

Les incohérences de la politique de *homeland security*

Nicolas DE BOISGROLLIER

La Constitution existe pour « ... *assurer la tranquillité domestique, pourvoir à la défense commune, promouvoir le bien-être général, et faire bénéficier des grâces de la liberté à nous comme à nos descendants...* ». Le gouvernement actuel se doit, comme ses prédécesseurs, d'honorer le préambule de la Constitution des États-Unis. La tranquillité domestique et la défense commune, qui d'ailleurs ne se distinguent plus vraiment l'une de l'autre, sont plus que jamais difficiles à assurer, maintenant qu'un sentiment de vulnérabilité s'est infiltré dans la mentalité américaine.

La mise en place d'une politique de *homeland security* est l'axe domestique central de la riposte des États-Unis aux attaques et aux menaces terroristes. Il s'agit d'une politique extrêmement novatrice, peut-être autant que pouvait l'être dans la sphère économique et sociale le New Deal de Franklin Roosevelt dans les années trente. Des choix organisationnels – et peut-être surtout conceptuels – importants ont été opérés

Nicolas de BOISGROLLIER est *Visiting Fellow* au *Center on the United States and Europe* (CUSE) à la Brookings Institution (Washington).

POLITIQUE AMÉRICAINNE, n° 3, Hiver 2005-2006

dans la foulée des attaques du 11 septembre. La politique de sécurité territoriale, qui comporte des incohérences importantes, a (et aura) des conséquences significatives non seulement sur les États-Unis mais aussi sur le reste du monde.

QU'EST-CE QUE LE *HOMELAND SECURITY* ?

La politique de *homeland security* (sécurité territoriale) s'est traduite par la constitution d'un nouveau département ministériel et la définition d'une stratégie ambitieuse.¹

Le concept même de *homeland security* est très récent aux États-Unis. En février 2001, la Commission Hart-Rudman recommandait la création d'une *National Homeland Security Agency*, estimant que c'est sur leur territoire que les Américains étaient les plus menacés.² Mais ce sont bien sûr les attaques du 11 septembre qui ont propulsé la sécurité territoriale sur le devant de la scène politique américaine. Le *homeland security* s'est imposé comme l'un des principaux axes de l'offensive américaine contre le terrorisme. En juillet 2002, l'exécutif américain a publié la première stratégie de sécurité territoriale, définie 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 ». ³ Un programme très ambitieux en soi, encore plus dans un pays dont les 12 000 kilomètres de frontières sont traversés par environ 550 millions de personnes par an et dans lequel sont recensées 66 000 usines chimiques.

1. « *Homeland* » se traduit d'une façon générale non par « patrie » mais plutôt par « territoire » pour ce qui est de la politique de sécurité dont nous traitons ici. La traduction par « intérieure », notion tirée de la terminologie administrative française parfois utilisée, nous paraît mal rendre compte du terme anglais. À noter par ailleurs que nous n'incluons pas dans cet article la riposte judiciaire des autorités américaines, avec le *Patriot Act* notamment, qui ne relève pas du *homeland security* stricto sensu.

2. Rapport de la *U.S. Commission on National Security in the 21st Century* (dite Commission Hart-Rudman en référence à ses deux principaux rédacteurs), volet No.3, *Roadmap for National Security: Imperative for Change*.

3. *The National Strategy for Homeland Security*, juillet 2002.

Les incohérences de la politique de homeland security 101

Le *homeland security* s'est traduit par la constitution d'un nouveau département ministériel qui est, par la taille, le troisième du gouvernement fédéral (derrière ceux de la Défense et des Anciens combattants). Le *Homeland Security Act* de novembre 2002 a ainsi rassemblé pas moins de 22 agences et départements administratifs – soit environ 180 000 employés – pour créer le *Department of Homeland Security* (DHS). Pour l'année fiscale 2006, le budget prévu pour les activités de sécurité territoriale est de 41 milliards de dollars.

Cette révolution administrative menée par les républicains, traditionnellement favorables à une réduction de la surface du gouvernement fédéral, est d'une ampleur considérable. Elle a tout simplement changé la physionomie du gouvernement des États-Unis. Le nouveau ministère est organisé autour de quatre divisions opérationnelles, chacune chapeautée par un ministre délégué : science et technologie ; analyse des informations et protection des infrastructures ; frontières et sécurité des transports ; et situations d'urgence.⁴ C'est ainsi par exemple que les douanes, désormais rapprochées des services de l'immigration, font partie du DHS (venant pour partie du ministère des Finances, pour partie de celui de la Justice) tout comme le *secret service* (service de protection des personnalités) qui dépendait auparavant du ministère des Finances. Les garde-côtes (*Coast Guards*) ou encore la FEMA (*Federal Emergency Management Authority*), agence auparavant autonome qui gère les catastrophes naturelles, font également partie du DHS.

Parmi la multitude de programmes initiés par le DHS, relevons le projet *Bio-Shield*, destiné à cristalliser les efforts de recherche et de développement dans le domaine des vaccins et des biotechnologies, le programme *Visitor and Immigrant Status Indication Technology* (VISIT), qui veille à ce que les bénéficiaires d'un titre de séjour n'outrepassent pas leurs droits (c'est dans ce cadre que les voyageurs sont désormais photographiés et leurs empreintes digitales scannées), ou encore le SAFETY program (*Support Anti-Terrorism by Fostering Effective Technology*) qui subventionne des recherches dans les domaines de la biométrie et des systèmes de surveillance des frontières.

4. Une réforme (sur laquelle nous revenons dans la conclusion) est actuellement en cours, sans que cela ne change les principales missions du DHS.

La politique qui découle de la stratégie nationale de sécurité territoriale, et telle qu'elle s'est développée au cours des premiers mois, présente quatre caractéristiques principales. Elle est d'abord très ambitieuse dans ses objectifs et a pour vocation de devenir, dans l'espace domestique, le cœur de la politique anti-terroriste des États-Unis. Elle implique également la participation à l'effort de *homeland security* de toutes les entités publiques – au niveau fédéral bien sûr, mais aussi à ceux des États et des comtés, là où sont basés les *first responders* (premiers secours) – ainsi que des entreprises privées, propriétaires de la grande majorité des sites à risques et dont les activités sont largement vulnérables aux attaques. Elle fait par ailleurs la part belle à la technologie : Tom Ridge, le premier responsable du DHS, parlait de mettre en place un « bouclier de science » (*science shield*) pour contrer les terroristes, et le ministère comporte un important département chargé de financer des recherches dans le domaine de la médecine et de la sécurité en vue de mieux protéger les populations. Enfin, la politique de sécurité territoriale s'avère, dans les faits – notamment en raison de l'option organisationnelle retenue – combiner le contre-terrorisme avec la politique de ce que l'on appellerait en France la sécurité civile (concept très rarement utilisé aux États-Unis). Le *homeland security* est en effet chargé de prévenir et de gérer toutes les catastrophes, quelle qu'en soit l'origine.

PREMIER BILAN DE LA DEUXIÈME RÉVOLUTION
POLITICO-ADMINISTRATIVE AMÉRICAINE

Il s'agit de la deuxième révolution politico-administrative américaine depuis 1945. Les années 1947-49 ont en effet connu des bouleversements majeurs, aussi bien sur le plan institutionnel que conceptuel, avec la création notamment du ministère de la Défense, de la *Central Intelligence Agency* (CIA) ainsi que l'élaboration d'une politique novatrice de Sécurité nationale. Le Pentagone et le *National Security Council* (NSC) sont aujourd'hui au cœur de l'exécutif américain. La mise en place de la politique de sécurité territoriale gagne à être mise en perspective avec les grandes réformes des années quarante.

Du point de vue de la prise de décision tout d'abord. Au cœur du système constitutionnel américain se trouve la rela-

Les incohérences de la politique de homeland security 103

tion de pouvoir entre le Congrès et la Maison-Blanche, relation qui est moins le résultat de pouvoirs séparés (les fameux *checks and balances*) que de pouvoirs partagés, pour reprendre la formule de Richard Neustadt. Or cette dialectique entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'est manifestée de façon très différente en 1947-1949 et en 2001-2002. L'unification des différentes armes (création du ministère de la Défense et mise en place d'un état-major interarmes) à la fin des années quarante avait donné lieu à de très âpres batailles devant les commissions parlementaires et au sein même du cabinet du président Truman. Les leçons de la Seconde Guerre mondiale ainsi que les implications politico-stratégiques de l'affrontement naissant avec l'Union soviétique, n'étaient pas les mêmes pour tous, et chaque institution concernée par cette perspective d'unification défendait pied à pied ses prérogatives et son budget. Quant au nouveau concept de Sécurité nationale, il remettait encore un peu plus en cause l'équilibre déjà instable entre le rôle du militaire d'une part, et celui de la diplomatie de l'autre. Le ministère de la Défense et le NSC sont nés dans la confusion et la douleur.

La politique de *homeland security* a quant à elle vu le jour de façon tout autre. C'est l'Administration qui a dirigé la manœuvre de bout en bout. Ayant privilégié au départ un simple bureau dédié à la sécurité territoriale installé à la Maison-Blanche, le président Bush a fait volte face en proposant la création du DHS, court-circuitant la proposition du sénateur démocrate Lieberman qui consistait précisément en cela. L'Administration devait montrer à la population qu'elle agissait et n'était à la traîne de personne. Les parlementaires ont voté le texte présidentiel presque tel quel. La Maison-Blanche, en seulement quelques mois, a ainsi initié une véritable révolution politico-administrative, usant des vents patriotiques encore porteurs de l'après-11 septembre. Contrairement à ce qui avait été le cas pour la Sécurité nationale cinquante-cinq ans plus tôt, le débat sur les avantages et les inconvénients d'une politique centralisatrice en matière de sécurité territoriale, et sa place sur l'échiquier gouvernemental américain, n'a pas eu lieu. Ce défaut de conception se ressent aujourd'hui.

Cette marche forcée vers un bouleversement de la politique de sécurité des États-Unis appelle deux observations.

Arnold Wolfers, dans un article important de 1952, relevait que le degré de sensibilité d'un pays à la menace semblait dépendre « *soit de l'expérience d'une attaque récente, soit de sa projection brutale dans une situation de danger après une période prolongée de sécurité exceptionnelle* », avant d'ajouter dans une note : « *Les États-Unis en offrent une bonne illustration et sont peut être typiques en cela* ». ⁵ Que les attaques du 11 septembre aient entraîné des phénomènes de sur-réaction aux États-Unis ne devrait donc pas surprendre, amoindrissant au passage les effets amortisseurs des *checks and balances*, tant les menaces de guerre sont traditionnellement favorables au pouvoir présidentiel. La seconde observation a trait à la différence d'approche qui existe avec les pays européens. Pour la plupart familiers du terrorisme – selon des modes moins extrêmes que le 11 septembre mais sur une plus longue période – ces derniers ont développé, de façon incrémentale, des dispositifs policiers et judiciaires pour y faire face. La différence de perception de la nature du terrorisme (et de l'immédiateté de la menace qu'il représente) implique quant à elle des divergences de posture. Aussi, à l'opposé des Européens, les Américains développent-ils une stratégie de riposte largement ex nihilo à l'intérieur de leurs frontières, tout en privilégiant l'outil militaire au dehors.

L'évaluation des premières années du DHS est délicate à plus d'un titre. Une fois retenue l'option d'un département unique et d'une politique autonome – choix politiques et stratégiques sur lesquels nous reviendrons –, le travail de fusion entre 22 entités administratives distinctes était d'une ampleur telle que des ratés étaient prévisibles et des manifestations d'inertie bureaucratique inévitables. C'est ainsi que des matériels de protection inappropriés ont été achetés en masse, que de nombreux personnels de sécurité des aéroports ont été recrutés sans formation suffisante, ou encore que les changements par le DHS des niveaux d'alerte ont créé plus de confusion en son sein, et surtout dans la population, qu'autre chose. Une autre particularité du DHS est d'avoir eu à se mettre en ordre de marche (et de bataille) alors même que la menace subsistait. Il est clair que le nouveau ministère n'a pas bénéficié d'une période de rodage. Richard Falkenrath, an-

5. Arnold Wolfers, 'National Security' as an Ambiguous Symbol, Political Science Quarterly, Vol.67, No.4, décembre 1952, p. 486.

Les incohérences de la politique de homeland security 105

rien conseiller adjoint pour les affaires de sécurité territoriale à la Maison-Blanche, décrit de façon vivide le contexte dans lequel le DHS a vu le jour : « *L'ampleur et la difficulté de la mission peuvent difficilement être sous-estimés : il fallait agir dans des délais très courts et pénalisants ; les contraintes opérationnelles et les exigences politiques ne permettaient aucun répit ; la coordination intergouvernementale se révélait parfois périlleuse ; les groupes de pression n'étaient jamais satisfaits* ». ⁶ Il n'est pas facile de mener à bien une mission quand les questions de réorganisation absorbent une partie importante des énergies. En fait, comme le note Paul Light, spécialiste de la stratégie des organisations, après une énumération des contraintes pesant sur le DHS, « *il est surprenant que le nouveau ministère ait été en mesure de faire le moindre progrès* ». ⁷

Que ce soit la conséquence d'une garde renforcée ou plutôt de menaces non matérialisées – probablement d'ailleurs un mélange des deux –, on ne peut que constater que les États-Unis n'ont pas subi d'attaque terroriste sur leur sol depuis celles du 11 septembre. Si le contraire avait été le cas, le ministère de la sécurité territoriale en aurait largement porté la responsabilité politique. Faute d'éléments d'analyse supplémentaires, l'absence de nouvelles attaques peut donc dans une large mesure être porté à son crédit.

LA FUSION DES SPHÈRES DOMESTIQUE ET INTERNATIONALE

En faisant du *homeland security* le pilier de sa riposte contre le terrorisme – en le plaçant en fait au cœur même de sa politique intérieure – l'administration Bush a, dans une sorte d'effet boomerang, d'abord internalisé la menace venue d'ailleurs pour ensuite externaliser sa réponse au travers de sa politique étrangère.

Au premier coup d'œil, la « guerre contre le terrorisme » semble présenter deux facettes bien distinctes : d'une part la

6. Audition devant la *Commission on Homeland Security and Governmental Affairs* du Sénat, 26 janvier 2005.

7. Paul Light, *The State of the Homeland Security Organization* (article d'un ouvrage collectif de la Brookings Institution à paraître à l'automne 2005).

guerre menée dans d'autres pays (comme en Afghanistan et par extrapolation en Irak), de l'autre la lutte anti-terroriste aux États-Unis mêmes, dans le cadre du *homeland security*. Si les mots ont un sens, la sécurité du territoire se place délibérément dans la sphère domestique : il s'agit de protéger le territoire et sa population. Comme nous l'avons vu, la tâche est immense et la stratégie « tous azimuts », puisque le terrorisme peut frapper n'importe où, n'importe quand. Tout comme le secteur privé, la population – directement visée – doit contribuer à sa propre défense. Elle est régulièrement appelée à la vigilance et des alertes sont supposées la mobiliser. Pour la première fois dans l'histoire d'un pays dont le sol avait pour l'essentiel été préservé d'attaques venues d'ailleurs, chaque citoyen peut avoir un rôle à jouer à un moment donné. La politique de *homeland security* cherche à inscrire la nouvelle menace dans les fibres mêmes de la société américaine. Mais la dimension en apparence essentiellement domestique de la sécurité territoriale est trompeuse. Dans une sorte de vision « vaubaniennne » de la sécurité, l'un des axes du *homeland security* repose en effet sur le principe de *layered defense* qui consiste à repousser les frontières de la sécurité des États-Unis au-delà de ses frontières physiques. C'est le cas par exemple du programme C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*), une initiative commune du secteur privé et du gouvernement américain consistant à accélérer les procédures de passage en douane (voies spécifiques) en échange d'une sécurisation accrue des cargaisons en amont par les entreprises, ou encore du placement d'agents américains dans les principaux ports étrangers. La première ligne de défense dans le cadre du *homeland security* est désormais aussi bien au Mexique qu'au Havre ou encore à Singapour. Du même coup, la politique étrangère de l'administration Bush consiste pour partie à exprimer, de façon souvent vigoureuse, ses préoccupations de *homeland security*. La Commission européenne s'en est par exemple rendue compte lors des négociations sur le PNR (*Passenger Name Record*) et l'API (*Advance Passenger Information* – transmission par avance au DHS d'éléments d'information sur les passagers au moment de la réservation de leur vol) qui ont abouti, en mai 2004, à un compromis satisfaisant la plupart des demandes américaines. La déclaration commune Union européenne – États-Unis de Dromoland Castle (juin 2004) reprend de nom-

Les incohérences de la politique de homeland security 107

breux thèmes qui sont le prolongement direct des préoccupations formulées par les autorités américaines dans le cadre de leur politique de sécurité territoriale. C'est ainsi, par exemple, que la référence à la cyber criminalité – « nous travaillerons ensemble au développement de stratégies destinées à prévenir les 'cyber-attaques' qui menacent nos systèmes d'information » – semble sortir tout droit de la *National Strategy to Secure Cyberspace*, stratégie américaine publiée en février 2003. Quant aux pays en développement, ils peuvent difficilement résister à l'approche des États-Unis qui consiste de plus en plus à lier l'aide apportée à une collaboration dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, sous couvert ou non d'une meilleure gouvernance.

La sécurité du territoire américain passe par la sécurité mondiale. « Guerre contre le terrorisme » et *homeland security* se rejoignent. Non pas tels les deux côtés d'une même pièce, mais plutôt comme deux produits qui se mêlent au fil des décisions de politique interne et des chocs exogènes. Ce qui est vrai pour l'une des politiques l'est du coup souvent aussi pour l'autre. Ainsi, les États-Unis ne réduiront pas le terrorisme à son niveau « naturel » – de la même façon qu'il existe un taux de chômage incompressible, il est difficile d'envisager la disparition totale du terrorisme visant les États-Unis ou les citoyens américains – sans la collaboration de nombreux autres pays, particulièrement celle de leurs principaux alliés. Il en va de même pour le *homeland security*, s'il on en croit ses responsables. « *Ce qui m'a le plus surpris*, relate Asa Hutchinson, ancien ministre délégué à la sécurité des transports et des frontières, *c'est l'extraordinaire ampleur de la collaboration que nous avons dû mener au niveau international* ». ⁸ Quant au nouveau ministre de la sécurité territoriale, Michael Chertoff, il met en avant la nécessité d'un « *véritable partenariat* », allant au-delà des collaborations épisodiques, « *au sein duquel nous travaillerons avec nos alliés pour accomplir une mission qui consiste à sécuriser le monde entier* » ⁹ - bien vaste programme international pour un ministre de « l'Intérieur ». Paradoxalement, alors que la

8. Joe Pappalardo, *Asa Hutchinson Watchful of the Diplomacy of Security*, National Defense, Vol.89, Iss.609, août 2004, p.66.

9. Discours au CSIS (Center on Strategic and International Studies), Washington, 19 mai 2005.

stratégie de sécurité nationale des États-Unis post-11 septembre choisissait de marginaliser les alliances traditionnelles, leur utilité réapparaît en force par le biais notamment de la politique de sécurité territoriale.

LES FAILLES DE LA POLITIQUE DE *HOMELAND SECURITY*

Nous avons souligné l'ampleur de la tâche qui incombe au DHS. Deux phénomènes y contribuent largement. Le premier est la difficulté de naviguer entre l'écueil d'une peur exagérée et celui de l'insouciance. Or il est difficile d'être serein tout en restant vigilant. L'accident de la centrale nucléaire de Three Miles Island (1979) illustre bien ce type de problématique. Le rapport d'enquête réalisé après l'accident note, à propos de la coopération nécessaire entre toutes les parties concernées (des responsables de l'installation à la population des environs en passant par les autorités locales), que « si la réponse [à un accident] est normalisée – en ce sens qu'elle fait partie de la vie et de l'organisation de tous les jours – alors seulement une situation d'urgence n'apparaîtra-t-elle plus comme une rupture abrupte de la vie courante ». ¹⁰ Tel est le très difficile objectif à atteindre. Le deuxième phénomène tient à la tendance qu'ont les gouvernements à postuler la répétition d'attaques similaires à celles déjà menées plutôt qu'à privilégier une démarche d'anticipation. Les attaques du 11 septembre ont ainsi conduit à un renforcement drastique des mesures de sécurité aérienne (avec l'affectation de budgets en conséquence) tandis que les transports urbains étaient eux largement négligés, jusqu'aux attaques de Madrid (mars 2004) et surtout de Londres (juillet 2005). Cette dialectique action terroriste/réaction gouvernementale est inquiétante car elle donne un avantage systématique aux attaquants. S'il est très difficile de s'en s'extraire, le mécanisme doit être gardé à l'esprit pour ne pas s'y laisser enfermer. Il importe de rester créatif et d'être en éveil, notamment au travers du renseignement, activité au long cours par excellence.

Au-delà de ces difficultés, des lacunes et des failles importantes dans la stratégie actuelle des États-Unis semblent exister en matière de sécurité territoriale.

10. *Staff Report to the President's Commission on the Accident at Three Mile Island, Report of the Emergency Preparedness and Response Task Force*, 1979, p. 27.

Les incohérences de la politique de homeland security 109

Le Congrès est évidemment impliqué dans la formulation et la mise en place de la politique de *homeland security*, et dans ce cadre deux éléments méritent l'attention. D'abord le fait que le grand chamboulement politico-administratif du *homeland security* a eu peu de conséquences sur l'organisation du pouvoir législatif lui-même, et partant sur l'efficacité institutionnelle du système politique américain. Le mouvement de centralisation et de rationalisation qui sous-tend la politique de sécurité territoriale s'est largement brisé sur les marches du Congrès. Si le processus d'appropriation budgétaire a bien été rationalisé, environ 60 commissions et sous-commissions de la Chambre des représentants et du Sénat – les commissions étant au cœur de l'exercice du pouvoir législatif aux États-Unis – conserve un droit de regard sur les questions de *homeland security*, seulement 25 % de moins qu'au moment de la création du DHS. S'il n'est pas rare que les réformateurs se résolvent difficilement à se remettre en question eux-mêmes, il n'en reste pas moins que cette situation handicape l'effort américain en matière de sécurité territoriale. Le second élément notable est le processus d'attribution des fonds. Le Congrès détient le *power of the purse* (les cordons de la bourse). Or le budget de la sécurité territoriale, au-delà de son importance, présente une caractéristique essentielle aux yeux des parlementaires américains : il est susceptible de générer des retombées significatives au niveau local – un institut de recherche ici, un programme de sécurisation des frontières là –, préoccupations centrales de tout élu qui cherche à le rester. Après d'après marchandages, la formule d'appropriation au niveau local du budget du *homeland security* offre la garantie à chaque État de recevoir au moins 0,75 % du montant total alloué par le DHS au titre des *state terrorism preparedness grants* (allocations fédérales destinées à élever le degré de préparation au niveau local), ce qui signifie que 40 % du budget disponible est affecté mécaniquement.¹¹ Certes, chaque école, chaque réservoir, chaque bâtiment administratif, et ce n'importe où dans le pays, peut être considéré comme une cible potentielle qui mérite protection (une attaque terroriste en pleine Amérique profonde aurait des

11. L'étude de référence sur les modalités d'affectation du budget de la sécurité territoriale (et de leurs dérives) est celle de Véronique de Ruyg, *What Does Homeland Security Spending Buy*, AEI Working Paper No. 107, octobre 2004 (mis à jour en avril 2005).

répercussions gigantesques dans la population), ce qui se finance. Mais la règle d'attribution des fonds a été définie plus pour des raisons politico-électorales qu'en fonction de critères rigoureux ou de l'impérieuse nécessité d'établir des priorités. Cela entraîne des dérives et n'optimise pas la sécurité de la population américaine. Ceci a conduit Michael Chertoff, confirmé par le Sénat en février 2005, à engager des réformes pour assigner des priorités à son ministère afin de concentrer les efforts sur les zones a priori les plus à risques et éviter d'éparpiller les ressources.

En fait, le meilleur moyen d'homogénéiser les risques au niveau national, c'est de maximiser l'efficacité du renseignement, notamment par une meilleure coordination avec les autorités locales. Paradoxalement, il est le grand absent de la révolution du *homeland security*. Il est étonnant que la logique du « tout en un » qui caractérise l'approche retenue par la politique de sécurité territoriale se soit arrêtée à la porte des (nombreuses) agences de renseignement américaines. Car l'identification des menaces avant qu'elles ne se matérialisent est la plus fructueuse politique anti-terroriste possible. Le rôle de centralisation de l'information en provenance des différentes agences de renseignement qui a été confié au DHS s'est réduit comme peau de chagrin : la direction « renseignement et protection des infrastructures » a été rebaptisée « direction analyse des informations et protection des infrastructures » (pour évoluer à nouveau dans la réforme en cours) et le TTIC (*Terrorist Threat Integration Center*) a été remplacé par le NCTC (*National CounterTerrorism Center*), qui n'est toujours pas logé au sein du DHS. Les immenses capacités de collecte du ministère, grâce aux services de douane et d'immigration en particulier, sont largement sous-estimées et sous-exploitées. La mise en place en avril 2005 d'un DNI (*Director of National Intelligence*, avec pour premier titulaire John Negroponte) directement rattaché au président, dont le rôle est précisément d'essayer de gérer la nébuleuse du renseignement américain, a parachevé une architecture qui prive le ministère de la sécurité territoriale de la maîtrise d'une matière première pourtant essentielle à la réussite de sa mission.¹² Et si la composante contre-espion-

12. Conformément aux propositions de la Commission du 11 Septembre. Etrangement, celle-ci ne s'est guère penchée sur les forces et les faiblesses du DHS.

Les incohérences de la politique de homeland security 111

nage du FBI (*Federal Bureau of Investigation*) a été renforcée de façon significative, le bureau est resté dans le giron du ministère de la Justice et l'idée avancée en son temps par le sénateur John Edwards d'une DST à l'américaine, qui aurait été intégrée au DHS, a fait long feu. Dans le domaine essentiel du renseignement, le DHS a ainsi trop de responsabilités pour insuffisamment d'autorité.

La révolution du *homeland security* est bancale pour une autre raison, encore plus fondamentale, ayant trait à la politique de sécurité nationale. Une des caractéristiques essentielles de cette dernière est de s'être dès l'origine tournée vers les problématiques internationales alors que le concept était bien plus englobant. Dans un ouvrage de référence, la Sécurité nationale est définie comme « *la part de la politique gouvernementale qui a pour objectif la création des conditions politiques nationales et internationales favorables à la protection ou à l'extension des valeurs vitales de la nation contre les ennemis existants et potentiels* »¹³. Et s'il n'existe pas de définition officielle de la Sécurité nationale dans la stratégie du même nom, la loi de 1947 fait référence à la nécessité « d'intégrer les facteurs militaires, intérieurs et internationaux de la sécurité nationale ». Pourtant l'élément domestique de la sécurité nationale a été gommé dès l'origine. Comme le résume Douglas Stuart, « *cinq décennies après le passage de la loi sur la sécurité nationale, la distinction international/domestique était toujours largement en place, et l'infrastructure institutionnelle créée en 1947 restait concentrée pour l'essentiel sur les évolutions prenant place hors des frontières des États-Unis* ». ¹⁴ On aurait raisonnablement pu s'attendre à ce que cette distinction disparaisse à la suite du 11 septembre et que la politique de sécurité nationale renoue avec ce qui était sa vocation première. Or, en introduisant une politique nouvelle de *homeland security*, l'Administration a artificiellement prolongé la durée de vie de la distinction entre les sphères internationale et domestique, même si la réalité de la politique de sécurité territoriale, on l'a vu, est bien différente. La poli-

13. Frank N. Trager et Philip S. Kronenberg (eds.), *National Security and American Society*, Kansas University Press, 1973, p. 4.

14. Douglas T. Stuart, *Ministry of Fear: The 1947 National Security Act in Historical and Institutional Context*, International Studies Perspectives, 2003, Vol. 4, p. 303.

tique et les institutions de la Sécurité nationale – qui se sont largement imposées au sein de l'exécutif américain (au détriment notamment du département d'État) et dont l'agilité et la proximité avec le président sont deux des principales forces – étaient pourtant parfaitement adaptées à la coordination de la réponse américaine au terrorisme. Les mosaïques de la sécurité nationale et de la sécurité territoriale sont toutes les deux devenues confuses.¹⁵

Que le débat sur l'organisation de l'effort de *homeland security* n'ait pas eu lieu est peut-être finalement une bonne chose : on peut après tout discuter à l'infini des avantages et des inconvénients d'une structure par rapport à une autre, or le temps pressait. En outre, les réformes annoncées en juillet 2005 par Michael Chertoff vont dans le bon sens, avec notamment la création de deux fonctions centralisatrices importantes (un responsable du renseignement et un responsable des questions médicales), d'une direction de la stratégie – essentielle pour un ministère aussi vaste et multiforme – et d'un bureau chargé d'évaluer les risques d'une attaque nucléaire.

Mais alors que les menaces sont difficiles à appréhender et à combattre, et dans un contexte où les sphères domestique et internationale ne se différencient plus vraiment, les États-Unis ont manqué une occasion unique d'extraire tout le potentiel du concept de Sécurité nationale qu'ils avaient eux-mêmes inventé il y a plus d'un demi-siècle. Car en réalité, la politique de *homeland security* n'est qu'une subdivision de la politique de *national security*. Le reconnaître aurait évité la création d'un mammoth administratif auquel il manque la qualité principale face aux menaces contemporaines, celle de l'agilité. Cela aurait également permis de gagner du temps puisque la *drôle de guerre* dans laquelle se sont engagés les États-Unis nécessite le soutien de ses alliés traditionnels, sans lesquels le phénomène terroriste sera bien difficilement circonscrit.

15. Le terme de mosaïque est de Ferdinand Eberstadt, cité dans Jeffrey M. Dorwart, *Eberstadt and Forrestal : A National Security Partnership, 1909-1949*, Texas A&M Press, 1991, pp. 8-9.