

ORGANISATION ET PERSPECTIVES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DES ETATS-UNIS

Arrivé à la tête du ministère de la Défense, Donald Rumsfeld se mit à recommander à ses interlocuteurs la lecture d'un livre de Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor : Warning and Decision*¹. Cet ouvrage, souvent cité par les néo-conservateurs, a comme caractéristique d'être à la fois une mise en garde contre la persistance du risque de surprise et la difficulté pour les services de renseignement d'appréhender l'ensemble des signaux qui comptent. Avec le 11 Septembre, la « surprise » s'est une fois encore manifestée, aux dépens des services de renseignement.

Les services impliqués dans le renseignement sont nombreux aux Etats-Unis : leur réforme en est rendue d'autant plus compliquée. Plutôt qu'à l'enchaînement des actions ayant conduit au 11 Septembre, nous nous interrogeons dans cette note sur d'éventuelles insuffisances systémiques, les réformes mises en place et celles actuellement en discussion, et les liens entre le politique et le monde du renseignement.

LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT AMERICAINS : UNE VERITABLE GALAXIE

La « communauté du renseignement » (*intelligence community*) des Etats-Unis

Cette expression, inusitée dans les autres pays, illustre une spécificité du renseignement américain. Il n'existe pas 'quelques services', comme dans la plupart des autres pays, mais pas moins de quinze entités (agences, départements ou bureaux) dédiées au renseignement. En effet, l'un des principes traditionnels et sous-jacents de la structuration du monde du renseignement américain est que la concurrence entre une multitude de services est, en soi, une bonne chose. Mais comme dans

¹ Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford University Press, 1989 (1ère publication en 1962). (Anecdote indiquée dans Bob Woodward, *Bush At War*, Simon & Schuster, London, 2003, p.22)

toute communauté, il y existe de nombreux défauts de coordination et autres tiraillements internes, problématiques qui reviennent régulièrement sur le devant de la scène. La question de savoir si la communauté peut être dirigée de façon centralisée – ou devrait l’être – se pose elle aussi de façon récurrente.

Le budget de la communauté du renseignement des Etats-Unis est estimé à environ \$ 40 milliards (2003). Il faut souligner que règne une certaine opacité budgétaire en la matière. Si depuis 1994, à la demande de la Chambre des Représentants, le budget de la communauté du renseignement est présenté en trois grandes parties, ces dernières restent vagues (activités de théâtre ²; budgets individuels des agences; moyens techniques à vocation nationale) et ne permettent toujours pas une lecture simple d’un budget qui relève pour l’essentiel du ministère de la Défense, et donc du processus final d’affectation budgétaire de ce dernier.

→ La galaxie du renseignement américain et ses principales entités

- **La CIA** (*Central Intelligence Agency*)

Au sein de cette communauté du renseignement, la CIA – agence emblématique créée en 1947 – est la seule entité qui soit indépendante de tout ministère. Directement aux ordres du Président par l’intermédiaire de son directeur, elle recueille, analyse et dissémine des informations de toute origine. La CIA ne dispose d’aucun droit de police ni d’aucun rôle en matière de sécurité interne : elle ne peut opérer sur le territoire des Etats-Unis. Les activités de la CIA sont organisées autour de trois grands pôles :

² Principalement liées aux activités militaires et para-militaires, que ce soient des opérations spéciales de l’armée, de la CIA, ou d’autres.

- (1) *Directorate of Intelligence* : Déchiffrage des intentions des pays ennemis et tentative de discernement des grandes évolutions du monde ; analyses et rapports sur tous les sujets qui touchent à la sécurité nationale ;
- (2) *Directorate of Operations*: Animation d'un réseau d'espions et de correspondants dans le monde entier. Opérations clandestines ciblées ou participation à des opérations d'envergure – en collaboration ou non avec l'armée – avec leurs propres forces spéciales ;
- (3) *Directorate of Science and Technology* : La science au service du renseignement. Recherche et développement de systèmes permettant d'optimiser les missions de l'agence.

La CIA combine ainsi des activités publiques (analyses de type risques-pays, travaux de prospectives) avec des activités qui le sont moins (activités de sabotage, soutien à des coups d'Etat, assassinats). Rappelons le fiasco de la baie des Cochons (débarquement anti-Castriste raté d'avril 1961) et les nombreuses tentatives d'assassinats de Fidel Castro ³. Toujours à Cuba – l'un des principaux points de fixation de l'agence pendant la Guerre Froide – la crise d'octobre 1962 fut une victoire partielle des services de renseignements américains : un avion espion U2 de la CIA avait bien identifié les rampes de lancement de missiles en construction mais celle-ci ignorait, au cœur même de la crise, que des dizaines d'ogives nucléaires étaient déjà présentes sur l'île ⁴. On peut également mentionner la participation au renversement du président chilien Allende en septembre 1973 ou encore le soutien aux moujahidines afghans lors de la présence soviétique dans ce pays. Peut-être assez logiquement pour un organe comme la CIA, ce sont ses opérations secrètes (ou espérées telles) qui ont façonné son image et construit sa réputation ; cela laisse une place disproportionnée au mythe du

³ Jusqu'à ce que le président Ford bannisse les assassinats. Ainsi, si le président Clinton avait plusieurs fois ordonné la destruction du réseau de Ben Laden, il n'a jamais donné l'ordre spécifique de l'éliminer. La situation est aujourd'hui différente.

⁴ A noter que l'interprétation des photos prises par l'U2 était si délicate que le Président Kennedy, après avoir été longuement briefé par un spécialiste, lui demanda : « En êtes-vous sûr ? ». Hier comme aujourd'hui, le renseignement reste une science inexacte.

baroud et des *wet affairs* au détriment du travail des analystes qui, fraîchement sortis des universités, rédigent paisiblement leurs notes.

Si la CIA est l'entité la plus connue de la communauté du renseignement des Etats-Unis, elle n'est que la partie visible pour le grand public d'un iceberg dont elle ne représente que 10 à 15% des moyens humains et financiers (son budget était de \$ 5,3 Mds en 2003). Le directeur de la CIA est également titulaire du poste de DCI (*Director of Central Intelligence*), censé chapeauter l'ensemble des services de renseignement (sujet sur lequel nous revenons en détail dans les prochaines parties). Il est aussi le conseiller principal du Président en matière de renseignement, sans toutefois appartenir à son Cabinet. Sa nomination doit être approuvée par le Sénat.

- **La NSA** (*National Security Agency*)

Fondée en 1952, elle intercepte et déchiffre les communications étrangères. Elle écoute des conversations spécifiques et effectue des « analyses de trafic » (suivi des flux de communication entre différents points pour déceler d'éventuels changements d'activité). L'explosion des nouveaux modes de communication et leur décentralisation, la dissémination du savoir-faire en la matière et la multiplication des groupes représentant une menace pour la sécurité des Etats-Unis rend le travail de la NSA beaucoup plus complexe qu'au temps de la Guerre Froide.

- **La DIA** (*Defense Intelligence Agency*)

Organisé sous cette forme depuis 1961, la DIA est l'organe de renseignement militaire créé par Robert McNamara pour unifier les efforts du Pentagone dans ce domaine. Il travaille pour le ministre de la Défense, l'état-major interarmes et les grands commandements militaires. Il recueille des informations aussi bien par des moyens humains que techniques.

A noter que les différentes armes (Terre, Air, Mer et Corps des Marines) disposent elles-aussi de leur structure de renseignement – cela depuis la deuxième moitié du 19^{ème} siècle – destinée à répondre à leurs propres besoins tactiques.

- **Le FBI** (*Federal Bureau of Investigation*)

Département du ministère de la Justice, le FBI est avant tout un organe de police judiciaire, même s'il joue aussi un rôle dans le domaine du contre-espionnage. Ses activités de surveillance domestique l'ont d'ailleurs conduit à des errements qui ont entraîné la création du *Church Committee*, mis en place par le Sénat au milieu des années soixante-dix pour faire la lumière sur certaines activités obscures du FBI de J. Edgar Hoover pendant les années soixante (mouvement des droits civiques)⁵.

Parmi les suites législatives des travaux du *Church Committee*, il faut retenir (a) la dissolution en 1976 de la *Domestic Intelligence Division* du FBI, remplacée par une structure plus modeste et (b) l'affaiblissement durable des marges de manœuvre du bureau en matière de contre-espionnage et de contre-terrorisme, notamment du fait de l'érection d'un mur entre ses activités de police judiciaire et ses activités de surveillance.

Ainsi, pour des raisons à la fois d'ordre légal – les règles en matière de surveillance sont différentes selon qu'il s'agit d'une enquête criminelle ou de contre-espionnage – et d'ordre culturel – police judiciaire et services de renseignements n'ont ni les mêmes approches ni les mêmes méthodes –, le FBI s'est retrouvé largement dépourvu dans ses fonctions de contre-terrorisme. Les efforts, pour donner plus d'importance au contre terrorisme, notamment sous la direction de Louis Freeh au cours des années quatre-vingt dix, n'ont guère porté de fruits.

⁵ *Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, commission sénatoriale présidée par le sénateur Franck Church, 1975-1976.

Comme le note le rapport de la Commission du 11 Septembre, au sujet de l'enquête du FBI sur l'attentat dans les sous-sols du World Trade Center de 1993: « La nature du processus consistait à tirer un trait sur ces attentats : le dossier était bouclé, la justice avait fait son travail. Il ne s'agissait pas d'évaluer en quoi ces attaques pouvaient être le signe avant-coureur d'autres évènements, encore plus grave, à venir». L'attention du FBI ne se concentrait pas, loin s'en faut, sur le travail d'anticipation qui est l'essence du contre-terrorisme.

- Autres entités

Le **NRO** (*National Reconnaissance Office*), créé en 1961, développe et lance des satellites d'observation. Son budget était de \$ 7,7 Mds en 2003.

La **NGIA** (*National Geospatial Intelligence Agency*)⁶ analyse les images et fournit toutes sortes d'outil de navigation et de surveillance.

La plupart des grands ministères disposent de leur propre structure de renseignement :

- Le **BIR** (*Bureau of Intelligence and Research*) du ministère des Affaires étrangères traite notamment l'information qui remonte des représentations du ministère à l'étranger⁷ ;
- L'**OIC** (*Office of Intelligence and Counterintelligence*) du ministère de l'Energie, qui couvre notamment les questions nucléaires.
- Le **TFI** (*Terrorism and Financial Intelligence*) du ministère des Finances est une structure qui se consacre essentiellement aux filières de financement du terrorisme et à la lutte contre le blanchiment d'argent.

⁶ Anciennement NIMA (*National Imagery and Mapping Agency*)

⁷ Le ministère des Affaires étrangères joue bien entendu un rôle essentiel en amont de la protection du territoire au travers de la délivrance des visas. Dans le domaine du renseignement comme dans d'autres, le rôle du Département d'Etat a pâti de sa perte d'influence relative par rapport au National Security Council et au ministère de la Défense

Enfin, le nouveau ministère de la Sécurité territoriale (**DHS**, *Department of Homeland Security*) qui hérite d'un certain rôle en matière de synthèse du renseignement (voir 2ème partie).

- **Le rôle de la Maison Blanche par le biais du NSC** (*National Security Council*)

L'un des épisodes les moins glorieux de l'histoire du NSC est l'affaire de l'Irangate (ou *Iran-contra scandal*). Oliver North, lieutenant colonel des Marines affecté au NSC, mis au point sous la houlette de sa hiérarchie (le NSA Robert McFarlane et son adjoint, l'amiral Poindexter) un système un peu compliqué qui consistait à vendre des armes à l'Iran de Khomeiny avec comme double finalité: (1) amadouer l'Iran dans un contexte de nombreuses prises d'otages, notamment par le Hezbollah, et (2) générer des ressources à destination des rebelles nicaraguayens, contournant ainsi le veto du Congrès.

A partir de la présidence Clinton, le contre-terrorisme a clairement pris sa place à la Maison Blanche. La dimension terroriste fut extraite du portefeuille « crime-drogue-terrorisme » qui existait préalablement et confiée à Richard Clarke ⁸ qui prendra au cours du second mandat Clinton la responsabilité de Coordinateur national pour la sécurité, la protection des infrastructures et le contre-terrorisme. La structure assez informelle de Clarke, au rôle d'ailleurs relativement imprécis – même s'il permettait à son titulaire de participer à certaines réunions de niveau ministériel – était logée au sein du NSC et donc techniquement sous la responsabilité hiérarchique du NSA (*National Security Advisor*). Du fait de son large rôle en matière de sécurité nationale, le NSC est bien sûr directement concerné par toutes les problématiques liées au renseignement.

⁸ Celui-ci a publié un ouvrage important en 2004 sur lequel nous revenons plusieurs fois dans cette note.

→ Les principales « publications » de la communauté du renseignement

- *Le President's Daily Brief (PDB)*: Chaque matin le Président des Etats-Unis trouve sur son bureau le PDB, un document succinct – constitué classiquement d'une demi-douzaine de sous-parties – distribué, dans le cas de l'administration Bush, à seulement six personnes. C'est le document le plus confidentiel de Washington. Rédigé par la CIA, mais censé intégrer des informations venues de l'ensemble des services, le PDB fait le point sur les derniers développements sensibles. L'usage veut que ce document soit commenté au Président par le directeur de la CIA en personne ⁹.

- *Le Senior Executive Intelligence Brief (SEIB)*: D'un format similaire au PDB, il traite essentiellement des mêmes sujets, mais en protégeant davantage les sources et les méthodes des services de renseignement. Il est destiné à un groupe plus important de responsables, tous cependant de très haut niveau.

- *Le National Intelligence Estimate (NIE)*: Ces dossiers sont soumis, à leur demande, au Président et à certains membres de l'exécutif. Ils représentent l'analyse la plus complète sur des thèmes ou des pays donnés, au plus haut niveau de la communauté du renseignement dans son ensemble. Ils sont rédigés par le NIC (*National Intelligence Council*), une structure d'analyse qui dépend directement du DCI. Ces documents présentent, le cas échéant, les visions contradictoires des différents services qui se sont penchés sur le sujet. C'est une illustration de l'approche concurrentielle du renseignement tel qu'il est conçu aux Etats-Unis. A noter que les membres du Congrès peuvent commander un NIE, comme ce fut le cas en septembre 2002 concernant les armes de destruction massives irakiennes. Certains de ces dossiers, expurgés des informations les plus sensibles, sont publiés.

⁹ Bush senior aurait un jour affirmé à Bush junior que la réception de ce document était de loin le moment le plus important dans la journée d'un Président. Bill Clinton n'était lui pas passionné par les documents de la CIA et évitait d'en rencontrer le directeur, James Woolsey, qui d'ailleurs finit par démissionner. Lorsqu'un petit avion de tourisme s'écrasa sur la pelouse de la Maison Blanche quelques mois plus tard, certains suggèrent qu'il s'agissait de Woolsey tentant encore désespérément à rencontrer le Président.

LES CRITIQUES CLASSIQUES ADRESSEES A LA COMMUNAUTE DU RENSEIGNEMENT

Au-delà de l'humiliation américaine de décembre 1941, de la violation d'un morceau du territoire américain et de l'ouverture massive des hostilités, Pearl Harbor reste dans l'esprit collectif américain l'illustration de la défaillance des services de renseignement (embryonnaires à l'époque) de leur pays. Soixante ans plus tard, et malgré la croissance exponentielle de ce monde du renseignement (renforcé justement à l'origine en réaction à cet événement), l'humiliation se répète, qui plus est sur le territoire « métropolitain » et à l'instigation de terroristes isolés. La communauté du renseignement se retrouve sur la sellette. Beaucoup ne comprennent pas que celle-ci n'ait pas vu des actions d'une telle ampleur se mettre en place.

Avant d'en venir aux critiques classiques émises à l'encontre des services de renseignement américains, citons quelques grands événements dans lesquels ceux-ci ont été pris en défaut : (1) la guerre du Kippour (1973), les services de renseignement estimant que l'Egypte n'oserait jamais se lancer dans une telle aventure, du fait de son infériorité militaire ¹⁰; (2) la révolution iranienne de 1979: un rapport de la CIA publié quelques mois auparavant estimait que tout était calme dans le pays et que le régime du Shah avait encore de beaux jours devant lui; ou (3) l'invasion du Koweït par les troupes de Saddam Hussein en janvier 1991. Les critiques traditionnellement adressées aux services de renseignement américains sont :

- **Son obsession pour la technologie**

Il existe dans le domaine du renseignement deux grands moyens de collecte d'informations. Le renseignement de source humaine (*human intelligence* – ou *humint*) et celui recueilli par des

¹⁰ L'analyse était parfaitement juste en terme de rapport de forces mais négligeait le calcul purement politique du président Sadate.

moyens techniques (*technical intelligence* – ou *techint*). Ces deux moyens sont fondamentalement complémentaires ¹¹.

A la pointe du progrès technique et dotés de moyens financiers importants, les services américains ont eu tendance, au fil des décennies, à mettre l'accent sur le *techint* au détriment du *humint*. Citons un passage de l'ouvrage de l'amiral Stansfield Turner, plus haut responsable du renseignement sous la présidence Carter : « Nous devrions bientôt avoir les moyens techniques de suivre la plupart des activités à la surface de la terre, de jour comme de nuit et quelles que soient les conditions climatiques »¹². Ce type de convictions a marginalisé le renseignement plus classique, de terrain. Or dans le domaine du renseignement, il est essentiel d'appréhender les modes de pensée et d'identifier les intentions de l'adversaire, au-delà des données techniques et quantitatives. Le rapport de la Commission du 11 Septembre note d'ailleurs que « l'histoire d'amour des Américains avec la technologie – en dépit des problèmes créés par celle-ci – leur font la considérer comme une solution en toute chose ».

Ce penchant américain pour la technologie – que l'on retrouve également dans le domaine militaire, celle-ci ayant l'avantage d'être là aussi plus « propre » et moins risquée que la collecte humaine – a contribué à la création de lacunes importantes qui expliquent en partie les événements récents.

- L'hypertrophie politico-médiatique de la CIA

Dans la plupart des grandes démocraties occidentales, les services de renseignement se caractérisent par une grande discrétion. C'est ainsi que, jusqu'à récemment, le patron du MI-6 anglais

¹¹ Ils peuvent aussi parfois se contredire. Ainsi, dans le cas du Koweït en janvier 1991, alors que les observations satellites de la NRO montraient clairement les chars irakiens massés à la frontière, les analystes de la CIA pensaient, eux, que le dictateur irakien bluffait.

¹² Stansfield Turner, *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition*, Boston, Houghton Mifflin, 1985, p.92.

n'était même pas connu du grand public, son nom ne pouvant être publié dans la presse. Sauf dans des cas exceptionnels – qui correspondent en général à leurs échecs – les services secrets cherchent à le rester. La situation de la CIA est très singulière, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord du fait de la dichotomie de son organisation, analystes d'un côté, opérationnels de l'autre; or ceux-ci n'ont pas les mêmes contraintes que ceux-là en matière de discrétion. Ensuite, de par la mise sur la place publique, et ce de façon récurrente, des questions liées au renseignement (comme c'est d'ailleurs le cas actuellement). Si cela peut être mis au crédit de la démocratie américaine, nul doute que certaines des informations qui en ressortent sont utilisées par d'autres pays (ou organisations) à leur profit et que cela entraîne par ailleurs une déperdition d'énergie et d'efficacité de la direction de l'agence. Enfin, une singularité qui découle du rôle joué par le responsable de la CIA dans la vie politique de son pays, le plaçant régulièrement – contrairement à la plupart de ses homologues étrangers – sous les feux de l'actualité. La CIA n'est pas un service de renseignement comme les autres.

- **L'insuffisante coordination entre les services**

Classiquement dans le domaine du renseignement, les informations ne sont pas disponibles au bon endroit et au bon moment, pour les raisons suivantes : (a) la réglementation compartimente l'accès aux informations sensibles; (b) des frictions et des guerres de territoires existent entre les services; (c) l'information n'est pas partagée en vertu de l'adage '*information is power*' (l'information c'est le pouvoir); et (d) des problèmes de communication existent au sein de structures souvent bureaucratiques, particulièrement – dans le cas de la CIA – entre les analystes et les responsables d'opérations.

- La difficulté d'ajustement des modes de pensée

Des modes de pensée figés ou des idées reçues empêchent les services de renseignement de lire certains signaux. Ainsi, en 1990-91, la conception dominante au sein de la CIA était que 'les Arabes ne faisant pas la guerre aux autres Arabes', les Irakiens n'envahiraient pas le Koweït. Dans le cas du 11 Septembre, la Commission note que les officiels, particulièrement ceux du FBI, « partaient du principe que les attaques [au sujet desquelles des informations circulaient dans tous les sens] auraient lieu à l'étranger ». Quant au rapport sénatorial de juillet 2004, il évoque, à propos du NIE publié en octobre 2002 sur l'Irak, une dynamique de 'pensée de groupe' (*group think*) ayant conduit les acteurs du renseignement à « interpréter des informations ambivalentes comme indiquant clairement la présence d'armes de destruction massives » et à « ignorer ou relativiser les éléments d'information qui n'allaient pas dans ce sens ». Le problème peut se poser au-delà des techniciens du renseignement eux-mêmes ; ainsi, Richard Clarke relève-t-il que face à des questions pleines de subtilités et de nuances comme celles de l'Irak ou du terrorisme, le président Bush et son équipe n'avaient que peu d'intérêt pour les analyses complexes et que, dans leurs domaines de prédilection, ils donnaient l'impression de connaître les réponses d'entrée de jeu.

Selon les spécialistes, il existe deux principes essentiels du renseignement: (1) connaître les véritables intentions de l'adversaire, au-delà des déclarations et des mouvements d'actifs ; (2) être capable de se mettre 'dans la peau' de celui-ci, sans se contenter de projeter sur lui ses propres conceptions. Un moyen souvent exploré pour éviter les phénomènes de pensée de groupe consiste à mettre en place des équipes distinctes – au-delà de la concurrence entre services mentionnée plus haut – qui travaillent séparément mais doivent rendre leurs conclusions en exploitant les mêmes données ¹³.

¹³ Au milieu des années 1970, certains pensaient que la CIA sous-estimait, dans son NIE annuel sur la question, le potentiel nucléaire de l'Union soviétique. Aussi, en 1976, George Bush (nouveau directeur de la CIA) confia-t-il à un groupe d'experts externes, connu sous le nom de *Team B* et dirigé par l'historien Richard Pipes, la mission d'évaluer le rapport de forces effectif. Ce groupe, dont faisait partie Paul Wolfowitz, conclut à la sous-estimation par la CIA de la stratégie agressive de l'URSS. Un exercice similaire fut renouvelé au milieu des années 1990 (l'idée étant cette fois d'évaluer la vulnérabilité américaine face aux missiles balistiques) par l'intermédiaire d'une commission spéciale qui était dirigée par Donald Rumsfeld, avec notamment comme

Le rapport de la Commission fait écho à cette problématique, de façon un peu naïve, lorsqu'il suggère « d'encourager la manifestation d'opinions divergentes » et d' « inscrire dans la routine l'exercice de l'imagination ».

Notons enfin que les opérations de contre-espionnage compliquent la tâche des services de renseignement qui sont engagés dans une sorte de double dialectique : (1) comprendre les intentions de l'adversaire, elles-mêmes influencées par leurs propres actions ; et (2) distinguer les intentions réelles de celles, factices, qui sont uniquement destinées à brouiller les pistes. Aussi le succès de l'un sera-t-il souvent l'échec de l'autre.

L'IMPACT CONTRASTE DES REFORMES DEJA MISES EN PLACE

Le Patriot Act : un impact significatif

→ Des pouvoirs accrus pour les autorités

L'un des objectifs majeurs du *Patriot Act* d'octobre 2001, dont il faut noter qu'il reste contesté aux Etats-Unis, a été de donner plus de pouvoirs aux services de police, dans le domaine du contre-terrorisme mais aussi au-delà. Ainsi, les possibilités de surveillance ont été étendues aux moyens de communication modernes (comme les courriels), les catégories de crimes justifiant des procédures d'interception multipliées ou encore l'accès aux bases de données facilité.

Les pouvoirs d'arrestation et de reconduite à la frontière des étrangers sans titre de séjour ont été accrus. La mise en détention par le ministre de la Justice, sans chef d'inculpation précis ni

membre Paul Wolfowitz ; elle conclut, là-aussi, à une sous-estimation de la menace par les services de renseignement américains. Après le 11 Septembre, un groupe spécial – la *Red Cell* – fut mis en place au sein de la CIA pour réfléchir, sans aucune contrainte et de la façon la plus créative possible, à ce que pourraient être les prochaines actions des terroristes.

spécification de durée, de personnes étrangères considérées comme représentant un risque pour la sécurité nationale est devenue possible. Quant au concept ad hoc de « combattant ennemi » introduit par un décret présidentiel de novembre 2001 (*enemy combattant*, dont quelques centaines internées à Guantanamo), il n'a pas d'équivalent dans les autres grands systèmes juridiques pas plus qu'il n'a de fondement en droit international public.

De nouveaux crimes ont par ailleurs été définis dans le domaine terroriste (attaque biologique, soutien à une entreprise terroriste). Citons également le renforcement des moyens destinés à perturber le financement du terrorisme. L'équipe spécialisée du ministère des Finances dispose désormais de moyens de surveillance accrus pour identifier les transactions financières douteuses tandis que les tribunaux peuvent plus facilement mettre sous séquestre des actifs identifiés comme ayant un lien avec une entreprise terroriste.

→ Desserrer les contraintes pesant sur le FBI

L'un des objectifs centraux du Patriot Act a été de supprimer le mur qui s'était progressivement érigé au sein du FBI entre ses activités de police judiciaire – traditionnellement dominantes – d'un côté, et le travail de contre-espionnage, largement amoindri par le législateur dans la foulée de la Commission Church, de l'autre. Cette séparation a eu des effets non seulement à l'intérieur du FBI mais aussi sur sa capacité à coopérer de façon efficace – pour des raisons qui tenaient aussi bien à l'application de la loi qu'à sa méconnaissance par les agents sur le terrain – avec des structures autres, comme par exemple la CIA.

Cette séparation, devenue quasi-mythique au fil des décennies, comportait plusieurs ressorts. Un ressort juridique tout d'abord qui contraignait de façon particulière le travail du contre-espionnage, l'obligeant notamment à saisir une cour ad hoc (une cour spéciale créée par le FISA – *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978) pour obtenir des mandats de surveillance. Ainsi, mélanger des

éléments de deux types d'enquêtes faisait prendre le risque d'être mis en échec devant les tribunaux ¹⁴. Un ressort organisationnel ensuite : moins prestigieux au sein du célèbre bureau, le travail de contre-espionnage – plus laborieux et moins productif – n'était pas la voie royale en terme d'avancement, sans compter les restrictions budgétaires auxquelles il était sujet. Un ressort de culture, enfin : identifier et poursuivre un individu qui a commis un crime, puis constituer un dossier juridique afin de le faire condamner, sont des activités qui n'ont pas grand chose à voir avec le patient travail de prévention en amont du contre-terrorisme.

D'un point de vue juridique, le *Patriot Act* a assoupli la plupart des contraintes qui pesaient sur le travail de contre-espionnage du FBI. La cour spéciale opérant dans le cadre du FISA a été étoffée afin de devenir plus réactive et les mandats de surveillance sont devenus plus faciles à obtenir. Par ailleurs, des processus ont été mis en place permettant aux deux départements du FBI d'échanger plus facilement des informations non seulement entre eux mais aussi avec les autres services de renseignement.

La *Homeland Security* : un impact négligeable

→ Le rôle attribué au DHS dans le domaine du renseignement

Rappelons tout d'abord la mission de ce nouveau département ministériel – qui réunit 22 agences et départements gouvernementaux et emploie 180.000 personnes : un « effort concerté au niveau national pour empêcher les attaques terroristes aux Etats-Unis, réduire la vulnérabilité du pays face au terrorisme, minimiser les dommages et organiser les secours en cas d'attaque »¹⁵. Dans ce cadre, il semble logique que l'un des quatre grands départements de ce nouveau ministère soit un « département du renseignement et de la protection des infrastructures ».

¹⁴ Par exemple, l'utilisation d'une information recueillie dans le cadre d'un mandat de contre-espionnage devant un tribunal jugeant un délit ou crime « traditionnel » fait encourir le risque d'un vice de forme.

¹⁵ National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Security, juillet 2002, p.2.

On s'aperçoit toutefois que le rôle assigné au DHS dans le domaine du renseignement est très modeste. Certes, dans le cadre de la nouvelle politique de sécurité territoriale, les autorités locales (au niveau des Etats comme des comtés) ont été invitées à entamer des démarches pour obtenir l'accès à des informations sensibles auparavant réservées aux services fédéraux. On peut également citer le renforcement des JTTF (*Joint Terrorism Task Forces*) qui regroupent l'ensemble des acteurs de la sécurité au niveau des Etats fédérés. Mais force est de constater que pour le DHS la mesure phare semble bien être la création en son sein d'un TTIC (*Terrorist Threat Integration Center*), centre qui regroupe des représentants des principaux services de renseignement (sous la houlette de la CIA) et est destiné à recueillir, analyser et répartir aux autorités concernées les informations relatives aux menaces terroristes. Un rôle de compilation, donc, un toit pour un centre inter-agences, mais ni pouvoir opérationnel ni faculté indépendante significative en matière de recueil d'informations ¹⁶.

→ L'essentiel se passe toujours ailleurs

Responsable de la sécurité territoriale – un rôle pour le moins essentiel dans l'Amérique contemporaine – le secrétaire du DHS, Tom Ridge (qui détient par exemple tous les pouvoirs dans le domaine de la sécurité civile) est chargé de l'activation d'un système d'alerte qui repose essentiellement sur des informations fournies par des services de renseignement qu'il ne contrôle pas. Ni le FBI ni la CIA – sans parler des agences dépendant du Pentagone – n'ont en effet été intégrées dans ce gigantesque ministère de la Sécurité territoriale.

La question de la place du DHS et de son chef dans le complexe échiquier américain de la sécurité, au sein duquel le ministre de la Défense et le conseiller à la Sécurité nationale conservent un rôle prépondérant, est posé. D'ailleurs, quand la Commission relève le point fondamental suivant – « les attaques du 11 septembre se sont glissées dans l'espace qui existait entre les menaces d'origine

¹⁶ Notons les moyens de renseignement des gardes-côtes et des services de l'immigration, qui font désormais partie du DHS

étrangère et celles de source domestique » – elle pourrait presque décrire une situation qui perdure après la mise en place d'un ministère de la Sécurité territoriale qui dispose de bien peu de prises sur une sphère extérieure de laquelle émane pourtant les menaces. D'une façon générale, et particulièrement dans le domaine essentiel du renseignement, la révolution de la sécurité territoriale est inaboutie ¹⁷. Elle ne va pas au bout de sa logique qui aurait consisté soit à donner la responsabilité des agences de renseignement domestiques au ministre responsable de la sécurité territoriale, soit à intégrer la sécurité territoriale à la sécurité nationale, sous le contrôle du NSC.

PERSPECTIVES DE REFORMES ET DEBATS DANS LE SILLAGE DU RAPPORT DE LA COMMISSION DU 11 SEPTEMBRE ¹⁸

Les principales analyses et recommandations du rapport

→ « Tous les clignotants étaient au rouge » (*The system was blinking red*) ¹⁹

Dans son chapitre 8, la Commission relate les différents signaux (émanant des services de Richard Clarke, de la CIA, du FBI, etc.) qui – selon elle – formaient un ensemble cohérent qui aurait pu mener à des choix différents en matière de sécurité nationale. Citons les exemples suivants : (1) Mars 2001: Richard Clarke informe Condoleezza Rice que des terroristes sont susceptibles d'utiliser des camions bourrés d'explosifs contre la Maison Blanche ; (2) Mai 2001: à la suite de rapports de services de renseignement en ce sens, la FAA publie une circulaire qui fait état d'un risque de « détournement d'avions dans le but de faire libérer des terroristes incarcérés aux Etats-Unis » ; (3) Juin 2001: la CIA informe l'ensemble de ses responsables de missions qu'une attaque suicide d'Al-

¹⁷ Voir à ce sujet la Policy Brief d'août 2004 du CFE intitulée « Homeland Security : une révolution inaboutie ».

¹⁸ Le nom officiel de cette commission – à laquelle nous ferons référence dans cette note comme « la Commission » - est la *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, créée par une décision du Congrès et du Président de novembre 2002. Commission indépendante constituée de 10 membres – 5 Républicains et 5 Démocrates – et dirigée par Thomas H. Kean, elle a publié son rapport (*The 9/11 Commission Report*) en juillet 2004.

¹⁹ Reprise par le rapport d'une expression utilisée par George Tenet, directeur de la CIA, devant la Commission.

Qaeda est susceptible d'avoir lieu « dans les jours qui viennent », puis publie une note portant le titre : « Ben Laden planifie des attaques de grande envergure ». A partir de la fin juillet, la fréquence et l'intensité des alertes se sont considérablement réduites.

Le rapport évoque des notes demandées qui ne sont jamais parvenues à leur destinataire, des informations qui auraient du être partagées – par respect des procédures ou par simple bon sens – et qui ne l'ont pas été ou encore des recommandations mal interprétées d'une agence à l'autre. Par ailleurs, il apparaît dans l'analyse présentée par la Commission que (a) si de nombreux acteurs pressentaient qu'un évènement majeur se préparait, les regards se portaient – comme par réflexe – sur les intérêts américains à l'étranger et (b) l'accumulation d'alertes à vocation immédiate faisait naître des doutes chez certains responsables, particulièrement le ministre adjoint à la Défense – Paul Wolfowitz – qui s'irritait lorsque les réunions auxquelles il participait commençaient par l'évocation de Ben Laden plutôt que de l'Irak, son sujet de prédilection.

Ceci étant, la Commission relativise largement ce qui pourrait apparaître comme une mise en cause de l'administration Bush par les remarques suivantes : (1) il n'y aurait pas eu de discussions entre le Président et ses conseillers au sujet de risques domestiques entre le 6 août et le 11 septembre ; (2) elle note également que « malgré leur nombre important, les menaces reçues [au cours de l'été 2001] contenaient peu d'indications précises concernant le moment, le lieu, la méthode ou la cible »²⁰ ; et elle poursuit (3) « nous ne pouvons pas affirmer que ces rapports, aussi alarmistes furent-ils, étaient liés aux attaques du 11 Septembre ».

²⁰ Dale Watson, chef du contre terrorisme du FBI, a déclaré à la Commission qu'il trouvait les informations relatives aux menaces « nébuleuses »

→ Une remise en cause significative de la structure de la CIA

En ce qui concerne le DCI (*Director of Central Intelligence*), la Commission relève que ce titre « donne la fausse impression à beaucoup qu'il est opérationnellement responsable des différents chefs d'agence et qu'il a le pouvoir de réaffecter des ressources au sein de leurs budgets respectifs ». Elle ajoute que dans sa relation avec la communauté du renseignement dans son ensemble, il manque au DCI les trois outils essentiels du management (pouvoir de décision budgétaire, capacité de recrutement des principaux responsables, faculté de définir des procédures à suivre). Bref, « la structure confédérée de la communauté du renseignement laissait sans réponse la question de savoir qui était responsable de l'effort du renseignement américain dans son ensemble ».

La Commission trouve aussi que la CIA est devenue timorée. Les échecs qui parsèment l'histoire de l'agence font que ses fonctionnaires – par souci de carrière et/ou de respect de la loi – se montraient de plus en plus réticents, particulièrement à partir des années quatre-vingt dix, à engager des actions musclées si celles-ci n'étaient pas explicitement validées par le Président. Une « culture d'aversion pour le risque », selon le rapport, qui finissait par désespérer certains membres de l'exécutif. Relevons enfin l'effet de ciseaux suivant : alors que de nouvelles menaces plus fluides et plus complexes se matérialisaient, la CIA s'appauvrisait en moyens humains et financiers, particulièrement dans son service action.

Les principales recommandations du rapport consistent en (a) un recentrage de la CIA sur le renseignement humain et (b) un retrait des opérations spéciales – par souci d'efficacité et de retour sur investissement – au profit du *Special Operations Command* du Pentagone.

→ La création d'un nouveau poste est suggérée : le NID (*National Intelligence Director*)

Pourquoi ? Tout d'abord parce que l'existence de barrières structurelles ne favorise pas le travail en commun des différentes structures (*joint intelligence work*), sans lequel il ne serait pas possible de donner un sens à des éléments éparses (*connect the dots*)²¹. Par ailleurs, le centre de gravité de la communauté du renseignement s'est éloigné de la CIA vers les agences techniques du Pentagone. Enfin, toujours selon la Commission, le DCI ne peut assumer les trois missions qu'il est censé accomplir de façon parallèle (direction de la CIA, supervision de la communauté du renseignement dans son ensemble, conseiller principal du Président en matière de renseignement).

Le rapport recommande : (a) la création de centres de renseignement nationaux (*national intelligence centers*) dédiés soit à des thèmes (ex : crimes et drogues) soit à des pays / zones géographiques (ex : Chine) ; (b) la mise en place d'un centre principal de coordination, le NCTC (*National Counterterrorism Center*), le tout sous la supervision du NID. Enfin – et surtout – (c) la définition par le NID d'une politique globale du renseignement et la direction par lui de l'ensemble des entités de la galaxie (il fait approuver un budget global qu'il répartit ensuite entre les différentes agences ; il contrôle la nomination des principaux responsables ; membre du Cabinet du Président, il en est le principal conseiller dans le domaine du renseignement).

→ Pas de nouvelle agence de contre-espionnage mais une poursuite des réformes au FBI

La Commission note un ensemble de dysfonctionnements, comme dans le cas du « Phoenix Memo ». Cette note (juillet 2001) d'un agent du bureau de Phoenix du FBI, qui était destinée au quartier général, relevait la singulière présence d'individus suspectés d'activités terroristes dans des écoles de pilotage de l'Arizona. Elle préconisait notamment le suivi de toutes les écoles civiles

²¹ A noter que la Commission s'inspire explicitement du système interarmes des militaires, nettement renforcé par le passage du *Goldwater-Nichols Act* de 1986.

d'aviation du pays. Rien n'a été fait et aucun responsable au siège n'en a pris connaissance avant le 11 Septembre²².

Décrivant les interactions de la CIA et du FBI dans le cadre des investigations de l'attaque sur le bâtiment *USS Cole* en 2000 au Yémen, la Commission écrit : « Il apparaît clairement que les personnes impliquées dans l'enquête ne maîtrisaient pas les règles régissant le partage et l'utilisation des informations obtenues par le biais du renseignement ». Encore et toujours ce mur – parfois réel, parfois imaginé par des acteurs en plein flou – entre les activités de police judiciaire d'une part et les activités de renseignement de l'autre.

La Commission ne préconise cependant pas la création d'une nouvelle agence dédiée spécifiquement au contre-espionnage et au contre-terrorisme, estimant (a) que cela n'est pas nécessaire en cas d'adoption du NCTC qu'elle propose, (b) que l'abattement progressif du « mur » au sein du FBI est largement avancé, et (c) que les risques inhérents à une telle création ne sauraient être pris pendant une période aussi sensible. La Commission suggère de faire évoluer le bureau du renseignement (*Office of Intelligence*) vers un *Intelligence Directorate* plus complet pour contribuer à enraciner et à renforcer la composante renseignement du FBI.

→ La FAA (*Federal Aviation Agency*) : un cas à part

Au sein du ministère des Transports, cette agence avait notamment la responsabilité de la protection des passagers contre les actes de sabotage et de terrorisme. Une structure d'une quarantaine de personnes y était spécifiquement chargée du renseignement. Mais le rapport note que dans le cas des attaques du 11 Septembre, certaines informations essentielles – comme le « Phoenix Memo » – ne furent jamais portées à la connaissance de la FAA.

²² Par ailleurs, le rapport indique qu'il y a une différence de points de vue entre le responsable par interim du FBI de l'époque (Thomas Pickard) et le ministre de la Justice (John Ashcroft) quant à l'intérêt manifesté par ce dernier pour les briefings du FBI sur le thème du terrorisme.

Selon la Commission, les modalités de contrôle des passagers à l'embarquement étaient peu strictes et peu efficaces. Qui plus est, elles étaient souvent mises en œuvre de façon laxiste, notamment parce qu'elles allaient à l'encontre des contraintes de rentabilité des compagnies aériennes (obsédées en particulier par la vitesse de rotation des appareils). Quant aux risques de détournement, ils étaient considérés comme quasi-inexistants par la FAA, partant du principe qu'aucun avion commercial américain n'avait été détourné dans le monde depuis 1986 ²³.

Régulièrement informée des menaces par différents services de renseignement, la FAA n'a pas jugé utile d'ordonner un renforcement des contrôles à l'embarquement ou dans les avions eux-mêmes, se contentant d'inviter les opérateurs à plus de vigilance. De façon tristement ironique, la FAA avait dans un CD-ROM destiné aux compagnies aériennes mentionné la possibilité de détournements suicides (*suicide hijackings*) pour ajouter: « Nous n'avons heureusement aucune indication qu'un groupe s'oriente dans cette direction ».

→ Globalement, une critique acerbe des activités de renseignement domestiques

Ayant besoin d'autorisations ad hoc pour surveiller des citoyens américains ou des personnes de nationalité étrangère présentes sur le territoire des Etats-Unis, la NSA, relève la Commission, ne présentait pas de demande à la cour spéciale dépendant de la FISA, pensant que ceci était du ressort du FBI et ne souhaitant pas prendre le risque de se mettre en contravention avec les lois en la matière. A propos de la NSA, le rapport note un « souci quasi-obsessionnel de protection de ses sources et de ses méthodes », concluant que « son évitement de tout ce qui touche au domestique » a joué un rôle important dans les événements du 11 Septembre.

²³ Dans son rapport de février 1997 sur la sécurité aérienne, une commission présidée par le vice-président Al Gore (*Final Report of the White House Commission on Aviation Safety and Security*) notait le risque d'attaques au moyen de missile sol-air mais n'évoquait pas la possibilité de détournements suicides (*suicide hijackings*)

Deux phrases résument tout le mal que la Commission pense du travail des agences domestiques avant le 11 Septembre : (1) « Les agences domestiques ne savaient pas quoi faire, et personne ne leur donnait d'indications » ; (2) « En définitive, les agences domestiques ne se sont jamais mobilisées face à la menace. Elles n'avaient ni feuille de route, ni plan à mettre en œuvre ». Il paraît difficile d'être plus sévère. Richard Clarke indique également dans son ouvrage que Condoleezza Rice voyait le NSC comme une structure de coordination en matière de politique étrangère et non comme une enceinte dans laquelle un sujet comme le terrorisme aux Etats-Unis devait être considéré ; le couperet tombe lorsqu'il ajoute : « Rice et son adjoint, Steve Hadley, évoluaient toujours dans le vieux paradigme de la Guerre Froide ».

Les principales propositions du rapport en débat

→ Le NID : un poste inadéquat

Dans les modalités proposées par la Commission, la création d'un NID ne nous paraît pas convaincante. En effet, comme nous l'avons vu, le directeur de la CIA détient déjà aujourd'hui un titre similaire – celui de DCI, *Director of Central Intelligence* – censé impliquer qu'il est responsable de la communauté du renseignement dans son ensemble. Or cette supervision s'est révélée dans les faits largement théorique, alors que celui-ci disposait d'atouts importants (responsabilité de l'agence emblématique du renseignement, accès direct au Président dont il est le conseiller principal en matière de renseignement). Les différences de culture et l'esprit maison des différents services de renseignement (phénomènes très difficiles à faire évoluer) d'une part, et le rôle essentiel et prédominant du ministère de la Défense dans le secteur du renseignement d'autre part sont à nos yeux les principaux obstacles à l'unification de cette communauté sous le contrôle d'un responsable unique.

Comme le note d'ailleurs la Commission elle-même : « En fait, le degré d'autorité du DCI [sur l'ensemble de la communauté du renseignement] est directement proportionnel à sa proximité

personnelle d'avec le Président (...) et avec d'autres membres du gouvernement, particulièrement le ministre de la Défense». Cela ne risque-t-il pas d'être la même chose pour le NID ?

Les auteurs du rapport se heurtent en fait à trois contradictions : (1) la volonté de maintenir les quinze entités en orbite dans la galaxie du renseignement américain (peut-être pour préserver le principe de concurrence) tout en souhaitant beaucoup plus de coordination ; (2) l'attaque du problème par le sommet, créant du coup une nouvelle couche hiérarchique, sachant que c'est dès le stade du terrain que la coopération se fait mal ; et (3) le fait que les expériences de type *tsar*, c'est à dire d'un responsable qui symbolise une volonté politique forte (le poste de *drug czar* par exemple) se sont révélées être des échecs, notamment parce que ceux-ci ne disposent pas d'une administration en propre (contrairement, en l'occurrence, au patron de la CIA).

Tant que le ministère de la Défense jouera un rôle aussi prépondérant dans le domaine du renseignement, on voit mal comment un responsable, quels que soient son titre et ses attributions sur le papier, pourra unifier la communauté du renseignement américain²⁴. Sauf, peut-être, à privilégier un principe de coordination sous l'égide du NSA, poste qui a fait la preuve de son efficacité et qui tire précisément une grande partie de sa force et de sa légitimité de sa proximité de fait avec le Président. D'ailleurs, la Commission introduit timidement cette idée lorsqu'elle note que « le NID soumettrait un budget complet du renseignement qui refléterait [entre autres] les priorités établies par le NSC » ou quand elle dessine le profil et les attributions du NID – appartenance au Cabinet présidentiel, disposant d'une équipe de quelques centaines de personnes, etc. – , se calquant implicitement sur celles du NSA. Au-delà des questions d'organisation, il nous semble que face aux menaces auxquelles les Etats-Unis sont aujourd'hui confrontés, la distinction sécurité interne / sécurité externe est inadaptée²⁵.

²⁴ Le DoD est d'ailleurs décrit comme un « *behemoth* » (*the behemoth among federal agencies*), dinosaure, voire animal mythique aux proportions gigantesques. Comment un responsable indépendant, hors du Pentagone, pourra-t-il maîtriser le monstre ?

²⁵ Richard Clarke relate de la façon suivante la réaction de Condoleezza Rice, au moment de la transition entre l'équipe Clinton et celle de Bush, à propos de son équipe logée au sein du NSC : « [Votre structure] traite de sujets domestiques et ne se cantonne pas à l'élaboration des politiques (...) Je ne suis pas sûre que nous souhaiterons garder tout ça au sein du NSC. » (Richard Clarke, *Against All Enemies, Inside America's War on*

Ce vers quoi semble s'orienter le Président Bush – création d'un NID sous-dimensionné, ne disposant pas des pouvoirs significatifs préconisés par la Commission et n'appartenant pas au Cabinet présidentiel – apparaît comme une approche de faible valeur ajoutée. Il semble que le ministère de la Défense a, une fois de plus, réussi à protéger son champ d'activité.

→ Le DHS, grand absent du rapport

Si la Commission note que le ministère de la Défense et celui de la Sécurité territoriale « doivent voir leurs domaines respectifs de responsabilité et d'autorité clairement délimités », impliquant (et cette analyse nous paraît essentielle) que tel n'est pas le cas actuellement, celle-ci néglige largement les réformes menées par l'administration Bush à la suite des attentats du 11 Septembre avec la mise en place d'un gigantesque ministère de la Sécurité territoriale ²⁶.

Si les réformes en matière de sécurité territoriale sont loin d'être abouties, elles existent, et leurs deux petites années d'existence méritent un premier bilan avant d'en engager de nouvelles. Ainsi, la proposition d'un NCTC (*National Counterterrorism Center*) devrait-elle au moins prendre en compte le TTIC créé au sein du DHS. Mais peut-être l'objectif d'un rapport est-il plus d'introduire des nouveautés plutôt que d'évaluer – travail sûrement plus laborieux – l'impact des réformes précédentes.

Le DHS est ainsi victime d'une sorte de double rejet. Il n'a pas été doté, dans le cadre de la nouvelle politique de sécurité territoriale, des responsabilités dans le domaine du renseignement dont on peut considérer qu'elles lui revenaient logiquement. Quant au rapport de la Commission du 11

Terror, Simon & Schuster, Londres, 2004, p.229). Encore et toujours cette distinction, à notre avis largement factice, entre le domestique et l'international.

²⁶ Pour un tour d'horizon de la politique de sécurité territoriale lire la Policy Brief du mois d'août du CFE intitulée « Homeland Security : une révolution inaboutie ». Dans cette note, nous relevons justement l'imprécision des frontières entre *homeland security* et *homeland defense* et argumentons par ailleurs en faveur d'un rôle accru pour le NSC dans des questions de sécurité pour lesquelles la distinction traditionnelle sécurité intérieure – sécurité extérieure n'est plus appropriée.

Septembre, censé poser les grands jalons de la réforme attendue du monde du renseignement, il ne lui accorde qu'une demi-page de recommandations par ailleurs fort vagues²⁷. Cette insuffisance renforce l'impression d'inaboutissement de la révolution de la *homeland security*.

→ Un simple survol de quelques questions importantes

Selon Anthony Cordesman du CSIS (*Center for Strategic and International Studies*), le rapport propose des éléments de solution sans s'interroger suffisamment (a) sur le fonctionnement en amont des services de renseignement, au niveau très concret – mais combien essentiel – de la collecte d'informations, et sur (b) les limites du métier même du renseignement, qui ne peut pas prétendre à l'exhaustivité et doit souvent se contenter d'un degré élevé d'incertitude²⁸. Une des autres grandes absentes du rapport est la nécessité de renforcer la coopération avec les services des pays alliés, particulièrement ceux qui sont à l'aise dans des régions à risques comme le Proche- et Moyen-Orient.

Le rapport ne rentre pas non plus dans un des débats de fond du renseignement que l'on peut résumer de la façon suivante : les services de renseignement doivent-ils porter à la connaissance du gouvernement des informations brutes ou est-il préférable qu'ils digèrent l'information pour en tirer des options politiques, charge à l'exécutif de décider ensuite ? Par ailleurs, les services de renseignement peuvent toujours être instrumentalisés par un pouvoir politique leur demandant non pas de les éclairer mais plutôt de donner de la substance à leurs propres choix, conduisant les services à privilégier les éléments d'informations qui abondent dans le sens des autorités. Plus généralement, c'est toute l'interaction entre les fournisseurs de renseignement et les utilisateurs finaux qui est laissée de côté, de façon très dommageable pour l'avenir.

²⁷ Ceci dans le chapitre 13 consacré à l'organisation gouvernementale. Le chapitre 12, consacré lui à la stratégie globale (*What to do ? A global strategy*) insiste plus sur la sécurité territoriale, notamment en ce qui concerne la protection des frontières.

²⁸ Anthony Cordesman, *The 9/11 Commission Report: Strengths and Weaknesses*, CSIS, 2 août 2004

→ Le postulat diffus que les attentats auraient pu être évités

Les analyses a posteriori des « échecs » du renseignement tendent à reconstituer le déroulement des événements en postulant, fut-ce implicitement, que les erreurs qui se sont succédées auraient pu être évitées. Rappelons que les agents de renseignement ont la rude tâche de discerner, au milieu d'une gigantesque masse d'informations (*noise* – bruit – dans le jargon du renseignement) et de fausses alertes, les informations qui comptent vraiment.

Arrive le moment où la Commission ne peut s'empêcher de poser – et de se poser – la question suivante : « Une vigilance renforcée aurait-elle pu ouvrir la possibilité de perturber le complot. (...) Les opérateurs d'Al-Qaeda ont commis des erreurs. Au moins deux d'entre elles auraient pu créer une telle opportunité ». Peut-être. Mais ce sur quoi il nous a paru plus intéressant de nous concentrer dans les travaux de la Commission sont les questions systémiques et les problématiques de culture, plutôt qu'une reconstitution des faits qui ouvre la voie aux hypothèses a posteriori. On ne devrait pas attendre du renseignement plus qu'il ne peut offrir. L'incertitude, les idées pré-conçues, les rivalités entre services – sans parler des erreurs humaines – n'ont pas disparues avec le 11 Septembre. Comme l'écrit Richard Clarke, au cœur de la lutte anti terroriste américaine pendant plus de dix ans, et qui n'a aucune raison d'être tendre envers une administration qui l'a peu écouté : « Aurions-nous pu empêcher l'attaque du 11 Septembre. Il serait trop facile de répondre par l'affirmative »²⁹.

Le rapport de 567 pages de la Commission du 11 Septembre éclaire et explicite beaucoup d'éléments sur les attentats terroristes qui ont frappé les Etats-Unis. Elle est sévère envers les agences

²⁹ Richard Clarke, *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Simon & Schuster, Londres, 2004, p.238

domestiques qui n'ont finalement pas su appréhender le changement fondamental de paradigme qui s'effectuait sous leurs yeux : la menace – certes toujours d'origine extérieure – se concentrait progressivement sur le territoire national, et non plus seulement sur des intérêts américains à l'étranger.

Comme tout rapport, il laisse un sentiment ambivalent, parce que l'on ignore s'il aura un impact tangible sur la capacité des Etats-Unis à contrer des menaces qui elles-mêmes continueront à évoluer et à se métamorphoser, d'autant que nombre de ses recommandations seront diluées au fil du processus démocratique américain. Si certaines de ses préconisations nous paraissent inadéquates ou insuffisamment prendre en compte les réformes déjà mises en place, notre analyse n'est rien de plus qu'une simple contribution au débat, sans autre prétention tellement le sujet est délicat. Ce dont nous sommes en revanche absolument convaincus, c'est que la qualité du renseignement et le partage des informations entre services sont les clés de l'identification en amont des menaces ; une fois lancée, une attaque terroriste sera presque toujours létale. Par ailleurs, tout ce qui permet de coordonner les efforts intérieurs et extérieurs en matière de sécurité nationale – dans les esprits comme dans la structuration des organisations – mérite considération.

La Commission Hart-Rudman de 1999 avait en quelque sorte prévu des attentats du type de ceux du 11 septembre ³⁰. La Commission du 11 Septembre regarde essentiellement le passé récent pour en tirer des enseignements et proposer des pistes de réformes afin d'améliorer la sécurité du peuple américain. Espérons que ce sera une pierre utile à un édifice qui reste de toute façon bien difficile à construire.

³⁰ « Des Américains mourront probablement sur le sol national, peut-être en nombre important » [United States Commission on National Security/21st Century, *New World Coming: American Security in the 21st Century* (Arlington, Va.: The Commission, 1999), p.141].