

Le 11-septembre et la réorganisation du renseignement aux États-Unis : aux sources d'une réforme inachevée

Raphaël Ramos, Université Paul-Valéry Montpellier 3

Mots clés : 11-septembre ; terrorisme ; communauté du renseignement ; réforme ; administration George W. Bush.

Keywords : 9/11, terrorism, intelligence community, reform, George W. Bush administration.

En prenant au dépourvu les États-Unis sur leur territoire national, les attentats du 11 septembre 2001 ont posé la question de l'efficacité de la communauté du renseignement (CR). Alors composée de quinze membres répartis entre cinq départements ministériels et d'une agence indépendante – la *Central Intelligence Agency* (CIA) – cette vaste bureaucratie a focalisé l'attention d'une nation prise d'effroi, en quête d'explications. Sans tarder, la presse a déploré l'apparente cécité de la CR, appelant, à l'instar du *New York Times*, à une « réévaluation complète des activités de renseignement » (« The National Defense » A26). En outre, les parallèles qui se sont multipliés les jours suivants avec l'attaque de Pearl Harbor, y compris au sommet de l'État, ont renforcé l'impression d'un échec du renseignement¹. Les similitudes entre ces événements sont en effet saisissantes. Dans les deux cas, le territoire national a été frappé par une attaque-suicide venant des airs, engendrant un bilan humain équivalent d'environ trois mille morts. D'autre part, ces deux opérations ont pris de court les responsables politiques et militaires des États-Unis ; elles ont été perçues comme un acte de guerre et ont entraîné une riposte militaire.

Une différence substantielle mérite néanmoins d'être soulignée : la situation de 2001 n'est pas comparable à celle de 1941. Alors que les États-Unis disposaient de moyens de renseignement des plus rudimentaires à la veille de l'attaque japonaise, la Guerre froide et la décennie suivante leur avaient permis de s'affirmer comme la première puissance mondiale en la matière. La CR employait plusieurs dizaines de

¹ Les titres des principaux quotidiens nationaux ont, dès le lendemain des attentats, fait référence à la « guerre » qui s'était invitée à New York et Washington. Dans son discours au Congrès le 20 septembre 2001, le président Bush a également tracé un parallèle entre les attentats et l'attaque de Pearl Harbor.

milliers de personnes et disposait d'un budget annuel dépassant les 30 milliards de dollars (Erwin et Belasco 4). En outre, Al-Qaïda a pu infliger aux États-Unis des dégâts considérables avec des moyens modestes : dix-neuf terroristes, quatre avions de ligne détournés et un budget inférieur à un demi-million de dollars (9/11 Commission 169). Le contraste entre les capacités de l'organisation d'Oussama Ben Laden et l'impact des attentats de 2001 a, au vu de la position de pointe des États-Unis en matière de renseignement, accrédité l'idée d'un échec majeur dans ce domaine. Cet article s'intéresse à la façon dont cette problématique a été traitée par le pouvoir politique, en particulier à travers la création de plusieurs commissions d'enquête, afin de dresser un bilan des réformes engagées en matière de renseignement.

Un inventaire différé

Si les attentats de 2001 ont attiré l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion sur la communauté du renseignement, cette dernière s'est également affirmée comme un instrument indispensable pour faire face à cette surprise stratégique. Il s'agissait en effet de confondre les commanditaires de ces attaques coordonnées et de comprendre comment une telle opération avait pu être conduite sur le territoire national. Pour les cadres de la CIA, la responsabilité d'Oussama Ben Laden et d'Al-Qaïda s'est rapidement imposée comme une évidence. Cette piste a pu être étayée dans les heures qui ont suivi l'effondrement des tours du World Trade Center, lorsque les analystes de la CIA sont parvenus à identifier dans les listes de passagers des avions détournés au moins deux individus liés à l'organisation terroriste (Tenet 167). Ces premiers éléments étaient d'autant plus importants que la piste d'Al-Qaïda ne faisait pas l'unanimité au sein de l'administration Bush, en particulier au Pentagone. Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld était initialement convaincu que le principal suspect n'était pas Ben Laden, mais le dictateur irakien Saddam Hussein. Dans les semaines précédant les attentats, Rumsfeld et son adjoint Paul Wolfowitz avaient d'ailleurs minimisé le péril Al-Qaïda, arguant que les signaux interceptés par la CR s'apparentaient à une manœuvre dilatoire destinée à focaliser l'attention et les moyens américains sur une menace fantôme (Aid 215, 219).

Parallèlement, la CIA est apparue comme étant l'acteur gouvernemental le mieux préparé pour amorcer la riposte des États-Unis en Afghanistan, au grand dam du

secrétaire à la Défense (Tenet 175-176 ; Rumsfeld 358-359). Le président Bush a d'ailleurs évoqué publiquement cette réalité, en déclarant au Congrès que l'ensemble des « outils du renseignement » allaient être mobilisés dans cette « guerre contre la terreur », ce qui pourrait nécessiter « des opérations clandestines, secrètes jusque dans leur succès » (September 20, 2001). Ce conflit d'un nouveau genre s'apparentait à « un vaste projet de transformation géopolitique » dépassant le simple enjeu d'une organisation terroriste comme Al-Qaïda ou d'un territoire comme celui de l'Afghanistan (Hecker et Tenenbaum 36). La guerre globale contre la terreur allait nécessiter des moyens inédits et accorder à la CIA un rôle de premier ordre aux côtés d'autres acteurs traditionnels comme les forces armées. De surcroît, l'Agence bénéficiait d'une solide connaissance de l'Afghanistan, où elle avait conduit, dans les années 1980, l'opération clandestine la plus conséquente de son histoire en apportant un soutien armé aux moudjahidines luttant contre l'invasion soviétique. Durant la décennie suivante, elle avait tissé des liens avec des opposants au régime des Talibans, dont l'Alliance du Nord commandée par Ahmed Chah Massoud. Forte de cette expérience et de ces appuis locaux, la CIA avait élaboré à la fin de l'année 2000 un plan de lutte contre Al-Qaïda ciblant son sanctuaire afghan (Tenet 130-131). Quant aux militaires du Pentagone, ils n'étaient pas en mesure de rivaliser ; leurs cartes du pays étaient obsolètes et ils manquaient d'informations pour concevoir une riposte dans des délais acceptables pour la Maison-Blanche (Rumsfeld 369-370). C'est donc le plan présenté par la CIA dès le 13 septembre qui a été adopté par George W. Bush. Les personnels de la CIA ont ainsi été les premiers Américains à intervenir en Afghanistan, dès la fin du mois de septembre, préparant ainsi l'opération militaire qui a débuté le 7 octobre par une campagne de bombardements aériens (Le Voguer 149-150). En s'affirmant comme un acteur gouvernemental indispensable, la CIA a permis à son directeur George Tenet de développer une relation privilégiée avec un président qui ne l'avait pourtant pas nommé. En effet, George Tenet avait été choisi en 1997 par Bill Clinton avant d'être maintenu à son poste par George W. Bush, qui souhaitait ainsi démontrer son attachement à une conception apolitique du renseignement. À partir du 11 septembre, la confiance entre les deux hommes n'a cessé de croître, au point de susciter l'animosité de certains cadres de l'appareil de sécurité nationale (Risen 15-19).

L'importance prise par la CIA et son directeur, le contexte d'intervention militaire ainsi que la persistance d'un haut niveau de menace, symbolisé par la psychose de l'automne 2001 autour de l'anthrax, expliquent le peu d'empressement du pouvoir politique à s'intéresser aux dysfonctionnements de la CR. Néanmoins, Al-Qaïda n'était pas une organisation inconnue : elle avait menacé publiquement les États-Unis et revendiqué plusieurs attentats contre des intérêts américains, au Kenya et en Tanzanie en 1998, puis au Yémen en 2000. Aussi la confirmation de la responsabilité de Ben Laden a-t-elle inévitablement suscité des interrogations quant à l'existence de failles en matière de renseignement. Dans ce contexte, la logique d'une enquête parlementaire s'est imposée à la fin de l'année 2001 avec la création d'une commission d'enquête parlementaire mixte (« *Joint Inquiry* »), rassemblant les commissions du renseignement de la Chambre et du Sénat. Cette instance *ad hoc* a débuté ses travaux, focalisés de manière spécifique sur la question du renseignement, au printemps 2002 et rendu ses conclusions en décembre. Cependant, l'insistance des associations de familles de victimes des attentats a accredité l'idée qu'un événement d'une telle ampleur nécessitait une enquête indépendante (Le Voguer 151). En parallèle, la thèse selon laquelle la menace terroriste avait été négligée par le gouvernement a été amplifiée par des révélations de presse et par l'opposition démocrate, incitant l'administration républicaine à réagir (Mitchell A1 ; Rice 260).

En novembre 2002, les pouvoirs exécutif et législatif se sont accordés pour créer une commission d'enquête indépendante et bipartisane, dont les membres seraient nommés par le président des États-Unis et le Congrès. L'objectif de cette seconde commission – connue sous le nom de Commission du 11-septembre (« *9/11 Commission* ») – était de comprendre comment de tels attentats avaient pu se produire et de présenter des recommandations afin d'éviter qu'ils ne se reproduisent. Le renseignement allait être abordé, même s'il n'était pas l'unique centre d'intérêt de la Commission, qui a entrepris un travail considérable avec l'audition de plus d'un millier de personnes, dont le président Bush et son prédécesseur Bill Clinton, ainsi que tous les principaux cadres de leurs administrations respectives (9/11 Commission xv). Le rapport de près de 600 pages a été publié en juillet 2004.

Les failles du renseignement mises à nu

Dans leurs rapports, les deux commissions soulignent que les agences de la communauté du renseignement disposaient d'un « volume important d'informations précieuses sur Oussama Ben et ses activités terroristes », y compris sur les attentats de 2001, mais qu'elles ne sont pas parvenues à identifier le lieu, la date et la nature de l'opération d'Al-Qaïda (Joint Inquiry xi). Ce faisant, les deux enquêtes pointent l'existence de dysfonctionnements qui ont entravé la prévention des attentats. Elles insistent en priorité sur des problèmes liés à l'organisation et au fonctionnement de la CR qui trahissent des « faiblesses systémiques » (Joint Inquiry xv). En premier lieu, les commissions évoquent l'organisation défailante de la CR qui est comparée à une « confédération informelle d'agences ». Le cloisonnement de la CR, qui entrave la coopération et le partage d'informations entre les agences, apparaît comme l'un des principaux problèmes mis au jour par les attentats. Il est imputé au pouvoir insuffisant du *Director of Central Intelligence* (DCI), qui cumule trois fonctions : directeur de la CIA, directeur de la CR et conseiller présidentiel pour les questions de renseignement. Dans les faits, les DCI successifs ont négligé leur rôle vis-à-vis de la CR car ils ne disposaient pas de l'autorité adéquate, notamment en matière de gestion des budgets et des personnels. Pour cette raison, leur rôle n'était pas reconnu par les autres agences de renseignement, en particulier au Pentagone. Ainsi, lorsque le DCI George Tenet a diffusé en décembre 1998 une note intitulée « nous sommes en guerre » pour solliciter une mobilisation des moyens de la CR face à l'organisation terroriste de Ben Laden, les autres agences ont considéré que cette demande ne concernait que la CIA (9/11 Commission 357, 409-410). Cet exemple illustre l'incapacité des DCI à concevoir et conduire une véritable politique du renseignement à l'échelle gouvernementale ; il permet de comprendre pourquoi ils se sont concentrés sur la CIA.

Si les problèmes structurels expliquent que personne au sein de la CR n'a pu avoir accès à l'ensemble des pièces du puzzle Al-Qaïda détenues par les agences, les enquêtes ont également identifié de sérieuses lacunes en matière d'analyse. La commission parlementaire mixte pointe un défaut de compétence des analystes en charge du contre-terrorisme. Elle relève que le terrorisme était largement perçu comme un enjeu opérationnel et non comme une menace stratégique nécessitant de robustes capacités analytiques. En conséquence, la fonction d'analyste en charge du

contre-terrorisme était peu considérée ; elle n'était pas perçue comme une activité valorisante, contrairement aux analystes qui travaillaient sur les grandes questions géopolitiques (xvi). Quant à la Commission du 11-septembre, elle insiste sur le manque d'imagination des analystes. À aucun moment, la perspective que des avions de ligne soient utilisés comme des armes de destruction massive n'a été sérieusement envisagée. De la même façon, la spécificité du terrorisme d'inspiration religieuse a été totalement occultée. Plus largement encore, personne n'a semblé en capacité d'imaginer que quelques poignées d'hommes puissent, depuis l'un des pays les plus pauvres de la planète et avec des moyens limités, conduire une agression susceptible d'être comparée à celle de Pearl Harbor (339-348).

Avant même la publication des deux rapports, les failles de l'analyse avaient été mises en lumière dans la presse, via des révélations concernant l'existence d'une étude prophétique au sujet d'Al-Qaïda (Bumiller et Mitchell). Préparé en 1999 par la division recherche de la Bibliothèque du Congrès, ce travail a été publié sous le titre : *The Sociology and Psychology of Terrorism : Who Becomes a Terrorist and Why ?* Cette étude rédigée par le chercheur Rex Hudson a la particularité d'avoir été réalisée sans aucun accès à des informations classifiées. Elle offre pourtant une analyse très fine de la menace terroriste et insiste sur la dangerosité du terrorisme d'inspiration religieuse, en particulier les « fondamentalistes islamistes ». « Des kamikazes appartenant au Bataillon des martyrs d'Al-Qaïda pourraient provoquer le crash d'un avion rempli d'explosifs (C4 et semtex) contre le Pentagone, le siège de la CIA ou la Maison-Blanche » (Hudson 6-7). Outre le fait qu'il soit passé inaperçu à l'époque de sa parution, ce rapport est notable car il révèle, en creux, la faiblesse de la communauté du renseignement en matière d'analyse. L'auteur démontre qu'il était possible, sans informations classifiées, mais par un simple travail de recherche avec des sources ouvertes, d'analyse et de déduction, d'appréhender la menace de façon particulièrement précise et concluante.

Les travaux d'enquête ont également permis de mettre au jour des documents parmi les plus secrets de la CR. La Commission du 11-septembre a, pour la première fois de l'histoire des États-Unis, rendu public un extrait du *President's Daily Brief* (PDB), la synthèse quotidienne de renseignement destinée au chef de l'exécutif. Le PDB est un produit de pointe de la CIA, bâti sur-mesure en fonction des besoins du président. Il est donc particulièrement utile pour évaluer la qualité de la production de la CR au sujet d'Al-Qaïda. Si l'administration Bush est parvenue à empêcher la

commission parlementaire mixte d'accéder au PDB, elle s'est résolue à répondre favorablement aux demandes de la Commission du 11-septembre afin de couper court aux rumeurs selon lesquelles elle aurait ignoré des mises en garde de la CR (Priess 253-260). Le PDB ayant suscité le plus d'attention est celui du 6 août 2001 car il incluait un article intitulé « Ben Laden est déterminé à frapper aux États-Unis » (*Bin Ladin Determined to Strike in U.S.*). Son contenu a été révélé en direct à la télévision au printemps 2004 dans le cadre des travaux de la Commission du 11-septembre. Au vu des fuites apparues dans la presse les jours précédents, de nombreux commentateurs s'attendaient à ce que ce document démontre de manière accablante que l'administration Bush avait été informée de l'ampleur de la menace terroriste (Zegart 108).

En réalité, ce document est d'une pauvreté confondante alors qu'il a pourtant été réalisé à la demande du président Bush, qui souhaitait disposer d'une synthèse sur la menace d'Al-Qaïda. L'article rappelle essentiellement des informations anciennes à propos de l'intérêt de Ben Laden pour les États-Unis, accompagnées de quelques conjectures vaguement rassurantes. Le président a par la suite reconnu que la lecture du PDB ne lui avait rien appris de nouveau au sujet de l'organisation de Ben Laden (Bush, *Decision* 135). Si l'on dissèque le document, comme l'a fait la politiste Amy Zegart, il apparaît que 82 % du texte traite des activités d'Al-Qaïda entre 1993 et 1999, en s'appuyant notamment sur des interviews que Ben Laden avait données à des journalistes américains et dans lequel il disait vouloir « importer le combat en Amérique ». Seule la partie restante du texte, soit les deux paragraphes de la seconde page, s'appuyait sur des informations récentes à propos de la menace représentée par Al-Qaïda sur le territoire national, en précisant que le FBI avait 70 enquêtes en cours sur la question. Cependant, il ne s'agissait pas de 70 enquêtes distinctes, mais simplement de 70 individus qui faisaient l'objet d'une surveillance dans le cadre d'investigations liées au financement du terrorisme en général, mais pas spécifiquement à Al-Qaïda (Zegart 108-109 ; 9/11 Commission 260-262).

Le pouvoir politique ménagé

Si le travail des commissions a pu mettre en lumière les problèmes d'organisation de la CR et la piètre qualité de ses analyses consacrées au terrorisme, un autre aspect, pourtant fondamental, semble avoir été négligé : la responsabilité du pouvoir

politique, à la fois exécutif et législatif. Cette question n'est pas totalement absente des rapports. La Commission du 11-septembre souligne par exemple que le gouvernement a « sous-estimé une menace qui n'a cessé de croître ». Néanmoins, elle exonère les responsables politiques en indiquant être convaincue que « le président Clinton et le président Bush étaient sincèrement préoccupés par le danger représenté par Al-Qaïda ». Au sujet des mesures de rétorsion que l'administration Clinton aurait pu prendre en réponse aux attentats de l'été 1998 en Afrique de l'Est, il est précisé que le contexte politique intérieur ne se prêtait pas à une riposte de grande ampleur en raison de la procédure de destitution alors en cours contre Bill Clinton et d'autres crises internationales en Serbie et en Irak (9/11 Commission 348-350). Dans ses mémoires, le directeur de la CIA de l'époque, George Tenet, est moins accommodant. Il déplore la frilosité de l'administration Clinton qui avait refusé toute opération clandestine visant à assassiner Ben Laden au profit d'une capture. L'administration Bush n'a pas été plus audacieuse en rejetant les demandes de Tenet qui souhaitait que la CIA puisse bénéficier d'une plus grande latitude opérationnelle afin de pouvoir éliminer le chef d'Al-Qaïda (Tenet 109-110, 144).

Plus largement, les deux commissions ont été critiquées pour leur mansuétude avec le pouvoir politique. La commission parlementaire mixte, composée des commissions du renseignement du Congrès, était indiscutablement dans une position délicate. Elle devait évaluer les dysfonctionnements d'une bureaucratie sur laquelle elle était censée avoir exercé son pouvoir de contrôle. Cet apparent conflit d'intérêt a d'ailleurs été utilisé comme un argument pour justifier la création d'une commission indépendante. Quant à la Commission du 11-septembre, son indépendance a été contestée en raison de la proximité entre son directeur exécutif, Philip Zelikow, et Condoleezza Rice, la conseillère à la sécurité nationale du président Bush (David 521-522). L'exhaustivité du rapport a ainsi été discutée par certains acteurs comme le DCI George Tenet. Dans ses mémoires, il fait référence à une réunion avec Condoleezza Rice, le 10 juillet 2001, lors de laquelle il aurait formulé des mises en garde explicites à propos de la menace terroriste pour, ensuite, réitérer ses demandes d'autorisation d'opérations clandestines contre Al-Qaïda. Aucune trace de cette rencontre ou d'un quelconque avertissement n'apparaît dans le rapport alors que Tenet affirme l'avoir évoquée lors d'une audition à huis clos (Tenet 150-153).

Au-delà de cet épisode spécifique, l'existence de mises en garde émanant de la CR pose donc la question de la réaction des décideurs. En effet, ces derniers n'ignoraient pas le danger représenté par Al-Qaïda, qui avait menacé les États-Unis et avait visé des intérêts américains à plusieurs reprises dans les années 1990. Pour autant, les administrations Clinton et Bush n'ont pas mis en œuvre de stratégie spécifique de lutte contre le terrorisme, comme l'avaient proposé les responsables de la CIA, ni donné aux agences de renseignement les moyens, à la fois financiers et légaux, qu'elles réclamaient pour combattre Al-Qaïda (Marrin 196 ; Tenet 117, 144). En éludant le sujet pourtant déterminant de l'interaction entre le renseignement et les décideurs, les rapports des commissions véhiculent une représentation biaisée de la vocation du renseignement qui tend à surestimer ses capacités et, dès lors, à exagérer sa responsabilité. Pourtant, le renseignement n'est, dans sa dimension stratégique, qu'un facteur parmi d'autres intervenants dans un mécanisme complexe et bien souvent impénétrable qu'est le processus décisionnel. En définitive, la décision n'est pas du ressort d'une agence comme la CIA, mais bien la prérogative de responsables politiques élus. L'historien Sherman Kent, qui a rédigé un ouvrage pionnier sur l'analyse du renseignement avant de prendre la direction de la branche analytique de la CIA dans les années 1950, a insisté sur la distance qui doit caractériser la relation entre les décideurs et l'analyste. Celui-ci doit se tenir « derrière eux avec le livre ouvert à la bonne page, pour attirer leur attention sur des faits qu'ils auraient pu négliger et analyser, à leur demande, des voies alternatives sans exprimer de préférence » (182). En d'autres termes, il n'est qu'un maillon d'une chaîne qui aboutit dans le Bureau ovale.

En outre, il convient de souligner que, dans une large mesure, les dysfonctionnements structurels identifiés par les commissions étaient connus de longue date. Par exemple, le cloisonnement de la CR et le manque d'autorité du DCI sont des problèmes qui sont apparus de manière récurrente dans les nombreux audits commandités par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1940 (Ramos 47-48). Ce constat permet de corroborer l'observation d'Amy Zegart, selon laquelle « l'incapacité des agences de renseignement américaines à s'adapter à la fin de la Guerre froide » est la cause principale de la vulnérabilité des États-Unis le 11 septembre 2001 (3). Cette absence de réforme structurelle d'ampleur depuis le *National Security Act* de 1947, et plus particulièrement dans les années 1990, met en

évidence de manière manifeste l'immobilisme du pouvoir politique, toutes sensibilités partisans confondues, sur ces questions.

Précisons qu'il n'est pas inédit de voir des commissions d'enquête consacrées aux activités de renseignement absoudre le pouvoir politique. Dans les années 1970, les commissions dédiées aux dérives des agences de renseignement se sont focalisées sur la responsabilité de ces dernières à une période où la priorité était de réhabiliter l'institution présidentielle. Pour ce faire, le sénateur Frank Church, qui présidait la commission d'enquête du Sénat, a donc ciblé la CIA en la comparant à un « éléphant hors de contrôle » (*rogue elephant on the rampage*) pour suggérer qu'elle avait agi de manière autonome, à l'insu de la Maison-Blanche (Jeffreys-Jones 209). Alors que cette thèse est largement contredite par l'historiographie, l'image d'une CIA décisionnaire, manipulant les responsables politiques, conserve une force d'attraction conséquente, alimentée par la publication renouvelée d'ouvrages à charge². Dans les années 1970 comme à l'occasion des attentats de 2001, cette représentation a contribué à obscurcir le rôle pourtant moteur du pouvoir politique et, plus particulièrement, de la Maison-Blanche dans les activités de renseignement. La littérature scientifique consacrée à l'histoire des États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale a en effet montré que les grandes déconvenues impliquant le renseignement n'étaient généralement pas liées à un déficit de contrôle, qui aurait permis aux membres de la CR d'agir de manière autonome, mais plutôt à un surcroît de contrôle de l'exécutif et à une propension des agences à répondre favorablement à des demandes parfois extralégales émanant de la Maison-Blanche³.

² La tradition d'enquêtes journalistiques consacrées aux déboires de la CIA remonte au début des années 1960 et aux premiers scandales publics comme l'affaire de l'avion U-2 et le débarquement manqué de la Baie des Cochons. Parmi les publications les plus récentes et marquantes, les livres des journalistes Tim Weiner (*Legacy of Ashes: The History of the CIA*. New York: Doubleday, 2007) et David Talbot (*The Devil's Chessboard: Allen Dulles, the CIA and the Rise of America's Secret Government*. New York: HarperCollins, 2015) méritent d'être mentionnés. Les deux auteurs s'intéressent en particulier à la CIA, qu'ils dépeignent comme un acteur décisionnaire et autonome, disposé à manipuler les responsables politiques pour arriver à ses fins.

³ Sur les liens entre renseignement et pouvoir politique aux États-Unis, voir les ouvrages de référence des historiens Christopher Andrew (*For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 [1995]) et Rhodri Jeffreys-Jones (*The CIA and American Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2003 [1989]). Sur l'exemple particulièrement emblématique de la présidence Eisenhower, voir Raphaël Ramos, « L'action clandestine et l'ascension de la CIA sous l'administration Eisenhower ». *Guerres mondiales et conflits contemporains*. Paris : PUF, 2020/278, p. 89-107.

Une réforme inachevée

La parution du rapport de la Commission du 11-septembre en juillet 2004 a amorcé un débat sur la réforme de la communauté du renseignement. Entre temps, l'intervention militaire lancée contre l'Irak au printemps 2003 avait renforcé les doutes sur la CR car les affirmations des agences américaines au sujet de la présence d'armes de destruction massive (ADM) n'avaient pu être confirmées. La déconvenue des ADM irakiennes avait une nouvelle fois placé le renseignement au cœur du débat public, contraignant le pouvoir politique à agir. De plus, les conclusions de la Commission sont intervenues alors que la campagne présidentielle battait son plein, ce qui promettait à cette thématique un écho conséquent. Dans ce contexte, les membres du Congrès ont fait feu de tout bois, en multipliant les projets de réformes, parfois très ambitieuses. Le sénateur républicain Pat Roberts, qui présidait la Commission du renseignement du Sénat, a ainsi proposé de supprimer la CIA et de rebâtir la communauté du renseignement autour de quatre branches : collecte, analyse, recherche et développement, soutien militaire. Dans ce même ordre d'idée, un autre sénateur a proposé la création d'un véritable Département du Renseignement (Ramos 48-49).

Quant à l'exécutif, il souhaitait agir, mais de manière plus mesurée. Cette réserve découle principalement de l'opposition du secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld à toute réforme structurelle d'envergure. Ce dernier considérait qu'il était risqué d'entreprendre une telle réorganisation du renseignement alors que les forces armées étaient engagées sur deux théâtres d'opérations majeurs, en Afghanistan et en Irak. Il estimait également que des progrès avaient été accomplis en matière de coordination depuis 2001 (Ramos 49). En réalité, Rumsfeld souhaitait, à tout le moins, préserver un *statu quo* favorable au Pentagone. La situation désorganisée de la communauté du renseignement, qui n'avait pas de véritable chef, avantageait le Pentagone car il en était le membre le plus puissant. Plus de la moitié des agences de renseignement étaient rattachées au Département de la Défense qui contrôlait, de ce fait, la part la plus importante du budget du renseignement. Dès lors, la création d'un véritable poste de directeur de la communauté du renseignement, doté d'une réelle autorité sur l'ensemble des agences, aurait pour conséquence de réduire considérablement la marge de manœuvre du Pentagone. Cette perspective allait à l'encontre des objectifs de Rumsfeld, qui souhaitait développer les capacités et

accroître l'autonomie de son département en matière de renseignement (Mazzetti 67-68).

La position de Donald Rumsfeld, tout comme ses influents alliés au sein des Commissions des forces armées du Congrès, attachés eux aussi à la protection de leurs prérogatives en matière de contrôle parlementaire du renseignement, ont obscurci les perspectives de réforme. Entre les velléités réformatrices des commissions et de certains parlementaires, d'une part, et l'opposition du Département de la Défense, de l'autre, la Maison-Blanche a choisi une voie médiane afin d'éviter une longue et coûteuse bataille avec le Pentagone (Zegart 181). Le président Bush a décidé d'appliquer la principale recommandation des commissions en créant la fonction de directeur du renseignement national (*Director of National Intelligence*, DNI) pour libérer le directeur de la CIA de ses missions envers la CR et la Maison-Blanche. Le DNI devait être le véritable directeur de la CR ainsi que le principal conseiller présidentiel en matière de renseignement. Toutefois, les discussions au Congrès ont considérablement affaibli les attributions du DNI. Le Sénat entendait octroyer au DNI davantage de pouvoirs que la Chambre, en particulier dans les domaines de la gestion budgétaire et des personnels (Ramos 49-50). *In fine*, la Chambre a réussi à obtenir une concession majeure qui limite considérablement la portée de la réforme. L'autorité du DNI ne pourrait en effet s'imposer à une agence de renseignement sans l'aval du secrétaire du département ministériel dont dépend l'agence en question. En d'autres termes, la marge de manœuvre du DNI vis-à-vis des agences de renseignement du Pentagone comme la *National Security Agency* (NSA) serait conditionnée au bon vouloir du secrétaire à la Défense. Pour James Clapper, DNI de 2010 à 2017, si le processus législatif est nécessairement imparfait, la loi de réforme du renseignement – l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) – a « atteint des sommets d'imperfection » (106).

Dans le contexte électoral, les législateurs ont manifestement préféré une réforme imparfaite à l'absence de réforme. L'IRTPA a été adoptée par les deux chambres à une large majorité et promulgué par le président Bush le 17 décembre 2004. La loi a créé la fonction de DNI, responsable de définir les objectifs et priorités de la communauté du renseignement. À ce titre, il doit conseiller le président, lui présenter le PDB et représenter la CR au Congrès. En outre, il est chargé de superviser l'élaboration du budget du renseignement, mais ne dispose que d'une autorité

consultative concernant les crédits des agences du Département de la Défense, qui conserve ainsi le contrôle de la grande majorité des fonds gouvernementaux alloués au renseignement. Le DNI est associé à la désignation des directeurs d'agences. Il a également la possibilité de mobiliser des moyens de l'ensemble de CR pour créer des structures *ad hoc* chargées de fournir des analyses sur des thématiques spécifiques, comme par exemple le terrorisme (Ramos 50). Contrairement à l'objectif initial, le DNI n'est donc pas un véritable directeur de la communauté du renseignement, mais plutôt un coordinateur doublé d'un porte-parole. Son pouvoir intrinsèque étant faible, son influence et sa capacité d'action dépendent largement de la bonne volonté des autres grands acteurs du renseignement, principalement le secrétaire à la Défense et le directeur de la CIA. Cet éloignement de l'esprit des commissions a suscité de vives critiques, y compris parmi des architectes la réforme. Sept années après le vote de l'IRTPA, Condoleezza Rice a reconnu que la fonction de DNI était « un chantier inachevé » (266). Le poste de DNI n'est même pas mentionné dans les mémoires du président Bush alors qu'il se félicite pourtant de l'application de quelques recommandations de la Commission du 11-septembre (175).

En attirant l'attention de l'opinion publique et des responsables politiques sur les dysfonctionnements de la communauté du renseignement, les attentats du 11 septembre 2001 ont créé des conditions favorables à une réforme d'envergure comparable à celle du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, en dépit du contexte, force est de reconnaître que le compromis édulcoré, conclu à la hâte durant la campagne électorale de l'automne 2004, n'a pas permis de remédier aux problèmes structurels identifiés par les commissions d'enquête. La croissance tous azimuts de la communauté du renseignement depuis 2001 est une illustration de la persistance de dysfonctionnements organisationnels et de la faiblesse institutionnelle du DNI. En particulier, la transformation de la CIA, en un bras armé de la guerre globale contre la terreur, interroge. Cette évolution, impulsée par le président Bush et poursuivie par Barack Obama, l'a éloignée de sa mission première consistant à produire de la connaissance adaptée aux besoins des décideurs. D'autre part, depuis vingt ans, le gouvernement des États-Unis semble avoir été pris de court par de nombreux événements internationaux qui suscitent des questions légitimes sur

les performances de la CR : l'attaque de Benghazi en 2012, l'émergence de l'État islamique en Irak en 2014 ou l'affirmation de la Russie en Ukraine et en Syrie en 2014-2015, puis son immixtion dans les élections américaines depuis 2016. Plus récemment, l'irruption de la pandémie de Covid-19, l'attaque du Capitole le 6 janvier 2021 et le retour au pouvoir des Talibans à Kaboul en août 2021 ont été présentés dans la presse comme de retentissants « échecs du renseignement » (*intelligence failure*). S'il est trop tôt pour évaluer la responsabilité des différentes agences de la CR sur ces points précis, ces déconvenues entretiennent le doute sur l'efficacité des réformes entreprises depuis 2001. En outre, les jugements hâtifs au sujet des échecs du renseignement démontrent que l'articulation entre le pouvoir politique et la CR demeure, dans une large mesure, un angle mort du débat public sur la sécurité nationale.

Néanmoins, il est possible de trouver dans la physionomie apparemment immuable de la CR des aspects positifs : la décentralisation peut avoir des vertus. C'est l'un des enseignements que la présidence iconoclaste de Donald Trump a mis en évidence. Ce dernier a en effet précipité une politisation à outrance du renseignement. Ce phénomène n'a cessé de s'amplifier au fil de son mandat, culminant avec la désignation au poste de DNI de Richard Grenell en février 2020, puis de John Ratcliffe au mois de mai. Contrairement à leurs prédécesseurs, les deux hommes n'avaient aucune expérience en matière de renseignement. Ils ont été nommés car ils étaient des partisans loyaux et zélés du président. Dans ces conditions, la faiblesse institutionnelle du DNI a permis de circonscrire la politisation du renseignement, qui aurait pu être bien plus dommageable encore avec un DNI tout-puissant. Cet exemple nous permet de revenir aux origines de la CR au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et aux motivations des responsables politiques de l'époque. Si les leçons de Pearl Harbor et la nécessité de s'adapter à une nouvelle situation internationale ont influencé les choix des décideurs, ces derniers, à commencer par le président Harry Truman, étaient également préoccupés par la compatibilité d'une activité comme le renseignement avec les traditions démocratiques du pays. Cette méfiance explique, en partie, l'aspect décentralisé de la communauté du renseignement qui, en dépit des déconvenues, semble devoir perdurer.

Bibliographie

- AID, Matthew M. *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*. New York : Bloomsbury Press, 2009.
- BUMILLER, Elizabeth, Alison Mitchell. « Bush and his Aides Accuse Democrats of Second-Guessing ». *New York Times*, May 18, 2002, p. A1.
- BUSH, George W. Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11, September 20, 2001. University of California, Santa Barbara, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/213749>. Consulté le 20 juin 2021.
- , *Decision Points*. New York : Crown Publishers, 2010.
- CLAPPER, James R. *Facts and Fears : Hard Truths from a Life in Intelligence*. New York : Viking, 2018.
- DAVID, Charles-Philippe. « De Bush à Obama : l'effet 11 septembre sur la prise de décision à la Maison-Blanche ». *Politique étrangère*. Paris : Institut français des relations internationales, 2011/3, p. 521-533.
- ERWIN, Marshall C., Amy Belasco. *Intelligence Spending and Appropriations : Issues for Congress*. Congressional Research Service, September 18, 2013.
- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton : Princeton University Press, 1949.
- HECKER, Marc, Élie Tenenbaum,. *La guerre de vingt ans. Djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*. Paris : Robert Laffont, 2021.
- HUDSON, Rex A. *The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why?* Federal Research Division, Library of Congress, September 1999.
- JEFFREYS-JONES, Rhodri. *The CIA and American Democracy*. New Haven : Yale University Press, 2003 (1989).
- LE VOGUER, Gildas. *Le renseignement américain. Entre secret et transparence, 1947-2013*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2014.
- MARRIN, Stephen. « The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis ». *Intelligence and National Security*. London: Routledge, 2011, p. 182-202.
- MAZZETTI, Mark. *The Way of the Knife : The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. New York : The Penguin Press, 2013.
- MITCHELL, Alison. « Democrats Say Bush Must Give Full Disclosure ». *New York Times*, May 17, 2002, p. A1.
- NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. *The 9/11 Commission Report*. Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 2004.
- PRIESS, David. *The President's Book of Secrets : The Untold Story of Intelligence Briefings to America's Presidents from Kennedy to Obama*. New York : PublicAffairs, 2016.

Raphael Ramos. *Le 11-septembre et la réorganisation de la communauté du renseignement*

RAMOS, Raphaël. « L'impossible intégration de la communauté du renseignement américaine ». *Politique américaine*. Paris : L'Harmattan, 2014/2, p. 45-59.

RCE, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of my Years in Washington*. New York : Broadway Paperbacks, 2011.

RISEN, James. *State of War: The Secret History of the CIA and the Bush Administration*. London : Pocket Books, 2007 (2006).

RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown : A Memoir*. New York : Sentinel, 2011.

TENET, George. *At the Center of the Storm : My Years at the CIA*. New York : Harper Collins, 2007.

U.S SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE AND U.S. HOUSE PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001 (Report), December 2002, <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/CRPT-107srpt351-5.pdf>. Consulté le 15 octobre 2021.

ZEGART, Amy B. *Spying Blind : The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. Princeton : Princeton University Press, 2007.

« The War Against America: The National Defense ». *New York Times*, September 12, 2001, p. A26.