignent également que refuser le statut de prisonnier de guerre aux détenus de Guantanamo mette en danger les soldats américains capturés par une armée ennemie.

Un éditorialiste américain résume ainsi l'un des aspects essentiels de la controverse. Il s'agit, d'une part de décider si les détenus de Guantanamo sont des soldats talibans ayant certains droits, des criminels de guerre bénéficiant d'un peu moins de droits ou encore des terroristes n'ayant pratiquement pas de droits ; et de l'autre, de savoir à qui revient la décision de classer tel détenu dans telle catégorie. Ces questions ne sont pas encore tranchées et il s'agit là d'une affaire qui reste à suivre dans un contexte où les interprétations juridiques se multiplient.

Nada Mourtada-Sabbah *

* Docteur en droit public de l'université de Paris II, professeur associé de relations internationales à l'université américaine de Sharjah (Émirats arabes unis).

¹ On souligne que, d'un point de vue juridique, Guantanamo n'étant pas située sur le sol américain, le droit constitutionnel américain ne s'appliquerait pas « à ce morceau de Cuba que Washington loue 4 085 dollars par an à titre perpétuel depuis 1934 ».

rarement les ministres – permet au NSC de se concentrer sur son rôle de coordination interministérielle.

On peut même se demander s'il est satisfaisant, sur le long terme, de distinguer la sécurité territoriale de l'omniprésente politique de sécurité nationale – chargée d'« intégrer les facteurs militaires, intérieurs et internationaux de la sécurité nationale » – qui a d'ailleurs largement éclipsé le

⁷ S'il existe également un Homeland Security Council auprès du président, ce conseil fait en quelque sorte doublon avec l'administration du même nom, problème que n'a jamais eu le National Security Council, qui peut tout entier se consacrer à son rôle de coordination.

⁸ *Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, commission sénatoriale présidée par le sénateur Frank Church, 1975-1976.

Département d'État (ministère des Affaires étrangères). La politique de sécurité territoriale, allégée du volet « catastrophe naturelle », aurait probablement gagné à être intégrée à un système qui a fait ses preuves et dont la raison d'être est finalement très proche ⁷.

Enfin, la structure fédérale et très décentralisée du système politique américain complique d'autant une politique dont l'ambition est nationale. Or, c'est par définition au niveau local – États et comtés – que les *first responders* (pompiers, policiers, équipes médicales...), qui dépendent pour l'essentiel des pouvoirs locaux, gèrent les conséquences des attaques qui se produisent. D'où une tension délicate à gérer entre une impulsion nationale et des besoins locaux, avec ce que cela implique en termes de coordination et de financement.

Peu d'observateurs aux États-Unis se risquent aujourd'hui à porter un jugement d'ensemble sur les performances du DHS. Le travail effectué par Tom Ridge est globalement reconnu, tout comme l'est l'ampleur de sa tâche. Mais à terme, c'est de sa capacité à développer une coordination efficace entre les différents niveaux de gouvernement d'une part, et au sein même de son propre département d'autre part, que dépendront la légitimité et l'impact du DHS. Coordination et partage de l'information sont les clés de la réussite de ce nouveau département ministériel.

La politique de sécurité territoriale et son impact sur la capacité de renseignement américaine

L'attaque surprise du 11 Septembre a souvent été analysée comme un nouveau Pearl Harbor, c'est-à-dire comme un nouvel échec des services de renseignement américains. Le *Patriot Act* a au moins permis de rendre moins étanche la séparation entre les services d'investigation judiciaire – c'est-à-dire l'identification *a posteriori* des criminels – et ceux du renseignement – censés quant à eux identifier les menaces avant qu'elles ne se concrétisent. Certains excès de la communauté du renseignement avaient conduit, à la suite des travaux du Church Committee ⁸ au milieu des années 1970, à la mise en place de contraintes fortes sur la marge de

manceuvre du FBI, et rendu quasiment vain le partage d'information entre celui-ci et la CIA. Or il paraît difficile de critiquer le travail du FBI et de la CIA d'avant le 11 Septembre – ce que tous les rapports publiés depuis ont fait – sans envisager l'amélioration des conditions d'exercice de leur mission.

Deux aspects méritent d'être relevés. Tout d'abord, la décision prise jusqu'à présent de ne pas créer une version américaine du MI-5 britannique⁹ – comme l'a notamment suggéré le sénateur Edwards – en extrayant du FBI sa composante de contre-espionnage. Il est en effet difficile de coordonner efficacement la fonction principale du FBI d'une part – investigation et rassemblement de preuves permettant de faire condamner les criminels – avec les spécificités du renseignement, travail d'anticipation destiné à l'exécutif, de l'autre. Le second choix susceptible de poser problème tient au fait que le DHS ne chapeaute ni le FBI – qui dépend du ministère de la Justice – ni les agences de renseignement, qui sont soit autonomes – comme la CIA – ou dépendent d'autres ministères – principalement celui de la Défense. Or c'est bien le DHS qui sera désormais critiqué en cas de nouvelles insuffisances de la communauté du renseignement.

Premier bilan et perspectives

Un pays plus sûr ?

La question sur laquelle tous les analystes se penchent actuellement aux États-Unis est la suivante : les citoyens américains sont-ils aujourd'hui plus en sécurité qu'avant le 11 Septembre ? Graham Allison, professeur à Harvard et spécialiste de ces questions, juge la situation relativement identique, dès lors que le problème est analysé dans sa totalité : efficacité des mesures de protection prises, mais aussi évolution de la menace elle-même. Le *Patriot Act* et la mise en place du DHS ont conduit à de nombreux changements, dont beaucoup sont salués par les

⁹ Le Military Intelligence, section 5 (MI-5), créé en 1916, est chargé du contre-espionnage et des activités terroristes sur le sol britannique.

Niveaux d'alerte au terrorisme du DHS



RISQUE INTENSE
RISQUE FORT
RISQUE ÉLEVÉ
RISQUE MODÉRÉ
RISQUE FAIBLE

Niveau au 17 mai 2004



spécialistes. Ainsi les États fédérés eux-mêmes ont été incités à mettre en place des politiques de sécurité territoriale et l'obtention des subventions fédérales a été largement simplifiée. La sécurité aux frontières a été rationalisée et renforcée. Au sein de l'équipe de chaque gouverneur, il y a aujourd'hui des personnels habilités à recevoir les documents secrets des agences de renseignement. Des millions de vaccins ont été stockés.

Des attaques semblent par ailleurs avoir été évitées grâce à l'arrestation dans l'État de New York des « Six de Lackawanna », des Américains d'origine yéménite qui ont reconnu s'être entraînés dans les camps d'Al-Qaida, ou encore de celle d'un individu dans le New Jersey qui tentait de se procurer un lance-missile anti-aérien. Mais des rapports alarmants ne cessent d'être publiés. Le Council on Foreign Relations dénonçait dans un rapport de juin 2003 la grave impréparation des *first responders* – et particulièrement des pompiers – en cas d'attaque d'envergure. Un autre du Center for Strategic and International Studies, datant d'avril 2002 mais révélé seulement au printemps

2004, conclut de son côté à de graves insuffisances dans la préparation face au bioterrorisme.

Dire si oui ou non la sécurité actuelle des Américains est plus sûre paraît très difficile. Non seulement parce qu'il faudrait plus de recul, mais également parce qu'il n'est pas possible de savoir ce qui se serait passé si une autre politique avait été menée. De plus, l'opacité du monde du renseignement empêche l'accès à de nombreuses informations utiles. En définitive, bien qu'il n'y ait pas eu à ce jour d'attaque terroriste sur le sol américain depuis le 11 septembre 2001, la population américaine se sent, si l'on en croit les sondages, toujours aussi vulnérable.

Quel espace reste-t-il à la politique étrangère ?

Une des caractéristiques de la politique de sécurité territoriale est de se décliner en partie à l'étranger. D'abord, parce qu'elle ne peut être déconnectée des actions menées à l'extérieur dans le cadre même de la « guerre » contre le terrorisme, devenue l'*alpha* et l'*omega* de la politique étrangère de l'administration Bush. La lutte contre le terrorisme a conduit à la fois au renversement du régime des talibans en Afghanistan – opération largement soutenue par la communauté internationale tant elle s'imposait – et à celui du régime de Saddam Hussein en Irak – opération dont la logique antiterroriste n'a jamais été convaincante.

Ensuite, la stratégie de sécurité territoriale américaine consiste à repousser les frontières bien au-delà de leur tracé géographique, l'idée étant de mettre en place une succession de lignes de défense (*layered defense*). C'est ainsi que des accords ont été passés avec de nombreux pays pour que des douaniers américains puissent participer à l'inspection des conteneurs dans une vingtaine de grands ports de par le monde. Enfin, le secrétaire à la Sécurité territoriale est bien conscient que, sans une coopération intensive avec les services de renseignement des pays amis, les capacités d'identification par les autorités américaines des menaces à venir seront amoindries.

La politique de sécurité territoriale a ainsi progressivement infiltré la politique étrangère américaine. Les États-Unis se retrouvent aujourd'hui

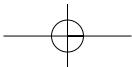
dans une situation très paradoxale. Ils ont besoin de tous leurs alliés dans leur lutte contre le terrorisme, alors même que leur approche de l'antiterrorisme leur a aliéné une partie de la communauté internationale. Ils veulent retrouver un sentiment d'invulnérabilité perdu en renforçant la sécurité sur leurs frontières tout en cherchant à multiplier loin de chez eux les *check-points* antiterroristes. Charles Kupchan note dans son dernier ouvrage cette contradiction entre une politique de sécurité territoriale qui se projette à l'extérieur tout en solidifiant le terreau isolationniste qui existe aux États-Unis¹⁰.

La politique de sécurité territoriale a-t-elle un avenir au-delà du président Bush ? Si l'ancien candidat démocrate Al Gore a dénoncé le *Patriot Act*, et appelle à son retrait, il n'en reste pas moins que les parlementaires démocrates l'ont massivement voté. Par ailleurs, le candidat démocrate John Kerry a, en de nombreuses occasions, appelé à un renforcement de la politique de sécurité territoriale, accusant l'administration Bush de ne pas prendre toutes les mesures qui s'imposent.

Il est donc essentiel de distinguer la nature des critiques faites à la politique irakienne de George Bush de celles qui visent la politique de sécurité territoriale. Il est possible que les Européens, dont beaucoup semblent avoir d'emblée adopté John Kerry, soient quelque peu surpris s'il est élu. Nul doute que la forme changerait, car il n'est pas difficile de rompre avec l'arrogance idéologique de l'exécutif républicain actuel. Il est également probable que des éléments de multilatéralisme seraient réintroduits dans la politique extérieure américaine, notamment en ce qui concerne la sortie de crise irakienne. Mais tant qu'une menace terroriste planera, les États-Unis continueront à défendre vigoureusement leur population et leur territoire, posture défensive vers laquelle l'Europe risque, elle aussi, de devoir se tourner.

Dans un de ses principaux rapports sur la sécurité territoriale, la Rand Corporation – soulignant la tendance américaine à surréagir en période de crise – insistait sur la nécessité d'une

¹⁰ Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, Random House, New York, 2002.



© AFP/Paul J. Richards

Tom Ridge, secrétaire du Département de la sécurité territoriale, créé à la suite des attentats du 11 Septembre. Deux ans après sa prise de fonction, il reconnaissait que, quoi que fasse son Département, le risque d'attaques sur le sol américain restait élevé.

stratégie claire et sur le long terme en matière de sécurité territoriale. Dans un système politique américain caractérisé par la séparation des pouvoirs, le système des contrepoids et le fédéralisme, une telle stratégie presuppose un engagement présidentiel sans faille. Le président des États-Unis est seul capable par son pouvoir de persuasion – pour reprendre l'analyse classique de Richard Neudstadt¹¹ – de promouvoir une politique ambitieuse qui ne s'embourbe pas dans les méandres du Congrès. Le jour où le président des États-Unis se désintéressera de la politique de sécurité territoriale, elle s'essoufflera.

Cette politique est, au fil des mois, devenue plus humble. Tom Ridge, alors qu'il évoquait, lors de sa prise de fonctions, la mise en place d'un « bouclier scientifique » qui dissuaderait les attaques terroristes et protégerait la population, reconnaissait deux ans plus tard, en février 2004 devant les étudiants de Harvard, que – quoi que fasse son Département – il y aurait de nouvelles attaques.

La politique de sécurité territoriale est parfois difficile à différencier de façon stricte des politiques cousines que sont la politique de sécurité nationale et la politique étrangère, tant elles s'imbriquent les unes dans les autres. Si la révolution de la politique de sécurité territoriale a été institutionnalisée, et doit être envisagée sur le long terme, c'est en partie pour répondre à l'ambiguïté fondamentale de la politique antiterroriste de l'administration Bush. Une lutte qui se donne le nom de guerre, mais qui ne reconnaît pas à ses ennemis la qualité de soldat. Une *drôle de guerre* dont on voit mal quand elle est censée finir.

¹¹ Richard Neudstadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, New York, 2^e éd., 1991.

