



HAL
open science

Une chimère américaine

Raphaël Ramos

► **To cite this version:**

Raphaël Ramos. Une chimère américaine : Génèse de la communauté du renseignement des États-Unis, de la CIA à la NSA. Presses universitaires de la Méditerranée, 218 p., 2018, Études internationales et stratégiques, 978-2-36781-270-0. hal-03142983

HAL Id: hal-03142983

<https://hal.science/hal-03142983>

Submitted on 16 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une chimère américaine

*Genèse de la communauté du renseignement
des États-Unis, de la CIA à la NSA*

Collection « Études internationales et stratégiques »

Codirecteurs de la collection

Antoine COPPOLANI et Pierre JOURNOUD, Professeurs d'Histoire contemporaine, Université Paul-Valéry, Montpellier 3

Comité éditorial

Pierre ASSELIN, San Diego State University ; Walter BRUYÈRE-OSTELLS, Professeur d'Histoire contemporaine, IEP Aix-en-Provence ; Dominique CHEVALIER, Maîtresse de conférences HDR, Géographie, Université Lyon I ; Yannick CLAVÉ, Professeur agrégé, Université de Nîmes ; Hubert HEYRIÈS, Professeur d'Histoire contemporaine, Université Paul-Valéry, Montpellier 3 ; Vincent MICHELOT, Professeur des Universités en Sciences Politiques, Université de Lyon ; Jean-François MURACCIOLE, Professeur d'Histoire contemporaine, Université Paul-Valéry, Montpellier 3 ; Berny SÈBE, Professeur, University of Birmingham ; Haoues SENIGUER, Maître de Conférences en Sciences Politiques, IEP de Lyon.

Attachée à un réseau, le Groupement d'intérêt scientifique E.S.P.R.I.T. (réunissant plusieurs universités, I.E.P. et Centres de recherche français et étrangers), cette collection accueille les projets de publication dans le domaine de la stratégie et des relations internationales, *lato sensu*. Un tel champ recoupe différentes disciplines allant de l'histoire à la science politique en passant par la géopolitique, la géographie, le droit, les sciences économiques, la sociologie des organisations internationales, etc. La collection « Études internationales et stratégiques » tient à témoigner de la richesse de cette diversité, tout en recherchant des liens interdisciplinaires. Les textes scientifiques émanant de cette pluralité d'horizons, sans exclusive, sont bienvenus.

La collection a vocation à s'intéresser aux questions les plus actuelles, comme à la prospective. Ancrée dans l'Histoire, elle n'écarte aucune période, des plus anciennes aux plus contemporaines. Elle entend embrasser le monde dans sa globalité pour le rendre plus intelligible.

Collection « Études internationales et stratégiques »

Une chimère américaine

*Genèse de la communauté du renseignement
des États-Unis, de la CIA à la NSA*

Raphaël RAMOS

2018

PRESSES UNIVERSITAIRES DE LA MÉDITERRANÉE

Mots-clés : États-Unis, Communauté du renseignement, CIA, NSA, guerre froide, Harry S. Truman.

Illustration de couverture : Photomontage basé sur des documents d'archives, PULM, 2018.

ISBN 978-2-36781-270-0
Tous droits réservés, PULM, 2018.

Remerciements

Ma gratitude va au professeur Antoine Coppolani pour avoir encadré mes travaux de thèse dont cet ouvrage est issu. J'adresse également de vifs remerciements au professeur Pierre Journoud. Je leur suis très reconnaissant d'avoir accueilli mon manuscrit dans la collection « Études internationales et stratégiques » qu'ils codirigent aux Presses universitaires de la Méditerranée.

Je me sens redevable à l'égard des trois autres membres de mon jury de thèse : le professeur Maurice Vaisse, le professeur Wolfgang Krieger et François David. Leurs remarques avisées comme nos discussions, pendant et après la soutenance, ont grandement contribué à la transformation d'un travail doctoral en un livre à part entière.

Enfin, je sais gré au ministère des Armées pour le soutien accordé à mes recherches, puis à cette publication. Plus précisément, je remercie la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le Conseil scientifique de la recherche historique de la défense (CSRHD).

Sigles et abréviations

AEC :	<i>Atomic Energy Commission</i>
AFCIAC :	<i>Armed Forces Communications Intelligence Advisory Council</i>
AFCIB :	<i>Armed Forces Communications Intelligence Board</i>
AFSA :	<i>Armed Forces Security Agency</i>
AFSAC :	<i>Armed Forces Security Agency Council</i>
ANCIB :	<i>Army-Navy Communications Intelligence Board</i>
ANCICC :	<i>Army-Navy Communications Intelligence Coordinating Committee</i>
ASA :	<i>Army Security Agency</i>
BRUSA :	<i>Accord « British-U.S. Communication Intelligence Agreement » (1946)</i>
CCUAFSA :	<i>Committee on the Creation of a Unified Armed Forces Security Agency</i>
CIA :	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIG :	<i>Central Intelligence Group</i>
CJO :	<i>Coordinator of Joint Operations</i>
COI :	<i>Coordinator of Information</i>
CR :	<i>Communauté du renseignement</i>
DCI :	<i>Director of Central Intelligence</i>
DDCI :	<i>Deputy Director of Central Intelligence</i>
DDP :	<i>Deputy Director for Plans (CIA)</i>
DNI :	<i>Director of National Intelligence</i>
DNSA :	<i>Digital National Security Archive</i>
FBI :	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FRUS :	<i>Foreign Relations of the United States</i>
GC&CS :	<i>Government Code and Cypher School (Royaume-Uni)</i>
HUAC :	<i>House Un-American Activities Committee</i>
IAB :	<i>Intelligence Advisory Board</i>
IAC :	<i>Intelligence Advisory Committee</i>

IRTPA :	<i>Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act</i>
ISG :	<i>Intelligence Survey Group</i>
JCS :	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
NIA :	<i>National Intelligence Authority</i>
NME :	<i>National Military Establishment</i>
NSA :	<i>National Security Agency</i>
NSC :	<i>National Security Council</i>
NSCID :	<i>National Security Council Intelligence Directive</i>
NSRB :	<i>National Security Resources Board</i>
ONE :	<i>Office of National Estimates (CIA)</i>
OPC :	<i>Office of Policy Coordination (CIA)</i>
ORR :	<i>Office of Research and Reports (CIA)</i>
OSO :	<i>Office of Special Operations (CIG, CIA)</i>
OSP :	<i>Office of Special Projects (CIA)</i>
OSS :	<i>Office of Strategic Services</i>
OTAN :	<i>Organisation du traité de l'Atlantique nord</i>
PSB :	<i>Psychological Strategy Board</i>
R&A :	<i>Research and Analysis (OSS)</i>
SIGINT :	<i>Signals intelligence</i>
SIS :	<i>Secret Intelligence Service (Royaume-Uni)</i>
SIS :	<i>Signal Intelligence Service</i>
SPG :	<i>Special Procedures Group (CIA)</i>
SRC :	<i>Special Research Center (CIA)</i>
USAFSS :	<i>United States Air Force Security Service</i>
USCIB :	<i>United States Communications Intelligence Board</i>

Introduction

L'expression de « communauté du renseignement » est intrigante. Elle reflète le degré de décentralisation et de fragmentation de nos capacités de renseignement. De nos jours, elle n'est employée nulle part ailleurs au sein du gouvernement. La communauté du renseignement est une confédération très informelle.

Lee H. HAMILTON, octobre 2002¹.

Soixante ans après Pearl Harbor, les attentats du 11 septembre 2001 ont une nouvelle fois attiré l'attention sur les services de renseignement américains. Les différentes commissions d'enquête ont révélé d'importants dysfonctionnements, notamment en matière de partage de l'information. Personne au sein de la communauté du renseignement (CR), composée à l'époque de seize agences, n'a pu avoir accès à la totalité des données collectées par la *Central Intelligence Agency* (CIA), le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) ou la *National Security Agency* (NSA). Pour la Commission parlementaire qui a examiné les activités de la CR, les attaques de New York et Washington ont révélé des « faiblesses systémiques ». Son rapport souligne que les agences de la CR « se comportent trop souvent et à différents niveaux comme une collection d'entités informelle² ». Ces observations ont été corroborées par la Commission du 11-Septembre qui, dans ses conclusions publiées en 2004, décrit à son tour la CR comme une « confédération informelle d'agences » au « fonctionnement opaque³ ». Une part importante du problème se situait donc au niveau

1. Audition de Lee Hamilton le 3 octobre 2002 devant la Commission d'enquête parlementaire sur les activités de la communauté du renseignement avant et après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. *Hearings Before the Select Committee on Intelligence, U.S. Senate, and the Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2004, p. 287.

2. *Report of the 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*, 107th Congress, décembre 2002, P. xv, 78.

3. *The 9 novembre Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, juillet 2004, p. 409-410.

de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion de la communauté du renseignement qui s'apparentait ainsi à une chimère, un ensemble composite dépourvu d'unité.

Ces travaux ont engendré une réforme augmentant le degré de centralisation. Les attributions du *Director of Central Intelligence* (DCI), qui depuis la fin de la seconde guerre mondiale dirigeait la CIA, coordonnait les activités de la CR et conseillait le président sur les sujets touchant au renseignement, ont été scindées. Pour assumer les deux dernières, le Congrès a créé un poste de *Director of National Intelligence* (DNI) doté de pouvoirs de gestion renforcés et distincts du directeur de la CIA¹. Néanmoins, ce compromis élaboré de manière hâtive à l'automne 2004, en pleine campagne électorale, n'a pas permis de rationaliser le fonctionnement de la CR. Des déconvenues comme la tentative d'attentat contre le vol Amsterdam-Détroit en 2009 ainsi que l'attaque du consulat américain et d'une antenne de la CIA dans la ville libyenne de Benghazi en 2012 ont mis en évidence la persistance de problèmes structurels. Dans les deux cas, des défaillances en matière de coordination et de partage d'information entre plusieurs acteurs de la CR ont été observées².

La croissance incontrôlée de la CR depuis le 11-Septembre est une autre illustration des limites des réformes entreprises. Selon une étude réalisée par deux journalistes du *Washington Post*, la CR s'est développée de façon exponentielle grâce à une augmentation du budget alloué au renseignement de 250 % entre 2001 et 2010. Mais en l'absence d'une gestion coordonnée, cet afflux de moyens a accentué les difficultés d'une bureaucratie devenue tentaculaire, qui participe à la production de 50 000 rapports annuels alimentant 1 500 publications internes et dont l'efficacité semble « impossible à évaluer³ ». D'après des statistiques gouvernementales, plus de 1,4 million de personnes disposaient d'une habilitation de sécurité du niveau le plus élevé (*Top Secret*) en 2014⁴. L'ampleur et les conséquences de cette évolution ont été confirmées

1. La fonction de DNI a été créée en 2004 par l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA). Voir *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, Public Law 108-458, 108th Congress, 17 décembre 2004.

2. À propos de l'attentat manqué du 25 décembre 2009, la Commission du Sénat sur le renseignement a pointé des « défaillances systémiques dans l'ensemble de la communauté du renseignement qui ont entravé la détection de la menace ». Voir *Unclassified Executive Summary of the Committee Report on the Attempted Terrorist Attack on Northwest Airlines Flight 253*, Senate Select Committee on Intelligence, 18 mai 2010, p. 1. Quant à l'attaque de Benghazi, l'enquête du Sénat a révélé des dysfonctionnements en matière d'analyse, mais aussi dans le domaine de la coordination entre la CIA, le Département d'État et le Pentagone. Voir *Review of the Terrorist Attacks on U.S. Facilities in Benghazi, Libya, September 11-12, 2012, Together with Additional Views*, Senate Select Committee on Intelligence, 113th Congress, 15 janvier 2014, p. 9, 22-23. *Additional Views of Vice Chairman Chambliss and Senators Burr, Risch, Coats, Rubio, and Coburn*, op. cit., p. 12.

3. Dana PRIEST et William M. ARKIN, *Top Secret America : The Rise of the New American Security State*, New York, Little, Brown and Company, 2011, p. 80, 103, 176. Les principales conclusions des auteurs ont été exposées dans une série d'articles du *Washington Post*. Voir Dana PRIEST et William M. ARKIN, « A Hidden World, Growing Beyond Control », *The Washington Post*, 19 juillet 2010.

4. *2014 Report on Security Clearance Determinations*, Office of the Director of National Intelligence, avril 2015, p. 5.

par les informations divulguées en 2013 par un employé d'un sous-traitant de la NSA, Edward J. Snowden¹.

Si ces problèmes focalisent l'attention depuis 2001, ils sont en réalité nettement plus anciens. Les différentes commissions créées pour enquêter sur l'attaque surprise de Pearl Harbor avaient déjà insisté sur le cloisonnement des différents acteurs en appelant à une « intégration complète des agences de renseignement de l'Armée et de la Marine² ». L'objectif d'une communauté du renseignement intégrée, fonctionnant de manière rationnelle et cohérente, est donc une autre chimère que les gouvernements américains poursuivent depuis que le renseignement s'est affirmé comme un instrument stratégique durant la seconde guerre mondiale.

Comment expliquer que les États-Unis ne parviennent pas à atteindre ce but ? Faut-il y voir la manifestation d'une spécificité américaine ? Ce fonctionnement singulier ne serait-il pas une traduction institutionnelle de l'antagonisme pointé par Tocqueville entre les « qualités » propres à la démocratie et celles nécessaires à la conduite des affaires étrangères³ ? Assurément, des pistes de réponse sont à chercher dans les origines de la communauté du renseignement, dont les bases ont été posées entre 1945 et 1953, sous la présidence de Harry S. Truman. Cette période est en effet marquée par la création d'un poste de coordinateur des activités de renseignement gouvernementales — le DCI — en 1946, puis par l'institution de deux agences à vocation interministérielle, la CIA en 1947 et la NSA en 1952.

Le sujet de la communauté du renseignement en tant que telle occupe une place marginale dans l'abondante littérature scientifique consacrée au renseignement américain. Il a été abordé par la science politique dans une perspective fonctionnaliste qui laisse peu de place à l'évolution historique de la CR. Quant à l'historiographie, elle a, à de rares exceptions près⁴, négligé une approche globale du renseignement pour se concentrer sur les principales composantes de la CR : la CIA, puis, dans une moindre mesure, le FBI et la NSA⁵.

1. Sur l'éclairage apporté par les révélations d'Edward Snowden, voir notamment Robert O'HARROW Jr., Dana PRIEST et Marjorie CENSER, « NSA leaks put focus on intelligence apparatus's reliance on outside contractors », *The Washington Post*, 11 juin 2013 ; Barton GELLMAN et Greg MILLER, « U.S. spy network's successes, failures and objectives detailed in "black budget" summary », *The Washington Post*, 29 août 2013.

2. *Report of the Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack*, 79th Congress, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, juillet 1946, p. 253.

3. « La politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent », écrit Tocqueville dans son analyse du système politique américain. Voir Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, Paris, Gallimard, Collection « Folio » Histoire, 1986 (1835), p. 344.

4. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 (1995). Gildas LE VOGUER, *Le renseignement américain. Entre secret et transparence, 1947-2013*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

5. Cette particularité historiographique n'a pas empêché la publication d'ouvrages de grande qualité, y compris sur la question des origines de la CIA. Voir notamment David F. RUDGERS, *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University

Le cloisonnement n'est donc pas qu'une particularité du fonctionnement du renseignement américain. C'est également un trait distinctif des travaux de recherche qui lui sont consacrés.

Partant de ce constat, l'objectif de cet ouvrage est d'explorer les origines de la communauté du renseignement des États-Unis à travers une étude croisée de la genèse de deux agences à vocation interministérielle, la CIA et la NSA, combinée à un examen des structures de coordination à l'échelle gouvernementale. Réalisé à partir de sources récemment déclassifiées, ce travail vise également à replacer ces évolutions dans le contexte politique de l'après-guerre, particulièrement riche d'un point de vue extérieur mais aussi intérieur. En effet, l'importance croissante du renseignement ne peut être appréhendée à sa juste mesure sans être confrontée aux événements internationaux des débuts de la guerre froide, de l'élaboration de la stratégie de *containment* à son application balbutiante durant la guerre de Corée. D'autre part, la fondation de la communauté du renseignement ne saurait être dissociée de la réorganisation générale des moyens de sécurité et de défense amorcée en 1945 autour du concept de sécurité nationale.

Première partie

**La centralisation du renseignement
au lendemain de la guerre (1945-1947)**

L'héritage de la guerre

La conduite de la campagne du général Eisenhower et toutes les opérations dans le Pacifique sont étroitement liées, dans leur conception et leur exécution, aux informations que nous obtenons secrètement par ces codes interceptés. Ils contribuent grandement à la victoire et, de manière décisive, à la préservation de vies américaines, à la fois dans les opérations actuelles et en nous préparant à une fin anticipée de la guerre.

Général George C. MARSHALL, septembre 1944¹.

La seconde guerre mondiale a engendré de profondes mutations. Les États-Unis ne font pas exception. La société, l'économie mais aussi le fonctionnement du gouvernement et la gestion des affaires militaires ont été complètement bouleversés par un conflit sans précédent. Pour le général Dwight D. Eisenhower, les États-Unis ont connu « les plus grandes transformations », en passant « d'une faiblesse militaire presque totale à un potentiel et un rendement formidables² ». Si la guerre a métamorphosé le pays en une superpuissance politique, économique et militaire, elle a également exercé une influence considérable sur une pratique indissociable de l'histoire de la nation, également perçue comme intrinsèquement contraire à ses fondements : le renseignement.

Les États-Unis à l'avant-garde dans le domaine du renseignement

Le triomphe du SIGINT

À l'aube de l'éclatement des hostilités en Europe, l'administration Roosevelt ne disposait pas d'un appareil de renseignement digne de ce nom. Selon Dean

1. Lettre du général Marshall à Thomas E. Dewey, datée du 25 septembre 1944. Reproduite in George A. BROWNELL, *The Origin and Development of the National Security Agency*, Laguna Hills, Aegean Park Press, 1981, p. 87-89.

2. Dwight D. EISENHOWER, *Croisade en Europe. Mémoires sur la deuxième guerre mondiale*, Paris, Robert Laffont, 1949, p. 15-16.

Acheson, le système en place à la veille de la guerre était comparable à celui utilisé par John Quincy Adams et Benjamin Franklin à la fin du XVIII^e siècle. La seule différence constatée par ce « consommateur » avisé de renseignement résidait dans l'utilisation de la machine à écrire et du télégraphe¹. Pour le général George C. Marshall, les capacités américaines se limitaient à ce que pouvait apprendre un attaché militaire pendant un dîner ou autour d'une tasse de café². L'attaque surprise de l'aviation japonaise contre la base américaine de Pearl Harbor, le 7 décembre 1941, révéla le caractère particulièrement rudimentaire du système de renseignement gouvernemental. Elle confirma les doutes exprimés par Franklin Delano Roosevelt dès 1938³.

À la lumière de ces déficiences, le retournement opéré en l'espace de quatre années apparaît particulièrement spectaculaire. En effet, les historiens et les principaux acteurs de la période, civils comme militaires, s'accordent pour reconnaître l'avantage stratégique que les Alliés ont pu tirer du renseignement et, plus particulièrement, de l'interception et du décryptage des communications ennemies. Le général Marshall estimait que ces activités de renseignement électromagnétique (*signals intelligence*, SIGINT) avaient apporté une contribution décisive à la victoire et sauvé d'innombrables vies⁴. Son adjoint, le général Thomas Handy, considérait qu'il avait permis d'écourter la guerre en Europe d'au moins un an⁵. L'amiral Chester W. Nimitz, commandant des opérations navales dans le Pacifique, évalua l'apport du renseignement électromagnétique à l'équivalent d'une flotte supplémentaire⁶. Pour l'historien américain Walter Laqueur, la seconde guerre mondiale fut avant tout une « guerre du SIGINT⁷ ».

L'avènement du SIGINT pendant la guerre permit aux États-Unis de se positionner à l'avant-garde dans une des disciplines du renseignement, domaine dans lequel le pays avait accumulé un retard considérable par rapport aux États européens. L'expertise américaine dans les activités cryptologiques, qui se matérialisa entre 1941 et 1945, remontait toutefois au précédent conflit mondial. La première organisation chargée du décryptage des codes, le MI-8 (*Section Eight of Military Intelligence*), avait été créée au sein du Département de la Guerre en 1917. Sa direction était assurée par Herbert Osborne Yardley,

1. Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 157.

2. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 (1995), p. 92.

3. Suite au démantèlement en février 1938 d'un réseau d'espions allemands qui se solda par l'évasion de quatorze des dix-huit suspects, Roosevelt prit la mesure de l'inadaptation de l'appareil de renseignement et du manque de coordination des différents acteurs. Voir *ibid.*, p. 90-91.

4. Marshall détaille l'importance du SIGINT dans une lettre adressée au candidat républicain à la présidentielle, Thomas E. Dewey, datée du 25 septembre 1944. Reproduite in BROWNELL, *op. cit.*, p. 87-89.

5. *Ibid.*, p. 20.

6. James BAMFORD, *The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency*, New York, Penguin Books, 1983 (1982), p. 66.

7. Cité in Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989: The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 1.

un ancien fonctionnaire télégraphiste du Département d'État. Malgré un fonctionnement rudimentaire, ce bureau, composé de 150 employés à la fin de la guerre, donna des résultats satisfaisants, allant même jusqu'à impressionner l'état-major¹. L'arrêt des hostilités marqua un reflux de l'intérêt des militaires américains pour le SIGINT. Les civils s'en détournèrent également quelques années plus tard. Peu de temps après sa prise de fonction en mars 1929, le secrétaire d'État, Henry Stimson, fut scandalisé par la lecture de messages japonais décryptés. Estimant, selon une formule emblématique de la méfiance des élites américaines à l'égard du renseignement, que « les gentlemen ne lisent pas le courrier d'autrui² », il décida de mettre un terme à la participation de son département dans les activités cryptologiques. Le coup de grâce arriva en 1931 avec la publication des mémoires de Yardley dans lesquels ce dernier détaillait les succès de la Chambre noire américaine³. S'ensuivit une longue période de convalescence durant laquelle les militaires reprirent progressivement le contrôle du SIGINT.

En augmentant le volume de communications, l'éclatement de la guerre en Europe raviva l'intérêt du renseignement électromagnétique, d'abord pour les forces armées. En septembre 1940, les cryptanalystes de l'Armée de terre, rassemblés au sein du *Signal Intelligence Service* (SIS⁴), parvinrent à décrypter le code diplomatique « Purple » utilisé par le Japon. Signe de l'évolution des mentalités, le Département de la Guerre était dirigé, au moment de cette prouesse, par Henry Stimson, le fossoyeur de la Chambre noire onze ans plus tôt. Leurs homologues de la Marine se concentrèrent sur le SIGINT naval et réussirent à percer le code JN-25, employé par la Marine impériale japonaise. Ces deux développements liés au programme MAGIC engendrèrent un retournement de situation spectaculaire dans la guerre du Pacifique, symbolisé par la victoire de Midway le 7 juin 1942. Les cryptanalystes américains basés à Pearl Harbor purent accéder aux détails du plan de l'amiral Isoroku Yamamoto visant à prendre l'atoll de Midway. L'amiral Nimitz parvint ainsi à surprendre la flotte nipponne avec des moyens limités, précipitant une retraite qui aboutit, quelques mois plus tard, à la disparition de son charismatique commandant⁵. Grâce à l'interception de messages révélant l'itinéraire de l'amiral Yamamoto, l'*U.S. Navy* put abattre son avion le 18 avril 1943, ce qui porta un coup sévère au moral, puis à l'effort de guerre japonais⁶. Ces succès firent de l'amiral Ni-

1. BROWNELL, *op. cit.*, p. 7.

2. BAMFORD, *op. cit.*, p. 34.

3. Herbert O. YARDLEY, *The American Black Chamber*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1931.

4. Le nom de l'organisation en charge du SIGINT dans l'*U.S. Army* changea à plusieurs reprises durant la guerre. *Signal Intelligence Service* (SIS) entre 1929 et 1942, elle devint successivement, à l'été 1942, la *Signal Intelligence Service Division*, la *Signal Security Division*, la *Signal Security Branch*, puis le *Signal Security Service*, dénomination qu'elle conserva jusqu'en juillet 1943. À cette date, elle se transforma en *Signal Security Agency* (SSA), nom qu'elle garda jusqu'à la fin de la guerre. Voir BAMFORD, *op. cit.*, p. 64 et Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 16.

5. ANDREW, *op. cit.*, p. 124-125.

6. *Ibid.*, p. 138.

mitz un fervent partisan du SIGINT¹. En Europe, les services du chiffre américains bénéficièrent de l'expertise de leurs homologues britanniques, rassemblés au sein du *Government Code and Cypher School* (GC & CS), basé à Bletchley Park, à 80 km au nord de Londres. Dès 1940, le programme britannique ULTRA permit un accès presque ininterrompu aux communications allemandes. Le partenariat américano-britannique, établi progressivement entre 1941 et 1943, se révéla mutuellement bénéfique et déterminant pour l'issue du conflit sur le théâtre européen.

En outre, l'expérience du SIGINT impliqua les plus hauts responsables alliés, attestant de la dimension véritablement stratégique de cette forme de renseignement. À l'instar de Winston Churchill, le président Harry S. Truman comprit rapidement l'utilité du SIGINT. Durant la conférence de Potsdam, l'interception de communications nippones le renseigna sur les efforts du Japon pour obtenir une médiation soviétique². Truman put notamment lire le message de l'ambassadeur japonais à Moscou, Naotake Sato, dans lequel ce dernier jugeait son pays « totalement isolé » et voué à la capitulation³. Le SIGINT permit également à l'administration américaine d'obtenir l'offre de reddition du Japon et son acceptation des conditions alliées avant leur transmission officielle par le gouvernement suisse⁴. Comme l'a résumé l'historien Matthew M. Aid, les États-Unis se trouvaient, au terme du conflit, à la tête d'un empire du renseignement électromagnétique à son apogée. Les unités en charge du SIGINT rassemblaient, à la fin de la guerre, plus de 37 000 personnes opérant trente-sept postes d'écoute répartis sur l'ensemble de la planète. L'Armée de terre avait, à elle seule, décrypté 350 codes diplomatiques appartenant à soixante nations. L'appareil cryptologique américain se trouvait alors « dans une position nettement supérieure, d'un point de vue quantitatif et qualitatif » au système insuffisamment financé et composé de 300 individus au moment de l'attaque de Pearl Harbor⁵.

Une percée pour le renseignement stratégique

Contrairement à l'expertise des services du chiffre américains, dont les origines remontaient au précédent conflit mondial, les avancées dans le domaine du renseignement stratégique et humain étaient une spécificité de cette guerre. Avant 1939, les États-Unis ne disposaient d'aucun système de renseignement visant à informer les principaux dirigeants du pays. La situation changea sous l'impulsion de William J. Donovan, un avocat d'affaires républicain. Après avoir servi dans la Garde nationale lors la première guerre mondiale, durant laquelle sa combativité lui avait valu le surnom de « Wild Bill », Donovan s'était lancé dans la politique avec l'espoir secret de devenir le premier pré-

1. JOHNSON, *op. cit.*, p. 2.

2. David McCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 413.

3. ANDREW, *op. cit.*, p. 152-153.

4. *Ibid.*, p. 154-155.

5. Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 8.

sident catholique¹. En 1924, il avait intégré l'administration du président républicain Calvin Coolidge en tant qu'assistant de l'*Attorney General*, Harlan Stone. Un temps pressenti pour prendre la tête du Département de la Justice, il avait décidé de quitter Washington, déçu par l'absence de perspective au sein du cabinet du président Herbert Hoover.

Malgré une défaite face à un protégé de FDR lors de l'élection au poste de gouverneur de l'État de New York en 1932, Wild Bill s'était rapproché de celui qu'il avait qualifié durant la campagne de « charlatan » de Hyde Park². Malgré leur passage à l'université de Columbia, Roosevelt et Donovan ne s'étaient pas fréquentés. Comme l'a observé le biographe de ce dernier, le patricien new-yorkais et le descendant d'immigrés irlandais n'avaient « absolument rien en commun³ ». La dégradation de la situation en Europe devint toutefois un sujet de préoccupation pour les deux hommes. Les fréquents voyages de Donovan sur le Vieux Continent lui avaient permis de tisser un réseau d'informateurs en Allemagne ou encore de rencontrer Benito Mussolini et de passer en revue les troupes italiennes en Éthiopie. L'avocat républicain commença alors à transmettre des notes au président démocrate⁴. Avec l'éclatement des hostilités en Europe, FDR entreprit d'intégrer des républicains à son administration afin de pouvoir bénéficier d'un soutien bipartisan dans l'optique d'une éventuelle participation américaine au conflit armé. Il nomma le républicain Frank Knox, directeur du *Chicago Daily News*, au poste de secrétaire à la Marine. Un temps pressenti pour le poste de secrétaire à la Guerre, Donovan intégra finalement l'administration Roosevelt en tant qu'émissaire de son ami Knox. Il se rendit en juillet 1940 au Royaume-Uni pour évaluer la capacité britannique à résister à une éventuelle invasion allemande. Représentant officieux du président, il reçut un accueil digne d'un chef d'État, qui témoignait de l'influence qui lui était prêtée à Washington. Il rencontra le roi George VI, le nouveau Premier ministre, Winston Churchill, et de nombreux ministres. Il fut sensibilisé aux enjeux du renseignement par le patron du renseignement extérieur, le colonel Stewart Menzies, et par le directeur du renseignement naval, le contre-amiral John Godfrey⁵. Après une seconde visite européenne en décembre 1940, Donovan tenta d'attirer l'attention de Knox et Roosevelt sur l'importance du renseignement et le retard américain dans ce domaine. La force de persuasion de l'avocat new-yorkais poussa FDR à officialiser son rôle en le nommant, le 11 juillet 1941, *Coordinator of Information* (COI⁶).

En confiant au COI le soin de collecter et d'analyser les informations liées à la sécurité du pays avant de les diffuser aux principaux responsables

1. Douglas WALLER, *Wild Bill Donovan: The Spymaster Who Created the OSS and Modern American Espionage*, New York, Free Press, 2011, p. 42.

2. *Ibid.*, p. 44.

3. *Ibid.*, p. 14.

4. *Ibid.*, p. 52-55.

5. Thomas F. TROY, *Donovan and the CIA: A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981 (1975), p. 32.

6. Voir la lettre présidentielle intitulée « *Designating a Coordinator of Information* » datée du 11 juillet 1941. Reproduite in *ibid.*, p. 423.

gouvernementaux, le président Roosevelt démontra la dimension stratégique à laquelle le renseignement pouvait désormais prétendre. Trop tardif, cet effort de centralisation ne permit pas de prévenir l'attaque de Pearl Harbor du 7 décembre 1941. Néanmoins, FDR remercia à cette occasion Donovan de l'avoir sensibilisé à la question du renseignement¹. L'entrée en guerre américaine accrut de façon considérable les besoins gouvernementaux en matière d'information et nécessita donc une réorganisation. Sous l'impulsion du nouveau Comité des chefs d'état-major² (*Joint Chiefs of Staff*, JCS), qui cherchait à limiter l'influence des civils sur les opérations militaires, le président prit un décret militaire (*Military Order*) pour remplacer le COI par l'*Office of Strategic Services* (OSS). Donovan resta à la tête de cette nouvelle structure mais retrouva son grade de colonel. Créé le 13 juin 1942, l'OSS était en effet une organisation au statut militaire, indépendante des départements de la Guerre et de la Marine mais opérant sous l'autorité du JCS. En plus des missions de collecte et d'analyse du renseignement, l'OSS avait la responsabilité de planifier et de mener des opérations clandestines³. Une des particularités de l'OSS résidait dans le caractère novateur de son organisation. Donovan, qui fut rapidement promu général, intégra des universitaires et des diplomates au sein du bureau en charge de l'analyse. Digne des plus grandes universités du pays, la section « *Research and Analysis* » (R & A) était dirigée par l'historien de Harvard, William Langer. Forte de près de deux mille personnes, elle rassemblait d'éminents chercheurs, aux sensibilités politiques variées, comme Arthur Schlesinger, Walt Rostow, Ralph Bunche et Herbert Marcuse⁴. Le recours à ces économistes, historiens, sociologues, géographes, anthropologues ou encore philosophes, pour participer, officiellement, à l'analyse des affaires internationales effectuée par un État est une contribution majeure de l'OSS à la pratique du renseignement⁵. Malgré leurs qualités intellectuelles, l'influence des hommes de Donovan sur la politique américaine s'avéra inégale. D'une part, la réorganisation de l'administration Roosevelt éloigna l'ancien COI du président avec lequel il était jusqu'alors en contact direct. De l'autre, les analystes de l'OSS furent privés d'accès à la meilleure source d'information pendant la guerre, le SIGINT, ce qui réduisit considérablement la portée de leurs

1. *Ibid.*, p. 116.

2. Le JCS fut créé en février 1942 afin de favoriser la coopération militaire entre Washington et Londres, symbolisée par la création d'un Comité mixte des chefs d'état-major (*Combined Chiefs of Staff*). Le JCS rassemblait le chef d'état-major de l'Armée de terre, le chef des opérations navales, le commandant des forces aériennes et le chef d'état-major particulier du président. Dépourvu de statut officiel pendant la guerre, le JCS fut institutionnalisé dans le cadre du *National Security Act* de 1947. Voir Brian WADDELL, *Toward the National Security State: Civil-Military Relations During World War II*, Westport, Praeger Security International, 2008, p. 75-78.

3. Voir le décret présidentiel intitulé « *Military Order of June 13, 1942: Office of Strategic Services* » reproduit in TROY, *op. cit.*, p. 427.

4. ANDREW, *op. cit.*, p. 133. Richard Harris SMITH, *OSS: The Secret History of America's First Central Intelligence Agency*, Guilford, Lyons Press, 2005 (1972), p. 11-12.

5. Sur la contribution des économistes aux analyses de l'OSS, voir Mark GUGLIELMO, « The Contribution of Economists to Military Intelligence during World War II », *The Journal of Economic History*, vol. 68, n° 1, mars 2008, p. 109-150.

travaux¹. En dépit de ces obstacles, révélateurs de l'inquiétude suscitée par l'ambition et l'activisme de Donovan à Washington, l'OSS prit part à quelques succès comme l'opération TORCH, le débarquement allié en Afrique du nord². Le succès de cette opération, que FDR suivit de très près, permit à l'OSS de se forger une réputation à Washington. Selon l'historien britannique Christopher Andrew, l'organisation du général Donovan démontra « au président et au haut commandement que les actions clandestines et la collecte de renseignement avaient un rôle dans les opérations militaires³ ».

Une activité génératrice de rivalités

Donovan cristallise l'hostilité des militaires et des civils

Le bilan mitigé de Donovan à la tête de l'OSS était révélateur des rivalités qui avaient agité les différents acteurs du renseignement américain durant la guerre. L'existence d'une structure civile de renseignement (le COI), sous l'autorité directe de la Maison-Blanche, avait suscité un certain émoi au sein de l'administration Roosevelt. Avec la formation du Comité des chefs d'état-major (JCS) en février 1942, les militaires avaient obtenu un outil leur permettant d'endiguer l'influence de l'avocat new-yorkais. Le JCS entreprit donc de placer Donovan sous sa tutelle, ce qu'il obtint sans difficulté avec la création de l'OSS. L'ancien camarade de promotion de FDR à Columbia se trouva alors privé d'un accès direct à la Maison-Blanche. Dans le cadre de l'opération TORCH, le général Eisenhower œuvra pour placer le bouillonnant patron de l'OSS sous son autorité. Toutes les activités de Donovan en Europe et en Afrique du Nord furent alors soumises « à la supervision et à la direction du général Eisenhower⁴ ».

Le JCS parvint également à exclure l'organisation de Donovan de l'ensemble des activités cryptologiques par le biais d'une instruction présidentielle du 8 juillet 1942. Ce texte encadrait également la participation du FBI (*Federal Bureau of Investigation*) dans les activités SIGINT, ce qui démontrait que Wild Bill n'était pas l'unique cible des militaires⁵. Les responsables des forces armées estimaient que l'OSS n'était pas suffisamment sûr pour partager avec ses personnels le secret le mieux gardé de la guerre. Le caractère hétéroclite de l'équipe de Donovan était en effet une source d'inquiétude à Washington. Dans son histoire de l'OSS, Richard Harris Smith souligne que « des conservateurs dévoués et des fervents communistes partageaient le même toit qu'un ensemble de démocrates partisans du New Deal et de républicains tendance

1. ANDREW, *op. cit.*, p. 133.

2. Sur la participation de l'OSS à l'opération TORCH, voir David A. WALKER, « OSS and Operation Torch », *Journal of Contemporary History*, vol. 22, n° 4, octobre 1987, p. 667-679.

3. ANDREW, *op. cit.*, p. 134.

4. Stephen E. AMBROSE, *Ike's Spies : Eisenhower and the Espionage Establishment*, New York, Anchor Books, 2012 (1981), p. 16-17.

5. BURNS, *op. cit.*, p. 12.

Willkie¹ », en référence au candidat républicain à l'élection présidentielle de 1940 qui avait prôné une politique étrangère isolationniste. Cette hostilité perdura tout au long du conflit, comme en atteste un rapport du conseiller militaire de FDR, le colonel Richard Park, transmis au président Truman à la fin du mois d'avril 1945 :

Une organisation défailante, un déficit de formation et la sélection de nombreux personnels incompetents ont engendré des activités généralement mal conçues [...] dont le résultat a embarrassé le Département d'État et interféré avec d'autres agences de renseignement de ce gouvernement. [...] Si l'OSS est l'objet d'une enquête après la guerre, elle apparaîtra assurément comme l'agence la plus coûteuse et la moins efficace du gouvernement².

Ces rivalités institutionnelles pouvaient également, dans certains cas, prendre une connotation personnelle. L'inimitié existant entre Donovan et le général Douglas MacArthur, commandant des forces alliées dans le Pacifique sud-ouest, priva l'OSS d'un accès à cette zone. D'après Douglas Waller, les hommes de l'ancien COI attribuaient cette exclusion au ressentiment cultivé par MacArthur à propos de la *Medal of Honor* — la plus haute distinction militaire des États-Unis — obtenue par Donovan durant la Grande Guerre, où les deux hommes avaient servi au sein de la 42^e division d'infanterie de l'*U.S. Army*³. Quelle qu'en fût la raison réelle, l'OSS resta à l'écart des opérations en Asie, à l'exception de quelques missions mineures en Chine et en Birmanie.

Mais l'ennemi le plus redoutable de Donovan était assurément le patron du FBI, John Edgar Hoover. Les deux hommes s'étaient connus à l'occasion du passage de Wild Bill au Département de la Justice, l'autorité de tutelle du FBI, entre 1924 et 1929. Méfiant à l'égard du jeune Hoover, l'*Attorney General*, Harlan Stone, avait chargé Donovan de surveiller le directeur par intérim du *Bureau of Investigation*, dénomination officielle du FBI avant 1935. De cette coopération mouvementée, au cours de laquelle Donovan annula plusieurs décisions prises par Hoover, naquit une franche animosité qui incita chacun des deux juristes à établir — et alimenter — un dossier sur son rival⁴. Par ailleurs, l'ascension de Donovan au sein de l'administration Roosevelt au début des années 1940 coïncida avec la fin des espoirs de Hoover de voir le FBI jouer un rôle majeur dans une éventuelle réorganisation du renseignement dictée par la perspective d'une entrée en guerre américaine. Cela nourrit le ressentiment de Hoover face à celui qu'il considérait comme un dilettante doublé d'un mauvais administrateur⁵. Pour l'historien britannique Rhodri Jeffreys-Jones, Hoover trouvait ainsi en Donovan un adversaire bureaucratique à sa mesure qui serait pendant la guerre « son ennemi juré dans le monde du renseignement⁶ ».

1. SMITH, *op. cit.*, p. 8.

2. Cité in ANDREW, *op. cit.*, p. 156.

3. De leur expérience commune en France durant l'offensive Meuse-Argonne, Donovan garda de MacArthur le souvenir d'un tacticien timide. Voir WALLER, *op. cit.*, p. 24, 232.

4. *Ibid.*, p. 40.

5. *Ibid.*, p. 40.

6. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The FBI: A History*, New Haven, Yale University Press, 2007, p. 109.

Le patron du FBI, qui avait depuis juin 1940 la responsabilité des activités de renseignement en Amérique latine, défendit farouchement la position de son organisation face aux velléités de Donovan¹. Parallèlement, Hoover chercha à discréditer l'OSS qu'il considérait comme un groupe d'amateurs aux sensibilités politiques parfois douteuses. Plusieurs articles faisant état de la présence d'espions étrangers aux côtés de Donovan furent publiés par des journalistes proches de Hoover². La haine et les coups bas du patron du Bureau envers Donovan se poursuivirent au-delà de la guerre, jusqu'à la mort de ce dernier en 1959³. En définitive, force est de reconnaître que ces deux administrateurs hors pair se sont neutralisés. Hoover, grâce à son importante capacité de nuisance dans la presse, est parvenu à limiter l'influence de Donovan au sein de l'administration pendant la guerre. Réciproquement, l'ascension du combatif patron de l'OSS a, de fait, facilité la marginalisation du FBI dans le domaine du renseignement extérieur. On peut voir dans cette forme d'autorégulation l'expression de l'habileté de FDR qui avait pour habitude, comme l'a signalé Warren Kimball, de mettre en compétition des responsables ou des agences en leur confiant la même tâche, ce qui renforçait, *in fine*, son autorité personnelle⁴. Arthur Schlesinger a décrit ce mode de fonctionnement vieux comme le monde qui consiste à diviser pour mieux régner :

Sa méthode favorite consistait à attribuer des pouvoirs incomplets, des degrés d'autorité incertains, des lettres de mission se chevauchant. L'application de cette théorie concurrentielle à l'administration engendrait souvent de la confusion et de l'exaspération au niveau opérationnel. Mais aucun autre procédé n'offrait au président un moyen aussi efficace de conserver le pouvoir décisionnel au sein d'une vaste bureaucratie composée d'hommes ambitieux et désireux d'exercer des responsabilités⁵.

Les missions d'espionnage confiées par Roosevelt à Vincent Astor et John Franklin Carter confirmaient cette tendance à la manipulation⁶. Avec une habileté remarquable, celui qui aimait à se comparer à un « jongleur », dont « [l]a main droite ignore toujours ce que fait [l]a gauche⁷ », parvint ainsi à juguler les ambitions des deux redoutables juristes.

1. *Ibid.*, p. 114-115.

2. WALLER, *op. cit.*, p. 76.

3. Craignant que le mort de Donovan, victime d'une embolie pulmonaire, ne fût l'occasion de présenter l'OSS et la CIA sous un jour favorable, Hoover propagea la rumeur selon laquelle la syphilis avait emporté l'ancien patron de l'OSS. Voir WALLER, *op. cit.*, p. 383-384.

4. Warren F. KIMBALL, *The Juggler: Franklin Roosevelt as Wartime Statesman*, Princeton, Princeton University Press, 1994 (1991), p. 4.

5. Cité in Robert DALLEK, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1995 (1979), p. 29.

6. L'homme d'affaires et philanthrope Vincent Astor avait mis en place un réseau d'espions surnommé « *The Room* » à la fin des années 1920. Il devint un ami proche de FDR durant sa présidence et alimenta le Bureau ovale en informations, provenant de ses contacts et de ses nombreux voyages. Le journaliste John « Jay » Franklin Carter transmit dans un premier temps à Roosevelt des informations confidentielles sur son administration. Pendant la guerre, il dirigea une petite unité de renseignement située à la Maison-Blanche qui ne s'illustra pas par la fiabilité de sa production.

7. Cité in KIMBALL, *op. cit.*, p. 7.

Importance des rivalités interarmées dans le SIGINT

La question de la coopération avec le Royaume-Uni dans l'interception et le décryptage des communications révéla l'ampleur des rivalités au sein des services du chiffre américains. Parallèlement au rapprochement entre Donovan et les services de renseignement de Sa Majesté à la fin de l'année 1940, le GC & CS fut sollicité par les Américains dans l'optique d'une collaboration. Ces tentatives se heurtèrent dans un premier temps aux réserves des Britanniques à propos des lacunes des Américains en matière de sécurité. Ces derniers n'avaient-ils pas dépêché à Londres, durant la précédente guerre, un certain « colonel Yardley » qui s'était, par la suite, aventuré à « raconter l'histoire de cette coopération dans un livre¹ » ? Malgré ce rappel opportun du patron du GC & CS, Alastair Denniston, la dégradation de la situation en Europe poussa le gouvernement britannique à revoir sa position. La capacité du GC & CS de lire les messages allemands codés grâce à la machine Enigma fut révélée aux cryptanalystes américains en mars 1941. Néanmoins, les résultats ne furent partagés qu'après l'entrée en guerre des États-Unis, en décembre. Le général Eisenhower fut personnellement informé de l'existence du programme ULTRA par Churchill en juin 1942². En septembre, le GC & CS conclut avec la Marine américaine un accord prévoyant une « collaboration totale » sur les communications navales allemandes³. À ce stade du conflit, l'*U.S. Navy* avait atteint un niveau de coopération plus important avec les Britanniques qu'avec l'*U.S. Army*. Révélatrice d'un déficit criant de confiance au sein des forces armées des États-Unis, cette situation s'expliquait par les rivalités institutionnelles entre l'Armée de terre et la Marine qui, dans le domaine du SIGINT, pouvait confiner à une certaine hostilité. Au-delà des doutes des marins sur le laxisme des soldats en matière de sécurité, cette animosité trahissait, selon les observations d'un responsable britannique, « un antagonisme envers les Juifs répandu dans l'*U.S. Navy* », ce qui désignait implicitement les principaux cryptanalystes de l'*Army* comme William Friedman, Abraham Sinkov, Leo Rosen ou encore Solomon Kullback⁴.

L'Armée de terre américaine rattrapa son retard le 17 mai 1943 en signant, avec le GC & CS, l'accord « BRUSA » (*Britain-USA*). Déclassifié dans sa totalité en 2010, ce document prévoyait le « partage complet de toutes les informations concernant la détection, l'identification et l'interception de signaux » émis par les puissances de l'Axe mais également du résultat de leur décryptage. Les clauses suivantes définissaient les conditions d'un partage du travail selon lequel la « responsabilité principale » des Américains concernerait les

1. Stephen BUDIANSKI, « The Difficult Beginnings of US-British Codebreaking Cooperation », in David STAFFORD et Rhodri JEFFREYS-JONES (éd.), *American-British-Canadian Intelligence Relations 1939-2000*, Ilford, Frank Cass Publishers, 2000, p. 50-51.

2. Cette rencontre est évoquée in AMBROSE, *Ike's Spies : Eisenhower and the Espionage Establishment*, op. cit., p. 3-14.

3. BUDIANSKI, op. cit., p. 61.

4. *Ibid.*, p. 62. Sur la question de l'antisémitisme au sein de la Marine américaine, voir notamment H. Michael GELFAND, *Sea Change at Annapolis: The United States Naval Academy, 1949-2000*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2006, p. 48-50.

codes militaires et aériens du Japon. Le GC & CS aurait, quant à lui, comme cible prioritaire les codes militaires et aériens de l'Allemagne et de l'Italie¹. Une fois encore, il est important de noter que ce pacte ne concernait qu'une partie de l'appareil cryptologique américain, la Marine n'y ayant pas été associée. Les rivalités interarmées ne se sont pas arrêtées à ce stade car l'*U.S. Navy* a notamment insisté auprès du GC & CS pour qu'il s'engage à ne pas partager de renseignement naval avec l'*Army*. Particulièrement entreprenante, la Marine était également parvenue à imposer un règlement interdisant aux personnels de l'Armée de terre l'accès à la section de Bletchley Park où se déroulait l'exploitation d'Enigma à des fins navales².

L'émergence du concept de centralisation

Débat sur la place du renseignement après-guerre

En 1929, John A. Gade, ancien attaché naval et employé du Département d'État, avait suggéré la création d'une « sorte d'agence centrale de renseignement, sous l'autorité directe de M. Hoover », en référence au chef de l'exécutif de l'époque. Malgré son caractère novateur, l'idée de centraliser le renseignement stratégique ne dépassa pas les bureaux des services de renseignement militaires, qui la jugèrent difficile à mettre en pratique. Ainsi les États-Unis conservèrent-ils leur système décentralisé³. Quinze ans plus tard, c'est de la Maison-Blanche que fut lancé le débat sur la place du renseignement après la guerre. En septembre 1944, une lettre présidentielle demanda au directeur du Bureau du Budget, Harold Smith, de réfléchir au « démantèlement des agences de guerre », à la réduction des effectifs et à « l'adaptation de la structure administrative aux besoins de la paix ». Smith transmit cette missive à Donovan en lui demandant de fournir sous trente jours sa position et d'éventuels plans de reconversion⁴. Le patron de l'OSS profita de cette opportunité pour plaider en faveur de la pérennisation de son organisation par le biais d'une campagne de *lobbying* ciblant des proches conseillers de FDR comme Harry Hopkins et Sam Rosenman⁵.

Le 18 novembre 1944, Donovan adressa au président son plan pour l'avenir du renseignement⁶. Afin d'établir un rapport de force au sein de l'admi-

1. *Agreement between British Government Code and Cipher School and U.S. War Department*, daté du 17 mai 1943. National Security Agency, collection *UKUSA Agreement Release, 1940-1956* (désormais NSA, UKUSA), en ligne : https://www.nsa.gov/news-features/decclassified-documents/ukusa/as-sets/files/early_papers_1940-1944.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

2. BUDIANSKI, *op. cit.*, p. 67-68.

3. TROY, *op. cit.*, p. 3-5. Sur John Gade, voir Patrick DEVENNY, « Captain John A. Gade, U.S. Navy : An Early Advocate of Central Intelligence », *Studies in Intelligence*, vol. 56, n° 3, septembre 2012, p. 21-30.

4. TROY, *op. cit.*, p. 219-220.

5. *Ibid.*, p. 221-222.

6. Mémorandum de Donovan au président Roosevelt daté du 18 novembre 1944. Reproduit in *ibid.*, p. 445-446.

nistration, il envoya sa réponse à la sollicitation présidentielle à onze hauts responsables des départements d'État, de la Guerre et de la Marine¹. Dans ce qui s'apparentait à un défi adressé aux militaires, il insistait sur la nécessité de replacer le « contrôle du renseignement » sous la responsabilité du président. Une amélioration de la « coordination au niveau stratégique » permettrait de remédier à « la confusion actuelle qui engendre du gaspillage et des doublons inutiles ». Anticipant la démobilisation à venir et l'accent qui serait mis sur la dimension budgétaire, le patron de l'OSS mettait également en exergue les « économies substantielles » que sa proposition permettrait de réaliser.

Le système esquissé dans ce « plan Donovan » s'articulait autour de la création d'un service de renseignement centralisé sous l'autorité directe du président. Son directeur, nommé par le chef de l'exécutif, aurait un pouvoir de coordination sur l'ensemble des agences gouvernementales de renseignement. Il pourrait leur imposer des orientations et leur demander de lui détacher des personnels. Les missions de cette nouvelle agence couvriraient l'ensemble du cycle du renseignement, de la collecte à la diffusion de synthèses au sein du gouvernement. Elles ne se concentreraient toutefois que sur le renseignement stratégique, susceptible d'influer sur la sécurité nationale et les intérêts vitaux. Le renseignement opérationnel resterait du ressort des départements. Dans son mémorandum, Donovan ajoutait que cette agence disposerait d'un budget indépendant, mais n'aurait pas de pouvoir de police. Son directeur serait assisté par un conseil consultatif composé des secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine, ainsi que d'autres membres désignés par le président.

Avec cette proposition, qui décrivait en réalité le rôle envisagé pour l'OSS après la guerre, Donovan s'inspirait de son expérience de COI. Il souhaitait recréer un lien direct avec la Maison-Blanche dont il avait été privé à la suite du placement de l'OSS sous la tutelle du Comité des chefs d'état-major. Toutefois, le plan Donovan allait plus loin puisqu'il confiait au directeur de cette nouvelle agence des pouvoirs surpassant ceux du COI ou du chef de l'OSS. Il prévoyait en effet un budget propre à ce service de renseignement centralisé, garantissant l'indépendance de son directeur par rapport aux départements. Ces derniers se trouvaient même clairement en situation d'infériorité. Ils ne disposaient que d'un rôle consultatif sur la politique de renseignement stratégique alors que cette nouvelle structure avait la capacité d'exercer une autorité sur la politique des agences gouvernementales et leurs personnels. Avec cette proposition à l'envergure inédite, Wild Bill démontrait une fois encore l'étendue de l'audace qui avait fait sa réputation. De toute évidence, Donovan espérait obtenir le même succès que lors des épisodes COI et OSS. Ce faisant, il pourrait éviter un débat potentiellement dangereux pour ses desseins car la situation de l'automne 1944 n'était plus la même que quatre ans plus tôt. Le personnage et les ambitions de Donovan n'étaient ignorés de personne à Washington. Il n'était plus le mystérieux émissaire secret de FDR qui avait

1. Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 28.

intrigué la presse à l'été 1940¹. Les bras de fer engagés avec le JCS ou le FBI avaient permis à l'avocat new-yorkais de s'affirmer en tant qu'administrateur de premier ordre. Ce dernier n'en était toutefois pas sorti indemne. Ses adversaires étaient devenus des ennemis. Son image avait été attaquée dans la presse et au sein de l'administration. Tout ceci avait réduit son accès au Bureau ovale.

Dans ces circonstances, FDR transmet prudemment le plan Donovan à l'amiral William D. Leahy, son chef d'état-major particulier, également membre du JCS. Le fruit des réflexions du patron de l'OSS transita donc par le JCS et par un sous-comité en charge du renseignement. Le plan du patron de l'OSS fut alors qualifié de « peu judicieux et dangereux » car le directeur de la nouvelle structure disposerait d'un pouvoir de coordination et de contrôle sur toutes les agences de renseignement sans avoir à rendre de comptes aux chefs de leurs départements de tutelle². Il est intéressant d'observer qu'au sein de ce concert de critiques, l'Armée de terre — à laquelle appartenait le général Donovan — se montra la plus virulente. Son directeur du renseignement, le général Clayton Bissell, compara le système proposé par Donovan à une menace pour la démocratie. D'après Bissell, qui admettait néanmoins la nécessité de renforcer la centralisation du renseignement, le problème principal concernait les pouvoirs excessifs du directeur :

Une telle concentration du pouvoir n'est pas dans l'intérêt d'un gouvernement démocratique. Je pense que c'est dans l'intérêt d'une dictature. Il me semble que ce serait excellent pour l'Allemagne. Mais je ne considère pas que cela convienne aux institutions démocratiques de ce pays où nous fonctionnons selon un système de contrôles et de contrepoids³.

Les références à l'Allemagne n'étaient pas inhabituelles dans les discussions entre responsables américains du renseignement. Dans le cas du plan Donovan, elles annonçaient une vague d'attaques qui allaient entraver l'ensemble du processus de centralisation du renseignement. Au-delà des critiques, l'initiative du patron de l'OSS incita ses opposants militaires à s'entendre sur une proposition alternative, transmise au Comité des chefs d'état-major le 1^{er} janvier 1945. Pour les responsables du renseignement militaire, le projet de Donovan violait « l'intégrité de la chaîne de commandement » car il donnait au directeur de la nouvelle agence des pouvoirs sur les agences départementales. Aussi envisagèrent-ils une « contre-proposition constructive » articulée autour de la création d'une instance de coordination interministérielle et d'une agence de renseignement centrale. Composée des trois secrétaires (État, Guerre, Marine) et d'un représentant du JCS, la *National Intelligence Authority* (NIA) aurait la responsabilité de planifier et coordonner l'ensemble des activités de renseignement du gouvernement. Subordonnée à la NIA, la *Central*

1. Suite au premier voyage de Donovan à Londres en juillet 1940, la presse avait décrit ce dernier comme un « homme mystérieux », l'« émissaire secret » ou encore le « confident » de FDR. Voir TROY, *op. cit.*, p. 34.

2. David F. RUDGERS, *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 22.

3. Cité in TROY, *op. cit.*, p. 245.

Intelligence Agency (CIA) serait chargée d'analyser et diffuser le renseignement stratégique. Elle pourrait également se voir confier d'autres activités liées au renseignement. Son directeur serait nommé par le président sur proposition de la NIA. Cette dernière disposerait d'un budget indépendant lui servant notamment à financer la CIA¹. Ce consensus s'apparentait à une alternative solide et crédible au plan Donovan. Il démontrait qu'en dépit de leur hostilité à Wild Bill et ses projets, les militaires avaient dû se rallier à sa conception en acceptant un certain niveau de centralisation.

Entrée du renseignement dans le débat public

L'évolution significative suggérée par cette contre-proposition militaire se heurta toutefois aux remous provoqués par l'ambitieux plan Donovan. Le 9 février 1945, le journaliste Walter Trohan signa un article publié dans le *Chicago Tribune* et dans les autres titres du groupe de presse McCormick-Patterson, réputé pour son isolationnisme et son opposition farouche à FDR. L'auteur y présentait dans son intégralité le plan élaboré par le patron de l'OSS en novembre. Il dénonçait la création imminente d'un service de renseignement tout-puissant qui supplanterait les agences fédérales et pourrait s'immiscer dans la vie des citoyens américains. Pour Trohan, le directeur de cette structure serait en mesure de « déterminer la politique étrangère américaine en occultant ou déformant certaines informations ». Le lendemain, le *Chicago Tribune* continua l'offensive en évoquant la perspective d'un « État policier » dans un éditorial. De son côté, Trohan relayait les inquiétudes de certains parlementaires face au spectre d'une « super Gestapo ». Il cita par exemple le représentant républicain du Michigan, Clare Hoffman, qui fustigeait un projet dans « la droite ligne de Hitler ». Enfin, dans une troisième salve, le correspondant à la Maison-Blanche du groupe McCormick-Patterson souligna la mobilisation de l'Armée de terre et de la Marine pour contrôler les moyens de renseignement².

Des points de vue plus mesurés firent leur apparition dans des journaux moins hostiles à Roosevelt et à son administration. Le *New York Herald Tribune* mit en avant la vocation informative du projet de Donovan, destiné à permettre au président de mieux connaître les menaces pesant sur les États-Unis. À propos des charges portant sur une « Gestapo » inféodée à FDR et au Parti démocrate, le quotidien précisa que ce projet n'était pas entre les mains de proches du président mais du « général Donovan » dont la sensibilité républicaine était de notoriété publique. Pour le *New York Times*, qui citait des sources dans les « milieux informés », les comparaisons avec la Gestapo étaient sans fondement alors que la création d'une agence chargée de l'analyse était vitale pour le pays³. D'après le biographe de Donovan, ce dernier, en fin connaisseur des méthodes de subversion et de propagande, n'était pas étranger à cette riposte⁴. Néanmoins, l'impact des accusations portées par Trohan

1. RUDGERS, *op. cit.*, p. 24-25.

2. TROY, *op. cit.*, p. 255-256.

3. RUDGERS, *op. cit.*, p. 27.

4. WALLER, *op. cit.*, p. 309.

fut dévastateur pour le patron de l'OSS, ses projets et, plus largement, pour la réorganisation des moyens de renseignement du gouvernement américain. L'image de la création d'une Gestapo était en effet trop puissante pour un pays aussi attaché aux libertés individuelles et dont les élites avaient pendant longtemps observé cette pratique héritée de l'ancien monde avec beaucoup de méfiance. Le lendemain de la publication du premier article de Trohan, le président demanda à Donovan de glisser son projet « sous le tapis » en attendant une accalmie¹. Les chefs militaires partageaient cette analyse. Agacé par cette publicité induite, le général Marshall recommanda au JCS de reporter toute action à propos de leur contre-proposition, connue au sein de l'état-major sous la dénomination JCS 1181/1 :

Dans des circonstances normales, JCS 1181/1 aurait eu le mérite de permettre l'établissement d'une agence centrale de renseignement. Les divergences d'opinions, la publicité négative, l'opposition et la dérision, l'instillation de considérations politiques, les accusations de « Gestapo » et de « super agence d'espionnage » rendent, à ce stade, toute action inopportune et indésirable².

Efforts d'intégration du SIGINT chez les militaires

Création d'un forum interarmées consacré au SIGINT

Le souvenir des restrictions budgétaires et de leurs effets sur les activités de renseignement électromagnétique au sortir de la Grande Guerre demeurait vivace au sein des forces armées. C'est pourquoi l'Armée de terre et la Marine s'étaient accordées, en mai 1944, sur la création d'un organe informel de coordination : l'*Army-Navy Communications Intelligence Coordinating Committee* (ANCICC). Malgré une autorité restreinte et une pérennité incertaine, l'ANCICC était le premier forum interarmées consacré spécifiquement à la gestion du SIGINT³. La fin du conflit se précisant, la question de l'avenir de ce comité se posa aux principaux chefs militaires. En février 1945, l'amiral Ernest J. King, chef des opérations navales, suggéra de renforcer ce mécanisme de coordination en créant l'*Army-Navy Communications Intelligence Board* (ANCIB) qui réunirait les principaux responsables militaires du renseignement électromagnétique⁴. L'intérêt d'une telle structure pour la coopération avec le GC & CS britannique apparaissait comme une des principales motivations de l'*U.S. Navy*, soucieuse d'empêcher les services de Sa Majesté de profiter du manque d'unité de leurs homologues américains en jouant « un service contre

1. RUDGERS, *op. cit.*, p. 29.

2. Extrait d'un mémorandum du général Marshall au JCS daté du 22 février 1945, cité in *ibid.*, p. 29.

3. BURNS, *op. cit.*, p. 19.

4. Mémorandum de l'amiral King au général Marshall daté du 14 février 1945. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document III. Accessible sur abonnement à partir de l'adresse suivante : [www.proquest.com/products-services/databases/dnsa.html].

l'autre¹ ». La proposition de l'amiral King fut accueillie favorablement par son homologue chef d'état-major de l'Armée de terre, le général Marshall. L'ANCIB fut établi en mars².

En outre, il fut décidé que l'ANCIB ne serait pas rattaché au Comité des chefs d'état-major. Rassemblant les responsables du chiffre des deux armées, ce forum dépendrait uniquement du chef d'état-major de l'Armée de terre et du chef des opérations navales de la Marine, permettant un meilleur contrôle de la diffusion du renseignement. Enfin, l'ANCICC deviendrait un groupe de travail de l'ANCIB. Dans la continuité du rapprochement amorcé en 1944, l'accord entre Marshall et King constitue une étape déterminante en institutionnalisant la coopération entre l'*Army* et la *Navy* dans le domaine du SIGINT. Il offrait aux militaires un outil permettant de coordonner leurs efforts vis-à-vis des alliés et des cibles du gouvernement, mais également face à d'autres acteurs bureaucratiques comme le Département d'État, l'OSS ou le FBI. À l'extérieur, il était de nature à renforcer l'efficacité des cryptanalystes américains. À l'intérieur, il entérinait la domination des forces armées sur le renseignement électromagnétique et leur donnait les moyens de la préserver.

Compte tenu de la vocation de l'ANCIB, la question du partage d'information avec les Britanniques devint, assez logiquement, un des principaux thèmes de débat de ce nouveau forum. Le rapprochement esquissé par le général Marshall et l'amiral King se heurta toutefois aux conséquences de l'autonomie qui avait caractérisé les relations de l'*U.S. Army* et de l'*U.S. Navy* avec le GC & CS. L'accord conclu par la Marine avec les Britanniques en septembre 1942 était informel et limité alors que celui de l'Armée de terre, établi en mai 1943, était mieux encadré et plus large. Ces disparités engendrèrent des attitudes différentes, la *Navy* se montrant beaucoup plus réticente au sujet du partage de renseignement électromagnétique avec les services de Sa Majesté³.

Émergence d'un consensus sur le ciblage de l'Union soviétique

La perspective de la fin de la guerre avec l'Allemagne et le Japon accrut l'intérêt de l'Union soviétique du point de vue du renseignement. D'une part, les interrogations se renforçaient sur les intentions réelles de Staline. De l'autre, la capitulation de l'Allemagne avait, en matière de SIGINT, tari une source de travail et d'information majeure pour les Alliés. Il convient d'ailleurs de préciser que les services du chiffre américains avaient fait de Moscou une cible dès la fin de l'année 1942 avec la mobilisation de deux cryptanalystes de l'Armée de terre⁴. À partir d'août 1943, les communications soviétiques

1. Mémoire du capitaine Wenger daté du 16 février 1945. DNSA, NSA, document 4.

2. Mémoire du général Marshall à l'amiral King daté du 9 mars 1945. DNSA, NSA, document 9.

3. Mémoire du capitaine Wenger au colonel Preston Corderman daté du 14 mai 1945. DNSA, NSA, document 14. Mémoire du capitaine Wenger daté du 15 mai 1945. DNSA, NSA, document 17.

4. Il n'existe que très peu de traces écrites du début des efforts cryptanalytiques américains contre l'Union soviétique pendant la guerre, ce qui explique que la date varie, selon les sources, entre la fin de l'année 1942 et le début de l'année 1943. L'expression « *late in 42* » apparaît dans

avaient même fait l'objet d'un effort interarmées dans le cadre de ce qui allait devenir le programme Venona¹. En 1945, cette mission occupait soixante-quinze personnes au sein de l'Army². En mai, la « Russie » figurait en tête de liste des cibles prioritaires de la Marine³. Il est à noter que l'accentuation des activités de SIGINT contre l'Union soviétique s'est effectuée à l'insu des principaux responsables politiques américains. Selon une étude interne de la NSA, le colonel Carter W. Clarke, qui supervisait le renseignement électromagnétique au sein de l'Armée de terre, reçut l'ordre, quelques mois avant la fin du conflit, de mettre un terme au ciblage des communications soviétiques. Vraisemblablement inspirée par la première dame, Eleanor Roosevelt, cette instruction reflétait l'importance de l'alliance entre Washington et Moscou pour la Maison-Blanche. S'il transmit l'information, le colonel Clarke fit en sorte de poursuivre le programme d'interceptions⁴. Toutefois, en dépit de la clairvoyance de Clarke, ces efforts n'engendrèrent que de maigres résultats⁵, démontrant ainsi l'opportunité de coopérer avec Londres. C'est ce qu'argua le général Bissell pour défendre l'idée d'un partage d'information avec le GC & CS. Dans un mémorandum adressé à l'amiral King, il affirma que les Britanniques étaient « dans une position plus favorable que les États-Unis » s'agissant des efforts cryptanalytiques contre l'Union soviétique. Ajoutant qu'il serait souhaitable pour Washington de pouvoir profiter de ce travail, il se prononça pour l'autorisation d'un échange complet avec Bletchley Park⁶.

Comme le suggérait la sollicitation du général Bissell, cette position ne faisait pas l'unanimité au sein de la Marine. Les cryptanalystes de l'*U.S. Navy*, par l'intermédiaire du capitaine Wenger, exprimèrent un soutien mesuré à cette idée⁷. Au sommet de la hiérarchie de la Marine, les avis étaient plus tranchés. Le vice-amiral Charles M. Cooke, proche de l'amiral King, rejeta ce principe, au motif qu'un accord sur le SIGINT lierait les États-Unis et le Royaume-Uni d'un point de vue politique, ce qui pourrait s'avérer préjudiciable vis-à-vis de la « Russie⁸ ». Une telle prudence à l'égard de l'allié soviétique semblait répandue chez les marins puisqu'un autre membre de l'état-major, l'amiral Richard S. Edwards, invoqua les mêmes arguments pour s'opposer à une coo-

un mémorandum du colonel James B. Greene au colonel M.A. Solomon daté du 12 mars 1946. DNSA, NSA, document 173.

1. JOHNSON, *op. cit.*, p. 158-159.

2. Mémorandum du colonel Greene au colonel Solomon daté du 12 mars 1946. *Op. cit.*

3. La liste des cibles prioritaires de l'agence de SIGINT de la Marine comprenait, dans l'ordre, « Russie, Japon, Allemagne, Chine, Espagne, Argentine, Chili, Venezuela ». Voir le mémorandum du capitaine Wenger au capitaine J.S. Harper daté du 21 mai 1945. DNSA, NSA, document 20.

4. Cet épisode a été rapporté dans une étude interne de la NSA consacrée au programme d'interception visant l'Union soviétique, partiellement déclassifiée en 2004 : Robert Louis BENSON et Cecil J. PHILLIPS, *History of Venona*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 43.

5. Mémorandum du capitaine Wenger au capitaine Harper daté du 21 mai 1945. *Op. cit.*

6. Mémorandum du général Bissell à l'amiral King daté du 5 juin 1945. DNSA, NSA, document 27.

7. Mémorandum du capitaine Wenger daté du 21 mai 1945. DNSA, NSA, document 19.

8. Mémorandum du vice-amiral C.M. Cooke à l'amiral King daté du 4 juin 1945. DNSA, NSA, document 25.

pération avec le GC & CS¹. De son côté, l'amiral L. Hewlett Thebaud, directeur du renseignement naval et représentant de la Navy à l'ANCIB, tenta de faire émerger un consensus interarmées en soulignant que l'Army était favorable à une collaboration sans réserve avec les Britanniques en raison de son efficacité démontrée pendant la guerre. Il rappela la coopération totale sur ce sujet entre les soldats et les marins ainsi que la vocation de l'ANCIB à faire émerger une position commune. Mais il articula son soutien à un partenariat avec Bletchley Park autour des incertitudes pesant sur l'avenir de la communauté cryptologique américaine, offrant un argument particulièrement fédérateur, moins d'un mois après la capitulation nazie :

S'il faut espérer que nous pourrions continuer d'opérer dans le domaine du renseignement électromagnétique avec autant d'efficacité après la guerre, ni notre histoire ni la tendance actuelle ne plaident en faveur d'une poursuite de notre effort productif. En revanche, les Britanniques sont presque certains de pouvoir continuer. [...] En collaborant avec les Britanniques dans le cadre d'une relation que nous pouvons interrompre à tout moment, je pense que nous pourrions égoïstement tirer profit des maigres années qui se profilent².

Cette ligne s'imposa puisque le général Marshall et l'amiral King s'accordèrent pour autoriser une collaboration avec les Britanniques contre les communications soviétiques, mais sur une base informelle, sans accord écrit³. L'ANCIB plancha donc sur les modalités de cette coopération en préparant un document destiné à être lu — et non donné — au représentant du GC & CS à Washington, le colonel O'Connor. Les États-Unis proposèrent alors un partage total des éléments interceptés dans le cadre du projet concernant l'Union soviétique ainsi que du renseignement qui en résulterait⁴. La réponse britannique fut transmise à Washington le 15 août 1945. Elle indiquait que Sir Edward Travis, le patron du GC & CS, acceptait une coopération « complète mais informelle⁵ ».

1. L'amiral Edwards a ajouté, à la main, sa position sur le mémorandum du vice-amiral Cooke. Voir *ibid.*

2. Mémorandum de l'amiral Thebaud à l'amiral King daté du 4 juin 1945. DNSA, NSA, document 26.

3. Mémorandum du vice-amiral Cooke à l'amiral Thebaud daté du 6 juin 1945. DNSA, NSA, document 28.

4. Mémorandum de l'amiral Thebaud au colonel O'Connor daté du 12 juin 1945. DNSA, NSA, document 31.

5. Mémorandum de l'amiral Thebaud aux membres de l'ANCIB daté du 15 août 1945. DNSA, NSA, document 51.

Chapitre II

Le renseignement à l'heure de la paix

Sam, il est temps pour nous de grandir et de prendre conscience que les nouvelles responsabilités que nous avons assumées nécessitent un appareil de renseignement adapté.

William J. DONOVAN, septembre 1945¹.

À l'instar de la guerre, la période s'ouvrant avec la capitulation de l'Allemagne nazie puis du Japon promettait de bouleverser le traitement de la question du renseignement par le gouvernement des États-Unis. L'entrée de cette activité dans le débat public avait alimenté des craintes légitimes mais aussi des fantasmes, laissant planer le doute sur son avenir une fois le conflit terminé. La disparition, le 12 avril 1945, de Franklin Delano Roosevelt, qui avait habilement présidé à l'évolution de la place du renseignement, apparaissait comme un facteur d'incertitude supplémentaire. D'autant que son successeur, Harry Truman, tenu à l'écart de la gestion des principaux dossiers, héritait d'une feuille de route conséquente.

Le renseignement face à la démobilisation

« Retour à la normale »

La soudaineté de la reddition japonaise prit au dépourvu l'ensemble de l'administration américaine alors qu'elle se préparait à une invasion de l'archipel nippon. Ignorant l'existence de l'arme atomique, les prévisionnistes économiques avaient retenu l'hypothèse élaborée par les forces armées d'un conflit se prolongeant en Asie au minimum jusqu'en 1946². Dans ses mémoires, le

1. Lettre de Donovan à Sam Rosenman datée du 4 septembre 1945. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 6. Accessible à partir de l'adresse suivante : [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50intel>].

2. Robert J. DONOVAN, *Conflict and Crisis : The Presidency of Harry S. Truman 1945-1948*, New York, Norton, 1977, p. 107.

secrétaire à la Guerre, Henry Stimson, confirme qu'au début du mois d'août 1945, les plans militaires tablaient sur une poursuite de combats d'envergure « jusqu'à la fin de l'année 1946 au plus tôt¹ ».

Aussitôt la victoire sur le Japon acquise, la question de la démobilisation devint un thème majeur de politique intérieure. L'aspiration des Américains à un « retour à la normale² » semblait incoercible. Le Congrès se trouva submergé de sollicitations d'épouses, de parents en faveur du retour au pays des *boys*³. Devant les parlementaires, le général Eisenhower s'étonna de l'ampleur de cette « vague émotionnelle » frôlant l'« hystérie⁴ ».

Le président eut les plus grandes difficultés à s'expliquer cette soudaine impatience. Pour son biographe David McCullough, Truman « ne parvint pas à comprendre comment un peuple qui avait fait preuve d'une telle abnégation et d'une telle volonté durant la guerre put du jour au lendemain devenir aussi égoïste et indifférent à l'intérêt général⁵ ». Face à cette pression populaire et politique, le général Marshall accepta l'idée d'une démobilisation rapide tant qu'elle ne contrevenait pas aux « engagements nationaux pour les forces d'occupation⁶ ». Malgré ces précautions de circonstance, les données sont sans équivoque. Sur les douze millions d'hommes et de femmes ayant porté l'uniforme en 1945, moins de trois millions restaient mobilisés au début de l'année 1946. L'Armée de terre était passée de 8 millions de soldats à un million ; la Marine de 3,5 millions à moins d'un million. La brutalité de ces réductions suscita des inquiétudes au sein de l'administration à propos de leurs effets potentiels sur les intérêts stratégiques du pays. Le secrétaire à la Marine, James Forrestal, et le remplaçant de Stimson au Département de la Guerre, Robert P. Patterson, suggérèrent alors à Truman d'insister publiquement sur la menace soviétique afin d'enrayer la démobilisation⁷. Le président partageait les préoccupations de ses deux secrétaires. Pourtant, son instinct politique l'incita à rester en retrait⁸. Au vu des aspirations des Américains en cette fin d'année 1945, il semblait particulièrement risqué d'appeler au maintien d'une armée nombreuse — et de dépenses militaires élevées — en agitant le spectre d'un nouveau conflit. En conséquence, le processus continua à un rythme soutenu et engendra ce que l'historien Stephen Ambrose qualifia de « démobilisation la plus rapide de l'histoire⁹ ». Rétrospectivement, Truman évoqua une « désintégration¹⁰ ».

1. Cité in Douglas T. STUART, *Creating the National Security State : A History of the Law that Transformed America*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 73.

2. L'expression « *return to normalcy* » renvoie à un des thèmes utilisés par le futur président Warren G. Harding durant la campagne de 1920. Voir *ibid.*, p. 12-13.

3. DONOVAN, *op. cit.*, p. 127.

4. Cité in Brian WADDELL, *Toward the National Security State : Civil-Military Relations During World War II*, Westport, Praeger Security International, 2008, p. 118.

5. David MCCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 470.

6. Cité in WADDELL, *op. cit.*, p. 117.

7. Stephen E. AMBROSE, *Rise to Globalism : American Foreign Policy Since 1938*, 5^e édition, New York, Penguin Books, 1988 (1971), p. 79.

8. DONOVAN, *op. cit.*, p. 127-128.

9. AMBROSE, *op. cit.*, p. 79.

10. Harry S. TRUMAN, *Memoirs : Year of Decisions*, vol. 1, Garden City, Doubleday, 1955, p. 509.

Le SIGINT n'est pas épargné

Les différents acteurs du renseignement durent composer avec cette réalité implacable. Malgré leur contribution décisive à l'effort de guerre, les services du chiffre furent confrontés à des réductions drastiques de moyens humains et matériels. Au-delà des orientations générales de l'administration Truman, ces restrictions reflétaient la baisse significative du volume de communications, résultant de la défaite des deux principaux ennemis qu'étaient l'Allemagne et le Japon. Depuis la fin des hostilités en Europe, le pessimisme sur l'avenir du SIGINT régnait chez les militaires¹. Quatre jours après l'annonce de la reddition nipponne, le général Marshall confirmait que la réduction des activités cryptanalytiques était « indiquée » et qu'un « réajustement » était nécessaire².

Ces coupes suscitèrent toutefois un certain émoi à Washington. Dès le 17 août 1945, le secrétaire d'État James F. Byrnes alerta son homologue du Département de la Guerre, Henry Stimson. Il lui fit part de ses inquiétudes face à la perspective d'une diminution de l'« ampleur » des activités cryptanalytiques, dont la « grande valeur » démontrée durant le conflit promettait de croître pour les « problèmes d'après-guerre³ ». Trois jours plus tard, Stimson cosigna avec le secrétaire à la Marine James Forrestal, qui avait succédé à Frank Knox à son décès survenu en avril 1944, un mémorandum adressé au président Truman, confirmant le statut acquis par le SIGINT :

L'importance vitale du renseignement électromagnétique a été largement démontrée pendant la guerre. La perspective de vastes flottes aériennes, de missiles guidés et de bombes atomiques susceptibles de frapper du jour au lendemain ne devrait qu'accroître son importance. Il est impératif de continuer à être informés des progrès techniques secrets et d'éventuelles intentions hostiles de nations étrangères⁴.

Le bien-fondé de ces suppliques se révéla pourtant insuffisant pour enrayer un processus dont les implications dépassaient le cadre du renseignement. D'après Matthew Aid, les effectifs affectés au SIGINT diminuèrent de 80 % entre septembre et décembre 1945, passant de 37 000 personnes à 7 500⁵. Il convient cependant d'être prudent devant ces données. En effet, l'Armée de terre disposait à la fin de l'année 1945 de 5 000 individus, civils et militaires, assignés au renseignement électromagnétique. Ce chiffre correspondait au minimum qui avait été demandé par le responsable du renseignement de

1. Mémorandum de l'amiral Thebaud à l'amiral King daté du 4 juin 1945. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 26.

2. Mémorandum du général Marshall à l'amiral King daté du 18 août 1945. DNSA, NSA, document 56.

3. Lettre de James F. Byrnes à Henry Stimson datée du 17 août 1945. DNSA, NSA, document 55.

4. Mémorandum de Henry Stimson et James Forrestal au président Truman daté du 20 août 1945. DNSA, NSA, document 57. Mémorandum de l'amiral Leahy à Stimson et Forrestal daté du 22 août 1945. DNSA, NSA, document 61.

5. Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 9.

l'*U.S. Army*, le général Bissell¹. Il démontrait donc que, malgré des réductions sérieuses, le SIGINT n'avait pas été sacrifié. Les principaux responsables civils et militaires, Marshall en tête, ne connaissaient que trop bien sa valeur stratégique pour accepter l'anéantissement de ses capacités. Pour autant, la démobilisation ne fut pas sans effet sur la production des services du chiffre. En juillet 1945, la Marine estimait n'être capable d'exploiter que 10 % des messages nippons interceptés en raison d'un déficit de personnels qualifiés, notamment des linguistes².

Vers la fin de l'OSS

Dans le domaine du renseignement, la principale victime de la démobilisation fut l'OSS de Wild Bill Donovan, qui pâtit du décès du président Roosevelt, le 12 avril 1945. L'avenir du renseignement stratégique était loin de constituer une priorité pour le nouvel occupant du Bureau ovale, Harry S. Truman, qui avait, à la mort de FDR, une vision limitée des enjeux du renseignement³. Néanmoins, pour celui qui, comme l'a observé Yves-Henri Nouailhat, concevait l'intégrité « comme un élément fondamental du comportement d'un homme politique⁴ », certaines pratiques associées à l'espionnage n'étaient pas acceptables. Dès qu'il prit connaissance des écoutes menées par le FBI, Truman se démarqua de son prédécesseur : « Dites leur que je n'autorise pas ce genre de chose. » Après seulement un mois à la tête des États-Unis, il écrivit dans son journal : « Nous ne voulons pas de Gestapo ou de Police secrète. Le FBI penche dans cette direction. Ils sont mouillés dans des scandales sur la vie sexuelle et du chantage... *Cela doit cesser*⁵. »

Il est difficile de ne pas discerner dans ces propos une animosité personnelle envers J. Edgar Hoover, dont les actions avaient révélé un des traits dominants de la personnalité du nouveau président : la loyauté. « Tom Pendergast a toujours été mon ami et je ne déserte pas un navire qui sombre », avait résumé Truman en 1939, en réaction à l'inculpation à Kansas City — en présence de Hoover — du controversé magnat local dont il fut l'un des protégés⁶. Les ré-

1. Mémoire du général Bissell au général Marshall daté du 16 juin 1945. DNSA, NSA, document 36.

2. Mémoire de l'amiral R.S. Edwards à l'amiral Frederick J. Horne daté du 13 juillet 1945. DNSA, NSA, document 43, p. 3.

3. Durant la première évocation du renseignement dans ses mémoires, Truman note qu'il considérait le fait d'avoir un système de renseignement performant comme quelque chose de très important. Interrogé par Harold Smith sur les différents plans de réforme, il indique lui avoir répondu qu'une seule chose était certaine : « ce pays ne voulait pas d'une Gestapo ». TRUMAN, *Memoirs : Year of Decisions*, op. cit., p. 98-99.

4. Yves-Henri NOUAILHAT, *Truman. Un chrétien à la Maison Blanche*, Paris, Les Éditions du Cerf, 2007, p. 22.

5. MCCULLOUGH, op. cit., p. 367.

6. Cité in *ibid.*, p. 239. Lorsqu'il se présenta au poste de juge du comté de Jackson en 1922, Truman reçut le soutien de Tom Pendergast, qui exerçait une influence conséquente dans tout l'État du Missouri. L'appui de celui qui était surnommé « Boss Tom » aida Truman à gravir les échelons de la politique locale jusqu'à son élection au poste de sénateur du Missouri en 1934. À la fin des années 1930, la « machine Pendergast », soupçonnée de fraudes électorales (pots-de-

flexions présidentielles dépassaient toutefois le simple contentieux personnel. Elles illustraient l'attachement viscéral de l'ancien sénateur du Missouri aux libertés individuelles. Cette sensibilité fut d'ailleurs exploitée par les ennemis de l'OSS pour décrédibiliser son directeur auprès du nouveau président. Le général Bissell, patron du renseignement de l'Armée de terre, fit en sorte que le colonel Richard Park, auteur d'un rapport au vitriol sur l'OSS, transmette son évaluation au président fin avril 1945. Les cinquante-quatre pages de ce brûlot dénonçaient pêle-mêle, l'incompétence, la corruption, le népotisme, la légèreté ou encore les « orgies » de l'OSS et de ses membres. Park s'en prenait également aux propositions de Donovan pour l'après-guerre, estimant qu'elles étaient motivées par « ses ambitions personnelles » et qu'elles avaient « tous les attributs d'un modèle de Gestapo¹ ». Par ailleurs, le groupe de presse McCormick-Patterson publia à la mi-mai une nouvelle salve d'attaques signées par Walter Trohan².

Ces différents éléments peuvent expliquer l'incapacité de Donovan de recréer avec Truman la relation qu'il avait bâtie avec FDR. Pourtant, le combatif patron de l'OSS avait tenté de convertir le président en lui adressant son plan de novembre 1944, quelques jours seulement après la disparition de Roosevelt. La seule rencontre entre les deux hommes intervint le 14 mai. Elle ne dura qu'une quinzaine de minutes et, sans surprise au vu du contexte, ne déboucha sur rien de concret. Truman aurait déclaré qu'une organisation comme l'OSS n'avait pas sa place en temps de paix, qu'elle constituait une menace pour les libertés civiles et que l'espionnage international n'était pas une pratique américaine³.

Les premiers arbitrages de Truman

Le sort de l'OSS fut scellé le 13 septembre 1945 lors d'une réunion entre Truman et son directeur du Budget, Harold Smith⁴. Truman signa l'acte de décès de l'OSS le 20 septembre et en informa son directeur⁵. Le décret présidentiel (*Executive Order 9621*) prévoyait la dissolution de l'OSS au 1^{er} octobre et le transfert de ses missions et effectifs vers d'autres organes gouvernementaux, conformément aux suggestions du Bureau du Budget. La section analytique

vin, électeurs fictifs...), devint une des cibles prioritaires du FBI de Hoover. Tom Pendergast fut condamné pour évasion fiscale à quinze mois de prison. Vice-président depuis quelques jours, Harry Truman fut vivement critiqué pour sa présence aux obsèques de Pendergast en janvier 1945. Voir *ibid.*, p. 336, 367 et Alonzo L. HAMBY, *Man of the People : A Life of Harry S. Truman*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 232-233.

1. Thomas F. TROY, *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981 (1975), p. 282. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 (1995), p. 156.

2. TROY, *op. cit.*, p. 280-282.

3. David F. RUDGERS, *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 35-36, 195.

4. *Ibid.*, p. 42.

5. Lettre de Truman à Donovan datée du 20 septembre 1945 reproduite in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 15.

(R&A) irait au Département d'État. Le Département de la Guerre absorberait le reste de l'organisation de Donovan¹.

Simultanément, le président ouvrit le débat sur l'avenir du renseignement en demandant au secrétaire d'État, James Byrnes, de prendre la tête du processus de développement d'un système de renseignement extérieur coordonné. Au vu des implications — et des divergences d'interprétation — de cette instruction, il est souhaitable de la reproduire dans son intégralité :

Je souhaite vivement que vous conduisiez le développement d'un programme de renseignement extérieur complet et coordonné pour l'ensemble des agences fédérales impliquées dans ce type d'activités. Cela devrait être effectué au travers de la création d'un groupe interministériel, sous la direction du Département d'État, destiné à me soumettre des propositions. Cette procédure offrira une couverture complète des enjeux du renseignement extérieur et permettra une répartition ainsi qu'un contrôle des opérations répondant de la manière la plus efficace aux besoins individuels des agences et du gouvernement dans son ensemble².

La primauté donnée au Département d'État n'était pas fortuite. Dans sa lettre de remerciements adressée à Donovan, le président liait le début de la réforme du renseignement au transfert de la section R&A de l'OSS au Département d'État³. Assurément, la désignation du département comme pilote de la réorganisation à venir plaçait les diplomates dans une position très favorable. Il est possible de voir dans ce choix le reflet de l'estime de Truman pour son nouveau secrétaire d'État, James Byrnes. En le choisissant quelques semaines plus tôt, le chef de l'exécutif s'était fié au jugement de FDR qui, en faisant de Byrnes un de ses successeurs potentiels, avait mis en lumière ses qualités d'homme d'État. Cette réputation explique la considération de Truman qui, en le nommant secrétaire d'État, l'avait placé en tête de l'ordre de succession à la présidence⁴.

Une semaine avant d'ouvrir le débat sur le renseignement, le nouveau président avait pris une décision passée inaperçue, mais tout aussi importante. Le 12 septembre, il avait été sollicité par le secrétaire à la Guerre Stimson, le secrétaire à la Marine Forrestal et le secrétaire d'État Byrnes. Dans un mémorandum commun, les trois responsables rappelaient la « contribution remarquable » de l'alliance cryptanalytique américano-britannique et demandaient sa pérennisation :

Au vu de la situation internationale perturbée et de la nécessité de rester informé des évolutions techniques ainsi que des intentions hostiles de nations étrangères, il est recommandé que vous approuviez la poursuite de la collabora-

1. *Executive Order 9621* daté du 20 septembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 14.

2. Lettre de Truman à Byrnes datée du 20 septembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 15.

3. Lettre de Truman à Donovan datée du 20 septembre 1945. Reproduite in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, op. cit., p. 15.

4. McCULLOUGH, op. cit., p. 368. Dans ses mémoires, Truman explique que l'ordre de succession à la présidence, plaçant le secrétaire d'État en première position en l'absence de vice-président, a motivé sa décision de nommer Byrnes pour remplacer Stettinius. Voir TRUMAN, *Memoirs: Year of Decisions*, op. cit., p. 22-23.

tion entre les États-Unis et le Royaume-Uni dans le domaine du renseignement électromagnétique par l'intermédiaire d'un accord formel qui permettrait aux États-Unis de tirer profit de l'accès des Britanniques à des sources uniques. Il est également recommandé que vous autorisiez le secrétaire d'État, le secrétaire à la Guerre et le secrétaire à la Marine à étendre ou mettre un terme à cette collaboration si les intérêts des États-Unis l'exigent¹.

Truman accéda immédiatement à cette requête en autorisant l'Armée de terre et la Marine — et non le Département d'État — à négocier la poursuite de la collaboration dans le domaine du SIGINT avec leurs homologues britanniques². Cette décision est importante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle ouvrait la voie à une alliance, dans le domaine du SIGINT, entre les États-Unis et le Royaume-Uni en temps de paix. Mais surtout, elle permettait l'émancipation du SIGINT du reste du renseignement et confirmait ainsi sa stature supérieure acquise durant la guerre. La prompt intervention de Truman apparaissait comme un gage de pérennisation du SIGINT, contrairement à la dissolution de l'OSS qui marquait la fin des activités de l'agence de renseignement stratégique. De même, alors que la réponse présidentielle du 12 septembre offrait une autonomie certaine aux services du chiffre dans la gestion du SIGINT, la perspective d'un débat impliquant de nombreux acteurs aux intérêts antagonistes ouvrait une période d'incertitude pour le renseignement stratégique. Il convient par ailleurs de souligner que si l'ancien sénateur du Missouri avait été sollicité par les trois secrétaires pour formaliser la coopération avec Londres, sa réponse confirmait que le renseignement électromagnétique demeurait le domaine réservé des militaires, contrairement au renseignement stratégique dont la réforme avait été confiée au Département d'État.

Il est possible de voir dans cette différence de traitement une conséquence des premiers contacts de Truman avec une pratique dont il ne maîtrisait pas toutes les subtilités. Si le président n'a pas laissé de témoignage sur le sujet, la primauté donnée au SIGINT peut être interprétée comme un signe de l'aide apportée par cette forme de renseignement au nouveau commandant en chef durant les derniers mois du conflit. Par ailleurs, Truman avait accordé à cette pratique un niveau de secret équivalent à celui entourant l'arme atomique, ce qui contrastait avec la notoriété de Donovan et la publicité de ses ambitions³. La confiance accordée par Truman au SIGINT peut également être perçue comme une conséquence de l'admiration du président pour l'un des plus fervents partisans de cette pratique, le général Marshall. Comme l'a souligné

1. Mémoire du secrétaire à la Guerre, secrétaire à la Marine, secrétaire d'État au président Truman daté du 12 septembre 1945. DNSA, NSA, document 73.

2. Mémoire du président Truman au secrétaire d'État, secrétaire à la Guerre, secrétaire à la Marine daté du 12 septembre 1945. Ce document est reproduit dans un mémoire de l'amiral King daté du 17 septembre 1945. DNSA, NSA, document 77.

3. En réponse à une sollicitation de Stimson et Forrestal, qui demandaient que le renseignement électromagnétique bénéficie des mêmes mesures de protection que l'arme atomique, Truman autorisa son administration à prendre « les mesures nécessaires » pour empêcher toute publication d'information sur les activités cryptanalytiques du gouvernement. Mémoire de Stimson et Forrestal à Truman daté du 20 août 1945. DNSA, NSA, document 57. Mémoire de Truman au secrétaire d'État Byrnes *et al.* daté du 22 août 1945. DNSA, NSA, document 62.

David McCullough, le chef d'état-major de l'Armée de terre était considéré par Truman comme le principal architecte de la victoire alliée et même comme ayant « sa place à la tête des plus grands commandants de l'histoire¹ ». Si les archives accessibles n'offrent pas de trace de discussions de ce sujet entre les deux hommes, la lettre adressée par le général au candidat républicain Thomas Dewey en septembre 1944 suggère que la présentation faite au nouveau président par Marshall a dû être particulièrement convaincante².

À l'inverse, le sort réservé à l'OSS illustre la vision simpliste de Truman, héritée d'une tradition américaine qui tendait à concevoir le renseignement comme une pratique intrinsèquement contraire aux valeurs fondatrices de la nation. Les considérations ayant pesé sur la décision présidentielle étaient assez éloignées du cœur du sujet, ce qui témoignait de la méconnaissance de Truman du renseignement mais aussi d'une certaine méfiance. Le président semble avoir principalement suivi son directeur du Budget, Harold Smith, lui-même mu par une logique comptable.

Les débats de l'automne 1945

Le débat central : l'unification des forces armées

D'un point de vue organisationnel, l'unification des forces armées était la priorité de Truman au lendemain de la guerre. Il estimait que les États-Unis ne pouvaient plus se permettre de mener une guerre de la même façon que les deux précédentes³. Toutefois, cette question n'était pas nouvelle ; elle s'était déjà posée dans les années 1920-1930. La fin de la Grande Guerre et la nécessité de réduire les dépenses militaires avaient fait surgir l'idée d'une fusion entre l'Armée de terre et la Marine. En opposition à une proposition de loi du Congrès, le général Douglas MacArthur, alors chef d'état-major de l'Armée de terre, avait insisté sur les différences fondamentales entre la guerre sur terre et sur mer qui rendaient toute unification impossible⁴.

L'expérience de la seconde guerre mondiale fragilisa le consensus interarmées. Elle avait convaincu certains hauts gradés de l'Armée de terre, à commencer par son chef d'état-major, le général George Marshall, des lacunes du système de l'époque en matière de coordination et de commandement⁵. En novembre 1943, Marshall avait soumis au Comité des chefs d'état-major un plan en faveur de la création, après la fin des hostilités, d'un unique Département de la Guerre rassemblant les composantes terrestre, navale et

1. Cité in MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 472.

2. Voir la lettre de Marshall à Dewey datée du 25 septembre 1944. Reproduite in George A. BROWNELL, *The Origin and Development of the National Security Agency*, Laguna Hills, Aegean Park Press, 1981, p. 87-89.

3. Clark CLIFFORD, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 146.

4. STUART, *op. cit.*, p. 74.

5. *Ibid.*, p. 76-77. WADDELL, *op. cit.*, p. 123.

aérienne¹. Ce projet avait d'ailleurs été défendu, en août 1944, par le sénateur et candidat à la vice-présidence Harry Truman dans une tribune au titre sans équivoque : « *Our Armed Forces Must Be Unified*² ». L'homologue de Marshall au sein de la Marine, l'amiral King, s'était opposé immédiatement à cette idée. Il avait reçu le soutien de l'amiral William D. Leahy, chef d'état-major particulier du président Roosevelt, lui-même très attentif aux intérêts de l'*U.S. Navy*³. En dépit d'un processus d'auditions amorcé au Congrès, le sujet fut renvoyé à l'après-guerre⁴.

Cela permit au secrétaire à la Marine, James Forrestal, de travailler sur une contre-proposition. Pour cela, il se tourna vers son vieil ami Ferdinand Eberstadt, qui était comme lui un ancien banquier d'affaires à Wall Street. Il lui demanda de mener une étude circonstanciée, destinée à offrir une alternative aux positions défendues par Marshall. Pour cela, Eberstadt se fit aider par une équipe composée principalement d'officiers de réserve de l'*U.S. Navy*. Il remit son rapport le 25 septembre 1945. Sans surprise, il y dénonçait l'unification comme un concept attrayant « sur le papier » auquel il opposait un « système coordonné », « mieux adapté aux principes de notre Constitution, nos coutumes et nos traditions ». L'idée d'un unique Département de la Défense était écartée au profit de trois départements (Guerre, Marine, Force aérienne) liés par des mécanismes de coordination « solides ». Cette mission reviendrait au Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC) qui constituait le cœur du dispositif conçu par Eberstadt. Présidé par le chef de l'exécutif, il rassemblerait le secrétaire d'État, les secrétaires à la Guerre et à la Marine ainsi que deux nouvelles fonctions : le secrétaire à la Force aérienne et le directeur du *National Security Resources Board* (NSRB). Plus qu'un organe consultatif, le NSC serait un acteur de la formulation (*policy-forming*) de la politique étrangère et de défense des États-Unis⁵.

On distinguait ainsi deux conceptions de l'unité, propre à chacune des armées. Comme l'a observé l'historien Michael Hogan, celle défendue par le général Marshall s'appuyait sur une tradition organisationnelle de l'*U.S. Army* reposant sur une autorité centrale forte et une chaîne de commandement claire⁶. À l'inverse, l'*U.S. Navy* vantait l'efficacité d'un système décentralisé et adapté, selon James Forrestal, « à la variété et diversité » de ses activités

1. STUART, *op. cit.*, p. 81.

2. Harry S. TRUMAN, « *Our Armed Forces Must Be Unified* », *Collier's Weekly*, 26 août 1944.

3. En tant qu'ancien assistant secrétaire à la Marine (1913-1920), FDR faisait preuve de bienveillance à l'égard de la Navy. Cet attachement non dissimulé poussa, un jour, le général Marshall à s'insurger : « Au moins, Monsieur le Président, arrêtez de parler de l'armée en disant "ils" et de la marine en disant "nous" ». Forrest C. POGUE, « Roosevelt et Marshall : Une étude des relations entre deux commandants », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 21^e année, n° 82, avril 1971, p. 31.

4. Michael J. HOGAN, *A Cross of Iron : Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 (1998), p. 31-32.

5. STUART, *op. cit.*, p. 88-89. Amy B. ZEGART, *Flawed By Design : The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 64-65.

6. HOGAN, *op. cit.*, p. 31.

sur les mers du globe¹. En d'autres termes, quand Marshall et ses alliés invoquaient « fusion » et « centralisation », King et les siens répondaient « coordination » et « coopération² ». Si chacun des deux camps défendait en réalité un modèle d'organisation hérité de sa propre histoire et servant ses intérêts, d'autres arguments furent invoqués, donnant au débat un caractère passionnel. L'Armée de terre insista sur les économies que pourrait générer son plan. Selon le général Dwight D. Eisenhower, l'unification valoriserait « l'efficacité » et permettrait d'éviter des « doublons » à un moment où « l'économie » devait être le « mot d'ordre » de la défense nationale³. De son côté, la Marine mit en avant les vertus démocratiques d'une gestion décentralisée des forces armées, allant même jusqu'à comparer le fonctionnement centralisé prôné par Marshall à celui de l'Allemagne pendant la guerre. Pour l'amiral King, le projet des soldats était tout simplement « incompatible avec notre conception de la démocratie⁴ ».

Malgré ces divergences profondes, Truman adressa un message aux parlementaires le 19 décembre 1945, recommandant la création d'un « Département de la Défense nationale ». Cette structure, dirigée par un secrétaire à la Défense nationale, rassemblerait les trois composantes des forces armées. Il suggéra également la création d'un poste de chef d'état-major, supervisant les commandants des trois armées, pour conseiller le président et le responsable civil du nouveau département⁵.

Cette prise de position apparaissait comme un soutien de poids à l'Armée de terre. Elle était le fruit de l'intérêt de Truman pour les affaires militaires et de son expérience de soldat, puis de sénateur. Ses connaissances en histoire militaire avaient impressionné l'amiral Leahy, contredisant les idées reçues sur sa prétendue impréparation à assumer la fonction de commandant en chef⁶. Vétéran de la première guerre mondiale, durant laquelle il s'était illustré en commandant une batterie d'artillerie, il s'était ensuite impliqué dans diverses associations d'anciens combattants⁷. Quelques jours après l'attaque de Pearl Harbor, le sénateur Truman était allé voir le général Marshall, pensant qu'en tant que colonel de réserve il pourrait obtenir le commandement d'un régiment destiné à former des jeunes artilleurs. « Nous n'avons pas besoin de vieux débris comme vous, cela va être une guerre d'hommes jeunes », avait répondu, sèchement, le chef d'état-major au sénateur de 56 ans⁸. Quelques

1. Cité in STUART, *op. cit.*, p. 78.

2. HOGAN, *op. cit.*, p. 31.

3. Cité in *ibid.*, p. 34.

4. Cité in *ibid.*, p. 35.

5. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, *op. cit.*, p. 49-50.

6. William D. LEAHY, *J'étais là*, Paris, Plon, 1950, p. 414.

7. Suite à l'entrée en guerre des États-Unis en 1917, Truman, alors âgé de 34 ans, s'engagea dans la Garde nationale. Son régiment fut envoyé en France au printemps 1918 où on lui confia le commandement de la batterie d'artillerie « *Battery D* », réputée pour son indiscipline. Cette expérience du combat permit au capitaine Truman de révéler ses qualités de *leader*. Voir McCULLOUGH, *op. cit.*, p. 102-138 et HAMBY, *op. cit.*, p. 57-82.

8. HAMBY, *op. cit.*, p. 263.

mois plus tôt, ce dernier était parvenu à convaincre le Sénat de la nécessité de créer une commission pour étudier les conditions d'attribution des contrats militaires. Cette Commission Truman attira l'attention de son président sur la nécessité pour les forces armées de gérer leur budget de façon plus rigoureuse¹. Il s'inspira visiblement de cette expérience dans le message qu'il fit passer le 19 décembre 1945 en expliquant que la guerre avait démontré la nécessité d'un système de sécurité nationale capable d'utiliser des moyens limités d'une manière efficace, de réconcilier des prétentions budgétaires divergentes et de coordonner les politiques étrangère et de défense². L'intérêt de Truman pour la chose militaire — et possiblement le fait qu'il n'avait pu intégrer West Point — l'avait également conduit à se montrer vigilant vis-à-vis des « cliques de West Point et d'Annapolis », en référence au siège des académies de l'*U.S. Army* et de l'*U.S. Navy*³. Il avait par ailleurs développé une certaine aversion pour les commandants les plus fanfarons, de Custer à Patton en passant par MacArthur⁴. Assurément, cette méfiance influença Truman dans l'élaboration des propositions énoncées le 19 décembre qui renforçaient les mécanismes de contrôle civil des forces armées.

Cependant, le cadre tracé par le président s'avéra insuffisant pour permettre au processus d'unification de se poursuivre. Pour la Marine, James Forrestal s'opposa au plan présidentiel, jugé « complètement impraticable ». Il ne parvint pas à s'entendre avec son homologue du Département de la Guerre, Robert Patterson, sur les points fondamentaux de la réforme, ce qui poussa le chef de l'exécutif à proposer un compromis prévoyant le maintien d'un Département de la Défense unique mais l'abandon du poste de chef d'état-major. Le secrétaire à la Marine le rejeta et fit pression sur la Maison-Blanche en menaçant de démissionner. En dépit d'un climat « d'amertume et de haine » entre les armées décrit par Patterson en décembre 1946⁵, une série de compromis fut trouvée au début de l'année 1947. Le président put soumettre le texte au Congrès le 26 février. Cette version, qui deviendrait en juillet le *National Security Act*, était très favorable pour la Marine. Elle n'avait pas retenu le principe d'un unique Département de la Défense, ni celui d'un chef d'état-major ayant autorité sur l'ensemble des forces armées. Elle prévoyait en revanche la création du poste de secrétaire à la Défense qui superviserait un établissement militaire national composé de trois départements, dont une *Air Force* indépendante. Le texte proposait également la mise en place du NSC, de la CIA et du JCS. Il n'avait pas supprimé le NSC comme l'avait demandé le général Marshall, devenu secrétaire d'État, mais il protégeait les prérogatives présidentielles en le rendant consultatif⁶.

1. Les activités de la Commission Truman sont décrites *in ibid.*, p. 248-260 et McCULLOUGH, *op. cit.*, p. 256-280.

2. HOGAN, *op. cit.*, p. 38.

3. McCULLOUGH, *op. cit.*, p. 476.

4. DONOVAN, *op. cit.*, p. 141-142.

5. HOGAN, *op. cit.*, p. 53.

6. Le processus d'élaboration du *National Security Act* est décrit *in* HOGAN, *op. cit.*, p. 32-68.

Le SIGINT paralysé par les tensions interarmées suscitées par l'unification

L'intensité des discussions sur l'unification n'épargna pas le renseignement électromagnétique. Cette question fut l'objet d'âpres négociations, mettant en opposition des points de vue dérivés des conceptions de l'Armée de terre et de la Marine sur l'unification. Sans surprise, c'est donc l'*U.S. Army*, par l'intermédiaire de son chef d'état-major, qui lança le débat. Dès la fin de la guerre dans le Pacifique, le général Marshall appela à accentuer le rapprochement entre les deux armées, symbolisé par la création d'un forum interarmées consacré au SIGINT : l'*Army-Navy Communications Intelligence Board* (ANCIB). Dans un mémorandum adressé à l'amiral King le 18 août 1945, il expliquait que la fin des hostilités allait entraîner une réduction des activités de renseignement électromagnétique, nécessitant un « réajustement ». En conséquence, il proposait de confier à l'ANCIB la tâche d'évaluer l'opportunité de rassembler, sous une direction commune, les fonctions d'interception et d'analyses du SIGINT de l'Armée de terre et de la Marine¹. Les précautions oratoires du général Marshall, qui s'était efforcé d'employer une terminologie la plus consensuelle possible, se traduisirent dans les délibérations de l'ANCIB qui accepta ce principe à l'unanimité².

Quelques semaines plus tard, les représentants de la Marine s'inquiétèrent d'éventuels « malentendus » quant à la position de leur département sur le degré d'intégration du SIGINT. Ils précisèrent que leur hiérarchie était opposée à toute « fusion » car elle souhaitait conserver un « contrôle total » sur ses moyens de renseignement opérationnel³. Face à cette résistance attendue, Marshall rétorqua qu'une certaine mutualisation était indispensable pour préserver le contrôle militaire du SIGINT⁴. Le 10 octobre, il alla plus loin en appelant à la création d'une agence unique qui était, selon lui, la « meilleure solution » pour améliorer l'efficacité du renseignement électromagnétique. Pour convaincre ses homologues, il expliqua également que cette structure pourrait rassembler l'ensemble des activités de renseignement des forces armées et, ainsi, « résoudre l'ensemble du problème de l'organisation du renseignement de l'Armée de terre et de la Marine ». Il ajouta que cette nouvelle agence fournirait aux militaires une « base saine » pour collaborer avec le Département d'État⁵. La position développée par Marshall reflétait la ligne défendue par le Département de la Guerre sur la question de l'unification. Elle reposait sur l'idée selon laquelle le degré d'intégration le plus élevé était un gage d'effica-

1. Mémorandum du général Marshall à l'amiral King daté du 18 août 1945. DNSA, NSA, document 56.

2. Mémorandum de l'amiral Thebaud à l'amiral King daté du 22 août 1945. DNSA, NSA, document 59.

3. Mémorandum du général Corderman à l'ANCIB daté du 14 septembre 1945. DNSA, NSA, document 75.

4. Mémorandum du général Marshall à l'amiral King daté du 25 septembre 1945. DNSA, NSA, document 80.

5. Mémorandum du général Marshall à l'amiral King daté du 10 octobre 1945. DNSA, NSA, document 90.

cité, d'économie et qu'il servait les intérêts militaires dans l'optique d'un éventuel rapport de force avec les civils. L'argumentation du général démontrait l'existence d'une sensibilité plus grande chez les soldats que chez les marins aux enjeux et à l'avenir du renseignement à l'échelle nationale.

L'amiral King s'inspira du général Marshall en adoptant un ton plus consensuel. Le 8 novembre 1945, il accepta formellement la proposition de l'Armée de terre. Mais il fit valoir son souhait de voir la Marine garder le contrôle des activités liées aux opérations navales, dont la cryptographie. De plus, il proposa la création d'une commission *ad hoc* pour avancer sur ce dossier et servir les intérêts des forces armées dans le cadre d'une coopération avec le Département d'État¹. En d'autres termes, King consentait à assouplir sa position uniquement sur la forme, pas sur le fond. C'est ce que déplora le successeur de Marshall, le général Eisenhower, après avoir pris ses fonctions de chef d'état-major de l'Armée de terre en novembre 1945 :

D'après votre mémorandum du 8 novembre, vous acceptez que certaines activités de renseignement de l'Armée de terre et de la Marine soient traitées comme un sujet interarmées mais considérez nécessaire pour la Marine d'imposer certaines limites aux attributions d'une agence de renseignement interarmées. La proposition du général Marshall était fondée sur le principe qu'il n'y aurait pas de telles restrictions et qu'il y aurait une intégration complète de toutes les activités de renseignement, y compris les activités cryptanalytiques².

Face à cette impasse, Eisenhower chercha à gagner du temps. Invoquant l'impact potentiel des négociations en cours sur le projet d'une agence centrale de renseignement, il suggéra de reporter à plus tard toute action sur leurs « problèmes mutuels³ ». En cette fin d'année 1945, alors que le président Truman venait de présenter au Congrès sa réforme sur l'unification des forces armées, les divisions suscitées par ce sujet bloquaient toute perspective de consensus interarmées sur la question du SIGINT.

Le Département d'État s'incline face aux militaires

La question de la réforme du renseignement stratégique fut abordée lors d'une réunion le 14 novembre 1945. Elle rassemblait le secrétaire d'État, James Byrnes, qui avait été chargé par Truman de coordonner le processus de réforme, et ses homologues de la Guerre et de la Marine, Robert Patterson et James Forrestal. Le débat s'engagea autour du projet du Département de la Guerre. Celui-ci proposait de confier la direction des activités de renseignement à une autorité interministérielle, la *National Intelligence Authority* (NIA), composée des trois secrétaires (État, Guerre, Marine) et d'un représentant du

1. Mémorandum de l'amiral King au général Marshall daté du 2 octobre 1945. DNSA, NSA, document 84. Mémorandum de l'amiral King au général Marshall daté du 8 novembre 1945. DNSA, NSA, document 109.

2. Mémorandum du général Eisenhower à l'amiral King daté du 8 décembre 1945. DNSA, NSA, document 131.

3. *Ibid.* Mémorandum de l'amiral Nimitz au général Eisenhower daté du 28 décembre 1945. DNSA, NSA, document 143.

Comité des chefs d'état-major. Cette NIA serait assistée par une agence centrale, la *Central Intelligence Agency* (CIA), chargée de synthétiser et diffuser le renseignement intéressant la sécurité nationale, de participer à la coordination des activités des agences départementales et de remplir des missions de collecte d'informations. Ce plan prévoyait également la création d'un « comité de lecture », baptisé *Intelligence Advisory Board* (IAB), qui réunirait les responsables des agences départementales de renseignement. Le cas échéant, ce dispositif permettrait de présenter aux décideurs des points de vue divergents. Cette pluralité était présentée comme un aspect vertueux, limitant les risques de politisation. Quelques points de convergence apparurent lors des discussions, comme la nécessité de tenir le FBI à l'écart pour contrer les accusations de Gestapo. Il fut par ailleurs décidé de la formation pour contrer les accusations de Gestapo. Il fut par ailleurs décidé de la formation d'un groupe de travail, composé de représentants des trois départements, pour faire émerger une position commune à soumettre au président Truman¹.

En réalité, ce comité fit surtout émerger les différences fondamentales existant entre les positions des protagonistes civils et les militaires. La principale pierre d'achoppement concernait l'interprétation de la lettre présidentielle du 20 septembre et l'autorité qu'elle conférait à Byrnes. Pour le responsable du renseignement du Département d'État, Alfred McCormack, cette missive donnait à Byrnes le pouvoir de réorganiser l'appareil de renseignement. Quant aux militaires, ils considéraient que le secrétaire d'État était uniquement crédité d'un rôle particulier pour mettre en place les structures chargées de soumettre des propositions à la Maison-Blanche. La première rencontre de ce groupe de travail permit également de constater des divergences sur la question de l'agence centrale. McCormack rejeta ce point et proposa de confier l'analyse du renseignement stratégique à une unité du Département d'État².

Devant l'antagonisme de ces positions, McCormack fut contraint de revoir sa copie. De son côté, Byrnes dut demander le report d'une réunion convoquée le 28 novembre par Truman pour évoquer l'avancement de la réforme du renseignement³. Ce contretemps tombait mal pour le secrétaire d'État, dont l'action à la tête de la diplomatie américaine était perçue avec de plus en plus de circonspection par le président. Ce dernier s'agaçait de devoir lire la presse pour connaître la politique étrangère américaine⁴. Il reprochait à Byrnes de se comporter comme un « président adjoint en charge de la politique étrangère⁵ » et de ne pas le tenir suffisamment informé, comme lors de la conférence de Moscou (16-26 décembre 1945). Au terme de cette rencontre avec ses homologues britannique et soviétique, Byrnes avait publié un communiqué avant

1. Minutes d'une réunion entre les secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine du 14 novembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 45.

2. Minutes de la réunion du groupe de travail interministériel du 19 novembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 47.

3. Minutes de la 170^e réunion du cabinet du secrétaire d'État (*Secretary of State's Staff Committee*) du 27 novembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 50.

4. Robert H. FERRELL (éd.), *Truman in the White House : The Diary of Eben A. Ayers*, Columbia, University of Missouri Press, 1991, p. 101.

5. TRUMAN, *Memoirs : Year of Decisions*, op. cit., p. 546.

d'adresser un compte-rendu à la Maison-Blanche. Il avait également prévu de s'exprimer devant la presse à son retour à Washington. Ce mépris des usages, que Truman interpréta comme un signe de la condescendance de Byrnes à son égard, provoqua l'ire du président¹. Cet épisode marqua une rupture dans les relations entre les deux hommes, annonciatrice de la démission du secrétaire d'État qui devait intervenir un an plus tard.

Le 11 décembre, une réunion entre Byrnes, Patterson et Forrestal permit aux trois secrétaires d'évoquer les nouvelles propositions du Département d'État. McCormack avait en effet amendé son plan de manière à faciliter son adoption par les militaires. Il avait repris le concept de NIA en proposant toutefois de confier sa présidence au secrétaire d'État. Il s'était également rallié à l'idée d'une agence centrale, opérant sous l'autorité de la NIA avec des effectifs fournis par les trois départements. En revanche, la direction de cette agence devrait revenir à un employé du Département d'État². Ces concessions se révélèrent insuffisantes pour convaincre les militaires. Patterson et Forrestal apportèrent leur soutien au plan du Département de la Guerre. Dans ces conditions, les participants insistèrent sur les points de convergence. Ils laissèrent une nouvelle fois le soin au groupe de travail de s'accorder sur les détails des recommandations à adresser à la Maison-Blanche³.

Or, les membres de ce comité ne purent que constater le caractère inconciliable des divergences entre civils et militaires. Aussi les participants s'accordèrent-ils sur la nécessité d'une intervention des secrétaires et du président⁴. Dans le même temps, durant une rencontre avec un représentant du Département d'État, qui n'était ni Byrnes ni McCormack, le secrétaire à la Guerre Patterson prit conscience des divisions existant au Département d'État et de l'absence d'unité derrière les positions portées par McCormack⁵.

Devant le manque manifeste de crédibilité des diplomates, les militaires se résolurent à les évincer du processus de réforme. Le 6 janvier 1946, Forrestal et le secrétaire à la Guerre par intérim, Kenneth C. Royall, informèrent Byrnes qu'ils ne pouvaient accepter le plan de son département malgré les changements proposés par McCormack. Ils reprochaient à ce projet de donner trop d'importance au Département d'État vis-à-vis de l'agence centrale et, en conséquence, de ne pas permettre une centralisation suffisante des activités de renseignement. Forrestal et Royall suggérèrent donc au secrétaire d'État

1. Dans ses mémoires, Truman explique avoir fait part à Byrnes de ses reproches dans des termes très directs. Selon David McCullough, de telles remontrances ne correspondaient pas aux méthodes employées par le président pour diriger son administration. Voir *ibid.*, p. 550-552 et MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 476, 479-480.

2. Mémorandum de Byrnes à Patterson et Forrestal daté du 10 décembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 54.

3. Minutes d'une réunion entre les secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine du 11 décembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 55.

4. Mémorandum de Correa à Forrestal daté du 27 décembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 63.

5. Mémorandum du général Craig daté du 27 décembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 62.

de se rallier au plan du Département de la Guerre¹. Conscient du handicap représenté par les divisions internes et du reflux de son influence personnelle à la Maison-Blanche, James Byrnes prit acte de sa défaite. Il se rangea derrière Forrestal et Royall et transmit le plan des militaires au président le 7 janvier 1946².

Truman fait le choix de la prudence

La Maison-Blanche s’empare du renseignement

Avant même de recevoir la réponse de Byrnes, Truman avait été alerté sur le caractère laborieux des négociations entre le Département d’État et les militaires³. À la Maison-Blanche, le suivi du dossier avait été confié par Truman à son chef d’état-major particulier, l’amiral William Leahy. Accaparé par la question de l’unification des forces armées, ce dernier mandata le jeune assistant du conseiller naval du président, Clark Clifford, pour étudier les différentes propositions de réforme du renseignement. Cet avocat de Saint-Louis (Missouri) s’était engagé dans la Marine en 1943 en tant qu’officier de réserve. C’est par ce biais qu’il était devenu, deux ans plus tard, l’assistant du conseiller naval du président, James Vardaman, une vieille connaissance de Saint-Louis. Pour pallier ses lacunes sur l’objet de sa mission, Clifford, alors âgé de 38 ans, se tourna vers un autre ami de Saint-Louis, le contre-amiral Sidney W. Souers⁴. En tant que directeur adjoint du renseignement naval et membre du groupe de travail mené par Ferdinand Eberstadt, Souers avait eu un accès privilégié au débat de l’automne 1945. Fin décembre, il transmit à Clifford les différents plans, accompagnés d’observations personnelles vantant les mérites des propositions militaires⁵.

Outre Clifford et Souers, le directeur du Budget Harold Smith, qui était issu de la précédente administration, semble avoir pesé sur les délibérations. Cet ancien collaborateur de FDR contra l’envoi du plan soutenu par les trois secrétaires en demandant au président, dès le lendemain, de ne pas l’adopter. Une réunion fut ensuite organisée autour de Truman pour évoquer l’avenir du renseignement. Contrairement au souhait présidentiel évoqué précédemment — et contrecarré par les reports successifs de Byrnes — cette discussion du 9 janvier 1946 n’impliquait pas les trois secrétaires. Elle rassemblait le premier cercle de la Maison-Blanche : l’amiral Leahy, les conseillers militaire

1. Lettre de Royall et Forrestal à Byrnes datée du 6 janvier 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 66.

2. Lettre de Byrnes, Royall et Forrestal au président Truman datée du 7 janvier 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 68.

3. Mémoire de Smith à Truman daté du 28 novembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 51.

4. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 166.

5. Mémoire du contre-amiral Souers à Clifford daté du 27 décembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 64.

et naval (le général Harry Vaughan et James Vardaman), le conseiller spécial Sam Rosenman, Harold Smith et des représentants du Département de la Marine dont, vraisemblablement, Souers¹. D'après le compte-rendu rédigé par Smith, aucun membre du Département d'État ou du Département de la Guerre n'était présent. Signe de la disgrâce de Byrnes, les participants s'accordèrent sur un point : « le renseignement ne peut être confié au Département d'État car ce département est trop faible ». Smith insista sur la mauvaise gestion du renseignement pendant la guerre. Leahy acquiesça. Le directeur du Budget suggéra au président de se méfier des compromis et de décider par lui-même².

Cette réunion du 9 janvier est particulièrement importante car elle constitue le dernier élément tangible du débat. Selon le récit des événements du service historique de la CIA, Truman aurait conclu cette discussion en indiquant sa préférence pour le plan transmis par les trois secrétaires. Il aurait également demandé au contre-amiral Souers de devenir le premier directeur du renseignement³. Des doutes peuvent être émis sur cette version qui ne semble pas correspondre pas au mode de gestion de Truman, ni à sa personnalité. L'ancien sénateur était un homme de consensus qui cherchait à éviter les situations conflictuelles. Il n'avait pas pour habitude de s'opposer frontalement à ses interlocuteurs. Ses difficultés avec Byrnes l'avaient démontré. David McCullough précise d'ailleurs que Truman était critiqué « pour chercher à s'entendre avec tout le monde, pour être d'accord avec tout le monde », ce qui lui valut, à l'époque, d'être perçu comme quelqu'un d'« irrésolu » et d'« hésitant »⁴. Dès lors, il est peu probable qu'il ait publiquement — et aussi directement — contredit son directeur du Budget en pleine réunion. Mais surtout, le résultat était là pour démontrer le contraire. En effet, le dispositif qui émergea de ce débat différerait sensiblement du plan défendu par les trois secrétaires.

Directive présidentielle

Les décisions de Truman se concrétisèrent sous la forme d'une directive présidentielle datée du 22 janvier 1946. Elle créait la *National Intelligence Authority* (NIA) composée des trois secrétaires (État, Guerre, Marine). Alors que les militaires avaient renoncé à inclure un représentant du Comité des chefs d'état-major, le texte prévoyait la présence à la NIA d'un représentant personnel du président dont le statut, civil ou militaire, n'était pas précisé. Ce forum avait pour mission d'assurer la planification et la coordination des activités fédérales de renseignement extérieur en relation avec la sécurité nationale. Contrairement à la conception de Donovan, à laquelle s'étaient ralliés ses rivaux des forces armées puis le Département d'État, Truman n'avait pas retenu l'idée d'une agence centrale de renseignement. À la place, il demandait aux

1. Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 70.

2. Mémorandum de Harold Smith daté du 9 janvier 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 69.

3. DARLING, *op. cit.*, p. 70.

4. MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 485.

trois secrétaires d' « affecter des personnels et des moyens » de leurs « départements respectifs » qui formeraient collectivement un groupe de renseignement central (*Central Intelligence Group*, CIG), chargé d'assister la NIA. Cet organe devait opérer sous l'autorité du directeur du renseignement central (*Director of Central Intelligence*, DCI), nommé par le président. Le DCI siègerait à la NIA mais ne pourrait pas prendre part à ses votes. Les responsabilités du DCI étaient décrites de la façon suivante :

- mettre en corrélation et analyser le renseignement lié à la sécurité nationale ; diffuser les synthèses stratégiques au sein de l'administration ;
- assurer la coordination des activités de renseignement départementales liées à la sécurité nationale ;
- accomplir au profit des agences départementales des missions dont la NIA estimera qu'elles ont intérêt à être centralisées ;
- remplir d'autres missions qui pourraient lui être ponctuellement confiées par le président ou la NIA¹.

Pour conseiller le DCI, la directive créait également un comité interministériel, l'*Intelligence Advisory Board* (IAB), rassemblant les directeurs des agences de renseignement, civiles et militaires. Par ailleurs, cette texte n'accordait aucun pouvoir de police à la NIA, au DCI ou au CIG. Il leur interdisait également l'exercice de toute activité de renseignement sur le territoire américain².

Parallèlement, Truman désigna les principaux responsables de ce nouveau système. Outre les trois secrétaires, membres de droit de la NIA, il fit de son chef d'état-major particulier, l'amiral Leahy, son représentant personnel à la NIA. Il nomma également le contre-amiral Souers au poste de DCI le 23 janvier³. Cet ancien avocat du Missouri apparaissait comme un choix logique au vu de sa participation au débat. Sa désignation, combinée à celle de Leahy, s'accordait également avec le mode de fonctionnement de Truman qui favorisait les relations de confiance. Cela explique peut-être pourquoi le nom d'Allen Dulles n'a pas été retenu. Il avait pourtant été cité par Robert Lovett, l'architecte du plan du Département de la Guerre, comme un candidat particulièrement compétent en raison de son travail, « le meilleur de l'OSS », en Suisse⁴.

Contrairement aux propositions de Wild Bill Donovan, l'émergence d'un appareil de renseignement extérieur en temps de paix suscita peu de réaction. La presse fut relativement discrète, saluant la mise en place d'un « centre de tri » pour le renseignement, « nécessaire à la survie » des États-Unis⁵. Le maga-

1. Directive présidentielle sur la coordination des activités de renseignement extérieur datée du 22 janvier 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 71.

2. *Ibid.*

3. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 167.

4. Allen W. Dulles dirigea les opérations de l'OSS en Suisse à partir de novembre 1942, puis prit la tête de la mission de l'OSS qui entra en Allemagne après la capitulation. Minutes d'une réunion entre les secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine du 14 novembre 1945. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 45.

5. TROY, *op. cit.*, p. 348.

zine *Time* observa qu'« après toutes ces années », le pays avait enfin décidé de participer « au jeu de l'espionnage de ses voisins¹ ». Pour l'opinion publique, cette évolution était également bienvenue. Selon une enquête de mars 1946, 77 % des sondés estimaient qu'il était souhaitable de maintenir une « large force d'agents secrets qui opèreraient à travers le monde pour nous informer de ce que font les autres nations² ».

Le 24 janvier, le président commenta cette réforme lors d'une conférence de presse. Il loua la dimension « pratique » de ce nouveau système, « nécessaire » pour rendre « toutes les informations disponibles aux personnes qui en ont besoin pour mettre en œuvre la politique étrangère³ ». Le même jour, Truman organisa un déjeuner à la Maison-Blanche autour de ses deux « espions en chef » : Leahy et Souers. À cette occasion, le chef de l'exécutif lut une fausse directive désignant, conformément à la différence de grade entre les deux amiraux, le premier comme son « espion de l'avant » et le second comme celui de l'« arrière ». Le conseiller naval Vardaman apporta ensuite deux chapeaux et de deux longs manteaux noirs, ainsi que deux poignards en bois. Dans une atmosphère très détendue, ponctuée de nombreux éclats de rire, Vardaman ajouta à Leahy une fausse moustache noire. Souers en portait déjà une, naturelle⁴.

Si cette anecdote illustre le sens de la convivialité de Truman, les préjugés qu'elle véhiculait trahissaient surtout sa méconnaissance de la question du renseignement. En refusant le concept d'agence centrale prôné par les principaux participants au débat, le président avait démontré que cette décision était d'abord la sienne. Mais le système minimaliste mis en place reflétait avant tout sa méfiance personnelle vis-à-vis d'une pratique qu'il associait à un exercice du pouvoir nécessairement autoritaire. En optant pour un niveau de centralisation inférieur à ce qui lui avait été proposé, Truman mettait également en lumière le crédit limité qu'il accordait au renseignement. Malgré les nombreuses incertitudes de la situation internationale, il semblait se satisfaire du modeste centre de tri que représentait le CIG. En somme, la directive du 22 janvier lui avait servi à juguler les ambitions engendrées par l'activisme de Donovan — et éviter qu'elles ne viennent parasiter les discussions sur l'unification des forces armées — en instaurant un appareil de renseignement inoffensif pour la démocratie américaine.

1. Cité in RUDGERS, *op. cit.*, p. 91.

2. TROY, *op. cit.*, p. 348-349.

3. Conférence de presse du président Truman le 24 janvier 1946. University of California, Santa Barbara, *The American Presidency Project* (désormais UCSB, APP), en ligne : www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12501. Consultée le 8 mai 2017.

4. Cette anecdote a été rapportée par Eben Ayers, l'adjoint du porte-parole de la Maison-Blanche. FERRELL (éd.), *op. cit.*, p. 123-124.

Chapitre III

Le *National Security Act*

Mon sentiment est que cela ne résoudra pas de façon ordonnée et que nous devons, comme d'habitude, passer par au moins deux ou trois phases de réorganisation. Dieu bénisse la bureaucratie !

Harold D. SMITH, janvier 1946¹.

L'expérience de la seconde guerre mondiale et ses conséquences géopolitiques ont rendu inéluctable une réorganisation de l'appareil de sécurité et de défense des États-Unis. Pour Clark Clifford, la concomitance de ce besoin avec l'affirmation de la doctrine Truman, le plan Marshall ou la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) n'était pas fortuite : « Ces nouvelles politiques nécessitaient de nouveaux rouages². » La création du CIG avait démontré l'intérêt de l'administration pour le renseignement à l'aube de la Guerre froide. Elle avait également mis en évidence la prudence de Truman qui avait adopté une approche minimaliste en tenant le Congrès à l'écart. À ce stade, le renseignement ne figurait plus parmi les priorités de l'exécutif. Partisan de longue date de l'unification des forces armées, le président Truman avait placé ce sujet en tête de son agenda législatif³.

De l'opportunité de légiférer

L'impulsion de Souers et Vandenberg

Au cours des quatre mois de son mandat de DCI, le contre-amiral Souers eut les plus grandes difficultés à obtenir le soutien des départements d'État,

1. Mémorandum de Harold Smith à Sam Rosenman daté du 10 janvier 1946. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 70.

2. Clark CLIFFORD, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 146-147.

3. Harry S. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 46.

de la Guerre et de la Marine dont il dépendait. Ces derniers lui imposèrent un conseil consultatif (*Intelligence Advisory Board*, IAB) rassemblant les responsables du renseignement des trois départements et un représentant de l'*Air Force*. Par ce biais, les départements disposaient d'un droit de regard sur toutes les initiatives du DCI et de la capacité de s'opposer à ses décisions¹. En dépit d'un périmètre d'action et de moyens restreints, Souers organisa le CIG autour d'un pôle analytique et d'un autre en charge de la planification et de la coordination des activités de renseignement². Ainsi put-il atteindre l'objectif de Truman en produisant un résumé quotidien destiné à informer le président de l'évolution de la situation internationale. Cependant, l'incapacité de Souers à obtenir des départements les effectifs nécessaires démontrait qu'en dépit d'une volonté centralisatrice, inscrite dans les sigles DCI et CIG, le pouvoir décisionnel de ce nouveau système demeurait largement décentralisé³. Sans autonomie en matière de budget ou de recrutement, le directeur du renseignement central n'était en réalité qu'un modeste coordinateur fédéral.

Sur les conseils de Souers, Truman nomma le général Hoyt Sanford Vandenberg au poste de DCI. À 47 ans, cet officier jouissait d'une solide réputation, qui lui promettait une brillante carrière au sein de l'*Air Force*. En janvier 1946, le chef d'état-major de l'Armée de terre, le général Eisenhower, avait fait de Vandenberg son adjoint en charge du renseignement. À ce titre, il connaissait bien la nouvelle architecture et ses limites. D'après Souers, Vandenberg avait le mérite d'avoir reconnu « la nécessité de réorienter l'appareil de renseignement⁴ ». En outre, il était le neveu de l'influent sénateur républicain du Michigan, Arthur H. Vandenberg. Dès sa prise de fonction le 10 juin 1946, le nouveau DCI mit à profit son expérience et son dynamisme pour renforcer ses attributions et son autonomie vis-à-vis des départements⁵. Parallèlement, il transforma le CIG en le dotant d'une unité chargée de mener des opérations de collecte à l'étranger, l'*Office of Special Operations* (OSO⁶).

Le choix de Vandenberg et l'orientation donnée par le nouveau DCI reflétaient une évolution significative de la position présidentielle. Les recommandations de Souers, sur l'identité de son successeur comme sur la situation du CIG, avaient indéniablement influencé Truman. La dégradation des relations entre Washington et Moscou fut également déterminante. Le discours de Staline du 9 février 1946, dans lequel il soulignait le caractère inconciliable du capitalisme et du communisme avant d'évoquer la perspective d'une guerre,

1. Directive n° 1 de la NIA (« *Policies and procedures Governing the Central Intelligence Group* ») datée du 8 février 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 141.

2. Directive n° 2 de la NIA (« *Organization and Functions of the Central Intelligence Group* ») datée du 8 février 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 142.

3. Rapport du contre-amiral Souers à la NIA daté du 7 juin 1946 reproduit in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawai, 2005 (1994), p. 41-51.

4. Mémoire du contre-amiral Souers à l'amiral Leahy daté du 7 mai 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 149.

5. Directive n° 5 de la NIA (« *Functions of the Director of Central Intelligence* ») datée du 8 juillet 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 160.

6. Mémoire du colonel Edwin Wright daté du 11 juillet 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 114.

ainsi que son analyse par George Kennan dans le Long Télégramme avaient jeté les bases de ce qui deviendrait la Guerre froide. L'exposé de Churchill à Fulton, le 5 mars, avait confirmé le caractère charnière de la période. Ce contexte incertain semble avoir aidé le président américain à prendre la mesure de l'avantage que le renseignement pourrait lui procurer. Moins d'un mois après l'entrée en fonction de Vandenberg, Truman demanda au CIG une étude prospective sur les politiques étrangère et militaire de l'Union soviétique¹. Il reconnaissait ainsi l'utilité du renseignement et le potentiel du CIG qui pouvait offrir plus qu'un simple centre de tri.

Avant de devenir DCI, le général Vandenberg s'était exprimé en faveur d'un accroissement de l'autonomie — notamment budgétaire — du CIG². Sa conviction fut renforcée par Lawrence Houston, un ancien de l'OSS devenu responsable juridique du CIG³. Celui-ci rappela au nouveau DCI que d'après la directive présidentielle, il n'avait qu'une « fonction de coordination sans substance ni autorité pour agir par lui-même autrement qu'en tant que conseiller ». Selon Houston, le « principal problème » du DCI était qu'il « n'avait pas le pouvoir de dépenser des fonds gouvernementaux⁴ ».

Cette situation incita le DCI à agir pour renforcer ses pouvoirs, mais aussi pour obtenir la reconnaissance du Congrès. Dès le 28 juin 1946, le général Vandenberg transmit à la Maison-Blanche un projet de loi ambitieux, prévoyant la création d'une agence de renseignement à part entière, la *Central Intelligence Agency* (CIA), responsable de planifier et coordonner les activités de renseignement extérieur des États-Unis⁵. D'après Clark Clifford, cette première version n'était pas suffisamment précise, ce qui avait alimenté sa suspicion quant aux « réelles intentions » du texte⁶. Clifford aborda le sujet avec Lawrence Houston et l'un de ses collaborateurs du CIG, James Lay. Ces derniers évoquèrent les nombreuses difficultés administratives de leur organisation qu'ils comparaient à un « enfant illégitime des trois départements ». Ils insistèrent sur la nécessité de légiférer afin de permettre au CIG de fonctionner de manière intégrée. Ces arguments convainquirent Clifford qui se rallia à l'initiative du général Vandenberg. Il demanda néanmoins à ses interlocuteurs de clarifier le texte pour éviter tout parallèle entre cette nouvelle agence et une Gestapo américaine⁷. La sensibilisation du conseiller spécial de Truman

1. Mémoire de Clark Clifford à l'amiral Leahy daté du 18 juillet 1946. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, op. cit., p. 63.

2. Lorsqu'il était responsable du renseignement de l'Armée de terre, Vandenberg avait regretté le manque d'autonomie budgétaire du nouveau système qui, selon lui, entravait son efficacité. Voir les minutes de la troisième réunion de l'IAB du 8 avril 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 146.

3. David F. RUDGERS, *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 129.

4. Mémoire de Lawrence Houston au général Vandenberg daté du 13 juin 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 196.

5. RUDGERS, op. cit., p. 132-133.

6. CLIFFORD, op. cit., p. 168.

7. Mémoire de George M. Esley daté du 17 juillet 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 197. L'entretien est également mentionné in CLIFFORD, op. cit., p. 168.

à cette problématique coïncidait avec le lancement d'une campagne de presse destinée à valoriser le CIG dans l'optique d'un débat public sur le renseignement. Inspirée par Clifford et Vandenberg, elle permit à Arthur Krock d'écrire dans le *New York Times* que Truman était le président le mieux informé de l'histoire grâce aux synthèses préparées par les équipes du DCI¹.

Les réserves de la Maison-Blanche

Le ralliement de Clifford à la cause de Vandenberg favorisa une évolution de la posture présidentielle. Dans ses mémoires, le conseiller spécial se rappelle que Truman considérait que l'expérience du CIG n'avait pas été concluante et qu'il était ouvert à la perspective de créer une agence remplaçante. Néanmoins, le chef de l'exécutif souhaitait, à l'automne 1946, donner la priorité à l'unification des forces armées. Il voulait éviter de compliquer les négociations entre les militaires en soumettant au Congrès un texte sur le renseignement².

Le DCI transmet une nouvelle version de son projet de loi le 2 décembre 1946. Le général Vandenberg avait pris en compte les critiques de Clifford en ajoutant une série de définitions cantonnant la CIA à des activités de renseignement extérieur. Mais sur le fond, le rôle de la CIA et les pouvoirs du DCI restaient étendus, y compris en matière de budget. L'agence était responsable de coordonner les activités de renseignement extérieur des agences départementales. Son rayon d'action couvrait l'ensemble du cycle du renseignement, de la collecte à la diffusion, en passant par l'analyse. De plus, elle était autorisée à mener « d'autres missions » qui pourraient lui être ponctuellement confiées par le président³.

L'audace du DCI ne se limita pas au contenu du texte législatif. Pour promouvoir son initiative, il recommanda d'inclure un passage sur le renseignement dans le discours sur l'état de l'Union que le président Truman devait prononcer devant le Congrès en janvier 1947. En agissant de la sorte, le général Vandenberg désirait inscrire son projet de loi dans l'agenda législatif de la Maison-Blanche. Il suggéra donc au chef de l'exécutif d'insister sur « l'amère expérience » qui avait permis de mesurer la nécessité de confier à une seule agence la responsabilité « de s'assurer que les informations essentielles dont [dépendaient] nos intérêts à l'étranger [étaient] collectées, interprétées et distribuées aux responsables compétents ». Vandenberg proposa à Truman de demander au Congrès d'envisager promptement le passage d'une législation idoine⁴.

L'insistance de Vandenberg, qui n'était pas sans rappeler la pugnacité de Donovan, fut mal perçue par la Maison-Blanche. Clark Clifford se souvient

1. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, 2^e édition, New Haven, Yale University Press, 1998 (1989), p. 37.

2. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 168-169.

3. *Ibid.* Mémoire du général Vandenberg à Clark Clifford daté du 2 décembre 1946. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 201.

4. Mémoire du général Vandenberg non daté. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 202. Ce document a été adressé à la Maison-Blanche entre le 2 décembre 1946 et le 8 janvier 1947, date à laquelle ces propositions ont été évoquées par le DCI et Clifford. Voir CLIFFORD, *op. cit.*, p. 169.

avoir suggéré au DCI de « ralentir » à plusieurs reprises au tournant de l'année 1947¹. L'offensive du DCI intervenait en effet alors que les négociations interarmées à propos de l'unification demeuraient particulièrement difficiles. Vandenberg exprima son incompréhension à propos des attermolements de la Maison-Blanche. Il manifesta également de la déception à propos du contenu du discours présidentiel sur l'état de l'Union. Sur ce point, Clifford expliqua qu'un passage sur le renseignement avait été inclus dans les versions de travail du texte mais que Truman et Leahy considéraient qu'il était inopportun d'attirer l'attention du Congrès sur le sujet à ce stade². Dans ses mémoires, Clifford attribue l'aplomb du général au succès personnel de son oncle, le sénateur Arthur H. Vandenberg, qui venait d'obtenir la présidence *pro tempore* du Sénat et la présidence de sa Commission des Affaires étrangères à la suite de la franche victoire républicaine lors des élections de novembre 1946³. D'après son biographe, le général Vandenberg évoqua la question du renseignement avec son oncle Arthur à plusieurs reprises, « demandant conseil sur la stratégie à suivre pour obtenir le statut désiré⁴ ».

Le manque de réceptivité de la Maison-Blanche aux efforts du DCI et la primauté donnée à la résolution des différents interarmées trahissaient la préférence de l'exécutif pour intégrer la question du renseignement au texte sur l'unification. Ce n'était pas la voie envisagée par le DCI, qui prônait une loi à part entière. Vandenberg et ses adjoints durent se rendre à l'évidence lorsqu'ils reçurent, à la fin du mois de janvier, les premières versions de ce qui deviendrait le *National Security Act*⁵. L'évocation de la CIA dans la loi se limiterait au strict minimum. Les rédacteurs estimaient que les propositions émanant du CIG étaient trop controversées et pourraient donc mettre en péril l'unification⁶. La direction du CIG se résolut à accepter cette décision de la Maison-Blanche qui laissait ouverte la perspective d'obtenir, ultérieurement, une nouvelle loi consacrée exclusivement au renseignement⁷.

Dans la version du *National Security Act* transmise au Congrès le 26 février, la section consacrée à la CIA était particulièrement laconique. Elle stipulait simplement que l'Agence était subordonnée au nouveau Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC) et dirigée par le DCI. Les deux autres

1. *Ibid.*, p. 169.

2. Mémorandum de George Esley daté du 8 janvier 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 203. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 169.

3. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 169. Lors des élections de mi-mandat du 5 novembre 1946, le Parti républicain, minoritaire dans les deux chambres, obtint la majorité des sièges à la Chambre des représentants et au Sénat. Voir notamment Robert J. DONOVAN, *Conflict and Crisis: The Presidency of Harry S Truman 1945-1948*, New York, Norton, 1977, p. 229-238.

4. Phillip S. MEILINGER, *Hoyt S. Vandenberg: The Life of a General*, Bloomington, Indiana University Press, 1989, p. 76.

5. Mémorandum de Walter Pforzheimer au général Vandenberg daté du 23 janvier 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 204.

6. Mémorandum de Walter Pforzheimer daté du 28 janvier 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 205.

7. Mémorandum du colonel Edwin Wright (DDCI) à Charles Murphy daté du 27 janvier 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 206. Mémorandum du colonel Edwin Wright (DDCI) à Clark Clifford daté du 28 janvier 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 207.

paragraphes précisait les conditions dans lesquelles un militaire pourrait exercer la fonction de DCI en conservant son grade et le transfert des responsabilités du CIG vers la CIA. Les missions de cette nouvelle agence, l'autorité de son directeur et sa situation au sein du nouvel appareil de défense du pays n'étaient pas précisées dans la version soumise aux parlementaires. Le choix de la Maison-Blanche d'intégrer, même de façon très succincte, la question du renseignement au *National Security Act* plaçait, de fait, la future CIA au cœur de la nouvelle bureaucratie édiflée autour du concept de sécurité nationale¹.

Renseignement et sécurité nationale

Le concept de sécurité nationale

Le concept de sécurité nationale résulte d'une réflexion de l'administration Truman sur la réorganisation de l'appareil de défense des États-Unis au terme de la seconde guerre mondiale. Il repose sur l'observation de la mutation de la guerre moderne qui était devenue, selon le mot du secrétaire à la Guerre Patterson, « totale », et mobilisait l'ensemble des moyens de la nation². Ce constat faisait l'objet d'un large consensus à Washington. Le président Truman était lui-même convaincu de la nécessité de réorganiser l'appareil de défense du pays. En fin connaisseur des affaires militaires, il considérait que cette réforme devait aboutir à une unification des forces armées. C'est le principal enseignement qu'il avait tiré du conflit qui venait de s'achever. L'ancien sénateur avait le sentiment que « si l'Armée de terre et la Marine avaient combattu nos ennemis aussi âprement qu'ils s'étaient battus entre eux, la guerre se serait terminée bien plus tôt³ ». La voie tracée par le colonel de réserve qu'était Truman s'accordait avec la conception de l'Armée de terre portée par le général Marshall. En novembre 1943, ce dernier, alors chef d'état-major de l'Armée de terre, avait proposé la création d'un unique Département de la Défense rassemblant les composantes terrestre, navale et aérienne des forces armées⁴.

La volonté centralisatrice de l'*U.S. Army* était vivement contestée par l'*U.S. Navy*, attachée aux principes de collégialité et de coordination plutôt qu'à celui de fusion. Pour défendre ses intérêts face à ce qu'il percevait comme une alliance entre Truman et l'Armée de terre, le secrétaire à la Marine James Forrestal fit appel à son ami, le banquier d'affaires Ferdinand Eberstadt, pour élaborer une contre-proposition. Ce dernier mit en place un groupe de travail

1. La section consacrée à la CIA de la version du *National Security Act* transmise au Congrès le 26 février 1947 est reproduite in Thomas F. TROY, *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981 (1975), p. 466.

2. Michael J. HOGAN, *A Cross of Iron : Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 (1998), p. 26.

3. Cité in CLIFFORD, *op. cit.*, p. 146.

4. Douglas T. STUART, *Creating the National Security State : A History of the Law that Transformed America*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 81.

composé principalement d'officiers de réserve de la *Navy*, dont le contre-amiral Souers, futur DCI. En juin 1945, Forrestal leur demanda d'étudier la question de l'organisation de l'appareil de défense des États-Unis¹. Eberstadt s'entoura également d'un professeur de science politique de Harvard, Edward Pendleton Herring, par ailleurs vice-président du *Social Science Research Council*. Dans le cadre de ses travaux sur les relations civilo-militaires, l'universitaire s'était intéressé à la difficulté de concilier la préparation à une guerre totale avec la préservation des libertés individuelles et entrepreneuriales².

En trois mois, Eberstadt et sa trentaine d'experts préparèrent un rapport de 253 pages qui fut remis à James Forrestal le 25 septembre 1945. Sans surprise, le rapport, formellement intitulé *Unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security*, arrivait à la conclusion que la création d'un unique Département de la Défense n'était pas souhaitable. Conformément à la position traditionnelle de la Marine, il plaidait pour l'instauration de mécanismes de coordination entre les trois armées. Pour ses architectes, ce dispositif était conforme à la tradition démocratique américaine. Il préserverait le contrôle civil des forces armées et éviterait la domination de l'une de leurs composantes³. Le mode de fonctionnement proposé était en outre largement inspiré de celui de l'entreprise, dont la majorité des auteurs du rapport était issue⁴. Par ailleurs, les auteurs insistaient — c'est la contribution majeure de cette étude — sur la nécessité de procéder à une réforme dépassant le simple cadre de l'appareil militaire :

Notre situation actuelle nécessite des actions bien plus drastiques et ambitieuses que l'unification des forces armées. Elle nécessite une réorganisation complète de notre gouvernement destinée à garantir la sécurité nationale en prenant en considération notre nouvelle puissance et position dans le monde, nos nouveaux engagements internationaux ainsi que les risques et les nouvelles découvertes scientifiques marquantes⁵.

Dans un contexte marqué par la perspective d'une guerre totale, la sécurité nationale reposait, d'après Eberstadt, sur une meilleure coopération entre civils et militaires. C'est à cette fin qu'il proposa la création du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC), décrit dans le rapport comme « la clé de voûte » du dispositif⁶. L'étude ne donnait guère plus de détails sur le fonctionnement de ce forum présidé par le chef de l'exécutif et composé du secrétaire d'État, des secrétaires civils des trois composantes des forces armées et du directeur de la *National Security Resources Board* (NSRB), une nouvelle

1. Walter MILLIS (éd.), *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951, p. 63.

2. Jeffrey M. DORWART, *Eberstadt and Forrestal : A National Security Partnership, 1909-1949*, College Station, Texas A&M University Press, 1991, p. 96-97. La contribution de Herring, notamment son ouvrage de 1941 *The Impact of War : Our American Democracy under Arms*, au concept de sécurité nationale est un élément central de l'étude de Douglas Stuart. Voir STUART, *op. cit.*

3. Amy B. ZEGART, *Flawed By Design : The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 64-65.

4. DORWART, *op. cit.*, p. 104.

5. Cité in STUART, *op. cit.*, p. 112.

6. Cité in *ibid.*, p. 121.

agence proposée par Eberstadt dans le but d'harmoniser la production industrielle du pays avec les besoins militaires¹. Pour ses concepteurs, la vocation du NSC dépassait le cadre du conseil. Cet organe aurait la responsabilité de « formuler et coordonner les politiques générales dans les domaines politique et militaire² ».

Il convient de préciser que la vision et les propositions développées dans le rapport Eberstadt ne furent pas totalement reprises par le *National Security Act*. D'une part, le rejet de toute unification n'était pas compatible avec l'objectif premier de Truman³. D'autre part, la position défendue par Eberstadt n'était pas neutre. Elle constituait l'alternative voulue par James Forrestal pour défendre les intérêts du Département de la Marine face au Département de la Guerre. Cette conception ne fut donc qu'un des éléments du débat sur la réorganisation de l'appareil de défense. De ce fait, elle fut soumise aux négociations interarmées qui permirent l'élaboration d'un compromis. Pour autant, l'impact du rapport Eberstadt ne saurait être minimisé. Selon Jeffrey Dorwart, Ferdinand Eberstadt fut « l'organisateur le plus important » du système de sécurité américain⁴. En définitive, même si le résultat fut plus modeste qu'initialement envisagé, l'institutionnalisation du NSC pour coordonner les politiques étrangère et de défense témoigne bien de l'influence de la conception d'Eberstadt sur la réforme de 1947.

Un rôle majeur pour le renseignement

Né de la nécessité de préparer le pays à une guerre totale, le concept de sécurité nationale ne pouvait négliger la question du renseignement. C'est notamment ce qu'expliqua le général George Marshall durant le débat sur l'unification. Alors chef d'état-major de l'Armée de terre, il insista sur l'importance du renseignement pour les forces armées, mais aussi pour « le Département d'État et d'autres fonctions du gouvernement⁵ ». Néanmoins, la contribution théorique la plus conséquente sur la place du renseignement dans le nouvel appareil de sécurité nationale du pays devait venir une nouvelle fois du rapport Eberstadt. Fidèle aux convictions de son commanditaire, le document excluait toute fusion des moyens de renseignement gouvernementaux. Il reconnaissait toutefois la nécessité d'une « synthèse du renseignement départemental à un niveau stratégique » en raison de la position des États-Unis sur la scène internationale au lendemain de la guerre :

Toutes les dispositions présentées ici sont dictées par la position charnière que les États-Unis doivent assumer dans les affaires internationales. Alors que nos responsabilités se sont élargies et que nos interactions avec les autres nations

1. *Ibid.*, p. 121-123.

2. Cité in ZEGART, *Flawed by Design*, *op. cit.*, p. 64.

3. Dans son message adressé au Congrès le 19 décembre 1945, soit trois mois après la publication du rapport Eberstadt, Truman insista sur la nécessité d'unifier les forces armées, ce qui allait à l'encontre de la position d'Eberstadt. Voir STUART, *op. cit.*, p. 125.

4. DORWART, *op. cit.*, p. 3.

5. Cité in RUDGERS, *op. cit.*, p. 94-95.

ont augmenté, nos besoins en matière d'information précise, complète et à jour se sont accrus¹.

Pour répondre à ces nouveaux besoins, Eberstadt proposait la création d'une agence baptisée *Central Intelligence Agency* (CIA) et subordonnée au NSC. Une telle architecture était présentée comme « impérative » pour offrir une vision complète d'une situation internationale qui pèserait sur les « politiques étrangère et militaire ». Si le rapport préconisait de laisser la responsabilité de la collecte du renseignement aux agences départementales, il suggérait de confier les tâches de « compilation, analyse, évaluation et diffusion » à la CIA. Le SIGINT, qui avait démontré sa dimension stratégique durant la guerre, n'était pas non plus négligé. Eberstadt recommandait la création d'une agence liée à la CIA et chargée de l'analyse des communications interceptées².

Comme nous l'avons vu, Truman ignora cette conception du renseignement comme instrument majeur de la politique de sécurité nationale lorsqu'il créa le modeste CIG, le 22 janvier 1946. Cette décision s'inscrivait dans une certaine logique car le président n'avait, à ce stade, pas retenu le principe du NSC prôné par la Marine³. On observe cependant que l'évolution de la position présidentielle sur le renseignement durant l'année 1946 accompagna l'affirmation du concept de sécurité nationale dans les discussions sur l'unification. En effet, alors que Souers et Vandenberg faisaient l'expérience des limites de leur fonction, le système conçu par Eberstadt s'imposait progressivement comme un rare élément constructif dans les négociations entre l'Armée de terre, la Marine et la Maison-Blanche. En dépit de positions antagoniques, Forrestal et Patterson s'accordèrent, à la demande de Truman, sur un certain nombre de mesures consensuelles, dont le Conseil de sécurité nationale. Une version amendée du NSC put alors être incluse dans le nouveau plan transmis au Congrès en juin⁴. Douglas Stuart note que Truman se résigna à accepter ce dispositif à propos duquel il était méfiant, par peur que l'apparition de divergences sur le NSC ne menaçât le vote de la loi⁵. Ce principe de coordination au plus haut niveau des politiques étrangère et militaire fut un des éléments clé de la réorganisation de l'appareil de défense des États-Unis institutionnalisée par le *National Security Act*. Ce glissement du débat, de l'unification vers la notion plus large de sécurité nationale, ne permettait plus d'occulter la question du renseignement dans la loi en discussion. La création du NSC induisait, comme l'avait démontré Ferdinand Eberstadt, la présence d'un organe capable de centraliser les informations destinées à éclairer les discussions de ce forum.

Si elle contenta l'Armée de terre, la Marine et la Maison-Blanche, la tournure prise par le débat sur l'unification ne fit pas l'unanimité au sein

1. Cité *in ibid.*, p. 96.

2. *Ibid.*, p. 96.

3. Dans son message au Congrès du 19 décembre 1945, Truman appelait à l'unification des forces armées par le biais de la formation d'un unique Département de la Défense. Dans son projet de législation, il ne mentionnait à aucun moment la création du NSC, ni même d'un comité de coordination des politiques étrangère et militaire. Voir ZEGART, *Flawed by Design*, *op. cit.*, p. 66.

4. *Ibid.*, p. 66-67.

5. STUART, *op. cit.*, p. 128-129.

de l'administration Truman. Le nouveau secrétaire d'État, le général George Marshall, se montra très critique envers le système du NSC et notamment la CIA. Peu de temps après sa prise de fonction¹, le général adressa ses réserves au président. Il considérait que la loi en question devait se concentrer sur l'unification des forces armées. La création du NSC dans le cadre du *National Security Act* lui apparaissait « superflue ». De plus, le fait de confier cette mission à une instance collégiale composée de quatre représentants civils d'organisations militaires² menaçait de « diluer la responsabilité constitutionnelle du président dans la conduite des affaires étrangères ». Marshall reconnaissait l'opportunité d'améliorer la coordination, mais estimait qu'il n'était pas souhaitable d'opérer des changements aussi drastiques³.

S'agissant de la CIA, le secrétaire d'État considérait qu'elle n'avait pas non plus sa place dans la loi d'unification des forces armées. Il n'était pas opposé à la création d'une agence de renseignement centrale, mais estimait qu'elle devait faire l'objet d'une législation spécifique et détaillée. La brève mention de la CIA dans le projet de loi lui semblait particulièrement problématique car ses pouvoirs apparaissaient « quasiment illimités ». La subordination de cette organisation au NSC, au sein duquel le secrétaire d'État était minoritaire, n'était pas non plus souhaitable pour le général alors que son département était « la seule agence de collecte du gouvernement couvrant la totalité de la planète⁴ ».

Les réserves formulées par Marshall étaient révélatrices de la marginalisation du Département d'État durant le mandat de son prédécesseur, James Byrnes. Malgré l'émergence d'un consensus sur l'importance de coordonner les politiques étrangère et militaire, les diplomates ne furent pas associés au débat sur le *National Security Act*. Michael Hogan attribue cette négligence à la dégradation des relations entre Truman et Byrnes, qui s'était accentuée à partir de la fin de l'année 1945⁵. Il est également possible que les divisions internes apparues lors du débat sur le renseignement de l'automne 1945 aient convaincu une majorité d'acteurs, civils et militaires, de l'opportunité de ne pas impliquer les diplomates. En dépit de l'admiration de Truman pour Marshall, la prise de position du secrétaire d'État n'engendra pas les changements escomptés. Le NSC fut maintenu dans le projet de loi. Néanmoins, sous l'impulsion combinée du général et du Bureau du Budget, la composition du conseil fut modifiée et son rayon d'action réduit. Le NSC n'avait plus qu'une vocation consultative, se limitant à « adresser des recommandations au président » qui demeurerait ainsi le seul responsable de la politique étrangère et

1. Le général Marshall succéda à James Byrnes au poste de secrétaire d'État le 21 janvier 1947.

2. À ce stade des débats, il était prévu que le NSC soit composé du secrétaire d'État, du secrétaire aux Forces armées, du secrétaire à l'Armée de terre, du secrétaire à la Marine, du secrétaire à la Force aérienne et du président de la nouvelle *National Security Resources Board* (NSRB).

3. Mémoire du général Marshall au président Truman daté du 7 février 1947. *Foreign Relations of the United States, 1947, General ; The United Nations*, vol. 1, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1973, p. 712-715.

4. *Ibid.*

5. HOGAN, *op. cit.*, p. 56.

militaire de la nation¹. Les réserves de Marshall sur la CIA ne furent pas retenues².

Quelle place pour le SIGINT ?

Malgré la contribution du SIGINT durant la guerre et l'attention portée par Eberstadt, cette forme de renseignement demeura largement absente du débat institutionnel sur la sécurité nationale. Le secret absolu sur lequel reposaient les activités cryptanalytiques s'accordait mal avec la publicité que promettaient les débats sur le *National Security Act*³. Néanmoins, en tant que loi révisant l'organisation institutionnelle des forces armées, le texte eut des conséquences sur la gestion du SIGINT. Il entérina notamment le fonctionnement décentralisé du renseignement électromagnétique qui s'était imposé au sortir de la guerre sous l'impulsion de la Marine.

En effet, il convient de souligner que le *National Security Act* n'aboutit pas à une stricte unification, contrairement aux souhaits de Truman ou Marshall. Le texte transmis au Congrès ne prévoyait pas de fusion des forces armées au sein d'un Département de la Défense. À la place, il créait la fonction de secrétaire à la Défense qui superviserait un établissement militaire national (*National Military Establishment*, NME) rassemblant trois composantes distinctes : l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne⁴. Cette législation consacrait ainsi la victoire du principe de coordination défendu vigoureusement par l'*U.S. Navy* sur la question de la réorganisation de l'appareil militaire comme sur celle du renseignement. Elle pérennisait de ce fait le mode de gestion décentralisé du SIGINT, dominé par les militaires et distinct du reste des activités de renseignement.

Ce système était incarné par l'*Army-Navy Communications Intelligence Board* (ANCIB), forum de coordination interarmées créé en mars 1945. Il avait été élargi en décembre pour inclure le Département d'État⁵. Cette évolution ne remit pas en cause la mainmise des militaires sur la production du SIGINT, les

1. Cité in ZEGART, *Flawed by Design*, op. cit., p. 67.

2. Dans une lettre adressée au sénateur Chan Gurney, le général Marshall expliquait que le volet du *National Security Act* consacré au renseignement reposait sur un accord conclu en février 1947 entre le secrétaire d'État et les secrétaires à la Guerre et à la Marine. Aucune autre référence à cet accord n'apparaît dans la bibliographie ni dans les sources. Voir la lettre du général Marshall au sénateur Gurney datée du 5 mai 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 212.

3. En août 1945, les secrétaires à la Guerre et à la Marine avaient demandé à Truman — et obtenu — de disposer de l'autorité nécessaire pour empêcher la publication d'informations sur les activités cryptanalytiques des États-Unis. Mémoire du secrétaire à la Guerre Stimson et du secrétaire à la Marine Forrestal au président Truman daté du 20 août 1945. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 57. Mémoire du président Truman daté du 22 août 1945. DNSA, NSA, document 62.

4. HOGAN, op. cit., p. 59.

5. Extraits de la 24^e réunion de l'ANCICC du 14 novembre 1945. DNSA, NSA, 1945-2009, document 113. Mémoire du contre-amiral Joseph Redman, président de l'ANCIB, à Alfred McCormack daté du 11 décembre 1945. DNSA, NSA, document 133. Mémoire de McCormack au contre-amiral Redman daté du 20 décembre 1945. DNSA, NSA, document 139.

diplomates n'étant associés aux discussions qu'en tant que « consommateurs » de SIGINT. En outre, les militaires avaient veillé à préserver leur contrôle en créant la fonction de coordinateur des opérations interarmées (*Coordinator of Joint Operations*, CJO), qui reviendrait à un représentant des forces armées¹. Pour autant, il est important de souligner que ces changements furent une nouvelle fois précipités par les besoins de l'alliance cryptologique entre Washington et Londres, scellée par la signature de l'accord « *British-U.S. Communication Intelligence Agreement* » — ou accord BRUSA — le 5 mars 1946². Rendue indispensable par la coopération avec les Britanniques, la rationalisation de la gestion du SIGINT américain se poursuit avec l'entrée du FBI, puis du DCI dans le forum interministériel. Pour refléter cet élargissement, l'ANCIB prit le nom de *United States Communications Intelligence Board* (USCIB)³.

En octroyant l'autonomie à la Force aérienne, le *National Security Act* promettait d'altérer le fonctionnement du renseignement électromagnétique. Anticipant ce changement, l'USCIB invita les représentants de la future *U.S. Air Force* à intégrer sa structure en mai 1947⁴. Si des institutions civiles étaient représentées à l'USCIB, l'arrivée d'un troisième acteur militaire apparaissait lourde de conséquences. Elle mettait en effet un terme au duopole *Army-Navy* qui avait jusqu'alors concentré les moyens de collecte et d'analyse — et donc de contrôle — du renseignement électromagnétique. Certes, le développement de capacités de SIGINT au sein de l'*Air Force* prendrait du temps. Néanmoins, l'indépendance de cette dernière risquait de compliquer la gestion des activités des services du chiffre des forces armées.

Enfin, se posait la question de l'autorité du NSC sur le SIGINT. En tant qu'organe chargé de la coordination des politiques étrangère et militaire, le NSC avait un rôle majeur à jouer dans les activités de renseignement gouvernementales. C'est la raison pour laquelle le *National Security Act* avait subordonné la future CIA au NSC. Dès lors, le renseignement électromagnétique, qui avait démontré sa valeur stratégique, semblait entrer pleinement dans le domaine de compétence du NSC. Or, le SIGINT disposait d'une place singulière au sein du gouvernement américain, forgée durant la guerre et confirmée par le président Truman au sortir du conflit. Pour administrer ces activités et maintenir un niveau de confidentialité aussi élevé que possible, les militaires avaient été autorisés à disposer d'organes de coordination spécifiques comme

1. Mémoire du général Corderman et du capitaine Wenger au STANCIB daté du 5 avril 1946. DNSA, NSA, document 176. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 38.

2. Accord de coopération américano-britannique (« *British-U.S. Communication Intelligence Agreement* ») daté du 5 mars 1946. National Security Agency, collection *UKUSA Agreement Release, 1940-1956* (désormais NSA, UKUSA), en ligne : www.nsa.gov/news-features/declassified-documents/ukusa/assets/files/agreement_outline_5mar46.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. Mémoire du général Vandenberg au général Eisenhower, à l'amiral Nimitz et à William Langer daté du 29 mai 1946. DNSA, NSA, document 184. Mémoire du général Stephen J. Chamberlin au général Eisenhower, à l'amiral Nimitz, à William Langer et à J. Edgar Hoover daté du 20 juin 1946. DNSA, NSA, document 186. Mémoire du général Chamberlin au général Vandenberg daté du 3 juillet 1946. DNSA, NSA, document 189.

4. Mémoire du USCIB au commandant de l'*Army Air Forces* daté du 7 mai 1947. DNSA, NSA, document 222.

l'USCIB. Ces principes ne furent pas remis en cause en 1946-1947. En effet, les sources disponibles ne permettent pas de suggérer que les responsables civils et militaires des forces armées envisageaient de supprimer l'USCIB pour confier la coordination du SIGINT au NSC¹. Le contraste entre la position conservatrice des acteurs du SIGINT et l'esprit collaboratif du *National Security Act* nécessiterait néanmoins une clarification sur la place de cette forme de renseignement au sein du nouvel appareil de sécurité nationale.

Le Congrès s'empare de la question du renseignement

Présentation du projet de loi dans les deux chambres

L'intérêt manifesté par le Congrès pour le renseignement lors des débats sur le *National Security Act* est généralement présenté comme faible. Dans l'histoire officielle des origines de l'Agence préparée en 1953, Arthur Darling n'abordait le sujet que de façon anecdotique². Près d'un demi-siècle plus tard, Amy Zegart remarquait que la CIA n'avait occupé que 29 des 700 pages des comptes-rendus d'auditions consacrées par la Chambre des représentants à la réorganisation de l'appareil de sécurité³. Ce constat permit à la politiste d'illustrer la thèse selon laquelle le manque d'implication du Congrès, « structurellement inapte à jouer un rôle actif dans la plupart des questions touchant à la sécurité nationale », avait contribué à faire de cette thématique le domaine réservé de l'exécutif⁴. Si l'influence réelle des parlementaires sur la création de l'Agence reste un sujet de débats, leur intérêt pour le renseignement mérite d'être réévalué. Comme l'a souligné David Barrett, dans un ouvrage paru en 2005, l'histoire des relations entre le Capitole et la CIA avait été « cachée puis perdue⁵ ».

Au Sénat, c'est la nouvelle Commission des Forces armées⁶ (*Armed Services Committee*) qui avait la responsabilité d'étudier le projet de loi. À la Chambre

1. Dans le domaine du SIGINT, le début de l'année 1947 fut marqué par un débat sur la fonction de coordinateur des opérations interarmées (CJO). La gestion autonome du renseignement électromagnétique ne fut pas remise en cause. La subordination du SIGINT au NSC ne fut pas non plus abordée. En juin 1947, l'USCIB s'accorda pour conserver le système en l'état.

2. Darling ne consacre que sept pages de son étude au traitement du renseignement par le Congrès lors des débats sur le *National Security Act*. Voir Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 176-183.

3. ZEGART, *Flawed by Design, op. cit.*, p. 182.

4. *Ibid.*, p. 52.

5. David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 2-4. L'auteur précise qu'une grande partie des traces des interactions entre la CIA et le Congrès ont été cachées — voire détruites — à l'initiative des législateurs.

6. Au début de l'année 1947, les commissions des Affaires militaires et des Affaires navales des deux chambres avaient fusionné et ainsi donné naissance aux commissions des Forces armées. Prévues par le *Legislative Reorganization Act of 1946*, ces dispositions témoignaient de l'adhésion d'une majorité du Congrès au principe d'unification. Voir Demetrios CARALEY, *The Politics of Military Unification : A Study of Conflict and the Policy Process*, New York, Columbia University Press, 1966, p. 156.

des représentants, cette tâche incombait à la Commission des Dépenses des départements exécutifs (*Committee on Expenditures in the Executive Departments*). La différence entre le domaine de compétences des deux commissions promettait un traitement inégal de la question du renseignement. Pour affronter cet environnement hétéroclite, le général Vandenberg accorda un soin particulier à la préparation de ses apparitions devant les deux commissions. En plus des conseils de son oncle, le DCI rencontra le président de la Commission des Forces armées, le sénateur républicain du Dakota du Sud, John Chandler « Chan » Gurney, afin de préparer son intervention en nouant un contact personnel¹. Durant cette rencontre, Gurney demanda au DCI d'édulcorer sa présentation. Le sénateur s'engagea de son côté à couper court aux questions embarrassantes et à informer ses collègues de la possibilité d'organiser une session à huis clos².

L'audition du général Vandenberg devant la Commission des Forces armées du Sénat se déroula le 29 avril 1947. Il apporta son soutien au projet de loi et insista sur l'importance de centraliser les activités de renseignement gouvernementales. D'emblée, il déclara : « À mon sens, un système de renseignement robuste est au moins aussi important — si ce n'est plus — en temps de paix qu'en temps de guerre ». Le DCI exposa ensuite les raisons géopolitiques qui rendaient cette réforme essentielle, pointant notamment le « *leadership* » que le pays devait désormais assumer dans les affaires internationales. « Les océans ont rétréci et aujourd'hui l'Europe et l'Asie bordent les États-Unis presque comme le Canada et le Mexique », poursuivit-il. Vandenberg mit également en exergue la nécessité pour les responsables politiques américains de connaître les « intentions et capacités » des nations étrangères afin de se prémunir « contre des catastrophes à l'ère de la guerre atomique³ ».

D'autre part, le DCI souhaitait attirer l'attention des sénateurs sur la désorganisation qui caractérisait le fonctionnement des services de renseignement américains avant l'entrée en guerre. Il affirma que les États-Unis ne disposaient pas de moyens de renseignement dignes de ce nom avant la guerre « car le peuple américain ne l'aurait pas accepté ». Vandenberg fustigea l'idée préconçue selon laquelle il y aurait « quelque chose de non américain dans l'espionnage et même dans le renseignement en général ». Il indiqua que la parade à un nouveau Pearl Harbor se trouvait pourtant au CIG et à la CIA. Le général Vandenberg insista sur l'importance pour Washington de devenir autosuffisant en matière de renseignement. Par ailleurs, le DCI mit en avant les gains d'efficacité et de budget que permettrait la création d'une agence centrale de renseignement. Afin de prévenir tous nouveaux parallèles entre la

1. MEILINGER, *op. cit.*, p. 77.

2. BARRETT, *op. cit.*, p. 11-12.

3. Déclaration du général Vandenberg devant la Commission des Forces armées du Sénat le 29 avril 1947. Central Intelligence Agency, collection *Crafting of an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1947-04-29c.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

future CIA et la Gestapo, il précisa que la nouvelle agence ne devrait pas avoir de pouvoirs de police et demanda une stricte séparation entre cette dernière et le FBI¹.

Le général Vandenberg fit une déclaration similaire devant la Commission des Dépenses de la Chambre des représentants. En juin, il fut entendu une nouvelle fois par cette commission, à la demande de son président, le représentant républicain du Michigan, Clare Hoffman, lors d'une audition secrète. S'il n'exerçait plus la fonction de DCI à cette date, Vandenberg demeurait toujours aussi persuasif. Il donna aux parlementaires ce qui s'apparentait à un cours d'espionnage. Il dépeignit le processus par lequel les États-Unis, par le biais d'un « expert » envoyé à l'étranger, pourraient construire un réseau d'informateurs locaux pour obtenir du renseignement. Interrogé sur la possibilité de manipulations ou d'infiltrations de ce système par des agents étrangers, le général répondit que ce réseau disposerait de « coupe-circuits » permettant aux autorités de nier toute implication. Les opérateurs à la base de ces réseaux seraient prévenus qu'en cas de problème, le gouvernement rejeterait toute responsabilité. Vandenberg estimait que pour cette raison, ces personnes devaient être correctement rémunérées².

Les déclarations du général Vandenberg étaient lourdes de sens. Elles démontraient que les implications du *National Security Act* vis-à-vis du recours de la CIA à des moyens clandestins étaient connues des membres des commissions du Sénat et de la Chambre. En effet, les parlementaires avaient obtenu d'un des principaux responsables gouvernementaux une présentation particulièrement explicite des enjeux du renseignement et des aspirations des professionnels du secteur³. En plus de nous éclairer sur le degré de compréhension dont jouissait le Congrès, cet épisode révélait le rôle central joué par le général Vandenberg lors des débats sur le renseignement tenus au Capitole. L'impact des interventions du DCI dépassa l'enceinte du Congrès. Il se fit sentir dans la presse, témoignant de l'évolution de l'image du renseignement. Le *Washington Post* confronta ainsi le plaidoyer du général à la position des États-Unis pendant la guerre et à ses « immenses lacunes en matière de connaissance ». Le *New York Times* nota que Vandenberg avait vivement critiqué la situation d'avant-guerre et conclut qu'il était désormais souhaitable de devenir « autosuffisant » dans le domaine du renseignement⁴.

1. *Ibid.*

2. BARRETT, *op. cit.*, p. 14.

3. Lors d'une audition précédente concernant le budget du CIG, Vandenberg avait justifié le recours à des « moyens clandestins » : « si vous pouviez lire le rapport de [non déclassifié] qui faisait état de l'infestation du gouvernement [non déclassifié] par des agents d'une puissance supposée amie, je pense qu'aucune objection ne serait émise par vous quant à la nécessité d'assurer la sécurité de notre pays ». Voir la déclaration du général Vandenberg devant la Commission du Budget de la Chambre des représentants le 10 février 1947. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1947-01-31.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

4. TROY, *op. cit.*, p. 381.

Débat parlementaire

L'examen de la *National Security Act* par les deux commissions donna l'opportunité à d'autres personnalités de présenter leurs points de vue sur la question du renseignement. Les principaux responsables de l'administration comme les secrétaires Patterson et Forrestal restèrent particulièrement discrets sur la question, respectant ainsi la priorité fixée par le président¹. Le général Eisenhower, en tant que chef d'état-major de l'Armée de terre, n'en dit guère plus. Il apporta son soutien à la création de la CIA et insista sur la nécessité d'avoir un DCI particulièrement familier des enjeux du renseignement. Des anciens de l'OSS, comme Donovan ou Allen Dulles, prirent également part au débat. Pour ce dernier, il fallait permettre à la nouvelle agence de bénéficier de fonds additionnels émanant du Département d'État et des forces armées pour mener des « opérations spéciales ». Sur ce point, il précisait que la CIA devait être le seul organe gouvernemental à pouvoir entreprendre des activités de renseignement secrètes².

L'examen du projet de loi par les deux commissions permit aux parlementaires d'émettre des réserves sur la question du renseignement. Dans ce domaine, la Commission des Dépenses de la Chambre se démarqua de la Commission des Forces armées du Sénat. Il convient de préciser que, contrairement à cette dernière, la Commission des Dépenses ne pouvait se prévaloir d'une expertise particulière pour traiter de sujets touchant à la défense et à la politique étrangère. Comme l'a noté David Rudgers, la sensibilité de la commission aux thématiques civiles « a généré des inquiétudes ignorées par la chambre haute et négligées par les partisans de la loi sur la question des libertés civiles³ ».

D'une manière générale, la Commission des Dépenses s'inquiétait de la perspective d'une CIA trop puissante. Le plus grand sceptique se révéla être le représentant républicain de l'Ohio, Clarence Brown. Il s'inquiétait de l'absence de définition des missions de la CIA et du DCI. Durant l'audition publique du secrétaire à la Marine, James Forrestal, il déclara ne pas être intéressé par la création d'une agence centrale placée sous l'autorité du président car elle lui permettrait « de disposer de sa propre Gestapo ». Forrestal répondit que cette nouvelle organisation n'avait pas vocation à mener des activités de renseignement sur le territoire national. Pour Brown, cet aspect devait figurer dans le texte. Le représentant de l'Ohio estimait nécessaire de « fixer des limites aux pouvoirs » du DCI afin de « protéger les droits des citoyens ». Lors d'une audition ultérieure, il fit part de sa volonté de réécrire le passage consacré à la CIA afin de la cantonner « aux affaires internationales, aux affaires militaires et à la sécurité nationale⁴ ».

Lors de son audition secrète, le général Vandenberg exprima des doutes à propos de l'initiative de Clarence Brown. Il indiqua qu'il était préférable de laisser « aux personnes qui sont les premières concernées par l'utilisation de ce

1. *Ibid.*, p. 379.

2. RUDGERS, *op. cit.*, p. 142.

3. *Ibid.*, p. 144.

4. *Ibid.*, p. 144-145.

renseignement » le soin de déterminer la marche à suivre. Brown contesta ce point de vue, rétorquant que les membres du Congrès, « en tant que représentants du peuple », avaient « le devoir et la responsabilité de garantir la protection de leurs droits et leurs privilèges d'après la Constitution ». « Nous sommes censés dire ce qu'une agence gouvernementale peut faire », ajouta-t-il. « Je pense que nous ne pouvons plus nous permettre de faire cela aujourd'hui », rétorqua Vandenberg.¹

Épilogue

Après son passage en commission, le *National Security Act* fut présenté au Sénat le 7 juillet 1947 et adopté le 12 juillet². À la Chambre des représentants, la tournure prise par les discussions au sein de la Commission des Dépenses aboutit à une modification du passage dédié à la CIA. Suite aux prises de positions de Clarence Brown, le CIG avait entrepris de rassurer les membres de la commission pour lesquels la CIA « pourrait devenir une Gestapo ou s'intéresser au renseignement intérieur ». L'habile conseiller du DCI pour les relations avec le Congrès, Walter Pforzheimer, proposa un amendement privant la CIA de tout pouvoir de police à Clare Hoffman qui se montra réceptif³. Le texte fut corrigé avant d'être présenté à la Chambre le 16 juillet. Carter Manasco, le représentant démocrate de l'Alabama qui assurait la vice-présidence de la Commission, affirma que le passage consacré à la CIA avait été « un des plus difficiles à rédiger ». En outre, il appela ses collègues à la retenue : « Les choses que nous disons aujourd'hui, les termes que nous modifions, pourraient mettre en danger la vie de citoyens américains ». La nouvelle version de la section consacrée à la CIA ne suscita pas d'objection. La Chambre adopta le *National Security Act* le 19 juillet. Le spectre de la Gestapo s'était éloigné. Brosant le portrait du DCI idéal, un des parlementaires alla même jusqu'à citer le nom de J. Edgar Hoover⁴.

Une Commission mixte (*conference committee*) fut établie pour trouver un compromis entre les deux textes. Sur la question du renseignement, la version de la Chambre, qui empêchait la CIA d'opérer sur le territoire national, fut retenue. Alors que cette dernière prévoyait un statut civil du DCI, les sénateurs obtinrent de pouvoir également le choisir parmi les militaires. Le nouveau texte fut adopté par le Sénat le 24 juillet et par la Chambre le lendemain. Le président Truman promulga le *National Security Act* le 26 juillet 1947⁵.

S'agissant du renseignement, la version de la loi adoptée par le Congrès était légèrement plus détaillée que celle présentée par l'administration. La section 102 du *National Security Act* créait la *Central Intelligence Agency* (CIA) qu'elle plaçait sous l'autorité du nouveau Conseil de sécurité nationale

1. Cité in BARRETT, *op. cit.*, p. 15.

2. *Ibid.*, p. 22-23.

3. Mémoire de Walter Pforzheimer daté du 19 juin 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 218.

4. BARRETT, *op. cit.*, p. 23.

5. *Ibid.*, p. 24. RUDGERS, *op. cit.*, p. 147.

(*National Security Council*, NSC). Elle confiait la direction de la CIA au directeur du renseignement central (*Director of Central Intelligence*, DCI) qui pourrait être un civil ou un militaire. Il serait nommé par le président et soumis à la confirmation du Sénat. La loi confiait à la CIA la tâche de conseiller le NSC sur les questions liées au renseignement et de lui faire des recommandations à propos de la coordination des activités de renseignement départementales touchant à la sécurité nationale. La CIA était chargée de « rassembler et analyser le renseignement touchant à la sécurité nationale ». Elle devait également assurer sa diffusion au sein du gouvernement. Le texte stipulait que l'Agence n'avait pas de pouvoirs de police ni de police judiciaire et qu'elle ne pouvait mener des activités de renseignement intérieur. Par ailleurs, la législation permettait à la CIA d'« effectuer d'autres missions et tâches liées au renseignement et affectant la sécurité nationale que le NSC pourrait ponctuellement lui confier ». Enfin, la section 102 octroyait au DCI un accès au renseignement produit par les autres agences gouvernementales, y compris le FBI¹.

Malgré les modifications issues du débat parlementaire, la section 102 était en définitive assez proche de la directive présidentielle du 22 janvier 1946. Dans ses mémoires, le président écrit d'ailleurs que le *National Security Act* a simplement permis au CIG de changer de nom². Dans le domaine du renseignement, Truman et Clifford étaient parvenus à leurs fins : donner un statut légal au CIG sans perturber la réorganisation des forces armées. Pour cela, ils avaient bénéficié de l'aide précieuse du DCI et de Walter Pforzheimer. Ce dernier avait en effet joué un rôle déterminant auprès des membres du Congrès pour prévenir tout obstacle au vote du projet de loi³. En dépit d'une continuité manifeste entre le CIG et la CIA, cette transformation ne doit pas être minimisée car elle constitue une étape importante de la relation entre les États-Unis et une pratique considérée comme contraire aux valeurs fondatrices du pays. En prenant connaissance de cette évolution, William Donovan se félicita que le renseignement soit « enfin » devenu « respectable ». De son côté, le *New York Times* rapporta que le Congrès avait approuvé la création, « pour la première fois de l'histoire américaine, d'un système de renseignement mondial à part entière⁴ ».

La disposition la plus marquante concernait toutefois la liberté d'action que la loi octroyait à la CIA en l'autorisant à « effectuer d'autres missions et tâches liées au renseignement et affectant la sécurité nationale que le NSC pourrait ponctuellement lui confier ». Il est important de préciser que les implications de cette formule n'étaient ignorées d'aucun des auteurs du *National Security Act*. Clark Clifford explique dans ses mémoires qu'ils étaient volontairement restés évasifs sur les « autres missions ». Il indique toutefois qu'il était « convenu qu'elles pourraient inclure les opérations clandestines ». Et de poursuivre : « Nous ne voulions pas les évoquer nommément car nous estimions

1. *National Security Act of 1947*, Public Law 80-253, 80th Congress, 26 juillet 1947.

2. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, op. cit., p. 58.

3. BARRETT, op. cit., p. 16-17.

4. Cité in RUDGERS, op. cit., p. 148.

qu'il serait préjudiciable pour nos intérêts nationaux de reconnaître que nous pourrions mener ce type d'activités¹. » De même, il semble difficile d'avancer que les membres du Congrès n'avaient pas conscience des implications de la section 102 au moment de leur vote. Le général Vandenberg avait en effet été particulièrement explicite dans sa description de l'éventail des moyens que pouvait utiliser une agence de renseignement. Les parlementaires l'avaient compris en accordant aux discussions sur ces questions un niveau de confidentialité particulièrement élevé. Ce qui a pu être perçu par l'historiographie comme une marque d'indifférence traduisait plutôt une adhésion à la position de l'administration et au principe de discrétion indispensable à la conduite de telles activités. D'ailleurs, il convient d'ajouter que les conditions du contrôle parlementaire de la CIA avaient été abordées avant le vote de la loi. Comme l'a noté David Barrett, un consensus avait émergé dès les premières auditions de l'année 1947 sur le fait que « seule une poignée de responsables parlementaires devait être informée en détails des secrets collectés, des évaluations du renseignement, des opérations clandestines et du niveau de financement de la CIA² ». Alors que la Guerre froide était lancée, le Congrès avait opté pour la confidentialité — et la sécurité — au détriment de la transparence. « Sans en prendre pleinement conscience », conclut Barrett, les législateurs avaient établi, en plus de la CIA, « un modèle de contrôle parlementaire d'élite³ ».

1. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 169-170.

2. BARRETT, *op. cit.*, p. 20.

3. *Ibid.*, p. 22.

Deuxième partie

**Un appareil de renseignement sclérosé
par les rivalités (1947-1950)**

Chapitre IV

L'institutionnalisation de l'action clandestine

Je pense parfois que nous sommes un peu trop frileux lorsqu'il s'agit d'interférer dans les affaires internes de ces autres pays.

Henry Cabot LODGE, novembre 1947¹.

La question de l'action clandestine (*covert action*), c'est-à-dire l'ensemble des activités secrètes visant à exercer une influence sur une situation à l'étranger², est une thématique indissociable de la création de la CIA et des débats autour de la *National Security Act*. Comme nous l'avons vu, le DCI de l'époque, le général Hoyt Vandenberg, mais également Allen Dulles, n'avaient pas caché aux parlementaires l'importance de recourir à des moyens clandestins. Au vu des enjeux de la législation du 26 juillet 1947, la Maison-Blanche avait préféré édulcorer le texte. Pour autant, il était convenu, comme l'a admis plus tard Clark Clifford, que « les opérations clandestines » figuraient parmi les missions de la CIA³. En raison de l'imprécision de la loi et des débuts difficiles du nouveau DCI, le contre-amiral Hillenkoetter, le traitement de ces activités par le nouvel appareil de sécurité nationale apparaissait toutefois particulièrement incertain.

Un outil de lutte contre l'expansion communiste en Europe

Menaces sur l'Europe

L'entrée en fonction du général Marshall en tant que secrétaire d'État, en janvier 1947, coïncida avec un regain d'inquiétude concernant la situation en

1. Déclaration du sénateur républicain du Massachusetts Henry Cabot Lodge lors d'une séance de la Commission des Affaires étrangères du Sénat le 17 novembre 1947 citée in David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 31.

2. Sur les différentes formes d'action clandestine, voir Loch K. JOHNSON, « Covert Action and Accountability : Decision-Making for America's Secret Foreign Policy », *International Studies Quarterly*, vol. 33, n° 1, mars 1989, p. 81-109.

3. Clark CLIFFORD, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 169-170.

Europe. Le 21 février, le gouvernement britannique informa Washington qu'il devait renoncer à l'aide accordée à la Grèce et à la Turquie en raison de ses difficultés financières. La perspective d'un désengagement de Londres, vis-à-vis d'une région où Moscou cherchait à renforcer son influence, poussa l'administration Truman à réagir. Le 12 mars, le président demanda solennellement au Congrès d'approuver un programme d'aide de 400 millions de dollars pour les deux pays¹. Dans son discours, qui dévoilait la doctrine qui porterait son nom, Truman exposait les deux « modes de vie » antagoniques auxquels les nations étaient désormais confrontées. Dans cette opposition entre liberté et oppression, il insistait sur la responsabilité des États-Unis d'agir pour endiguer l'expansion soviétique².

Comme l'a observé John Lewis Gaddis, l'accent mis par Truman sur l'aide économique lui permettait de donner une dimension positive à la stratégie américaine. Le président semblait également dépasser l'affrontement idéologique entre communisme et capitalisme³. Cette orientation induisait néanmoins une plus grande implication des États-Unis en Europe où la situation économique était préoccupante. Quelques semaines plus tard, Marshall revint de Moscou convaincu que toute négociation avec le régime soviétique serait vaine. Le compte-rendu que le général présenta à Truman le 26 avril 1947 est décrit par son biographe comme le véritable tournant de la politique américaine à l'égard de l'Union soviétique⁴.

Ces éléments aboutirent à l'annonce du plan Marshall, lors d'un discours du secrétaire d'État à l'université de Harvard le 5 juin. Le général insista à son tour sur la dimension positive de la démarche américaine. Cette dernière n'était pas dirigée « contre un pays ou une doctrine mais contre la faim, la pauvreté, le désespoir et le chaos ». Marshall se montra toutefois plus ferme que Truman en adressant une mise en garde dont la cible était particulièrement explicite :

Tout gouvernement qui manœuvre pour empêcher la reprise économique des autres pays ne peut espérer recevoir notre aide. De plus, les gouvernements, partis politiques ou groupes qui cherchent à perpétuer la misère humaine pour en tirer profit d'un point de vue politique ou autre se heurteront à l'opposition des États-Unis⁵.

1. Sur la position de l'administration Truman vis-à-vis de la Grèce et de la Turquie, voir notamment Melvyn P. LEFFLER, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992, p. 142-145.

2. Discours du président Truman devant le Congrès le 12 mars 1947 (« *Recommendation for Assistance to Greece and Turkey* »). Truman Library, en ligne : www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100. Consulté le 8 mai 2017.

3. John Lewis GADDIS, *The Cold War : A New History*, New York, Penguin Books, 2007 (2005), p. 95.

4. David McCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 582.

5. Discours du général Marshall à l'université de Harvard le 5 juin 1947 (« *European Initiative Essential to Economic Recovery* »). Truman Library, en ligne : www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/pdfs/8-7.pdf#zoom=100. Consulté le 8 mai 2017.

Marshall était volontairement resté vague sur la forme que pourrait prendre « l'opposition des États-Unis ». Certains anciens responsables du renseignement avaient quant à eux une idée précise des actions à entreprendre. Au détour d'une conversation en août 1947 avec le futur secrétaire à la Défense, Wild Bill Donovan évoqua la situation en Europe et plus spécifiquement l'importance que pourrait avoir une « assistance clandestine » en France. L'ancien patron de l'OSS, qui avait repris son activité d'avocat d'affaires à Wall Street, avait constaté lors d'un récent voyage dans l'Hexagone que les communistes français étaient impliqués dans des activités qui caractérisaient « une opération de guerre psychologique ». Donovan expliqua à James Forrestal que les moyens américains pour faire face à cette offensive n'étaient pas adaptés¹.

Le premier rapport de la toute nouvelle CIA, qui avait été présenté lors de la réunion inaugurale du NSC le 26 septembre, dressait un constat assez proche de celui de Donovan. La perspective d'une agression militaire ouverte de la part de Moscou semblait « improbable » pour les analystes du nouveau DCI, le contre-amiral Roscoe H. Hillenkoetter, qui avait succédé au général Vandenberg le 1^{er} mai. En revanche, l'Union soviétique était déterminée à « étendre son pouvoir et son influence » et à affaiblir les États-Unis par le biais de « moyens politiques, économiques et psychologiques ». Pour cela, elle chercherait notamment à entretenir l'instabilité dans les « zones non soviétiques » afin d'en faire porter la responsabilité à Washington. La CIA identifiait la France et l'Italie comme des pays particulièrement vulnérables en raison de leur situation économique respectivement « critique » et « désespérée »².

Un appel à employer des moyens clandestins fut lancé en octobre 1947 par l'ancien ambassadeur des États-Unis à Moscou, Averell Harriman, puis relayé par le secrétaire exécutif du NSC, Sidney Souers. Désormais secrétaire au Commerce, Harriman alerta le NSC sur l'urgence de la situation en Europe et sur la nécessité d'avoir recours à des opérations de « guerre psychologique » (*psychological warfare*) pour contrer la propagande soviétique³. Cette expression désignait une des formes de l'action clandestine visant à influencer les opinions publiques étrangères et les orienter dans une direction favorable à ses propres intérêts. Les craintes formulées par Harriman s'inspiraient notamment de la conférence de Varsovie tenue à la fin du mois de septembre 1947. Les délégués des partis communistes d'Union soviétique, de France, d'Italie, de Bulgarie, de Tchécoslovaquie, de Hongrie, de Roumanie, de Pologne et de Yougoslavie s'étaient rassemblés pour créer le Bureau d'information des Partis communistes ou Kominform. S'il confirmait les ambitions soviétiques

1. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, 2^e édition, New Haven, Yale University Press, 1998 (1989), p. 49.

2. Rapport CIA 1 (« *Review of the World Situation as it Relates to the Security of the United States* ») daté du 26 septembre 1947. Reproduit in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 138-148.

3. Mémorandum du contre-amiral Souers au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 24 octobre 1947. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 245.

en Europe, cet organe témoignait des intentions de Moscou d'utiliser la propagande pour développer son emprise dans la région¹. Dans sa thèse, Élie Tenenbaum démontre d'ailleurs que cette menace suscita au même moment, en Grande-Bretagne, un mouvement similaire en faveur de la réactivation de capacités d'action clandestine datant de la seconde guerre mondiale².

L'administration Truman face à un vide institutionnel

Alors que la perspective d'un recours à des moyens clandestins pour endiguer l'expansion du communisme en Europe s'imposait progressivement au sein de l'administration, la mise en œuvre de cette politique généra une certaine confusion. La CIA apparaissait comme l'organe gouvernemental le mieux à même de prendre en charge ce type de mission. Cette idée avait animé les rédacteurs du *National Security Act*. Néanmoins, le manque de clarté de la législation à propos des missions de la CIA incita l'ensemble des acteurs bureaucratiques à la prudence. Une semaine après l'activation de la nouvelle agence de renseignement, son responsable juridique émit de sérieuses réserves quant à la légitimité dont disposait la CIA pour mener des opérations clandestines. En dépit du caractère évasif de certains articles de la loi, Lawrence Houston estimait que ces activités ne faisaient pas partie des missions que le Congrès avait voulu confier à la CIA³.

Ce flou institutionnel suscita des initiatives en faveur de la création d'une nouvelle structure pour mener les activités du gouvernement américain relevant de la guerre psychologique⁴. Démontrant son absence de « sens bureaucratique » et sa frilosité à l'égard de l'action clandestine, le contre-amiral Hillenkoetter accepta cette éventualité⁵. Le contre-amiral Souers partageait les inquiétudes qui gagnaient l'administration Truman. Cependant, il considérait que le développement des activités relevant de la guerre psychologique pouvait s'opérer sans avoir à créer une nouvelle agence. La part de ces opérations, dont le gouvernement était prêt à assumer la responsabilité, devait être menée par le Département d'État. Les activités clandestines devaient dépendre de la CIA⁶.

Le NSC aborda ce sujet en novembre 1947. Les discussions trahissaient la méfiance généralisée de l'administration vis-à-vis de ces opérations. Le secrétaire

1. GADDIS, *The Cold War : A New History*, op. cit., p. 32-33; LEFFLER, op. cit., p. 190 ; JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, op. cit., p. 50.

2. Élie TENENBAUM, *Une odyssée subversive. La circulation des savoirs stratégiques irréguliers en Occident (France, Grande-Bretagne, États-Unis) de 1944 à 1972*, thèse de doctorat en histoire, Institut d'études politiques de Paris, 2015, p. 166-169.

3. Mémoire de Lawrence Houston au contre-amiral Hillenkoetter daté du 25 septembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 241.

4. Mémoire de H.W. Moseley, secrétaire du SANACC (*State-Army-Navy-Air Force Coordinating Committee*), au sous-secrétaire d'État Robert Lovett daté du 15 octobre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 242.

5. Mémoire du contre-amiral Hillenkoetter au SANACC daté du 22 octobre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 244.

6. Mémoire du contre-amiral Souers au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 24 octobre 1947. Op. cit.

d'État, George Marshall, considérait inopportun l'emploi du terme « guerre » pour désigner les activités psychologiques. Pour les responsables des forces armées, les militaires ne devaient en aucun cas être impliqués dans de telles missions en temps de paix¹. Parallèlement, le NSC évoqua la situation en Italie et entérina les conclusions d'un rapport consacré à la situation dans le pays. Le document désignait l'Italie comme un « pays clé » en proie aux « assauts ininterrompus d'un Parti communiste robuste ». Malgré les atermoiements de l'administration sur la question des opérations clandestines, le rapport préconisait de « lutter activement contre la propagande communiste en Italie par un programme d'information américain et par tous les autres moyens possibles, y compris l'utilisation de fonds secrets² ». Au vu de l'urgence de la situation, les membres du NSC s'orientèrent vers un compromis. Ils s'accordèrent sur la nécessité de dissocier la partie clandestine du reste des opérations « psychologiques ». Ils demandèrent par ailleurs à Souers de réfléchir à des mécanismes de coordination³.

Le compromis Souers

Le contre-amiral Souers s'exécuta en rédigeant deux documents consacrés aux différentes opérations psychologiques du gouvernement américain. Le premier, NSC 4, traitait des mesures assumées par Washington. Conformément à la volonté de Marshall, le texte avait été édulcoré. L'expression « guerre psychologique » avait été supprimée. NSC 4 était consacré aux « mesures d'information extérieures » (*foreign information measures*). Le document soulignait la faiblesse et le manque de coordination des efforts américains pour contrer la propagande soviétique. Dans un contexte marqué par la « croissance de l'aide économique » américaine en Europe, il préconisait le « renforcement immédiat » des mesures d'information extérieures dont l'objectif était d'orienter favorablement la perception des États-Unis à l'étranger et de contrer la propagande anti-américaine. Le texte confiait au secrétaire d'État le soin de coordonner ces activités par l'intermédiaire d'un assistant secrétaire d'État pour les affaires publiques⁴.

Dans son second texte, le secrétaire exécutif du NSC expliquait avoir voulu, « dans un souci de sécurité et de clarté », traiter les activités clandestines séparément. Il les détaillait dans le projet de directive NSC 4-A adressé au DCI et intitulé « opérations psychologiques » (*psychological operations*). NSC 4-A

1. Mémorandum portant sur les discussions de la deuxième réunion du NSC du 14 novembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 250.

2. Rapport NSC 1/1 (« *The Position of the United States with Respect to Italy* ») daté du 14 novembre 1947. Digital National Security Archive, collection *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton* (désormais DNSA, *Presidential Directives*), PD00002.

3. Les conclusions de la réunion n'apparaissent pas dans les minutes, particulièrement succinctes, de la réunion. Elles sont en revanche détaillées in Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 256-257.

4. Mémorandum du contre-amiral Souers aux membres du NSC daté du 9 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 252.

reconnaissait la nécessité d'accompagner les « mesures d'information » relevant du Département d'État par des « opérations psychologiques clandestines ». Soulignant la « similarité des méthodes » employées dans le renseignement avec les activités psychologiques clandestines, il confiait ces dernières à la CIA, en la présentant comme un choix « logique » pour ce type de missions. Il proposait néanmoins la création d'un comité consultatif pour épauler le DCI¹.

Signe de la confusion qui persistait au sein de l'administration en cette fin d'année 1947, ces propositions ne satisfirent pas les principaux acteurs de ce nouveau système. Le contre-amiral Hillenkoetter ne souhaitait pas hériter de cette mission. Il considérait inopportun de rassembler les activités de renseignement et les opérations psychologiques au sein d'une même organisation. Le DCI estimait que l'expérience de l'OSS, qui avait mêlé renseignement et ce que Donovan qualifiait d'opérations de « subversion », avait été « malheureuse² ». Toutefois, il se résolut à accepter cette nouvelle prérogative³.

Les propositions de Souers furent débattues lors de la réunion du NSC du 17 décembre 1947. Le Conseil entérina la distinction entre activités assumées et clandestines en adoptant les deux textes. NSC 4 ne fut pas amendé. Quant à NSC 4-A, il justifiait d'emblée le recours à des méthodes psychologiques et clandestines par la « virulence des activités psychologiques » de Moscou. La directive rappelait la similitude entre les activités de renseignement et les opérations psychologiques clandestines. Elle jugeait donc que la CIA était l'organisation gouvernementale la mieux à même de mener ces nouvelles missions. NSC 4-A invoquait l'article du *National Security Act* autorisant le DCI à « effectuer d'autres missions et tâches liées au renseignement et affectant la sécurité nationale que le NSC pourrait ponctuellement lui confier » comme fondement légal de cette nouvelle autorité. L'objectif des opérations psychologiques clandestines était de « contrer » les activités soviétiques menaçant la paix mondiale ou visant à « discréditer ou mettre en échec les États-Unis dans leurs efforts de promotion de la paix et de la sécurité dans le monde ». Le comité consultatif recommandé par Souers pour épauler le DCI n'avait pas été retenu par le NSC. Il était simplement demandé au DCI d'informer les responsables américains en poste dans les pays cibles des opérations en cours⁴. D'après Darling, la latitude accordée à la CIA reflétait la volonté de Marshall et Royall de limiter l'exposition de leurs départements à d'éventuelles controverses liées aux activités clandestines⁵.

1. Mémorandum du contre-amiral Souers aux membres du NSC daté du 9 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 253. Mémorandum du contre-amiral Souers au NSC daté du 16 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 255.

2. Cité in DARLING, *op. cit.*, p. 253-254.

3. Mémorandum du contre-amiral Hillenkoetter au contre-amiral Souers daté du 15 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 254.

4. Mémorandum du contre-amiral Souers au contre-amiral Hillenkoetter daté du 17 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 257.

5. DARLING, *op. cit.*, p. 260-261.

Les débuts de la CIA dans la « guerre psychologique »

Truman, le Congrès et l'action clandestine

En 1963, Harry Truman publia dans le *Washington Post* une tribune résolument hostile à la participation de la CIA à des actions clandestines. Un mois après la mort du président John F. Kennedy, dont le mandat avait été marqué par l'échec du débarquement anti-castriste de la Baie des Cochons, Truman prit la plume pour dénoncer le dévoiement de l'agence qu'il avait créée seize ans plus tôt :

Je suis troublé depuis un certain temps par la façon dont la CIA a été détournée de sa mission première. Elle est devenue un bras opérationnel, et parfois décisionnaire, du gouvernement. Cela a causé des troubles et a probablement aggravé nos difficultés dans certaines régions sensibles. Je n'ai jamais envisagé en créant la CIA qu'elle puisse participer, en temps de paix, à des opérations dignes de romans d'espionnage. Certaines des complications dont nous avons fait l'expérience sont en partie imputables au fait que ce modeste service de renseignement présidentiel s'est tellement éloigné de sa vocation initiale qu'il est désormais perçu comme le symbole de machinations étrangères, sinistres et mystérieuses, et qu'il sert la propagande de nos ennemis de la guerre froide¹.

L'ampleur prise par les actions clandestines de l'Agence sous l'administration Eisenhower pouvait avoir légitimement surpris celui qui avait présidé à sa création. Néanmoins, cette déclaration ne saurait exonérer Truman de sa responsabilité. Le 18 décembre 1947, Truman avait signé la directive NSC 4 qui traitait des activités psychologiques assumées par Washington et placées sous la direction du Département d'État. Il n'existe aucune trace écrite de l'approbation de NSC 4-A par Truman. Son application par le DCI constitue la seule preuve tangible de l'accord tacite du président à l'implication de la CIA dans des actions clandestines². Il convient néanmoins de rappeler que l'opportunité de recourir à des moyens d'influence clandestins en Italie avait déjà été évoquée par le NSC en novembre. Le Conseil avait alors approuvé la directive NSC 1/1 qui préconisait de lutter contre la propagande communiste dans la péninsule par un « programme d'information » et par « tous les autres moyens possibles, y compris l'utilisation de fonds secrets³ ». En signant NSC 1/1 le 24 novembre, Truman avait donc déjà avalisé le principe d'actions clandestines en Italie⁴.

Le décalage entre les actions de Truman en 1947 et sa prise de position en 1963 offrait une nouvelle illustration de son ambivalence à l'égard du

1. Harry S. TRUMAN, « Limit CIA Role to Intelligence », *The Washington Post*, 22 décembre 1963.

2. Mémoire du contre-amiral Souers au contre-amiral Hillenkoetter daté du 17 décembre 1947. *Op. cit.* DARLING, *op. cit.*, p. 257.

3. Rapport NSC 1/1 (« *The Position of the United States with Respect to Italy* ») daté du 14 novembre 1947. *Op. cit.*

4. DARLING, *op. cit.*, p. 257. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 (1995), p. 171.

renseignement. Il est d'ailleurs tout à fait possible de suggérer que la vision simpliste qu'avait Truman du renseignement ne lui permit pas de prendre la pleine mesure de la portée de ses décisions, notamment vis-à-vis de l'action clandestine. Pour étayer cette hypothèse, il est utile de rappeler que le président minimisa la menace représentée par les activités soviétiques d'espionnage et de subversion menées sur le territoire américain à la même période. Il n'accorda pas de crédit aux rapports alarmistes du FBI transmis par Hoover. De même, Truman ne prit pas au sérieux les accusations portées à l'été 1948 contre l'ancien fonctionnaire du Département d'État, Alger Hiss, lors des auditions de la Commission sur les activités non américaines de la Chambre des représentants (*House Un-American Activities Committee*, HUAC). À plusieurs reprises au cours de cette année électorale, le président qualifia les enquêtes de l'HUAC de tentatives de diversion ourdies par ses adversaires républicains¹. Si cette position témoignait de la méfiance d'un homme politique aguerri à l'approche d'échéances électorales majeures, la relative indifférence de Truman vis-à-vis des activités de subversion communistes traduisait surtout une méconnaissance du renseignement et de ses enjeux.

Il est important d'ajouter que les décisions prises au travers des directives NSC 1/1 et NSC 4-A reflétaient un large consensus. Alors qu'une majorité d'Américains jugeait la politique de Washington à l'égard de Moscou trop timorée², le Congrès semblait également favorable à une approche plus ferme vis-à-vis des velléités soviétiques. En novembre 1947, le sénateur républicain du Massachusetts, Henry Cabot Lodge, se lança dans un plaidoyer en faveur d'une approche résolument interventionniste lors d'une séance à huis clos de la Commission des Affaires étrangères du Sénat. « Je pense parfois que nous sommes un peu trop frileux lorsqu'il s'agit d'interférer dans les affaires internes de ces autres pays », déclara-t-il. D'après David Barrett, ces propos reflétaient un point de vue très répandu au Capitole, mais rarement évoqué publiquement³.

Si l'autorisation de conduire des actions clandestines avait été délivrée par le chef de l'exécutif, la CIA dut se tourner vers le Congrès pour leur financement. L'audition du contre-amiral Hillenkoetter devant une sous-commission dépendant de la Commission des Forces armées du Sénat constitue une des rares preuves de discussions entre le Capitole et l'Agence au sujet des activités clandestines de cette dernière. En avril 1948, le DCI expliqua que certaines dépenses allaient devoir être effectuées pour appuyer « toute action possible en rapport avec l'élection italienne ». Il insista sur le recours à « des individus spécialisés » pour permettre l'acquisition et l'utilisation d'« équipements de renseignement spéciaux comme des enregistreurs, des moyens de commu-

1. Sur les réactions de Truman face aux menaces soviétiques sur le territoire américain, y compris l'affaire Hiss, voir ANDREW, *op. cit.*, p. 175-177.

2. Selon une enquête de l'institut Gallup réalisée en mars 1948, 73 % des sondés jugeaient la politique américaine vis-à-vis de Moscou « trop molle ». Voir David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 28.

3. *Ibid.*, p. 30-31.

nications et des explosifs¹ ». Parallèlement, des parlementaires sollicitèrent spontanément des cadres de l'administration Truman afin de proposer l'aide du Congrès pour financer l'action clandestine².

Pour David Barrett, le caractère fragmentaire des sources révèle la trace d'un accord tacite entre la Maison-Blanche, les principaux responsables du Congrès et la CIA au sujet de l'action clandestine. Le politiste observe d'ailleurs que malgré l'existence de rumeurs dans la presse et au Capitole à propos d'activités potentiellement controversées de la CIA, aucune proposition de loi visant à encadrer de telles opérations ne fut présentée³. Cette hypothèse tend à confirmer l'existence d'un large consensus au sein de la classe politique américaine à propos de l'opportunité de recourir à des moyens clandestins pour endiguer l'expansionnisme soviétique en Europe.

Adaptation de la CIA à cette nouvelle mission

Le 22 décembre 1947, le DCI fit de l'*Office of Special Operations* (OSO), l'unité de la CIA en charge des « opérations psychologiques clandestines⁴ ». Le choix de l'OSO pour prendre en charge ces activités n'était pas fortuit. Cette unité avait été créée par le général Vandenberg en juillet 1946 pour mener des opérations « semi clandestines » de collecte de renseignement⁵. Elle avait été érigée pour accueillir les vestiges opérationnels de l'OSS lors de son démantèlement. Les liens de filiation entre l'OSO et l'OSS réapparurent avec la désignation d'un proche de Donovan, Thomas G. Cassady⁶, pour diriger la *Special Procedures Branch*. Cette dernière fut créée au sein de l'OSO le 1^{er} janvier 1948. Elle devint le *Special Procedures Group* (SPG) le 22 mars suivant. Le SPG avait pour mission de mener des « opérations psychologiques clandestines » à l'étranger destinées à affaiblir les organisations impliquées dans des « activités inamicales » envers Washington. Par ailleurs, il devait soutenir la politique étrangère américaine « en influençant l'opinion publique à l'étranger dans une direction favorable à la réalisation des objectifs des États-Unis⁷ ».

1. *Ibid.*, p. 30.

2. Mémoire portant sur les discussions de la onzième réunion du NSC du 20 mai 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 277.

3. BARRETT, *op. cit.*, p. 27.

4. Mémoire du contre-amiral Hillenkoetter au colonel Donald Galloway daté du 22 décembre 1947. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 258.

5. Mémoire du général Vandenberg au colonel Donald Galloway, assistant directeur en charge des opérations spéciales, daté du 25 octobre 1946. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, *op. cit.*, p. 87-89.

6. As de la première guerre mondiale, Thomas Cassady eut ensuite une carrière de banquier d'affaires à Chicago. Cet ami personnel du secrétaire à la Marine Frank Knox intégra l'OSS à sa création et devint un proche de Donovan. Peu après la création du SPG, Cassady écrivit à Donovan pour souligner l'influence de l'OSS sur cette nouvelle unité de la CIA. Voir DARLING, *op. cit.*, p. 262 ; Richard Harris SMITH, *OSS : The Secret History of America's First Central Intelligence Agency*, Guilford, Lyons Press, 2005 (1972), p. 41 ; Norman FRANKS, *American Aces of World War 1*, Oxford, Osprey Publishing, 2001, p. 24.

7. Directive no. 18/5 de l'OSO (« *Activation of Special Prodecures Branch* ») datée du 24 février 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 260. Mémoire du contre-amiral Hillenkoetter au colonel Galloway daté du 22 mars 1948. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under*

Parallèlement, la CIA commença à intervenir clandestinement en Italie pour aider le gouvernement démocrate chrétien à résister à l'influence communiste. À l'approche des élections législatives d'avril 1948, l'Italie devint un enjeu de premier ordre pour l'administration Truman¹. En mars, alors que la CIA avait souligné « l'importance stratégique vitale » de l'Italie, le NSC recommanda de « renforcer immédiatement les mesures visant à empêcher les communistes d'être représentés dans le gouvernement² ». Les activités clandestines de la CIA en Italie furent dirigées par James Angleton, ancien responsable des activités de contre-espionnage de l'OSS à Rome. Par l'intermédiaire d'Angleton et de son équipe, la CIA apporta un soutien, principalement financier, au Parti démocrate chrétien du président du Conseil, Alcide De Gasperi, mais également aux autres formations politiques modérées et non communistes, y compris de gauche. Les activités de l'Agence se résumèrent essentiellement à la livraison de valises de billets à des responsables politiques dans de grands hôtels romains³.

Il est important de préciser que la CIA ne fut pas l'unique pourvoyeur d'un soutien clandestin du gouvernement américain à De Gasperi et aux autres partis modérés. Comme l'a observé Mario Del Pero, « le manque de planification et de coordination » a favorisé « le développement d'initiatives autonomes de la part des différents acteurs américains opérant en Italie⁴ ». Les forces armées, les syndicats mais aussi le Département d'État, par l'intermédiaire de l'ambassade de Rome, œuvrèrent clandestinement pour empêcher une victoire communiste⁵. En outre, l'impact des actions clandestines américaines sur l'issue du scrutin reste difficile à évaluer. Pour James Miller, « le financement américain n'a pas été un élément déterminant du triomphe » de De Gasperi. Les principaux facteurs de la victoire des démocrates chrétiens étaient, selon lui, « l'assistance économique américaine, doublée des effets psychologiques du plan Marshall ; le soutien massif que l'Église catholique apporta au [Parti démocrate chrétien] ; et l'exploitation habile du problème communiste par De Gasperi⁶ ».

Harry Truman, *op. cit.*, p. 191-195. Directive no. 18/5 de l'OSO (« *Activation of Special Procedures Group* ») datée du 29 mars 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 263.

1. Rapport NSC 1/2 (« *The Position of the United States with Respect to Italy* ») daté du 10 février 1948. DNSA, *Presidential Directives*, PD00003.

2. Rapport ORE 47/1 (« *The Current Situation in Italy* ») de la CIA daté du 16 février 1948. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman, op. cit.*, p. 181-189. Rapport NSC 1/3 (« *Position of the United States with Respect to Italy in the Light of the Possibility of Communist Participation in the Government by Legal Means* ») daté du 8 mars 1948. DNSA, *Presidential Directives*, PD00004.

3. JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy, op. cit.*, p. 52. John PRADOS, *Safe for Democracy : The Secret Wars of the CIA*, Chicago, Ivan R. Dee, 2006, p. 39-40.

4. Mario DEL PERO, « The United States and Psychological Warfare in Italy, 1948-1955 », *The Journal of American History*, vol. 87, n° 4, mars 2001, p. 1310.

5. Sur les moyens clandestins utilisés par les différents acteurs américains en Italie lors de l'élection de 1948, voir Kaeten MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of Cold War : Waging Political Warfare 1945-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 95-126.

6. James E. MILLER, « Taking Off the Gloves : The United States and the Italian Elections of 1948 », *Diplomatic History*, vol. 7, n° 1, janvier 1983, p. 53.

En dépit d'une contribution minime de la CIA, la défaite des communistes italiens fut perçue à Washington comme une victoire de l'Agence et, plus largement, de l'action clandestine¹. Cette impression ne se limita pas à la capitale fédérale. Le succès de De Gasperi suscita des commentaires acerbes de la presse américaine. Dans un article publié au printemps 1948, le *Boston Herald* accusa l'administration Truman de vouloir « acheter » l'élection italienne. Faisant allusion au début de la carrière politique de Truman dans le Missouri, le quotidien dénonça « des méthodes politiques semblables à celles employées par la machine Pendergast de Kansas City » pour faire basculer le scrutin².

D'un point de vue bureaucratique, l'épisode italien démontra la désorganisation de l'appareil de sécurité nationale des États-Unis. Malgré l'autorité dont elle jouissait, la CIA apparut en retrait par rapport à la plupart des autres acteurs. Au vu de son activation tardive — un mois avant l'élection — le SPG ne put jouer qu'un rôle marginal. De plus, les traces éparses des activités du SPG dans les sources disponibles ne peuvent qu'alimenter la circonspection quant à cette unité et à son directeur, Thomas Cassady. As de la première guerre mondiale, Cassady comptait parmi ses principaux projets d'opération psychologique l'envoi de tracts en Union soviétique par le biais de ballons. Destinés aux populations locales, ces tracts devaient exalter « l'amour fraternel » et offrir « de la compassion à leurs difficultés³ ». À propos du patron du SPG, Kaeten Mistry souligne que son « incapacité à orthographier le nom de Kennan correctement » était révélatrice de « son manque d'influence et de sa position » au sein de l'administration⁴.

Le Département d'État remet en cause le contrôle de l'action clandestine par la CIA

La CIA contestée

Malgré la distinction opérée par NSC 4 et NSC 4-A, le Département d'État ne resta pas à l'écart de l'action clandestine. En effet, la directive portant sur les opérations psychologiques clandestines chargeait le DCI d'informer les responsables américains à l'étranger de ces activités. Cette collaboration engendra de vives tensions entre les deux organisations, qui témoignaient de l'impréparation de la CIA et d'une forme de ressentiment de la part des diplomates. George Kennan et ses collaborateurs du *Policy Planning Staff* s'opposèrent à

1. MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of Cold War : Waging Political Warfare 1945-1950*, op. cit., p. 5.

2. Cité in BARRETT, op. cit., p. 38.

3. Mémoire du contre-amiral Hillenkoetter à l'amiral Louis Denfeld, chef des opérations navales, daté du 18 juin 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 293. Mémoire de Robert Jay Williams à Thomas Cassady daté du 23 juillet 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 296. Voir également DARLING, op. cit., p. 263.

4. MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of Cold War : Waging Political Warfare 1945-1950*, op. cit., p. 122.

plusieurs projets élaborés par Cassidy et le SPG, ce qui suscita l'« indignation » du contre-amiral Hillenkoetter¹.

Outre l'élection italienne, l'accession au pouvoir des communistes en Tchécoslovaquie lors du « Coup de Prague » de février 1948 renforça le sentiment d'urgence au sein de l'administration². Pour James Forrestal, la dégradation de la situation en Europe rendait les « activités d'information extérieures » encore plus importantes. Aussi le secrétaire à la Défense proposa-t-il un audit interne sur la façon dont ces différentes missions étaient conduites par la CIA et le Département d'État³. Cette perspective inquiéta les diplomates qui redoutaient une manœuvre des militaires visant à s'arroger le contrôle de ces opérations. Selon les collaborateurs de George Marshall, la guerre psychologique s'apparentait à une activité politique qui devait donc dépendre, en temps de paix, du secrétaire d'État⁴.

L'audit commandité par le NSC fit état de « progrès » effectués en un laps de temps très court. Quatre mois seulement après l'entrée en vigueur des directives, les rapports entre les différents acteurs bureaucratiques étaient jugés satisfaisants. Néanmoins, le compte-rendu de Sidney Souers précisait qu'à la demande du Département d'État, il avait été « conseillé » au DCI de se concentrer sur « l'utilisation de forces démocratiques anticommunistes dans les pays étrangers ». Il avait également été recommandé à Hillenkoetter d'augmenter l'ampleur de ces opérations le plus rapidement possible⁵. Pour la CIA, l'attitude des diplomates trahissait une volonté délibérée de lui nuire. L'adjoint du DCI, le général Edwin K. Wright, évoqua lors d'une conversation avec Souers l'existence d'« un effort concerté » destiné à « recréer l'OSS ». Souers reconnut qu'une entreprise visant à « discréditer » la CIA était probablement en cours. En revanche, il émit des doutes sur le caractère concerté de l'opération. Pour l'ancien DCI, le Département d'État et « plus spécifiquement George Kennan » étaient à l'origine de cette campagne⁶.

1. DARLING, *op. cit.*, p. 263.

2. La vitesse et la facilité avec lesquelles les communistes tchécoslovaques accédèrent au pouvoir alertèrent les responsables américains sur la fragilité des forces démocratiques en Europe. Voir LEFFLER, *op. cit.*, p. 205.

3. Mémoire du secrétaire à la Défense Forrestal au contre-amiral Souers daté du 26 mars 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 262. Mémoire portant sur les discussions de la neuvième réunion du NSC du 2 avril 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 266.

4. Mémoire de George Allen à Robert Lovett daté du 31 mars 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 264. Mémoire du directeur du Bureau de l'information et des échanges éducatifs (*Office of Information and Educational Exchange*) du Département d'État à Robert Lovett daté du 1^{er} avril 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 265.

5. Mémoire du contre-amiral Souers aux membres du NSC daté du 26 avril 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 267. Arthur Darling précise que le ton des recommandations formulées par le Département d'État a été adouci avant leur transmission au NSC. Initialement le document faisait état de « remontrances » adressées au DCI et non de « conseils ». Voir DARLING, *op. cit.*, p. 265.

6. Mémoire du général Edwin Wright daté du 6 mai 1948. Central Intelligence Agency, collection *Crafting of an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1948-05-06.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

De la guerre psychologique à la guerre politique

L'animosité qui se développa au début de l'année 1948 entre la CIA et le Département d'État ne reposait pas uniquement sur les doutes légitimes existant à propos des capacités de la nouvelle agence de renseignement. Elle était également une conséquence de l'influence croissante de George Kennan et de sa pensée au sein de l'administration. À la tête du *Policy Planning Staff*, le bureau de prospective créé par Marshall à Foggy Bottom, Kennan bénéficiait d'une position centrale dans le processus d'élaboration de la politique étrangère américaine. Dès son Long Télégramme de février 1946, il avait identifié l'action clandestine comme un des deux modes opératoires du régime soviétique. La politique menée par Moscou pouvait revêtir deux formes : une forme « officielle » assumée par les autorités soviétiques et une forme « souterraine », comprenant des activités « entreprises par des agences pour lesquelles le gouvernement soviétique réfute toute responsabilité¹ ».

Cette thématique réapparut dans les enseignements dispensés par Kennan au *National War College* entre septembre 1946 et décembre 1947. Dans son cours inaugural, intitulé « *Measures Short of War (Diplomatic)* », il insista sur la disproportion entre les outils diplomatiques à la disposition des États-Unis et ceux d'un régime totalitaire comme l'Union soviétique :

Les gouvernements totalitaires ont à leur disposition tous les moyens pour influencer d'autres gouvernements, leurs membres ou leur population de façon dissimulée. Dans la mise en œuvre de ces mesures, ils ne sont restreints par aucune inhibition morale, aucune opinion publique digne de ce nom, ni par aucune considération de constance ou de dignité intellectuelle. Leur choix n'est guidé que par une seule chose, leur propre évaluation des conséquences de leurs actes pour eux-mêmes².

Parmi les mesures susceptibles d'être employées par un État démocratique, Kennan identifia l'action psychologique³. Il déplora cependant la piètre performance des démocraties dans ce domaine. Le principal défaut pointé par le diplomate en septembre 1946 était leur manque de coordination et de cohérence⁴.

En mai 1948, George Kennan prolongea son analyse des moyens diplomatiques à la disposition du gouvernement américain, dans un long mémorandum. Pour pallier les lacunes constatées précédemment, il plaidait pour le déclenchement d'une « guerre politique organisée » (*organized political warfare*). Il résumait ce concept à « l'application logique de la doctrine de Clausewitz en

1. Cité in MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of Cold War : Waging Political Warfare 1945-1950*, op. cit., p. 98.

2. Giles D. HARLOW et George C. MAERZ (éd.), *Measures Short of War : The George F. Kennan Lectures at the National War College 1946-1947*, Washington D.C., National Defense University Press, 1991, p. 9.

3. En préparant ses interventions au *National War College*, Kennan s'intéressa aux écrits de Carl von Clausewitz. Il fut frappé par l'importance accordée par le stratège prussien à la dimension psychologique pour défaire un adversaire. Voir John Lewis GADDIS, *George F. Kennan : An American Life*, New York, The Penguin Press, 2011, p. 235-236.

4. HARLOW et MAERZ (éd.), op. cit., p. 9-10.

temps de paix ». La guerre politique désignait « l'utilisation de tous les moyens à la disposition d'un État, à l'exception de la guerre ouverte, pour atteindre ses objectifs nationaux ». Elle combinait des outils traditionnels de la diplomatie comme les alliances politiques, les mesures économiques et la propagande à d'autres éléments relevant de l'action clandestine comme le soutien à des organisations étrangères « amies », la « guerre psychologique et même l'encouragement à des mouvements de résistance dans des États hostiles ». D'après Kennan, « la création, le succès et la survie de l'Empire britannique » reposaient sur l'application des principes de guerre politique par les responsables britanniques. Et d'ajouter que la synthèse des enseignements de Marx et Clausewitz par Lénine avait permis à la conduite de la guerre politique par le Kremlin de devenir « la plus sophistiquée et efficace de l'histoire¹ ».

Le directeur du *Policy Planning Staff* reconnaissait que le gouvernement américain n'était pas étranger à ces pratiques. Il en profitait pour insister sur ce qui constituait, selon lui, le principal manquement des États-Unis dans ce domaine de la guerre politique : l'absence de coordination. Mettant en cause de façon implicite la distinction opérée par les directives NSC 4 et NSC 4-A, il recommandait de confier la direction et la coordination de l'ensemble de ces activités, assumées et clandestines, au Département d'État. Le document détaillait ensuite plusieurs projets d'actions clandestines. L'un d'entre eux, nommé « *Liberation Committees* », consistait à soutenir des réfugiés politiques en provenance du « monde soviétique ». L'objectif était d'encourager les mouvements de résistance dans les pays communistes et de disposer d'« embryons de mouvements de libération dans l'optique d'une guerre ». L'« action directe préventive » (*preventive direct action*) était une autre initiative visant à agir préventivement pour protéger des installations ou des personnes menacées par le Kremlin. Pour mener ces activités, le diplomate estimait que le moment était venu de créer « une direction des opérations clandestines de guerre politique au sein du gouvernement ». Il proposait d'établir cette nouvelle structure au sein du NSC. Son directeur serait nommé par le secrétaire d'État devant lequel il serait responsable. Aucun rôle n'était prévu pour la CIA dans ce nouveau dispositif².

Ce manifeste de George Kennan en faveur de la guerre politique est notable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il élargissait le champ de l'action clandestine telle qu'elle était conçue jusqu'alors à Washington, en y introduisant la notion de guerre politique. Ce faisant, il mettait en lumière — c'était l'objectif premier de Kennan — les déficiences de l'outil conceptualisé par le NSC à la fin de l'année 1947 et son application chaotique par le gouvernement américain, notamment en Italie. Au-delà des carences de la CIA et de son directeur, le diplomate confirmait la maturité de la réflexion du Département d'État. La démonstration du mémorandum du *Policy Planning Staff* s'inspirait en effet de la vision développée par Kennan dans le cadre de ses cours dispensés au *Natio-*

1. Mémorandum du *Policy Planning Staff* daté du 4 mai 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 269.

2. *Ibid.*

nal War College. Par ailleurs, le théoricien du *containment* mettait en évidence la pertinence de l'action clandestine comme instrument géopolitique dans le contexte de guerre froide. Il étayait ainsi sa vision stratégique en lui apportant un outil concret offrant un large éventail de mesures préalables à la guerre. Pourtant, malgré l'articulation évidente entre le principe d'endiguement et la guerre politique, Kennan n'assuma jamais publiquement la paternité de ce concept. En octobre 1975, alors qu'il était entendu par la commission d'enquête présidée par le sénateur démocrate de l'Idaho, Frank Church, il minimisa les intentions de l'administration lors du « développement de capacités d'action clandestine en 1948 ». Pour Kennan, il s'agissait de pouvoir disposer de moyens limités, mobilisables en urgence, pour mener des opérations de faible envergure¹. Cette position est également défendue par John Lewis Gaddis, dans une biographie consacrée à Kennan en 2011². En réalité, la dimension paramilitaire des opérations clandestines, qui se développa sous les administrations Eisenhower et Kennedy, découlait de la nouvelle définition présentée par George Kennan en mai 1948 et de ses efforts de persuasion postérieurs.

Une curiosité bureaucratique

NSC 10/2

Le mémorandum de George Kennan marqua le début d'une offensive du Département d'État destinée à accroître son influence sur l'action clandestine. Pour le diplomate, le problème venait de la CIA et de sa direction qui ne disposait pas des compétences nécessaires. Il convenait donc de limiter son emprise sur ces activités. Pour ce faire, Kennan multiplia les propositions, de la mise en place d'un nouveau dispositif jusqu'au remplacement du DCI par l'ancien chef de l'OSS en Suisse, Allen Dulles³. La finalité était de permettre au secrétaire d'État d'exercer un contrôle sur les activités de guerre psychologique dont la CIA ne serait qu'un exécutant. Ces suggestions suscitèrent des réactions prudentes au sein du NSC⁴. Néanmoins, leur discussion par les principaux cadres de l'administration durant plusieurs semaines révélait la

1. Cité in David F. RUDGERS, « The Origins of Covert Action », *The Journal of Contemporary History*, vol. 35, n° 2, 2000, p. 260.

2. Gaddis indique que Kennan regrettait en privé d'avoir accepté d'exercer une tutelle politique sur les opérations clandestines de la CIA. L'historien juge ces regrets « disproportionnés ». Il souligne que Kennan a effectivement « proposé de donner à la CIA la capacité de mener des opérations clandestines ». Mais il relativise la responsabilité de Kennan en ajoutant que s'il n'avait pas formulé cette suggestion, quelqu'un d'autre l'aurait fait, peut-être la CIA elle-même. Voir GADDIS, *George F. Kennan : An American Life*, op. cit., p. 319.

3. Projet de directive du NSC daté du 5 mai 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 270. Mémorandum de George Kennan au sous-secrétaire d'État Lovett et au secrétaire d'État Marshall daté du 19 mai 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 276.

4. Mémorandum portant sur les discussions de la onzième réunion du NSC du 20 mai 1948. op. cit.

fragilité institutionnelle de la CIA. Conscient de sa position d'infériorité, le contre-amiral Hillenkoetter finit par renoncer à ses prérogatives, le Département d'État ne voulant « à l'évidence, pas être associé à la CIA dans la gestion de cette affaire de guerre politique ». Abandonner toute la responsabilité de l'action clandestine à Foggy Bottom apparaissait pour le DCI comme l'unique moyen de d'éviter des « chamailleries et disputes sans fin¹ ». À ce stade du débat, Hillenkoetter était en effet convaincu de la volonté du Département d'État et de certains anciens de l'OSS de « détruire les capacités actuelles de la CIA dans le domaine du renseignement clandestin » et de « reconstruire l'OSS² ».

Les discussions aboutirent avec l'adoption de la directive NSC 10/2, le 18 juin 1948. En préambule, elle rappelait la responsabilité de Moscou qui, par le biais de ses activités clandestines et de celles de ses satellites, avait contraint le gouvernement américain à accompagner sa politique étrangère d' « opérations clandestines ». Le texte précisait que d'après le *National Security Act*, la CIA était l'organe gouvernemental le mieux à même d'assumer cette mission. Pour cela, il prévoyait la création de l'*Office of Special Projects* (OSP) au sein de la CIA pour « planifier et mener les opérations clandestines ». Son directeur serait nommé par le secrétaire d'État, mais opèrerait sous l'autorité théorique du DCI. Pour des raisons de « sécurité et flexibilité », il était précisé que l'OSP fonctionnerait de manière indépendante des autres composantes de la CIA. Le document reprenait une définition très large de l'expression « opérations clandestines ». Elle désignait l'ensemble des activités menées ou soutenues par le gouvernement américain, à l'exception de la guerre ouverte, et qui étaient planifiées et exécutées de manière à ce qu'il puisse en « nier toute responsabilité de manière plausible ». Ces opérations comprenaient « la propagande, la guerre économique, les actions directes préventives » comme le sabotage, le contre-sabotage et les mesures de démolition et d'évacuation. Les opérations de « subversion contre des États hostiles », y compris le soutien à des « mouvements de résistance, de guérilla ou de libération » étaient également citées en exemple. Enfin, la directive stipulait qu'elle remplaçait NSC 4-A³.

Illustrant son rôle moteur, Kennan transmit au sous-secrétaire d'État Robert Lovett une liste de six candidats jugés aptes à diriger l'OSP. Parmi ces noms, Kennan mit en exergue celui de Frank Wisner, ajoutant toutefois ne pas le connaître personnellement⁴. Avocat de formation, Wisner avait rejoint l'OSS pendant la guerre. Il avait mené diverses missions pour l'organisation de Donovan, notamment en Roumanie où il avait organisé l'évacuation de prisonniers américains. Il s'était ensuite rendu en Allemagne et avait travaillé sous

1. Lettre du contre-amiral Hillenkoetter à James Lay datée du 9 juin 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 287.

2. Mémoire du général Wright daté du 3 juin 1948. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1948-06-03.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. Directive NSC 10/2 (« *National Security Council Directive on Office of Special Projects* ») datée du 18 juin 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 292. La directive est également reproduite in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, op. cit., p. 213-216.

4. Mémoire de George Kennan au sous-secrétaire d'État Lovett daté du 30 juin 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 294.

la direction d'Allen Dulles. En 1946, il avait intégré le Département d'État où il s'était lié avec des personnalités influentes comme Charles Bohlen et Paul Nitze¹.

L'application de NSC 10/2 fut l'objet d'une réunion rassemblant Kennan, Souers, Hillenkoetter et Wisner le 6 août. Kennan mena les échanges et exposa sa vision du fonctionnement de l'OSP. Il indiqua que malgré le rattachement de l'OSP à la CIA, les activités de cette unité étaient éminemment politiques et qu'elles relevaient de la politique étrangère des États-Unis. À ce titre, l'OSP devait être perçu comme un instrument du Département d'État et du *National Military Establishment* (NME). Souers confirma que tel était bien l'esprit de la directive du 18 juin. Hillenkoetter n'émit pas d'objection. Wisner expliqua qu'il aurait besoin de disposer d'un accès direct à Foggy Bottom et au NME sans avoir à passer par la hiérarchie de la CIA. Le DCI accepta, à condition d'être tenu informé des principaux projets et décisions de l'OSP. Wisner ajouta qu'il devrait bénéficier d'une grande autonomie dans la sélection de ses méthodes opératoires. Personne ne s'y opposa². Frank Wisner fut formellement nommé à la tête de l'OSP par le général Marshall le 19 août. George Kennan fut quant à lui désigné représentant du Département d'État pour les opérations clandestines. Le colonel Ivan D. Yeaton occuperait cette même fonction pour le NME. La nouvelle unité de la CIA, rebaptisée *Office of Policy Coordination* (OPC), fut activée le 1^{er} septembre 1948³.

Le reflet d'une confusion institutionnelle

Le système établi par NSC 10/2 s'apparentait à une curiosité bureaucratique voire, comme l'a noté l'historien James Callanan, à une « anomalie⁴ ». En effet, il confiait à la CIA la responsabilité de l'action clandestine sans lui donner la moindre autorité sur ces activités. Cette impuissance fut d'ailleurs rapidement dénoncée par l'Agence⁵. Dans les faits, la direction des opérations clandestines revenait au Département d'État qui, selon l'expression de Kennan, devait conserver une « main directrice ferme⁶ ». Dans un ouvrage consacré à ces questions, Sarah-Jane Corke argue que ce dispositif singulier n'est autre que la traduction institutionnelle du manque de cohérence de la politique

1. PRADOS, *op. cit.*, p. 43-44.

2. Mémoire de conversation et d'accord daté du 6 août 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 298.

3. Mémoire portant sur les discussions de la dix-huitième réunion du NSC du 19 août 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 299. Ordre général n° 10 de la CIA daté du 27 août 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 300.

4. James CALLANAN, *Covert Action in the Cold War : US Policy, Intelligence and CIA Operations*, Londres, I.B. Tauris, 2010, p. 2.

5. Mémoire du général Wright au contre-amiral Souers daté du 11 octobre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 302. Mémoire du contre-amiral Souers au général Wright daté du 13 octobre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 303. Mémoire de Lawrence Houston au contre-amiral Hillenkoetter daté du 19 octobre 1948. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman, op. cit.*, p. 235-239.

6. Mémoire de George Kennan au sous-secrétaire d'État Lovett daté du 29 octobre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 305.

étrangère américaine de l'époque. En outre, elle présente cette architecture hybride comme l'aboutissement d'un dilettantisme bureaucratique hérité de Donovan et FDR¹.

En réalité, le processus à l'origine de l'OPC et le contenu de NSC 10/2 étaient représentatifs des dysfonctionnements concernant la gestion des activités de renseignement par l'administration Truman. Ils confirmaient notamment le manque de clarté du *National Security Act*, la faiblesse institutionnelle de la CIA et le poids des rivalités bureaucratiques. La tradition héritée de la guerre et les principaux architectes de l'appareil de sécurité nationale avaient fait de la CIA l'opérateur logique de l'action clandestine. Kennan avait d'ailleurs admis que cette option était, en théorie, la meilleure. Or, moins d'un an après la promulgation de la loi, cette responsabilité revint au Département d'État. S'il reflétait l'influence majeure de Kennan et son hostilité envers Hillenkoetter, ce résultat renforçait les doutes sur les capacités du DCI à exercer son mandat. D'une part, Hillenkoetter fut l'un des rares responsables à ne pas entrevoir la vocation de sa propre agence à jouer un rôle central dans la conduite des actions clandestines. De l'autre, après s'être résolu à accepter cette perspective, il capitula face à Kennan alors qu'il disposait d'alliés non négligeables comme Sidney Souers et Kenneth Royall, le secrétaire à l'Armée de terre.

Le système hybride institué par la directive du 18 juin 1948 illustrait également la méfiance des responsables américains vis-à-vis du renseignement en général et de l'action clandestine en particulier. Le débat autour de cette question mit en évidence une contradiction majeure de l'administration Truman. Tous les principaux acteurs reconnaissaient l'opportunité de mener de telles opérations. Pourtant, aucun ne voulait assumer leur responsabilité. Indépendamment de Hillenkoetter, les différents dirigeants de l'appareil de défense firent preuve d'une frilosité remarquable lors des discussions au sein du NSC. Forrestal, Royall et le secrétaire à la Force aérienne, Stuart Symington, souhaitaient autant que possible dissocier les forces armées de ces activités en temps de paix. Cette attitude se prolongea d'ailleurs après l'entrée en vigueur de NSC 10/2, ce qui poussa Robert Lovett à solliciter le secrétaire à la Défense pour que les militaires se montrent plus coopératifs avec l'OPC². De même, le Département d'État, qui était pourtant la force motrice du processus d'institutionnalisation de l'action clandestine, chercha à dissimuler son rôle directeur. Dans ces conditions, l'acteur bureaucratique le plus faible — la CIA — hérita du fardeau des opérations clandestines.

Enfin, ce fonctionnement atypique mettait en lumière un déficit de *leadership* au sein de l'administration Truman. En premier lieu, les débats de l'automne 1947 et du printemps 1948 avaient révélé l'absence totale d'implication du président. La présence de Truman n'est attestée à aucune des prin-

1. Sarah-Jane CORKE, *U.S. Covert Operations and Cold War Strategy : Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945-53*, Londres, Routledge, 2008, p. 4, 10-13. Voir également Sarah-Jane CORKE, « George Kennan and the Inauguration of Political Warfare », *The Journal of Conflict Studies*, vol. 26, n° 1, 2006, p. 98-117.

2. Lettre du sous-secrétaire d'État Lovett au secrétaire à la Défense Forrestal daté du 1^{er} octobre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 301.

cipales réunions du NSC lors desquelles l'avenir de ces opérations fut décidé¹. Comme nous l'avons vu, cet effacement témoignait des réserves du président à propos du système incarné par le NSC. Il peut également être interprété comme la manifestation d'une volonté légitime de l'administration de dissimuler l'implication du chef de l'exécutif dans des activités dont elle refusait toute responsabilité. L'absence présidentielle constituait pourtant un indice supplémentaire du désintéret — voire de l'indifférence — de Truman pour les questions liées au renseignement. Une autre interrogation soulevée par l'étude des sources disponibles concerne le degré d'implication de George Marshall. Ses quelques interventions dans le débat trahissaient un enthousiasme beaucoup plus mesuré que celui de Kennan à propos de l'action clandestine². Pourtant, le rôle obtenu par le Département d'État dans ce nouveau dispositif était loin de refléter la méfiance du général cinq étoiles.

1. 14 novembre et 17 décembre 1947 ; 2 avril, 20 mai, 3 juin et 17 juin 1948.

2. D'après Arthur Darling, Marshall considérait les opérations clandestines comme des « pratiques sordides ». Voir DARLING, *op. cit.*, p. 256 et l'entretien de Darling avec Souers le 9 décembre 1952. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/1952-01-01b.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

Chapitre V

Le temps des remises en question

Clark, je me suis trompé. Je n’y arrive pas. Personne ne peut y arriver.

James FORRESTAL, été 1948¹.

Le caractère atypique des mesures prises par l’administration Truman au printemps 1948 pour encadrer ses opérations clandestines a mis en lumière certaines lacunes du *National Security Act*. Il convient de rappeler que la loi du 26 juillet 1947, dont la gestation avait pris près de deux années, répondait à des problématiques organisationnelles apparues pendant le conflit mondial. En outre, la législation découlait d’une analyse géopolitique datant de l’immédiat après-guerre². Or, la situation internationale de 1948 était bien différente de celle qui prévalait au moment de la capitulation de l’Allemagne et du Japon. Le blocus de Berlin de juin 1948 témoignait de l’ampleur de la dégradation des relations entre Washington et Moscou depuis la conférence de Potsdam. Ce changement de paradigme posa donc la question de l’adéquation de l’appareil de sécurité nationale — et notamment du renseignement — avec les enjeux de ce début de Guerre froide.

Regain d’intérêt pour le renseignement

Deux commissions mandatées pour enquêter sur le renseignement

Les premiers mois de Roscoe Hillenkoetter au poste de DCI furent caractérisés par la remise en question de son autorité par les responsables départementaux du renseignement. Les militaires et le Département d’État usèrent de leur habileté, mais aussi de l’inexpérience de Hillenkoetter, pour instaurer une gestion collégiale des activités de renseignement. Ce mode de fonctionnement,

1. Cité in Clark CLIFFORD, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 160.

2. Le rapport de Ferdinand Eberstadt préconisant la création du NSC et de la CIA a été remis à James Forrestal en septembre 1945.

d'après lequel le DCI était plus un coordinateur interministériel qu'un véritable directeur, était symbolisé par l'*Intelligence Advisory Committee* (IAC), créé le 12 décembre 1947¹. Ce comité consultatif rassemblait le DCI, les chefs du renseignement du Département d'État, des trois armées ainsi qu'un représentant du Comité des chefs d'état-major (JCS) et de la Commission à l'énergie atomique (*Atomic Energy Commission*, AEC). Hillenkoetter avait voulu en faire un organe strictement consultatif alors que les responsables départementaux l'envisageaient comme un conseil d'administration du renseignement. Dans sa directive, le NSC avait réaffirmé la vocation consultative de l'IAC sans pour autant donner au DCI les moyens de s'imposer face à ses interlocuteurs.

Marqué par ces tensions de l'automne 1947, Hillenkoetter insista auprès du secrétaire à la Défense, James Forrestal, sur l'opportunité de soumettre l'appareil de renseignement à l'examen d'experts indépendants². Parallèlement, le journaliste Hanson Baldwin publia un article désignant le renseignement comme la principale faiblesse des États-Unis. La CIA était relativement épargnée par Baldwin qui ciblait essentiellement les militaires et déplorait les rivalités générées par la coordination des activités de renseignement. Cet article, publié en octobre 1947, attira l'attention de Robert Blum, l'un des principaux collaborateurs de Forrestal. Blum suggéra alors au secrétaire à la Défense de diligenter un audit indépendant sur la CIA³. La position délicate de l'Agence au sein de l'appareil de renseignement à la fin de l'année 1947 inquiétait également d'autres cadres de l'administration qui ne manquèrent pas d'alerter Forrestal⁴.

Sous l'impulsion du secrétaire à la Défense, qui était, d'après la loi, le principal conseiller du président sur les sujets touchant à la sécurité nationale, le NSC commandita, le 13 janvier 1948, un vaste audit sur la CIA⁵. Pour mener cette enquête, le NSC constitua un groupe d'étude *ad hoc*, l'*Intelligence Survey Group* (ISG). Présidé par le vétéran de l'OSS Allen Dulles, il était composé de William H. Jackson et Mathias F. Correa. En plus d'une formation de juriste semblable à celle de Dulles, Jackson et Correa disposaient chacun d'une solide expérience dans le domaine du renseignement. Jackson avait été l'adjoint du général Omar Bradley en charge du renseignement pendant la guerre. Il avait ensuite préparé un rapport sur le système de renseignement britannique qui avait impressionné James Forrestal⁶. Correa avait également côtoyé Forrestal

1. *National Security Council Intelligence Directive No 1* (« Duties and Responsibilities ») datée du 12 décembre 1947. Reproduite in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 169-171.

2. Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 299.

3. Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 40-41. DARLING, *op. cit.*, p. 300-301.

4. Mémorandum de Vannevar Bush au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 5 décembre 1947. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 333.

5. Résolution du NSC datée du 13 janvier 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 336.

6. Sur la biographie de William Jackson, voir MONTAGUE, *op. cit.*, p. 9-12.

au Département de la Marine. Il fut l'un de ses principaux collaborateurs, avec Sidney Souers, sur les questions de renseignement lors des débats d'après-guerre¹. La composition de l'ISG avait été validée par Truman. Cependant, elle reflétait l'influence de Forrestal ainsi que son habileté politique. Dulles était en effet un républicain convaincu, proche de l'entourage du candidat à la Maison-Blanche Thomas Dewey². Confier à Allen Dulles la présidence de l'ISG en ce début d'année électorale permettait donc de sanctuariser le thème du renseignement et d'éviter qu'il ne devienne un sujet de controverses. La sensibilité démocrate de Correa avait également été prise en compte lors de sa sélection³. La dimension bipartisane de l'ISG apparaissait comme un moyen de garantir la pérennité de ses recommandations, indépendamment de l'issue du scrutin du 2 novembre 1948.

Le Congrès manifesta également un regain d'intérêt pour le renseignement. Dès l'été 1947, il avait mandaté l'ancien président Herbert Hoover pour prendre la tête d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du pouvoir exécutif⁴. Pour les questions relatives au renseignement, la Commission Hoover avait initialement envisagé de s'appuyer sur les informations de l'ISG. Au printemps 1948, elle opta pour une autre solution, en confiant cette thématique à son groupe de travail en charge de la sécurité nationale, dirigé par l'ami de James Forrestal, Ferdinand Eberstadt. Cette sous-commission Eberstadt, à laquelle participait notamment Hanson Baldwin, entretenait de bonnes relations avec l'ISG et eut accès à certaines de ses données⁵. Elle mena cependant des auditions indépendantes et put ainsi entendre les principaux responsables de la CIA⁶.

L'incident de Bogota

Alors que le Congrès et l'exécutif souhaitaient évaluer le fonctionnement de l'appareil de renseignement, ce dernier connut son premier échec notoire. À la fin du mois de mars 1948, débuta à Bogota la neuvième Conférence des républiques américaines. Cette manifestation était l'occasion pour l'administration Truman de décliner sa politique d'endiguement dans son arrière-cour. Le secrétaire d'État, George Marshall, assista à ce rassemblement panaméricain. Le 9 avril, l'assassinat du sénateur Joffre Gaitan, *leader* du Parti libéral colombien, déclencha une vague de protestations et d'émeutes. Les trois journées

1. DARLING, *op. cit.*, p. 302-303.

2. Durant l'été 1948, Allen Dulles participera activement à la campagne présidentielle de Dewey. Voir Peter GROSE, *Gentleman Spy : The Life of Allen Dulles*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, p. 288-290.

3. DARLING, *op. cit.*, p. 302-303.

4. La Commission Hoover — officiellement « *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* » — fut créée par le Congrès le 7 juillet 1947. Sa vice-présidence était assurée par Dean Acheson.

5. Lettre d'Allen Dulles à Ferdinand Eberstadt datée du 7 septembre 1948. Central Intelligence Agency, *CREST : 25-Year Program Archive*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/5829/CIA-RDP86B00269R000500050028-1.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

6. DARLING, *op. cit.*, p. 283.

de violence causèrent la mort de plus de mille personnes et d'importants dégâts matériels dans la capitale. Ces troubles nécessitèrent l'interruption de la conférence et une intervention de l'armée colombienne. Le général Marshall, qui avait connu des situations plus périlleuses, resta de marbre et demanda une reprise des travaux dans les plus brefs délais. En revanche, ces événements suscitèrent une vive émotion aux États-Unis. La présence du secrétaire d'État américain à Bogota lors de cet incident posa la question du travail des services de renseignement¹.

Pour le *New York Times*, le fait qu'un « simple coup de feu » déclenche un tel soulèvement trahissait l'existence d'une « stratégie révolutionnaire » semblable à celles enseignées « dans les écoles russes de révolution² ». Marshall fut plus explicite en accusant directement le Kremlin³. De son côté, le représentant républicain Clarence Brown, également membre de la Commission Hoover, qualifia cet incident de « Pearl Harbor sud-américain ». D'autres parlementaires dénoncèrent un échec de la CIA⁴. Thomas Dewey, alors en campagne pour les primaires du Parti républicain, ne put s'empêcher de mettre en cause Truman⁵. Quant au président, il ne se montra guère rassurant en admettant publiquement avoir été « surpris comme tout le monde⁶ ».

Pour enquêter sur cet incident, la Chambre des représentants créa une sous-commission spéciale. Le contre-amiral Hillenkoetter fut le premier témoin à être entendu le 15 avril 1948. Après les attaques publiques dont la CIA avait été l'objet, il souhaitait clairement défendre la réputation de son organisation. En cette période de vives tensions entre la CIA et le Département d'État au sujet de l'action clandestine, le DCI incrimina les diplomates. Il affirma que plusieurs avertissements avaient été adressés à l'ambassade de Bogota ainsi qu'aux responsables du département à Washington⁷. Hillenkoetter mentionna une analyse de la CIA selon laquelle « des agitateurs communistes » allaient « tenter d'humilier le secrétaire d'État et d'autres membres de la délégation américaine [...] par le biais de manifestations et, possiblement, d'agressions physiques ». Le DCI précisa avoir averti l'ambassadeur américain en Colombie et le représentant du Département d'État à Bogota, mais que ceux-ci avaient explicitement demandé de ne pas alerter Washington pour ne pas inquiéter leurs supérieurs. Clarence Brown réagit à ces propos avec stupéfaction, s'insurgeant contre le « droit de veto » et la « censure » exercés par des diplomates sur le travail de la CIA. Il présenta ses excuses à Hillenkoetter et convoqua les journalistes pour dédouaner le DCI⁸. Face à ces accusations qui firent la

1. David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 33-34. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, 2^e édition, New Haven, Yale University Press, 1998 (1989), p. 53.

2. Cité in BARRETT, *op. cit.*, p. 34.

3. Jack DAVIS, « The Bogotazo », *Studies in Intelligence*, vol. 13, n° 4, 1969.

4. BARRETT, *op. cit.*, p. 34-35.

5. Cité in DARLING, *op. cit.*, p. 240. Sur les conseils d'Allen Dulles, Dewey renonça ensuite à mettre en cause la CIA publiquement. Voir GROSE, *op. cit.*, p. 288.

6. Cité in BARRETT, *op. cit.*, p. 35.

7. *Ibid.*, p. 35-36.

8. *Ibid.*, p. 36-37.

une de la presse, le Département d'État riposta en publiant des extraits, plus vagues, de documents internes destinés à démontrer qu'il n'ignorait pas la situation en Colombie. Cet affrontement par le biais d'informations classifiées exaspéra Marshall qui ordonna la fin de cette querelle publique. L'autorité du général, ainsi que la gêne suscitée à Washington par cette controverse, eurent raison de cette sous-commission d'enquête qui n'organisa pas de nouvelles auditions¹.

Le résultat de la prise de position du DCI pour défendre son organisation pouvait apparaître de prime abord comme un élément positif pour la CIA. Pourtant, son impact mérite d'être nuancé. Tout d'abord, car l'origine des émeutes reste floue. L'assassinat de Gaitan semble en effet lié à un contentieux personnel². En outre, il est important de préciser que les dix premiers jours de la conférence s'étaient déroulés sans incident. Rétrospectivement, on peut donc s'interroger sur la pertinence des analyses de la CIA et, surtout, sur la valeur des sources invoquées par Hillenkoetter lors de son audition. D'autre part, en intervenant au Capitole et devant la presse, le DCI était devenu l'acteur d'une polémique publique. Son intervention avait révélé au monde l'existence de dissensions sérieuses entre la CIA et le Département d'État. De plus, Hillenkoetter avait également divulgué des informations sensibles, y compris sur les sources de l'Agence, qui, d'après un rapport interne, auraient mérité d'être « tues³ ». Il avait indûment attiré l'attention sur la CIA et, de ce fait, affaibli son agence. Par la même occasion, il avait un peu plus fragilisé sa position personnelle au sein de l'appareil de renseignement. « Quelqu'un devrait peut-être avoir une conversation avec l'amiral Hillenkoetter », souffla à Truman l'un de ses conseillers à l'issue de cet épisode⁴.

La CIA sous surveillance

Le rapport Eberstadt

Le groupe de travail de Ferdinand Eberstadt, qui comprenait le journaliste Hanson Baldwin, eut accès à la plupart des responsables de l'administration dans le domaine de la sécurité nationale : Forrestal, Leahy, Souers, Vandenberg, Hillenkoetter⁵. Lors de son audition à huis clos en septembre 1948, le DCI chercha d'abord à défendre l'image du renseignement. Le contre-amiral Hillenkoetter expliqua que l'immense majorité du renseignement provenait de sources « ouvertes ». Seulement « 10 % » des informations collectées

1. DAVIS, *op. cit.*

2. L'assassin, identifié en la personne de José Sierra, aurait agité par vengeance car Gaitan avait, en tant qu'avocat, assuré la défense du meurtrier de l'oncle de Sierra. Voir *ibid.* et DARLING, *op. cit.*, p. 241.

3. Cité in BARRETT, *op. cit.*, p. 37.

4. Cité in *ibid.*, p. 39.

5. David F. RUDGERS, *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 157.

l'étaient par le biais de « moyens clandestins ou semi clandestins ». Il fit allusion aux nombreux succès de la CIA tout en regrettant de ne pouvoir les ébruiter. Hillenkoetter conclut en insistant sur les progrès de son organisation et en demandant à être jugé dans la durée¹. Le nouveau patron de l'*Office of Policy Coordination* (OPC), Frank Wisner, fut également entendu par le groupe de travail le 10 septembre. D'après le compte-rendu adressé au DCI, il livra une présentation volontairement tronquée des activités de l'OPC. « J'ai insisté sur les aspects relevant de la planification et je me suis gardé d'indiquer que nous étions engagés ou que nous nous apprêtions actuellement à mener de véritables opérations », rapporta-t-il à Hillenkoetter².

Les travaux menés par Ferdinand Eberstadt aboutirent à la rédaction de deux rapports. Dans le premier, publié au début de l'année 1949, le renseignement était abordé succinctement. Les auteurs pointaient les nombreuses « insuffisances » de l'appareil de renseignement gouvernemental. La CIA était critiquée pour le manque de constance de ses analyses, décrites comme étant trop souvent « subjectives et tendancieuses³ ». Sans surprise au vu de l'audition de Wisner, les « infrastructures » et les « mécanismes » dédiés à la « guerre psychologique » étaient jugés « inadaptés⁴ ». L'organisation du contre-amiral Hillenkoetter n'était toutefois pas la seule mise en cause. Le rapport notait que ses relations avec d'autres agences de renseignement du gouvernement restaient « insatisfaisantes ». Pour le groupe de travail d'Eberstadt, la CIA devait être « mieux acceptée et soutenue par les services de renseignement plus anciens⁵ ».

Ces questions étaient abordées de façon plus complète dans un chapitre de la version classifiée du rapport Eberstadt⁶. Il était très critique envers les personnels de la CIA. Ce grief revenait d'ailleurs à plusieurs reprises dans le document. En référence au mandat du général Vandenberg, il soulignait que des erreurs de recrutement avaient été commises « dans le cadre d'une expansion bien trop rapide intervenue sous un directeur précédent ». Les auteurs notaient toutefois des « progrès » et, faisant écho à l'audition du contre-amiral Hillenkoetter, ajoutaient que la constitution d'effectifs performants prendrait du temps, « probablement des années⁷ ». À l'instar de la version déclassifiée,

1. Déclaration du contre-amiral Hillenkoetter non datée. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 351.

2. Mémoire de Frank Wisner au contre-amiral Hillenkoetter daté du 13 septembre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 352.

3. RUDGERS, *op. cit.*, p. 157. Michael WARNER et J. Kenneth McDONALD, *US Intelligence Community Reform Studies Since 1947*, Washington D.C., Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, avril 2005, p. 7.

4. Cité in JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, *op. cit.*, p. 58.

5. Cité in RUDGERS, *op. cit.*, p. 157.

6. Ce chapitre est basé sur le travail de John Bross, un avocat new-yorkais, ancien membre de l'OSS. Voir MONTAGUE, *op. cit.*, p. 124. Ce chapitre a été déclassifié par la CIA et mis en ligne en 2008 dans la collection *A Life in Intelligence — The Richard Helms Collection* (désormais CIA, Helms). Voir « The Central Intelligence Agency : National and Service Intelligence », in *Report to the Commission on National Security Organization*, vol. II, 1948, p. 25-60. CIA, Helms, [En ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/eberstadt_report.pdf]. Consulté 8 mai 2017.

7. « The Central Intelligence Agency : National and Service Intelligence », *op. cit.*, p. 35.

les capacités analytiques de la CIA étaient décrites comme n'ayant pas répondu aux attentes du NSC. La production de l'Agence ne bénéficiait « pas actuellement de la pleine confiance » de l'appareil de sécurité nationale. La CIA n'avait pas non plus, « à quelques exceptions près », contribué de manière probante aux délibérations du NSC¹.

Le rapport était particulièrement sévère avec les agences de renseignement des forces armées. Il déplorait le manque de considération des militaires pour cette activité qui était devenue une affectation par défaut pour des officiers dont personne d'autre ne voulait. En conséquence, « les personnels capables, expérimentés et dévoués », qui s'étaient « spécialisés dans le renseignement », avaient « trop souvent » opéré sous la direction d'officiers supérieurs « dépourvus d'expérience, avec peu de compétences et sans imagination ». De plus, les analyses produites par les forces armées étaient critiquées pour leur caractère subjectif, reflet des intérêts particuliers de chacune des composantes. Ce manque de constance analytique du renseignement militaire était présenté comme un handicap sérieux pour la CIA².

Sans surprise, l'étude d'Eberstadt concluait que la subordination de l'Agence à l'autorité directe du NSC était préférable à son rattachement au Département d'État ou aux forces armées. Elle recommandait donc de ne pas entreprendre de modifications structurelles³. Les auteurs estimaient cependant qu'une « amélioration significative » était nécessaire. À cette fin, ils appelaient le NSC à se pencher sur le problème des relations de la CIA avec les autres agences et, par l'intermédiaire des secrétaires d'État et à la Défense, à améliorer les capacités de renseignement départementales⁴.

Commandité en juillet 1947 par un Congrès républicain, le rapport de la Commission Hoover, qui comprenait l'étude de Ferdinand Eberstadt, fut présenté le 13 janvier 1949 à des parlementaires désormais majoritairement démocrates⁵. Ce changement de majorité réduisit considérablement la portée du volet consacré au renseignement. Selon Arthur Darling, peu de sénateurs ou de représentants s'y intéressèrent⁶. Le ton nuancé du rapport explique peut-être également cette relative indifférence. Mais il semble surtout que les conclusions d'Eberstadt aient été éclipsées par celles d'Allen Dulles et de l'ISG, remises au NSC quelques jours plus tôt⁷.

Le rapport Dulles

Conformément aux instructions de Souers, le rapport Dulles, long de 193 pages, fut remis au NSC le 1^{er} janvier 1949⁸. Il commençait par évoquer

1. *Ibid.*, p. 37-38.

2. *Ibid.*, p. 39-40.

3. *Ibid.*, p. 43-48.

4. *Ibid.*, p. 59-60.

5. Le Parti démocrate reprit aux républicains la majorité dans les deux chambres du Congrès lors des élections législatives de novembre 1948 qui accompagnèrent la victoire de Truman à la présidentielle. WARNER et MCDONALD, *op. cit.*, p. 8.

6. DARLING, *op. cit.*, p. 284.

7. *Ibid.*, p. 284-285. WARNER et MCDONALD, *op. cit.*, p. 8.

8. Outre la version publiée par la CIA (voir *infra*), un résumé du rapport figure dans les FRUS.

l'environnement sécuritaire de l'époque et observait que le renseignement avait « une importance » qu'il n'avait « jamais eu auparavant en temps de paix¹ ». À l'instar des travaux de Ferdinand Eberstadt, l'ISG considérait que le *National Security Act* offrait à l'appareil de renseignement une architecture générale satisfaisante. En conséquence, il déconseillait « d'amender la loi ». En revanche, les auteurs appelaient — c'est leur message central — à ce que le « véritable esprit de la législation » soit respecté et à ce que la CIA puisse exercer pleinement son mandat². Ils précisait que « le principal défaut » de l'Agence provenait du fait qu'elle n'accordait pas suffisamment de considération aux missions qui lui avaient été confiées, notamment dans les domaines de la coordination du renseignement et de la production d'analyses. Selon Dulles, Jackson et Correa, la CIA tendait dès lors « à ne devenir qu'une agence de renseignement supplémentaire, en compétition avec des agences gouvernementales plus anciennes³ ». Au lieu d'être un concurrent des organes de renseignement du Département d'État, de l'Armée de terre, de la Marine et de la Force aérienne, la CIA devrait être un « contributeur » et les « aider à coordonner leurs activités⁴ ».

Le rapport consacrait un chapitre au rôle de la CIA en tant que coordinateur des activités de renseignement. Il s'intéressait aux différents mécanismes de coordination, dont l'IAC. Les auteurs faisaient référence aux discussions de l'automne 1947 sur le véritable rôle de ce comité rassemblant, autour du DCI, les responsables départementaux du renseignement. Ces derniers concevaient l'IAC comme un « conseil d'administration » de la CIA alors que Hillenkoetter le voyait comme un organe strictement consultatif. Dulles, Jackson et Correa observaient que la décision qui avait été entérinée par le NSC en décembre 1947 se situait « entre ces deux positions⁵ ». Ils désignaient l'IAC comme un des facteurs du manque de coordination des activités de renseignement. Néanmoins, ils jugeaient sa conception « pertinente » et estimaient que ce forum devrait jouer un rôle plus actif, notamment en augmentant la fréquence de ses réunions. En outre, ils exhortaient le DCI à s'impliquer davantage dans les questions de coordination, qui constituaient une de ses principales responsabilités. Ils suggéraient également d'accroître l'autorité du DCI sur le renseignement électromagnétique en lui confiant la présidence du forum interministériel en charge du SIGINT, l'USCIB. Les responsables départementaux étaient, pour leur part, invités à manifester un plus grand « esprit de coopération⁶ ».

Voir le rapport de l'*Intelligence Survey Group* au NSC daté du 1^{er} janvier 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 358.

1. Allen W. DULLES, William H. JACKSON et Mathias F. CORREA, *The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence : A Report to the National Security Council*, 1^{er} janvier 1949, p. 18. CIA, Helms, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/dulles_correa.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

2. *Ibid.*, p. 22-23.

3. *Ibid.*, p. 11.

4. *Ibid.*, p. 26.

5. *Ibid.*, p. 44.

6. *Ibid.*, p. 45, 59-60.

S'agissant des activités d'analyse, l'ISG était, comme le groupe de travail de Ferdinand Eberstadt, très sévère avec la CIA. Les auteurs observaient que les missions de l'Agence dans ce domaine n'avaient pas été exécutées de façon satisfaisante et que des « mesures correctives » étaient « nécessaires¹ ». De plus, ils jugeaient que la production de la composante analytique de la CIA, n'était « pas impressionnante » et que son influence était « douteuse² ». Les *National Intelligence Estimates*, synthèses établies par la CIA à partir des analyses de l'ensemble des acteurs du renseignement, étaient particulièrement critiquées. D'après le rapport, la responsabilité de cet échec devait être partagée avec les agences départementales qui demeuraient réfractaires au concept de synthèses gouvernementales. En outre, il est intéressant de préciser que l'ISG fustigeait les résumés quotidiens et hebdomadaires préparés par la CIA et auxquels le président Truman était tant attaché. Notant qu'ils étaient composés à 90 % de contenu fourni par le Département d'État ponctué de commentaires « gratuits », Dulles appelait à leur interruption³. Sur ces questions, les similitudes entre le constat de l'ISG et la position du Département d'État méritent d'être soulignées. Dans des remarques adressées à Allen Dulles, l'assistant secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement s'en était pris à la CIA. Pour Park Armstrong, le résumé quotidien compilé par l'Agence n'était pas satisfaisant. D'une part, il était composé « presque exclusivement d'extraits de câbles du Département d'État ». De l'autre, la CIA y incluait régulièrement des commentaires d'ordre politique et sortait de ce fait du « champ du renseignement⁴ ».

La question des activités clandestines de la CIA occupait une place importante dans l'étude dirigée par Allen Dulles. Si l'Agence était « encore très jeune », ses résultats étaient jugés insuffisants. Peu d'opérations d'envergure avaient été menées en Union soviétique et la planification de nouvelles opérations demeurait « à un stade embryonnaire ». L'ISG imputait cette faiblesse à la dispersion de ces tâches entre différentes unités de la CIA : l'OSO (*Office of Special Operations*) et l'OPC de Frank Wisner. Pour rationaliser la conduite de ces activités, il recommandait la création d'une division des opérations (*Operations Division*⁵). En déplorant cette organisation, le rapport mettait en cause la directive NSC 10/2. Néanmoins, ni les activités de l'OPC, ni ses

1. *Ibid.*, p. 65.

2. *Ibid.*, p. 72.

3. *Ibid.*, p. 83-86. Dans ses mémoires, Truman indique clairement qu'en créant le CIG puis la CIA, son principal objectif était d'obtenir des résumés périodiques. Ce point de vue a été confirmé par Souers et Hillenkoetter lors d'entretiens avec l'historien de la CIA Arthur Darling. Voir Harry S. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 58 ; entretien d'Arthur Darling avec le contre-amiral Souers le 3 avril 1952. Central Intelligence Agency, collection *Crafting an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), [En ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/1952-01-01b.pdf] ; entretien d'Arthur Darling avec le contre-amiral Hillenkoetter le 24 octobre 1952. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1952-12-02b.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

4. Mémorandum de l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement Park Armstrong à l'ISG daté du 22 novembre 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 354.

5. DULLES, JACKSON et CORREA, *op. cit.*, p. 128-129.

résultats n'étaient discutés. Les auteurs considéraient que sa création était trop récente¹.

Le dernier chapitre consacré à la CIA concernait son directeur, le DCI. Ce sujet avait été identifié très tôt par l'ISG comme extrêmement sensible. Dès le mois de juin 1948, le secrétaire exécutif de l'ISG, Robert Blum, avait observé qu'il était « généralement admis que l'amiral Hillenkoetter ne [donnait] pas entièrement satisfaction ». Blum s'interrogeait toutefois sur l'opportunité d'être trop critique envers le DCI, remarquant « le peu d'empressement à le remplacer² ». Ces doutes à propos du ton à adopter ne transparaissaient que partiellement dans le rapport final. Le nom du DCI n'était pas explicitement cité dans le document mais son action à la tête de l'Agence était sévèrement jugée. Dulles, Jackson et Correa observaient ainsi que la direction de la CIA n'avait « pas pris la mesure de son mandat » et qu'elle n'avait pas démontré sa capacité à l'exercer efficacement³. Hillenkoetter, son adjoint Edwin Wright et le chef de l'OSO Donald Galloway étaient clairement visés lorsque les rapporteurs expliquaient que la direction avait confié « des fonctions prééminentes à des responsables » décrits comme « des administrateurs » qui exerçaient « une autorité décisionnelle sur des bureaux de renseignement sans disposer des compétences pour le faire⁴ ». Sans appeler explicitement à un remplacement de la direction en place, Dulles, Jackson et Correa évoquaient ensuite le statut du DCI. Ils écrivaient être parvenus à la conclusion que « le directeur devrait être un civil⁵ ».

L'ISG s'intéressait aux autres agences de renseignement du gouvernement, plus spécifiquement à leur contribution au renseignement stratégique et à leur relation avec la CIA. À propos des agences militaires, les auteurs insistaient sur leur manque de coordination et leur propension à agir indépendamment les unes des autres. Ils observaient que ce problème bien connu perdurait et l'expliquaient par l'idée largement répandue selon laquelle le renseignement était « un attribut du commandement ». En d'autres termes, chaque composante des forces armées considérait qu'elle devait contrôler l'ensemble du cycle du renseignement sur lequel s'appuyait la conduite de ses propres opérations. Pour Allen Dulles et ses co-rapporteurs, cette conception ne pouvait qu'aboutir à de vaines tentatives d'atteindre une forme d'autosuffisance⁶. Le rapport rappelait néanmoins que le déficit de coordination était aussi imputable à la CIA, qui était responsable de « la coordination générale des activités de toutes les agences de renseignement du gouvernement⁷ ».

1. *Ibid.*, p. 131-134.

2. Mémoire de Robert Blum à Dulles, Correa et Jackson daté du 4 juin 1948. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 346. L'hostilité de Blum envers Wright et Galloway s'explique notamment par leur attitude non coopérative envers les membres de l'ISG. Les deux cadres auraient en effet œuvré pour restreindre l'accès de Blum à la CIA lors des travaux de l'ISG. Voir DARLING, *op. cit.*, p. 308-309.

3. DULLES, JACKSON et CORREA, *op. cit.*, p. 135-136.

4. *Ibid.*, p. 136.

5. *Ibid.*, p. 136-138.

6. *Ibid.*, p. 139-140.

7. *Ibid.*, p. 146.

Le Département d'État était présenté par l'ISG comme une agence de renseignement à part entière car « la collecte et l'interprétation de toutes les informations » relevant de la politique étrangère figuraient parmi ses principales missions. Les rapporteurs ajoutaient que l'agence de renseignement du département, le *Research and Intelligence Staff*, se trouvait de ce fait dans une position singulière : « c'est une agence de renseignement au sein d'une agence de renseignement¹ ». Les auteurs louaient la qualité de la production de cette unité, qu'ils qualifiaient de « renseignement universitaire » (*Ph.D. intelligence*). Ils exprimaient néanmoins des doutes sur son utilité dans le cadre de « la formulation de politiques au quotidien ». Par ailleurs, ils s'inquiétaient de l'isolement du *Research and Intelligence Staff* dont les analyses ne faisaient pas autorité dans son propre département. En corollaire, ils se demandaient si cette position lui permettait de jouer son rôle au niveau gouvernemental².

Le spectre de l'unification resurgit sur le SIGINT

Le reniement de Forrestal

En raison de l'ampleur des divergences interarmées, le *National Security Act* avait partiellement éludé la question de l'unification. Contrairement aux souhaits de Truman et de l'Armée de terre, la loi n'aboutit pas à la création d'un unique Département de la Défense. À la place, elle institua un appareil de défense partiellement décentralisé, le *National Military Establishment* (NME), dont le secrétaire à la Défense devait assurer la coordination. Comme l'a souligné Steven Rearden, la loi s'apparentait à une « déclaration d'intention » et devait donc être appréhendée comme un « commencement ». Elle avait laissé en suspend de nombreuses questions concernant l'organisation et le fonctionnement du NME. Parallèlement, elle avait exacerbé les rivalités traditionnelles entre les différentes composantes des forces armées³.

Ironiquement, c'est au principal opposant à l'unification, James Forrestal, que revint la tâche de diriger cet ensemble composé de 2,3 millions de personnels, civils et militaires⁴. Dans un trait d'humour dont il ne mesurait probablement pas la dimension prophétique, Forrestal écrivit peu après l'annonce de sa nomination qu'il aurait probablement besoin de l'attention « de l'ensemble du corps psychiatrique avant la fin de l'année⁵ ». Le secrétaire à la Défense débuta néanmoins son mandat en affichant une confiance totale en l'architecture issue du *National Security Act*. Lors de sa première réunion avec les secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne, Forrestal

1. *Ibid.*, p. 152-153.

2. *Ibid.*, p. 155-156.

3. Steven L. REARDEN, *History of the Office of the Secretary of Defense : The Formative Years, 1947-1950*, vol. 1, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 29.

4. *Ibid.*, p. 32.

5. Walter MILLIS (éd.), *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951, p. 300.

vanta la collégialité sur laquelle reposait le nouveau système. Il ajouta qu'il percevait son rôle comme celui d'un coordinateur¹.

Le secrétaire à la Défense fut toutefois rapidement confronté à la réalité des tensions interarmées, accentuées par le contexte de restrictions budgétaires². Chacune des composantes du NME chercha à profiter de la période d'adaptation à cette nouvelle architecture pour accroître ses pouvoirs et son périmètre d'action³. Les difficultés de Forrestal apparurent au printemps 1948 lorsque que ses orientations en matière de budget furent remises en cause, publiquement, par le secrétaire à la Force aérienne, Stuart Symington⁴. La réunion d'arbitrage organisée à la Maison-Blanche le 7 mai 1948 suscita chez Truman de sérieux doutes sur les capacités de son secrétaire à la Défense. À l'issue de cette rencontre, à laquelle participèrent également le général Marshall, le directeur du Bureau du Budget, James E. Webb, et le secrétaire au Trésor, John W. Snyder, le président loua « la force et le sens commun » de son secrétaire d'État. Il complimenta également Snyder et Webb. À propos du secrétaire à la Défense, en revanche, il écrivit dans son journal : « Forrestal ne comprend pas. Il veut trouver un compromis avec l'opposition ». Quant à Webb, il considérait que Forrestal avait « perdu le contrôle » des forces armées et que ces dernières lui « forçaient la main⁵ ».

La multiplication des déconvenues incita Forrestal à s'interroger sur l'efficacité de ce fonctionnement collégial dont il avait été le plus fervent défenseur. Pour l'aider à identifier les dysfonctionnements du NME, il sollicita une nouvelle fois son ami Ferdinand Eberstadt. En tant que membre de la Commission Hoover, le secrétaire à la Défense fit en sorte de confier à Eberstadt la direction des travaux de la sous-commission sur l'organisation de la sécurité nationale⁶. Malgré cette énième expression de volontarisme, Forrestal avait pris acte de l'échec de la réforme qu'il avait portée un an plus tôt. Durant l'été 1948, il fit part de son désarroi à Clark Clifford : « Clark, je me suis trompé. Je n'y arrive pas. Personne ne peut y arriver. » Le conseiller spécial du président invita son ami à se rapprocher de Truman afin de discuter avec lui de ce qui pouvait être fait « pour améliorer la situation⁷ ». Forrestal n'écarta pas cette possibilité même s'il avait décidé de mettre un terme à sa « carrière bureaucratique » à la fin de l'année, indépendamment de « l'issue de [l'élection de] novembre⁸ ».

1. Douglas T. STUART, *Creating the National Security State : A History of the Law that Transformed America*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 181.

2. Sur ces réductions budgétaires et sur les inquiétudes qu'elles ont suscitées au sein des forces armées, voir Michael J. HOGAN, *A Cross of Iron : Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 (1998), p. 72-82.

3. Parallèlement au *National Security Act*, le président Truman avait édicté un décret présidentiel (*Executive Order 9877*) définissant les rôles et les missions des trois composantes des forces armées. Ce texte était cependant très vague. Chacun des acteurs militaires essaya donc de tirer profit de ce manque de précision. Voir STUART, *op. cit.*, p. 184-185.

4. REARDEN, *op. cit.*, p. 320-321.

5. Cité *in ibid.*, p. 325-326.

6. *Ibid.*, p. 39.

7. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 160.

8. MILLIS (éd.), *op. cit.*, p. 473.

Avant d'avoir à se renier devant le chef de l'exécutif, Forrestal entreprit de trouver des solutions pour son successeur. En août, il demanda aux secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne des suggestions sur les modifications à apporter au *National Security Act*. Leurs réponses trahissaient la persistance de divergences majeures. La Marine défendit le *statu quo* et s'opposa à tout changement d'envergure de la législation. L'Armée de terre et la Force aérienne appelèrent à une plus grande centralisation par le biais de la création d'un poste de chef d'état-major interarmées et de la fusion des trois départements¹. Alors que son expérience de secrétaire à la Défense l'avait convaincu de la nécessité de faire évoluer la loi de juillet 1947, Forrestal se rapprocha progressivement de l'Army et de l'Air Force ainsi que de leurs positions. Il prit ses distances avec ses amis de la Navy dont il peinait désormais à comprendre l'intransigeance². Le 5 octobre 1948, le secrétaire à la Défense expliqua à Truman qu'il avait eu tort en 1946 et 1947. Prenant acte de l'impraticabilité du système instauré par le *National Security Act*, il annonça au président qu'il soutiendrait une révision de la loi³.

Parallèlement, James Forrestal commença à montrer d'importants signes de fatigue⁴. Le secrétaire à la Marine, John L. Sullivan, observa une nette dégradation de l'état général de son prédécesseur à l'automne 1948 : « En octobre, il commença à me donner des ordres contradictoires et, à partir de là, tout alla de mal en pis très vite. » De son côté, Truman déplorait les sollicitations de plus en plus fréquentes de son secrétaire à la Défense pour lui demander de se prononcer sur des sujets secondaires⁵.

Dans son premier rapport annuel présenté en décembre, le secrétaire à la Défense proposa une série de changements qui illustraient son revirement sur la question de l'unification. Il suggérait une « clarification » de ses pouvoirs visant à renforcer son autorité sur les composantes des forces armées. Parallèlement, il demandait l'éviction des secrétaires civils des trois départements militaires du NSC. Il se prononçait pour la désignation d'un officier pour présider le Comité des chefs d'état-major. Il recommandait enfin la création d'un poste de sous-secrétaire à la Défense qu'il décrivait comme son « *alter ego* »⁶. En d'autres termes, Forrestal voulait donner au secrétaire à la Défense les moyens d'agir comme le véritable directeur d'un département et non plus comme le coordinateur d'un appareil largement décentralisé.

1. REARDEN, *op. cit.*, p. 39-40.

2. À ce stade, Forrestal avait plus confiance en les généraux Eisenhower ou Bradley qu'en la plupart de ses anciens protégés de la Marine. Voir CLIFFORD, *op. cit.*, p. 160 et REARDEN, *op. cit.*, p. 38-39.

3. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 160-161.

4. D'après Clifford, la fonction de secrétaire à la Défense avait « usé » James Forrestal. Des journées de travail excessivement longues combinées à une vie personnelle marquée par des relations de plus en plus difficiles avec son épouse avaient altéré son état physique et psychologique. Voir CLIFFORD, *op. cit.*, p. 171-172 ; Jeffrey G. BARLOW, *From Hot War to Cold : The U.S. Navy and National Security Affairs, 1945-1955*, Stanford, Stanford University Press, 2009, p. 200-201 ; David MCCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 737-738.

5. Sullivan et Truman cités in BARLOW, *op. cit.*, p. 201.

6. REARDEN, *op. cit.*, p. 40.

Cette volte-face fut facilitée par les conclusions de la Commission Hoover, qui reposaient sur les travaux d'Eberstadt¹. Dans son rapport consacré à l'organisation de la sécurité nationale, la Commission Hoover dénonçait la persistance de « rivalités interarmées² ». Ces faiblesses témoignaient de l'existence de « défauts organisationnels sérieux » imputables au *National Security Act* et de nature à remettre en cause le principe constitutionnel de contrôle civil des forces armées. « L'autorité du secrétaire à la Défense, et donc le contrôle du président, est faible et lourdement encadrée par les dispositions de la loi de 1947 qui ont instauré une structure rigide proche d'une fédération au détriment de l'unification », indiquait le document³. Afin de pallier ces lacunes, la Commission Hoover proposait d'ériger le « principe d'un contrôle civil unifié » en règle directrice de toute révision législative concernant les forces armées. Elle préconisait de confier « l'ensemble de l'autorité » à un secrétaire à la Défense par ailleurs responsable devant le président et le Congrès⁴.

Le SIGINT sous l'égide du NSC

La perspective d'une évolution du fonctionnement de l'appareil militaire se traduisit également dans la gestion du renseignement électromagnétique, domaine réservé des forces armées. En février 1948, l'équipe du secrétaire à la Défense entreprit de réviser la charte de l'USCIB, qui régissait la coopération interministérielle dans le domaine du SIGINT. L'objectif était d'adapter le fonctionnement de l'USCIB au *National Security Act* et à l'arrivée de nouvelles organisations comme la Force aérienne et la CIA⁵. Ce projet révéla rapidement des divergences à propos de la position du SIGINT au sein de la nouvelle architecture gouvernementale. Les civils souhaitaient placer l'USCIB — et donc le renseignement électromagnétique — sous l'autorité du NSC. Les militaires considéraient que l'ensemble du SIGINT devait être contrôlé par le Comité des chefs d'état-major⁶.

Malgré la mobilisation des militaires, Forrestal donna raison aux civils en plaçant l'USCIB sous l'autorité du NSC⁷. Cette décision fut entérinée le 1^{er} juillet 1948 lorsque les membres du Conseil adoptèrent la neuvième directive de

1. Sur les recommandations spécifiques adressées par Eberstadt à la Commission Hoover, voir STUART, *op. cit.*, p. 192-194.

2. *The National Security Organization : A Report to the Congress*, The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, février 1949, p. 5. CIA, Helms, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/national_sec_org.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. *Ibid.*, p. 6-8.

4. *Ibid.*, p. 16-17.

5. Mémoire de Charles A. Buchanan au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 10 février 1948. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 247.

6. Mémoire de John H. Ohly au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 14 février 1948. DNSA, NSA, document 250. Mémoire de W. Park Armstrong à Carlisle H. Humelsine daté du 25 février 1948. DNSA, NSA, document 254. Mémoire de John Sullivan au secrétaire à la Défense James Forrestal daté du 15 mars 1948. DNSA, NSA, document 257.

7. Minutes d'une réunion de l'IAC du 1^{er} avril 1948. DNSA, NSA, document 258.

renseignement du NSC (NSCID 9¹). L'USCIB devait assurer la « coordination » des activités gouvernementales de SIGINT et « conseiller » le DCI sur le sujet. Les décisions de ce forum rassemblant le Département d'État, l'Armée de terre, la Marine, la Force aérienne et la CIA seraient prises à l'unanimité. Malgré l'entrée du SIGINT dans le giron du NSC, la directive donnait des gages aux militaires en entérinant son statut particulier parmi les activités de renseignement du gouvernement américain :

La nature particulière des activités de SIGINT nécessite qu'elles soient traitées, à tous égards, comme étant distinctes du reste des activités de renseignement. Les instructions, directives, politiques ou recommandations émanant de n'importe quelle autorité de l'exécutif à propos de la collecte, production, sécurité, traitement, diffusion ou utilisation de renseignement et/ou d'informations classifiées ne pourront s'appliquer aux activités de SIGINT².

Cette précision visait avant tout à limiter les prétentions de la CIA et du DCI sur le SIGINT. Son inclusion dans la directive érigeait, de fait, une barrière entre les différentes activités de renseignement qui préservait l'autonomie acquise par le SIGINT à la fin de la guerre. Au vu du rapport de force favorable aux militaires au sein de l'USCIB, le texte leur permettait de rester maîtres du renseignement électromagnétique. En outre, il consacrait le reflux de l'autorité du DCI sur les activités de renseignement, en dépit du *National Security Act*. En effet, la loi faisait du DCI le responsable des activités de renseignement desquelles dépendait la sécurité nationale. De plus, elle n'opérait pas de distinctions entre les sources de renseignement. Hillenkoetter aurait donc pu légitimement arguer que son mandat s'étendait au SIGINT en raison de la valeur stratégique de cette forme de renseignement. Sur ce sujet, le DCI a indiscutablement manqué de vision et de volonté. Son renoncement était d'autant plus important qu'il aurait vraisemblablement pu s'appuyer sur James Forrestal. Ce dernier avait démontré sa capacité à ne pas systématiquement défendre ses intérêts institutionnels. En tant que co-concepteur du système NSC, il aurait tout à fait pu épauler Hillenkoetter si celui-ci avait voulu protéger les prérogatives que lui avait octroyées le Congrès.

Étude sur l'unification du SIGINT

Durant l'été 1948, l'Armée de terre réaffirma sa position traditionnelle en faveur d'une fusion des moyens militaires de SIGINT. Le secrétaire à l'Armée de terre, Kenneth Royall, s'appuya sur les conséquences de l'indépendance de la Force aérienne pour plaider en faveur d'une réorganisation. L'émancipation progressive de l'*Air Force* en matière de SIGINT induisait la création d'une troisième agence de renseignement électromagnétique au sein du NME. Dans un contexte de restrictions budgétaires, le secrétaire à l'Armée de terre suggéra donc à Forrestal d'étudier la possibilité d'établir « une agence de sécurité

1. Minutes de la quatorzième réunion du NSC du 1^{er} juillet 1948. DNSA, NSA, document 284.

2. *National Security Council Intelligence Directive No. 9* (« *Communications Intelligence* ») datée du 1^{er} juillet 1948. DNSA, NSA, document 285.

unifiée ou interarmées capable de servir les forces armées dans leur ensemble au niveau de Washington ». Pour Royall, cette option était la seule permettant de maîtriser le niveau de dépenses¹.

Le secrétaire à la Défense accueillit favorablement cette proposition qui fut placée à l'ordre du jour de la réunion du Conseil de guerre (*War Council*) du 3 août 1948². Lors de cette rencontre, qui rassemblait autour de Forrestal les responsables civils et militaires des trois départements du NME, la création d'une Commission sur la création d'une agence de sécurité unifiée des forces armées (*Committee on the Creation of a Unified Armed Forces Security Agency*, CCUAFSA) fut entérinée. Sa mission était d'étudier l'opportunité de créer une agence interarmées pour la production de renseignement issu de l'interception de communications³. Cette commission, composée de deux représentants de chacun des départements militaires et dont la présidence avait été confiée au directeur des communications navales, le contre-amiral Earl E. Stone⁴, remit ses conclusions à Forrestal le 30 décembre. Dans un mémorandum adressé au secrétaire à la Défense, Stone, qui était un fervent opposant au principe d'unification⁵, reconnaissait qu'un « accord complet » concernant la création d'une agence interarmées de renseignement électromagnétique n'avait « pu être trouvé ». Il précisait que des divergences irréconciliables étaient apparues entre la Marine et la Force aérienne, d'un côté, et l'Armée de terre, de l'autre⁶.

Le rapport de la Commission Stone proposait donc deux points de vue différents⁷. À la question posée par le secrétaire à la Défense sur l'opportunité de créer une agence interarmées, la Marine et la Force aérienne répondaient par la négative. Elles plaidaient en faveur du maintien du système en vigueur à l'époque, qui offrait une large autonomie à chacune des composantes des forces armées. Faisant écho aux arguments opposés au général Marshall par l'amiral King à l'automne 1945, la *Navy* et l'*Air Force* insistaient sur la nécessité de conserver la responsabilité de la production de renseignement dont dépendaient leurs opérations en temps de guerre. De ce fait, elles jugeaient qu'il serait plus « économique » et « pratique » de ne pas créer une « quatrième

1. Mémorandum du secrétaire à l'Armée de terre Royall au secrétaire à la Défense Forrestal daté du 26 juillet 1948. DNSA, NSA, document 289.

2. Mémorandum de John Ohly daté du 29 juillet 1948. DNSA, NSA, document 290.

3. Mémorandum du secrétaire à la Défense Forrestal aux secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne daté du 19 août 1948. DNSA, NSA, document 293.

4. Le contre-amiral Stone a été élu à la présidence de la CCUAFSA à l'unanimité lors de sa première réunion le 25 août 1948. Minutes de la première réunion de la CCUAFSA du 25 août 1948. DNSA, NSA, document 295.

5. Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989: The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 25.

6. Mémorandum du contre-amiral Stone au secrétaire à la Défense Forrestal daté du 30 décembre 1948. DNSA, NSA, document 328.

7. Le rapport principal présentait le point de vue de la Marine et de la Force aérienne. La position de l'Armée de terre était exposée dans l'annexe D, intitulée « *Army Views and Recommendations on the Creation of an Armed Forces Security Agency* ». Voir le rapport de la CCUAFSA (« *A Study of Joint Organizations for the Production of Communications Intelligence and for Security of U.S. Military Communications* ») daté du 27 décembre 1948. DNSA, NSA, document 325.

agence pour les problèmes d'intérêt commun ». Ces derniers devaient faire l'objet d'un « contrôle centralisé » sans pour autant être soumis à une autorité centrale disposant de pouvoirs administratifs ou budgétaires¹. En outre, le rapport comprenait plusieurs pages de commentaires, parfois acerbes, de la Marine sur la position de l'Armée de terre².

Dans l'annexe qui lui était réservée, l'Armée de terre défendait un point de vue diamétralement opposé. Face au *statu quo* prôné par la Navy et l'Air Force, l'Army faisait le constat des bouleversements provoqués par le *National Security Act*. Elle expliquait que l'indépendance de la Force aérienne soulevait la question de la nature de sa participation aux activités de renseignement électromagnétique. Deux alternatives étaient proposées : inclure l'Air Force et son agence de SIGINT dans le système en place ou créer une organisation unique au sein des forces armées. Sans surprise, l'Armée de terre se prononçait en faveur de la seconde option³. Ensuite, elle fustigeait le plan rival en comparant le fonctionnement qu'il prônait à celui des services du chiffre allemands avant et pendant la seconde guerre mondiale⁴. Elle soulignait que l'incapacité du « haut commandement des forces armées allemandes » à coordonner les activités des différentes agences de SIGINT avait engendré des doublons généralisés. De plus, les « rivalités, une concurrence malsaine et les querelles à propos des attributions » avaient abouti à « une baisse de l'efficacité, la négligence de tâches importantes et la disparition de contacts techniques dont le résultat fut une dégradation de l'ensemble des activités de SIGINT allemandes⁵ ».

Convaincue qu'un « plan basé sur les principes de répartition et de coordination » était « inférieur à un plan basé sur le principe de l'unification », l'Armée de terre proposait la création d'une organisation unique, baptisée *Armed Forces Security Agency* (AFSA). Cette agence serait responsable du « traitement du trafic intercepté » par les trois agences militaires. Ces dernières conserveraient cependant le droit de traiter, individuellement, le renseignement électromagnétique lié à leurs besoins opérationnels. L'AFSA serait également chargée de déterminer les priorités dans le domaine du SIGINT et les modalités d'emploi des moyens d'interception. Elle devrait enfin assurer la diffusion du renseignement produit⁶.

Outre des positions antagoniques et une certaine animosité, le rapport de la Commission Stone offrait certains points de convergence. Les différents protagonistes s'étaient accordés sur la création d'un nouveau forum, l'*Armed*

1. *A Study of Joint Organizations for the Production of Communications Intelligence and for Security of U.S. Military Communications*, op. cit., p. 13-16.

2. *Ibid.*, p. 25-29.

3. *Army Views and Recommendations on the Creation of an Armed Forces Security Agency*, op. cit., p. 4-5.

4. Les références à l'Allemagne nazie sont un élément récurrent des querelles à propos de l'appareil de sécurité nationale américain. En 1944, l'Armée de terre avait jugé les propositions de Donovan néfastes pour une démocratie, mais « excellentes pour l'Allemagne ». En 1945, la Marine avait comparé le fonctionnement centralisé défendu par le général Marshall lors du débat sur l'unification à celui de l'Allemagne pendant la guerre.

5. *Ibid.*, p. 5.

6. *Ibid.*, p. 5-8.

Forces Communications Intelligence Board (AFCIB). À la différence de l'USCIB, où le Département d'État et la CIA disposaient de représentants, l'AFCIB serait un organe de coordination exclusivement militaire. Alors que l'USCIB était subordonné au NSC, l'AFCIB dépendrait du Comité des chefs d'état-major¹. Ce consensus des militaires sur la création d'un organe concurrent de l'USCIB reflétait leur volonté de renforcer leur contrôle sur le SIGINT au détriment des civils. Dans leur logique, l'AFCIB serait l'organe prédominant dans le domaine du renseignement électromagnétique. Une étude du service historique de la NSA a distingué dans cette proposition une revanche des militaires qui avaient souhaité placer l'USCIB sous l'autorité du Comité des chefs d'état-major².

1. *A Study of Joint Organizations for the Production of Communications Intelligence and for Security of U.S. Military Communications*, op. cit., p. 9-11.

2. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 64.

Les ajustements de 1949

L'Armée de terre semble enfin avoir remporté son long combat pour la fusion de nos activités. (...) Avec le départ de M. Forrestal et de M. Sullivan, les principaux obstacles ont été écartés et le couperet est tombé immédiatement après.

Capitaine Joseph N. WENGER, mai 1949¹.

Les études commanditées en 1948 et les difficultés du secrétaire à la Défense ont permis aux principaux responsables de l'administration Truman de mesurer les limites de l'appareil de sécurité nationale issu du *National Security Act*. L'incertitude accompagnant cette année électorale avait cependant retardé toute action. James Forrestal, qui s'attendait à une défaite de Truman le 2 novembre², souhaitait profiter de cette échéance pour mettre un terme à sa carrière gouvernementale. De même, le chef de l'exécutif, qui ne doutait pourtant pas de ses chances face à Thomas Dewey, attendait les résultats du scrutin pour remplacer Forrestal et donner une nouvelle impulsion à sa politique de défense. La victoire historique de Truman à la présidentielle, doublée de celle des démocrates dans les deux chambres du Congrès, ouvrit donc une période propice à d'importants ajustements³.

1. Lettre du capitaine Joseph Wenger au capitaine William Smedberg datée du 25 mai 1949. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 351.

2. D'après Clark Clifford, Forrestal était convaincu plusieurs semaines avant l'élection que Truman serait battu par Dewey. Voir Clark CLIFFORD, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 161.

3. Donné perdant par la presse et les sondages, Truman remporta la victoire dans 28 États, correspondant à 303 voix du Collège électoral. Son principal adversaire, le candidat du Parti républicain Thomas Dewey gagna dans 16 États et obtint 189 voix. Au Congrès, les démocrates reprirent la majorité dans les deux chambres : 54 sièges au Sénat (42 pour les républicains) et 263 à la Chambre des représentants (171 pour les républicains). Voir David MCCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 710-719.

Un pas décisif vers l'unification

L'impulsion de Truman

L'élection de Harry Truman à la présidence des États-Unis le 2 novembre 1948 offrit à l'ancien vice-président de Franklin Roosevelt une légitimité nouvelle. Comme l'a souligné la presse de l'époque, ce succès inespéré, décrit par plusieurs publications comme un « miracle », était « d'abord un triomphe personnel » de Truman¹. Pour Clark Clifford, cette victoire lui permit de « sortir de l'ombre de FDR² ». Truman s'appuya sur cette dynamique pour lancer son *Fair Deal*, un programme de réformes économiques et sociales. Il en profita également pour revenir vers un des objectifs de son premier mandat : l'unification des forces armées. Sorti victorieux d'une campagne qu'il avait qualifiée de « croisade du peuple contre les intérêts particuliers³ », Truman s'inspira de ce slogan dans la gestion de l'appareil militaire. Lors du discours sur l'état de l'Union du 5 janvier 1949, le président annonça une révision du *National Security Act*, en appelant à une « amélioration de notre législation sur la sécurité nationale⁴ ».

Pour accompagner ce changement de politique, le président décida de se séparer de James Forrestal. Les interrogations de Truman à propos de la loyauté de son secrétaire à la Défense lors de la campagne électorale ont été retenues comme l'une des raisons possibles de cette éviction⁵. En réalité, Forrestal n'était plus en état, ni physique ni psychologique, de poursuivre sa mission. Lors de la cérémonie d'investiture de Truman le 20 janvier 1949, le secrétaire à la Défense était apparu « désorienté », selon les observations d'un journaliste. Amaigri et exténué, il « avait mauvaise mine », remarqua le général Eisenhower, qui venait d'être rappelé par Forrestal pour assurer, de manière informelle, la présidence du Comité des chefs d'état-major⁶.

Le 28 janvier, Truman convoqua Forrestal pour lui faire connaître sa décision et lui annoncer le nom de son remplaçant, Louis A. Johnson⁷. Malgré une certaine amertume suscitée par l'identité de son successeur⁸, le secrétaire

1. Cité *in ibid.*, p. 717.

2. CLIFFORD, *op. cit.*, p. 241.

3. Cité *in* MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 662.

4. Discours du président Truman devant le Congrès le 5 janvier 1949 (« *Annual Message to the Congress on the State of the Union* »). University of California, Santa Barbara, *The American Presidency Project* (désormais UCSB, APP), en ligne : www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13293. Consulté le 8 mai 2017.

5. Les rencontres entre Forrestal et Dewey durant la campagne ont alimenté des rumeurs selon lesquelles le secrétaire à la Défense envisageait de conserver son poste en cas de victoire du candidat républicain. Voir MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 736 et CLIFFORD, *op. cit.*, p. 172-173.

6. Cité *in* MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 738. Sur le rôle informel d'Eisenhower, voir Steven L. REARDEN, *History of the Office of the Secretary of Defense : The Formative Years, 1947-1950*, vol. 1, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 137-138.

7. Walter MILLIS (éd.), *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951, p. 548-549.

8. Selon un proche, Forrestal aurait manifesté une certaine irritation en apprenant son remplacement par l'un des principaux collecteurs de fonds pour la campagne de Truman en 1948. Il considérait que sa fonction n'avait pas vocation à récompenser un soutien politique. Voir REARDEN, *op. cit.*, p. 46.

à la Défense accepta de travailler avec Clark Clifford et le nouveau directeur du Bureau du Budget, Frank Pace, à la révision du *National Security Act*¹. Le 5 mars, le président transmit au Congrès ses recommandations. Il justifiait son initiative en invoquant les conclusions de la Commission Hoover, selon lesquelles « l'autorité et le contrôle des civils sur les forces armées » étaient « insuffisants ». Truman exhortait donc le Congrès à procéder à deux modifications majeures : rassembler les trois départements militaires au sein d'un département exécutif, baptisé Département de la Défense, et donner au secrétaire à la Défense l'autorité nécessaire pour assurer ses missions. Pour le chef de l'exécutif, ces changements devaient permettre « une organisation et une gestion effectives » de l'appareil militaire des États-Unis. Ils étaient « déterminants pour la poursuite et l'accélération des progrès vers l'unification² ».

Parallèlement, James Forrestal remit sa démission. Il quitta ses fonctions le 28 mars 1949. Dès le lendemain, lors d'une cérémonie organisée en son honneur à la Maison-Blanche, il se montra incapable de s'exprimer, révélant ainsi publiquement l'étendue des maux qui l'affligeaient. Après quelques jours de repos en Floride, où se manifestèrent de lourds troubles psychiatriques, Forrestal fut admis à l'hôpital naval de Bethesda dans le Maryland. Il s'y suicida le 22 mai 1949 en se défenestrant du seizième étage³. Truman fut affecté par cette mort tragique et par les critiques qu'elles suscitèrent. Plusieurs journalistes établirent un lien entre la dégradation brutale de l'état de santé de Forrestal et son éviction du Pentagone. Le président réagit en fustigeant l'« acharnement » de la presse, avant de regretter de n'avoir laissé Forrestal « démissionner » plus tôt⁴. Il est possible de voir dans ces propos l'expression de remords, voire une forme d'aveu présidentiel de ses lacunes en matière de gestion des ressources humaines de son administration. De même qu'il lui avait fallu plus d'un an pour se séparer de James Byrnes, Truman laissa s'écouler de longs mois et occulta les nombreux signaux envoyés par son secrétaire à la Défense avant de le remplacer. Dans le cas de Forrestal, David McCullough explique que le président ne voulait pas donner l'impression d'agir « sous le feu » des critiques visant son secrétaire à la Défense⁵. Si cette observation reflétait un trait de personnalité propre à Harry Truman, ces exemples témoignaient surtout d'une véritable réticence, frôlant l'incapacité, à prendre des décisions déplaisantes concernant ses collaborateurs. Les trois années passées par le contre-amiral Roscoe Hillenkoetter au poste de DCI devaient le confirmer.

1. *Ibid.*, p. 42.

2. Message du président Truman au Congrès daté du 5 mars 1949 (« *Special Message to the Congress on Reorganization of the National Military Establishment* »). UCSB, APP, en ligne : www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13402. Consulté le 8 mai 2017.

3. Lors de son séjour en Floride, Forrestal s'était plaint d'être poursuivi par « les Russes » et « les sionistes ». Il avait également dénoncé la surveillance du FBI. Après son suicide, on trouva dans sa chambre un extrait du monologue d'Ajax qu'il avait recopié et dans lequel le héros de la tragédie de Sophocle évoque la perspective de sa mort avec sérénité. Voir MILLIS (éd.), *op. cit.*, p. 553-555, CLIFFORD, *op. cit.* p. 173-174 et REARDEN, *op. cit.*, p. 46-47.

4. MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 738-740.

5. *Ibid.*, p. 737.

Les changements de Louis Johnson

L'accession de Louis Johnson à un poste éminent de l'administration Truman ne surprit guère au vu de sa contribution à la campagne présidentielle de 1948. En effet, il avait joué un rôle déterminant dans la victoire de Truman en tant que président de la Commission des ressources financières du Parti démocrate (*Democratic Finance Committee*). Il avait été l'un des principaux collecteurs de fonds pour le candidat Truman et aurait même contribué, personnellement, à l'équilibre des finances de la campagne par l'intermédiaire d'un versement substantiel. L'élection de Truman le plaça donc dans une position très favorable pour intégrer le gouvernement. La capitale américaine bruissait même de rumeurs selon lesquelles Johnson avait pu choisir le poste de son choix¹.

Au-delà des circonstances de sa nomination, le nouveau secrétaire à la Défense se démarqua de son prédécesseur par son style énergique et autoritaire². D'après Dean Acheson, dont les relations avec Johnson étaient notoirement mauvaises, ce dernier était atteint de « troubles mentaux³ ». Pour le général Bradley, le président avait « remplacé un malade mental par un autre⁴ ». Louis Johnson n'était pas étranger aux affaires militaires. Il avait été l'adjoint du secrétaire à la Guerre entre 1937 et 1940 et avait gardé de cette expérience un attachement aux traditions organisationnelles de l'Armée de terre et une certaine hostilité envers la Marine⁵. En arrivant au Pentagone, il s'exprima en faveur d'une accélération du rythme des économies au sein des forces armées⁶.

Le style de Johnson et ses objectifs draconiens eurent rapidement des effets sur un appareil militaire en transition. Le 23 avril 1949, soit moins d'un mois après sa prise de fonctions, le secrétaire à la Défense annonça l'annulation du projet de porte-avions USS *United States*. Cette décision, prise sans tenir compte de l'avis des chefs d'état-major, provoqua l'ire de la Marine. Pendant de longs mois, celle-ci avait œuvré pour faire accepter ce projet dont elle jugeait l'importance vitale. Cette remise en cause unilatérale, qui visait à priver l'aéronavale d'un rôle dans les bombardements stratégiques, fut accueillie avec surprise par la Navy. Devant l'intransigeance de Johnson et de Truman, le secrétaire à la Marine, John Sullivan, démissionna. Le remplacement de Sullivan par Francis P. Matthews, un homme d'affaires du Nebraska, ne calma pas la colère de la Marine ni son ressentiment à l'égard de la Force aérienne qui bénéficiait de la bienveillance du nouveau secrétaire à la Défense. Cette situation dégénéra en une fronde menée par la hiérarchie militaire de l'U.S.

1. Selon la presse de l'époque, Johnson aurait fait un versement de 250 000 dollars à la campagne de Truman. Voir Jeffrey G. BARLOW, *From Hot War to Cold : The U.S. Navy and National Security Affairs, 1945-1955*, Stanford, Stanford University Press, 2009, p. 201-202.

2. Douglas T. STUART, *Creating the National Security State: A History of the Law that Transformed America*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 203.

3. Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 374.

4. Cité in MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 742.

5. Selon le conseiller naval de Truman, l'amiral Dennison, Johnson était hostile à la Marine en raison de l'opposition de cette dernière au principe d'unification. Voir BARLOW, *op. cit.*, p. 202.

6. REARDEN, *op. cit.*, p. 48.

Navy, baptisée par la presse « la révolte des amiraux¹ ». Ces derniers lancèrent une campagne publique destinée à décrédibiliser le programme de bombardiers B-36 de l'*Air Force*, perçu comme un concurrent illégitime du porte-avions *United States*. Pour cela, des officiers de la Marine n'hésitèrent pas à diffuser des accusations anonymes liant le soutien de Johnson et du secrétaire à la Force aérienne, Stuart Symington, au B-36 à des intérêts financiers particuliers. Lors d'auditions au Congrès, les plus hauts gradés de la Navy, y compris le chef des opérations navales, l'amiral Louis E. Denfeld, contredirent le nouveau secrétaire à la Marine qui cherchait à minimiser les divergences. Face à ces actes d'insubordination, que le général Bradley qualifia de « rébellion ouverte contre l'autorité civile² », Truman prit la décision de démettre Denfeld de ses fonctions en octobre 1949³.

Cet épisode démontrait que, malgré une approche à l'opposée de celle de Forrestal, Johnson n'était pas parvenu à renforcer l'unité des forces armées. Au contraire, il est même possible d'avancer que son autoritarisme avait exacerbé les rivalités. C'est dans ce climat délétère, qui contraignit le général Eisenhower à prendre plusieurs semaines de repos⁴, que la révision du *National Security Act* fut finalisée. Au Congrès, les ambitions budgétaires de Johnson et les économies promises par la création d'un unique département de la Défense permirent au projet d'amendements proposé par Truman de recevoir un accueil très favorable. Esseulés, les soutiens de la Marine au Capitole ne purent que retarder l'adoption inéluctable des mesures de réorganisation de l'appareil militaire. Après le vote du Sénat et de la Chambre des représentants, le président Truman promulgua le *National Security Act Amendments of 1949*, le 10 août 1949⁵.

Les amendements de 1949 modifièrent de façon considérable la loi du 26 juillet 1947. Ils établirent un département exécutif, le Département de la Défense (*Department of Defense*), englobant les trois départements militaires. Ces derniers conservaient à leur tête un secrétaire chargé d'administrer son département sous « la direction, l'autorité et le contrôle » du secrétaire à la Défense. Les trois secrétaires se virent également privés de leur siège au NSC. Parallèlement, les pouvoirs du secrétaire à la Défense furent clarifiés et renforcés. La loi de 1947 lui avait donné une autorité vague, circonscrite par celle des secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne. Le nouveau texte fit du secrétaire à la Défense le véritable patron du Pentagone en lui assurant notamment le contrôle budgétaire. Il lui attribua un adjoint (*Deputy Secretary of Defense*), qui officierait en tant que numéro deux du département. Néanmoins, il convient de souligner que la révision législative

1. L'expression vient du titre d'un article du magazine *Time*. Voir BARLOW, *op. cit.*, p. 237-238.

2. Cité in REARDEN, *op. cit.*, p. 419.

3. Sur la révolte des amiraux, voir *ibid.*, p. 410-422 et BARLOW, *op. cit.*, p. 211-228, 234-240.

4. Dans son rôle de président informel du Comité des chefs d'état-major, Eisenhower fut particulièrement exposé à l'hostilité régnant au sein des forces armées. La tension générée par cette situation aboutit à son hospitalisation le 21 mars 1949 pour des troubles digestifs. Sa convalescence dura près de six semaines. Voir REARDEN, *op. cit.*, p. 367.

5. Sur le débat au Congrès, voir *ibid.*, p. 50-53.

priva le secrétaire à la Défense de son titre de principal conseiller présidentiel concernant les affaires « liées à la sécurité nationale ». Enfin, le Congrès réforma le JCS en créant la fonction de président du Comité des chefs d'état-major (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*). Ce dernier serait l'officier le plus haut gradé des forces armées américaines et le principal conseiller militaire du président et du secrétaire à la Défense. Néanmoins, il ne pourrait pas prendre part aux votes concernant les délibérations du JCS¹.

Cette révision du *National Security Act* constituait une avancée majeure dans le domaine de la sécurité nationale. Harry Truman la décrit d'ailleurs dans ses mémoires comme l'un de ses principaux succès². Alors que la loi de 1947 avait donné une apparence centralisée à un appareil militaire qui ne l'était pas, les amendements de 1949 promettaient de bouleverser son fonctionnement. D'après la Commission des Forces armées du Sénat, cette réforme avait donné un nouveau sens au terme « unification », en passant d'une « "coordination" des forces armées à une "centralisation" sous l'autorité du secrétaire à la Défense³ ». Ce n'était donc pas un hasard si ces amendements, qui témoignaient de l'érosion de l'influence de la Marine sur l'organisation de la sécurité nationale, avaient accompagné le départ de James Forrestal du Pentagone.

Unification du SIGINT à pas comptés

Création d'une agence interarmées

Malgré le départ de James Forrestal, ses principaux conseillers restèrent en poste auprès du nouveau secrétaire à la Défense. Le lendemain de la prise de fonction de Louis Johnson, l'assistant spécial du secrétaire à la Défense, John Ohly, et son adjoint, Robert Blum, abordèrent le sujet du SIGINT avec le colonel Carter W. Clarke. Installé à la tête de l'*Army Security Agency* (ASA), l'agence de renseignement électromagnétique de l'Armée de terre, Clarke était l'un des plus fins connaisseurs du SIGINT des forces armées américaines⁴. En dépit d'un degré d'implication dans les activités de renseignement de l'*Army* particulièrement élevé, Clarke manifesta une véritable indépendance d'esprit. Il se prononça en faveur de la création d'une agence unifiée, qu'il considérait comme l'unique solution. Il se déclara même prêt à accepter la subordination de cette organisation à la CIA. À travers cette proposition iconoclaste, Clarke identifia une des principales failles apparues dans la gestion du SIGINT de-

1. Sur les amendements de 1949, voir STUART, *op. cit.*, p. 199-202 et REARDEN, *op. cit.*, p. 53-55.

2. Harry S. TRUMAN, *Mémoires : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 53.

3. Cité in STUART, *op. cit.*, p. 201.

4. Durant la seconde guerre mondiale, le colonel Clarke dirigea la *Special Branch*, l'unité de l'Armée de terre en charge de l'analyse du SIGINT. Il fut l'un des principaux architectes du programme d'interception visant l'Union soviétique, lancé en 1943. Voir Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 2-3.

puis la fin de la guerre. Il proposait en effet d'établir une distinction entre le SIGINT à vocation stratégique et le SIGINT à vocation tactique, ce que les militaires avaient jusqu'alors toujours refusé. Le premier devrait être unifié et rattaché à l'organe gouvernemental en charge du renseignement stratégique, la CIA. Le second devrait demeurer propre à chacune des trois armées. Interrogé sur la marche à suivre, le directeur de l'ASA se rallia à la suggestion de Robert Blum de mandater des « experts extérieurs » pour étudier la question¹.

Parallèlement, Louis Johnson fit appel au général Joseph T. McNarney pour rationaliser le fonctionnement de l'appareil de défense². Au vu de son expérience, McNarney apparaissait comme un atout pour aider le secrétaire à la Défense à réaliser les économies promises. Il avait été l'adjoint du général Marshall lorsque celui-ci était chef d'état-major de l'Armée de terre. À ce titre, il avait piloté d'une main de fer la réorganisation de l'*U.S. Army* en 1942, ce qui lui avait valu d'être perçu comme l'« homme de main » de Marshall. Cette expérience lui avait permis d'épouser la tradition organisationnelle de l'Armée de terre, qui reposait sur une autorité centrale forte. Après la guerre, il devint logiquement un fervent partisan du principe d'unification³. Par ailleurs, McNarney n'était pas étranger aux problématiques du renseignement car il avait conduit un audit sur l'OSS pour le compte du Comité des chefs d'état-major en décembre 1942⁴.

La fragmentation du SIGINT attira donc rapidement l'attention de ce tenant d'une certaine verticalité. Pour le disciple de Marshall, cette situation offrait la possibilité de réduire les dépenses et, en même temps, de remplir les objectifs fixés par Johnson. Parallèlement, McNarney fut sensibilisé par Robert Blum à l'intransigeance des marins, mais aussi aux faiblesses de leur argumentation⁵. Le 25 avril, McNarney demanda au général Alexander R. Bolling, directeur par intérim du renseignement de l'Armée de terre, de préparer une directive permettant la « fusion » des activités cryptanalytiques et cryptographiques des forces armées. Dans sa réponse, Bolling expliqua avoir été guidé par les principes d'efficacité et d'économie, ainsi que par les conceptions défendues traditionnellement par l'Armée de terre⁶.

Le projet de directive du général Bolling proposait la création d'une agence interarmées de renseignement électromagnétique, l'*Armed Forces Security Agency*

1. Mémorandum de John Ohly daté du 29 mars 1949. DNSA, NSA, document 339.

2. Johnson fit de McNarney son conseiller pour les questions de gestion et d'organisation dès le lendemain de son arrivée au Pentagone. Voir REARDEN, *op. cit.*, p. 69.

3. James E. HEWES Jr., *From Root to McNamara : Army Organization and Administration, 1900-1963*, Washington D.C., United States Army, Center of Military History, 1975, p. 71-72. BARLOW, *op. cit.*, p. 80. STUART, *op. cit.*, p. 80.

4. L'audit avait été dirigé conjointement par McNarney et le vice-amiral Frederick J. Horne. Voir Arthur B. DARLING, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government to 1950*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 11.

5. Mémorandum de Robert Blum au général McNarney daté du 28 avril 1949. DNSA, NSA, document 343.

6. Mémorandum du général Bolling au général Omar Bradley daté du 2 mai 1949. DNSA, NSA, document 344. Mémorandum du général Bolling au secrétaire à l'Armée de terre Gordon Gray et au général Bradley daté du 16 mai 1949. DNSA, NSA, document 348.

(AFSA). Cette dernière serait subordonnée au Comité des chefs d'état-major (JCS). Sa direction serait confiée par le JCS à un officier général pour un mandat de deux années. Ses missions seraient de « formuler et mettre en œuvre des plans, politiques et doctrines liés [au SIGINT] pour les forces armées ». Il serait également responsable du contrôle opérationnel des moyens de l'AFSA et de la production de SIGINT. D'autre part, le texte prévoyait l'institution, au sein de l'AFSA, d'un forum présidé par le directeur de l'agence et rassemblant les responsables du SIGINT des trois armées. Son rôle serait de conseiller le JCS sur les questions touchant au renseignement électromagnétique et à l'AFSA¹.

La directive du général Bolling provoqua un revirement spectaculaire puisque la Force aérienne se rallia à l'Armée de terre. Son chef d'état-major, le général Hoyt Vandenberg, apporta son soutien au projet de fusion et inversa de ce fait le rapport de force au sein des forces armées. Parallèlement, le nouveau secrétaire à la Marine, Francis Matthews, ignora l'objection de l'amiral Denfeld et vota en faveur de la création de l'AFSA². Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retournement de situation. Il est important de rappeler que ces discussions étaient intervenues au moment où les tensions entre la *Navy* et l'*Air Force* à propos des capacités stratégiques étaient à leur paroxysme. Cet antagonisme croissant avait donc pu pousser Vandenberg à réévaluer son alliance avec la Marine dans le domaine du SIGINT. De plus, le Département de la Marine était dirigé, depuis la démission de John Sullivan, par un allié du nouveau secrétaire à la Défense. Par ailleurs, comme l'ont suggéré les études du service historique de la NSA, le ralliement de Vandenberg avait probablement donné lieu à des contreparties, notamment à propos de la poursuite du développement des moyens de renseignement électromagnétique de l'*Air Force*³. Enfin, il semble difficile de ne pas mettre en relation la décision de Vandenberg avec son expérience de directeur du renseignement de l'Armée de terre puis de DCI. Elle lui avait en effet permis de mesurer les dangers d'un cloisonnement excessif de l'appareil de renseignement, y compris du SIGINT.

La directive créant l'AFSA fut édictée le 20 mai 1949. Elle plaçait cette « organisation cryptologique unifiée » sous l'autorité du JCS. Elle confiait sa direction à un officier général, nommé par le JCS pour une durée de deux ans selon un principe de rotation entre les trois armées. Par rapport à la version initiale, le texte atténuait l'autorité du directeur en le chargeant de « formuler et, *après accord*, mettre en œuvre des plans, politiques et doctrines liés [au SIGINT] pour les forces armées ». Le « contrôle opérationnel » de l'AFSA et la production de renseignement électromagnétique figuraient parmi les attributions du directeur. Par ailleurs, l'AFSA devait accueillir un conseil consultatif, l'*Armed Forces Communications Intelligence Advisory Council* (AFCIAC). Présidé par le

1. Mémoire de John Sherman, secrétaire du Conseil de guerre, daté du 13 mai 1949. DNSA, NSA, document 347.

2. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 65.

3. *Ibid.*, p. 65-66. Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989: The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 26.

directeur de l'AFSA et composé des responsables du SIGINT des forces armées, ce forum avait pour mission de conseiller le JCS sur les questions touchant au renseignement électromagnétique et à l'AFSA. En adéquation avec cette nouvelle structure interarmées, le document définissait le périmètre d'action des départements de l'Armée de terre, de la Marine et de la Force aérienne et leurs obligations vis-à-vis de l'AFSA. Ils devaient faciliter les opérations de cette dernière par l'intermédiaire d'un soutien humain, matériel, logistique et financier. Leurs moyens d'interception fixes et mobiles devaient être mis à disposition de l'AFSA. Les départements conservaient le contrôle des activités cryptologiques liées à leurs besoins internes et de celles qui n'avaient pas été confiées à l'AFSA par le JCS. Réciproquement, ils devaient renoncer à toutes les activités que le JCS avait attribuées à l'agence interarmées¹.

Dévolement de l'AFSA

Moins de deux mois après sa prise de fonctions, Johnson était parvenu à concrétiser le projet d'agence interarmées de renseignement électromagnétique que le général Marshall avait évoqué dès l'automne 1945. Cette victoire de la conception organisationnelle de l'Armée de terre suscita un certain désarroi parmi les cryptanalystes de la Marine. Pour le capitaine Wenger, l'Armée de terre paraissait avoir remporté « son long combat pour la fusion² ». Pourtant, la défaite de la Marine n'était que partielle car elle conservait le contrôle du renseignement tactique, conformément à la doctrine établie par les amiraux King et Nimitz. De plus, la Navy obtint la direction de l'AFSA par l'intermédiaire du contre-amiral Earl Stone qui fut nommé à sa tête le 15 juin³. Le fait de confier la supervision de la fusion des activités militaires de SIGINT à l'un de ses principaux adversaires venait en effet parasiter le message qu'avaient voulu envoyer Johnson et McNarney.

La création de l'AFSA suscita également de l'inquiétude parmi les acteurs civils du renseignement électromagnétique. Certes, les recommandations du rapport Stone avaient été écartées, conformément aux souhaits de la CIA et du Département d'État⁴. Néanmoins, le positionnement de cette nouvelle structure exclusivement militaire par rapport au système déjà en place demeurerait une source d'incertitude pour le contre-amiral Hillenkoetter et Park Armstrong. Ces derniers doutaient de la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec la directive NSCID 9 du 1^{er} juillet 1948 qui régissait le fonctionnement du SIGINT au niveau gouvernemental⁵. Le DCI sollicita directement

1. Mémorandum du secrétaire à la Défense Johnson aux secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne daté du 20 mai 1949. DNSA, NSA, document 350.

2. Lettre du capitaine Joseph Wenger au capitaine William Smedberg datée du 25 mai 1949. *Op. cit.*

3. Chacun des trois départements présenta un candidat pour la direction de l'AFSA : Stone pour la Marine, le général Jerry V. Matejka pour l'Armée de terre et le général Walter E. Todd pour la Force aérienne. Voir BURNS, *op. cit.*, p. 68.

4. *Ibid.*, p. 64-65. Mémorandum de Robert Blum daté du 14 janvier 1949. DNSA, NSA, document 332.

5. Voir chapitre V.

le secrétaire à la Défense, en vain. Quant au général McNarney, il refusa de modifier la directive du 20 mai. L'infériorité numérique des civils face aux militaires limitait de fait leur influence dans la gestion du renseignement électromagnétique¹.

Le contre-amiral Stone prit ses fonctions de directeur de l'AFSA le 15 juillet 1949. Il s'installa dans les locaux de l'*U.S. Navy Communication Station*, situés sur Nebraska Avenue, au nord-ouest de la capitale américaine². Le capitaine Wenger obtint le statut de directeur adjoint³. Quelques jours plus tard, le Comité des chefs d'état-major décida pourtant de modifier la directive du 20 mai et, plus spécifiquement, le rôle de l'AFCIAC. Après avoir obtenu l'approbation du secrétaire à la Défense, le JCS édicta cette nouvelle charte le 1^{er} septembre 1949⁴.

Cette révision modifiait sensiblement le statut de l'AFCIAC mais aussi les responsabilités de l'AFSA et de son directeur. Ce dernier devait désormais appliquer les « recommandations unanimes de l'AFCIAC », sans en référer au JCS⁵. L'AFCIAC devenait ainsi l'autorité principale dans le domaine du renseignement électromagnétique militaire. C'est à ce forum que revenait le soin de « déterminer les politiques, les plans opératoires et les doctrines de l'AFSA » pour la production de SIGINT et la sécurisation des communications⁶. Alors que la directive initiale avait octroyé une large autonomie à l'agence interarmées et à son directeur en les plaçant sous la direction générale du Comité des chefs d'état-major, cet amendement positionnait, de fait, l'AFSA sous la tutelle de l'AFCIAC. En d'autres termes, elle subordonnait l'organisation du contre-amiral Stone à un forum rassemblant les responsables militaires du SIGINT. Ce changement constituait un nouvel exemple de dévoiement d'un processus de centralisation par la subordination d'une autorité prétendument centrale à une instance collégiale, elle-même soumise à la règle de l'unanimité. Vecteur d'inertie bureaucratique, ce phénomène était caractéristique du fonctionnement de l'appareil de sécurité nationale des États-Unis au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il rappelait l'accent mis sur le rôle de coordinateur du DCI au temps du CIG ou de celui du secrétaire à la Défense dans le cadre de la version initiale du *National Security Act*.

Les raisons de ce virage amorcé par le Comité des chefs d'état-major avec l'assentiment de Johnson demeurent floues. La monographie du service historique de la NSA réalisée par Thomas Burns n'offre pas d'explication sur les causes de ce revirement⁷. Par ailleurs, il n'existe que très peu de traces de

1. BURNS, *op. cit.*, p. 68-69.

2. Mémoire du contre-amiral Stone au JCS daté du 15 juillet 1949. DNSA, NSA, document 356.

3. Outre Wenger, deux autres directeurs adjoints furent nommés, un pour représenter l'Armée de terre et un autre pour la Force aérienne. Voir BURNS, *op. cit.*, p. 70.

4. *Ibid.*, p. 69.

5. Mémoire du capitaine William Lalor au secrétaire à la Défense Johnson daté du 1^{er} septembre 1949. DNSA, NSA, document 358.

6. Cité in BURNS, *op. cit.*, p. 70.

7. Voir *ibid.*, p. 69-70.

l'évolution du statut de l'AFCIAC dans les sources disponibles. Ces dernières suggèrent que le nouveau forum a décidé de se doter d'une charte lors de sa réunion inaugurale le 6 juillet et que son contenu a été adopté par le JCS le 28 juillet. D'autre part, elles précisent que l'AFCIAC a changé de nom le 22 octobre pour devenir l'*Armed Forces Security Agency Council* (AFSAC¹). En revanche, elles ne livrent pas d'information sur les discussions préalables à cette décision, ni sur les positions des différents acteurs. Au vu de la nature de cette transformation, il est néanmoins difficile de ne pas discerner la main de la Marine. Celle-ci avait en effet été la plus fervente opposante au principe d'unification et à sa déclinaison dans le domaine du SIGINT. De plus, ce nouveau rôle de l'AFSAC rappelait celui de « conseil d'administration » conceptualisé par le directeur du renseignement de l'*U.S. Navy*, le contre-amiral Inglis, à propos de la CIA. Par ailleurs, il est important de préciser que la déception suscitée par la création de l'AFSA ne semblait pas avoir altéré la combativité des marins. Dans une lettre adressée le 20 juillet au nouveau directeur des communications navales, le contre-amiral John R. Redman², le capitaine Wenger avait fait allusion à des pistes pour faire du SIGINT une véritable composante opérationnelle de la Marine³. Enfin, Wenger défendit quelques années plus tard la transformation de l'AFSAC en affirmant que cette révision n'avait pas amoindri l'autorité du directeur de l'AFSA. Au contraire, ces changements avaient été entrepris pour lui faciliter la tâche⁴.

Dans son ouvrage consacré à l'histoire du Département de la Défense, Steven Rearden affirme que le mandat de Louis Johnson a exacerbé les rivalités interarmées, « compliquant ainsi la quête d'un *modus vivendi* qui permettrait de rendre l'unification effective⁵ ». Cette observation semble pouvoir s'appliquer au SIGINT à la suite de la création de l'AFSA. Le rôle central de l'AFSAC offrait en effet aux trois départements militaires les moyens de protéger leur autonomie dans le domaine du renseignement électromagnétique.

Le 1^{er} octobre, le contre-amiral Stone assumait le « contrôle opérationnel des activités cryptologiques du Département de la Défense ». Le 16 décembre, le bureau du secrétaire à la Défense finalisa les dispositions budgétaires⁶. À la fin de l'année 1949, l'AFSA comptait plus de 4 000 personnels, civils et militaires. La majorité d'entre eux (2 900) était assignée aux activités cryptanalytiques. Le reste se répartissait entre la cryptographie (500), la recherche et développement (500) et l'administration (230). Il est important de préciser qu'en dépit d'un manque d'entrain des départements militaires pour cette nouvelle

1. Mémorandum du JCS daté du 8 février 1950. DNSA, NSA, document 368.

2. Le contre-amiral John Redman était le frère cadet du contre-amiral Joseph R. Redman, qui occupa également le poste de directeur des communications navales de 1943 à 1945.

3. Lettre du capitaine Wenger au contre-amiral John Redman datée du 20 juillet 1949. DNSA, NSA, document 357.

4. Mémorandum du contre-amiral Wenger au général Ralph Canine daté du 24 janvier 1952. National Security Agency, collection *William F. Friedman Collection of Official Papers* (désormais NSA, Friedman), en ligne : www.nsa.gov/news-features/declassified-documents/friedman-documents/as-sets/files/reports-research/FOLDER_513/41786289082529.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

5. REARDEN, *op. cit.*, p. 47.

6. Mémorandum du JCS daté du 8 février 1950. *Op. cit.*

agence, ceux-ci n'hésitèrent pas à y transférer leurs meilleurs éléments. Les principaux architectes des succès cryptanalytiques de la seconde guerre mondiale comme William Friedman, Frank Rowlett, Abraham Sinkov et Solomon Kullback furent nommés à des postes clé l'AFSA¹. D'après le service historique de la NSA, les agences de SIGINT de l'Armée de terre et la Marine durent transférer près de 80 % de leurs effectifs basés à Washington à l'AFSA. Ces mouvements de personnels, principalement civils, amoindrirent de façon considérable les capacités d'analyse des agences militaires de SIGINT. Privées d'une part significative de leurs moyens humains, ces dernières se trouvèrent reléguées aux tâches de collecte².

Prémices d'une évolution de la CIA

CIA Act of 1949

Le caractère particulièrement succinct de la section du *National Security Act* consacrée à la CIA visait à assurer à cette dernière la confidentialité nécessaire à la conduite de ses activités. Cette législation *a minima* compliquait toutefois la gestion de l'Agence d'un point de vue administratif³. Dès 1948, les responsables de la CIA avaient demandé au Congrès le vote d'une nouvelle loi. En juin, un texte avait été présenté mais n'avait pu aller au terme du processus législatif. C'est ce que rappela le contre-amiral Hillenkoetter au président de la Chambre des représentants, Sam Rayburn, en lui adressant un nouveau projet de loi au début de l'année 1949. Son objectif était de faciliter la gestion de la CIA et de protéger la confidentialité de ses activités⁴.

Le débat sur ce texte se concentra à la Chambre sur la journée du 7 mars. Pour des raisons de confidentialité, seuls les membres de certaines commissions parlementaires eurent accès à l'intégralité du projet de loi et aux explications des responsables de l'Agence. Le *CIA Act* fut donc adopté à l'issue de discussions écourtées, ce que certains parlementaires qualifièrent de « dangereux précédent ». Au Sénat, le débat se révéla plus houleux. Un sénateur promit, « même s'il devait être seul », de voter « contre la création d'une Gestapo aux États-Unis ». Un autre reprit cet argument en dénonçant l'installation d'une

1. Friedman occupa le poste de consultant pour la recherche. Rowlett devint le directeur technique de l'AFSA. Kullback et Sinkov furent respectivement nommés à la tête des unités en charge de la recherche et développement et de la sécurité des communications (cryptographie). Voir BURNS, *op. cit.*, p. 74.

2. Thomas Johnson souligne que si l'ASA a conservé la plupart de ses personnels en uniforme, la quasi-totalité de ses « 2 500 experts civils » a été transférée à l'AFSA. Voir JOHNSON, *op. cit.*, p. 27.

3. Mémoire de Lawrence Houston au contre-amiral Hillenkoetter daté du 7 mai 1948. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 234.

4. Lettre du contre-amiral Hillenkoetter à Sam Rayburn datée du 11 février 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 239.

« Gestapo militaire ». Malgré ces protestations, aucun membre de la Chambre haute ne vota contre le texte lors du scrutin le 27 mai¹.

Le président Truman promulgua le *CIA Act of 1949* le 20 juin. D'une manière générale, ce texte permettait à l'Agence de se soustraire à un certain nombre de lois. Il l'autorisait à ne pas divulguer d'information sur son organisation, ses missions ainsi que sur l'identité ou le nombre de ses employés. Il lui offrait aussi la possibilité d'accueillir certaines personnes étrangères et leur famille sur le territoire américain sans avoir à se conformer aux réglementations en vigueur. Les principales mesures de la loi renforçaient l'autonomie de la CIA en matière de financement et de gestion budgétaire. L'Agence avait désormais la capacité d'échanger des fonds avec d'autres organismes gouvernementaux sans avoir à en aviser le Congrès. Le DCI pouvait utiliser les fonds à sa disposition sans avoir à se conformer aux règles régissant les dépenses publiques. Il avait également la possibilité, dans des situations « extraordinaires ou d'urgence », de ne pas préciser la nature de certaines dépenses dans la comptabilité de l'Agence².

En définitive, la portée de cette loi était relativement modeste. Elle laissait en suspend des questions pourtant essentielles comme le périmètre des missions de l'Agence ou encore sa position par rapport aux départements. La CIA étant à l'origine de cette législation, il est possible d'y voir une nouvelle illustration de l'apathie du contre-amiral Hillenkoetter. Ébauchée dès le début de l'année 1948, elle aurait pu permettre d'anticiper certaines critiques des rapports Eberstadt ou Dulles et ainsi circonscrire leur impact. Néanmoins, il est important de souligner que la voie minimaliste choisie par la CIA reflétait un large consensus. Ni la Maison-Blanche, ni le Congrès n'avaient souhaité saisir cette opportunité pour renforcer l'ancrage de la CIA au centre de l'appareil de renseignement.

Exploitation des conclusions du rapport Dulles

La diversité des réactions suscitées par le rapport d'Allen Dulles compliqua l'exploitation de ses conclusions. Ce travail avait généré une telle quantité de commentaires que le secrétaire exécutif du NSC, le contre-amiral Souers, suggéra de nommer un comité pour en présenter une synthèse. Le nouveau secrétaire d'État, Dean Acheson, soutint cette initiative. Il jugeait en effet que la lecture de l'étude était difficile pour des néophytes. De plus, il fit un constat similaire à celui de Souers en notant que le volume d'observations générées par ses collaborateurs dépassait le nombre de pages du rapport. Le NSC décida alors de confier au Département d'État la responsabilité de lui présenter une analyse des enjeux du rapport et de ses recommandations³. Face à l'objection

1. Sur les discussions du *CIA Act* au Congrès, voir David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 42-48.

2. *Central Intelligence Agency Act of 1949*, Public Law 81-110, 81st Congress, 20 juin 1949.

3. Mémoire portant sur les discussions de la trente-sixième réunion du NSC du 22 mars 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 376.

du nouveau secrétaire à la Défense, le Pentagone fut associé à cette réflexion. Pour le représenter dans cette entreprise, Johnson nomma immédiatement le général Joseph McNarney¹.

L'intervention du chef du Pentagone dans le débat sur les recommandations du rapport Dulles suscita une certaine inquiétude à Foggy Bottom. D'une part, elle mettait en péril ce qui constituait la priorité du Département d'État dans le domaine du renseignement : remplacer au plus vite Hillenkoetter par un civil². D'autre part, l'implication du général McNarney, dont l'intransigeance était redoutée au-delà du Pentagone, promettait des négociations ardues. Sans surprise, McNarney exerça une influence considérable sur le document qui fut adressé au NSC le 1^{er} juillet 1949. Arthur Darling s'y réfère d'ailleurs à plusieurs reprises en le qualifiant de « rapport McNarney³ ». Sur le fond, cette synthèse, désignée par la dénomination NSC 50, apportait un soutien nuancé aux recommandations formulées par la commission dirigée par Allen Dulles. En particulier, elle jugeait les critiques adressées à la direction de la CIA « trop radicales », sans pour autant nier l'existence d'« importants défauts ». À propos du statut du DCI, les auteurs de NSC 50 s'éloignaient de la position soutenue par Dulles et le Département d'État. Seuls les critères de disponibilité et de qualification méritaient être pris en compte pour désigner le DCI, qui pouvait donc être civil ou militaire. L'autorité du DCI dans le domaine de la coordination du renseignement était confirmée, tout comme le rôle consultatif du forum rassemblant les directeurs du renseignement départementaux, l'*Intelligence Advisory Committee* (IAC). Il était toutefois suggéré de confier formellement la présidence de l'IAC au DCI. Enfin, le rapport McNarney apportait son soutien aux différents projets concernant la CIA : la création d'une division des opérations et la réorganisation des activités analytiques⁴.

La délicate mise en œuvre de NSC 50

L'adoption de NSC 50, le 7 juillet 1949, ouvrit une période de changement pour la CIA⁵. Cette décision correspondait en effet à la reconnaissance des ca-

1. Mémoire portant sur les discussions de la trente-septième réunion du NSC du 7 avril 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 380.

2. Considérant que la nomination d'un DCI civil était un préalable à l'application du reste des recommandations du rapport Dulles, le Département d'État avait fait de Gordon Gray, l'assistant secrétaire à l'Armée de terre, son candidat pour succéder au contre-amiral Hillenkoetter. Voir le mémorandum de Carlisle Humelsine, directeur du secrétariat exécutif du Département d'État, à James Webb daté du 8 mars 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 373.

3. DARLING, *op. cit.*, p. 359-367. Ludwell Montague précise que le rapport a été « préparé » par McNarney, avec la « participation » de Carlisle Humelsine du Département d'État et le concours de Robert Blum. Voir Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 46.

4. Rapport du secrétaire d'État et du secrétaire à la Défense au NSC (NSC 50) daté du 1^{er} juillet 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 384. Une version moins complète du rapport est reproduite in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 295-313.

5. Mémoire portant sur les discussions de la quarante-troisième réunion du NSC du 7 juillet 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 385. Mémoire du général McNarney au contre-amiral Souers daté du 22 juillet 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 389.

rences dont souffrait l'Agence depuis sa création. Néanmoins, les nuances apportées par le général McNarney aux conclusions de l'étude dirigée par Allen Dulles étaient significatives. En atténuant la responsabilité de la direction de la CIA, NSC 50 faisait passer la question de la personnalité du DCI et de son statut au second plan, au grand dam du Département d'État. Conformément aux délibérations du NSC, le contre-amiral Souers adressa un mémorandum au président Truman présentant la position du Conseil sur le statut du DCI. La continuité, la disponibilité et la compétence étaient, pour le NSC, les seuls critères valables pour la sélection du DCI¹. Au vu de l'indifférence croissante du chef de l'exécutif pour la question du renseignement, il aurait fallu des arguments beaucoup plus tranchés pour précipiter le départ du DCI.

Toutefois, NSC 50 marqua un tournant dans le mandat du contre-amiral Hillenkoetter. Contrairement à la publication du rapport Dulles, à laquelle il avait répondu avec combativité, le DCI donna cette fois l'impression d'abdiquer. D'après Ludwell Montague, il apparut alors « détaché psychologiquement » et « plus que jamais incapable de faire preuve d'initiative et de *leadership*² ». Ce changement d'attitude intervint à un moment particulièrement délicat puisque le DCI était responsable d'appliquer la réorganisation de la CIA préconisée par NSC 50. C'est ainsi que Hillenkoetter laissa ses subordonnés mener la réorganisation des activités analytique de la CIA. Avalisé « passivement » par le DCI, le plan proposé était « une tentative manifeste de perpétuer le *statu quo* sous une apparence de conformité » avec les directives du Conseil³. Hillenkoetter le reconnut implicitement dans son rapport d'étape adressé au NSC en octobre, tout en se retranchant derrière la latitude que lui offrait NSC 50 à ce sujet. Sans donner plus de détails, il affirma que d'« autres méthodes d'organisation » permettaient d'atteindre l'objectif fixé⁴.

Le détachement de Roscoe Hillenkoetter, combiné à la vacance du poste de DCI adjoint⁵, créa un important vide à la tête de la CIA que le Département d'État chercha à exploiter. Cette situation offrait aux diplomates la possibilité d'exercer une influence sur l'application des recommandations du rapport Dulles et de NSC 50. C'est ce qu'entreprit Park Armstrong, l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement. À travers une série de propositions, Armstrong souhaitait renforcer le contrôle des départements sur les activités de la CIA. Il suggéra notamment d'octroyer à l'IAC la prérogative d'approuver les synthèses stratégiques produites par la CIA en cas de « désaccord substantiel entre les agences ou à la demande d'un des membres ». Par ailleurs, Armstrong voulait limiter la production de la CIA aux synthèses stratégiques et à des rapports concernant des « sujets d'intérêt commun⁶ ».

1. Mémorandum du contre-amiral Souers au président Truman daté du 7 juillet 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 386.

2. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 47.

3. *Ibid.*, p. 48.

4. Mémorandum du contre-amiral Hillenkoetter au NSC daté du 7 octobre 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 400.

5. L'adjoint du DCI, le général Edwin Wright, avait quitté ses fonctions en mars 1949 sans être remplacé. Voir MONTAGUE, *op. cit.*, p. 47.

6. Mémorandum de Park Armstrong au contre-amiral Hillenkoetter daté du 2 août 1949.

L'initiative du Département d'État, qui trahissait une nouvelle tentative visant à accroître l'autorité de l'IAC au détriment de celle du DCI, provoqua de vives réactions au sein de la CIA¹. Elle suscita également un certain scepticisme parmi les représentants militaires de l'IAC. Ces derniers estimaient que les recommandations défendues le Département d'État empiétaient sur les prérogatives du DCI définies par le *National Security Act* et confirmées par le NSC lors de l'adoption de NSC 50. Signalant leur opposition à plusieurs points développés par Armstrong, ils préconisèrent de confier à la CIA le soin de déterminer quels aspects du plan du Département d'État pouvaient être acceptés et selon quelles modalités². Forte de ce soutien, l'Agence rejeta dans un long mémorandum les propositions de Park Armstrong et la « philosophie de "conseil d'administration" » dont elles procédaient. Adopté par l'IAC, ce texte marqua l'échec de la tentative du Département d'État de corseter la CIA³. Comme l'a noté Montague, cet épisode a mis en lumière l'isolement croissant des diplomates au sein de l'appareil de renseignement⁴. Ce rejet du plan Armstrong précipita également la révision de la directive NSCID 1 qui avait créé l'IAC en décembre 1947. Conformément aux propositions du général McNarney dans NSC 50, l'amendement confiait la présidence de l'IAC au DCI⁵.

L'influence du Département d'État se trouva également remise en question par le projet de création d'une division des opérations au sein de la CIA. S'appuyant sur le rapport Dulles, NSC 50 avait chargé le DCI de rassembler les activités clandestines et les opérations de collecte au sein d'une même structure. Or, la directive NSC 10/2 du 18 juin 1948 avait confié la conduite des activités clandestines à l'*Office of Policy Coordination* (OPC), créé pour l'occasion au sein de la CIA, mais dirigé en pratique par le Département d'État et les militaires. Le projet du DCI ne suscita guère d'opposition de la part des principaux protagonistes⁶. En revanche, la question de l'identité du directeur de la future division des opérations devint un point d'achoppement entre Acheson, Johnson et, dans une moindre mesure, Hillenkoetter. Les diplomates souhaitaient promouvoir Frank Wisner, leur allié qui dirigeait l'OPC. Le Département de la Défense s'y opposait⁷. La persistance des divergences entre Foggy Bottom et le Pentagone ne permit pas de procéder à la réorganisation envisagée.

FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 393.

1. Mémorandum de Prescott Childs aux membres de l'IAC daté du 25 août 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 396. Mémorandum de Willard Machle, assistant directeur pour le renseignement scientifique, au contre-amiral Hillenkoetter daté du 29 septembre 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 399.

2. Mémorandum du contre-amiral Hillenkoetter à l'IAC daté du 1^{er} novembre 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 403.

3. Mémorandum de la CIA daté du 21 décembre 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 405.

4. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 48.

5. *National Security Council Intelligence Directive No. 1* (« *Duties and Responsibilities* ») datée du 19 janvier 1950. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 432.

6. Lettre du contre-amiral Hillenkoetter au secrétaire d'État Acheson datée du 19 août 1949. FRUS, 1945-1950, *Emergence*, document 394. Mémorandum du contre-amiral Hillenkoetter au NSC daté du 7 octobre 1949. *Op. cit.*

7. DARLING, *op. cit.*, p. 372.

Cet état de blocage était une conséquence de la dégradation des relations entre Dean Acheson et Louis Johnson. Outre des différences de style évidentes, les deux hommes s'étaient opposés sur de nombreux dossiers, notamment celui de la Chine, dans lequel Johnson avait pris ses distances avec la ligne officielle établie par Acheson¹. Dans le cas d'un autre différend, le secrétaire à la Défense accusa son homologue responsable de la diplomatie de vouloir s'arroger le contrôle du NSC². Cette charge trahissait en réalité l'ambition démesurée de Johnson qui finit même par agacer Truman. Dès le mois d'août 1949, le président acquit la certitude que son secrétaire à la Défense avait l'intention de se présenter à l'élection de 1952. Il déplora le « désir égotique et disproportionné » de Johnson de « diriger l'ensemble du gouvernement » ainsi que son manque de tact vis-à-vis de l'administration. L'antagonisme existant entre les secrétaires d'État et à la Défense réduisit au strict minimum les relations entre les deux institutions³. Dans le domaine du renseignement, cette situation entrava la restructuration des activités clandestines du gouvernement américain. Avec le désengagement de Hillenkoetter, elle constitue l'autre raison expliquant l'échec de la mise en œuvre de la transformation de la CIA envisagée par Allen Dulles et avalisée par le NSC en juillet 1949.

1. Malgré la proclamation de la République populaire de Chine par Mao Zedong en octobre 1949, qui concrétisait la victoire des communistes dans la guerre civile chinoise, Johnson resta partisan d'un soutien indéfectible aux nationalistes de Chiang Kai-shek. Le secrétaire à la Défense s'écarta ainsi de la position de l'administration Truman inspirée par Acheson. Voir Robert J. DONOVAN, *Tumultuous Years : The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953*, New York, Norton, 1982, p. 85-87.

2. *Ibid.*, p. 62.

3. *Ibid.*, p. 62. MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 792. Alonzo L. HAMBY, *Man of the People : A Life of Harry S. Truman*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 512-513.

Troisième partie

Un embryon de communauté (1950-1953)

Une nouvelle ère

Pour résoudre nos problèmes, il convient d'octroyer l'autorité nécessaire au DCI et à la CIA et d'utiliser ce pouvoir pour coordonner de manière directive plutôt que de s'en remettre à un esprit de coopération et de bonne volonté.

Lawrence HOUSTON, août 1950¹.

L'incapacité de l'administration Truman de mettre en œuvre la réorganisation de la CIA prévue par NSC 50 a révélé l'ampleur de la sclérose de l'appareil de renseignement. Alors que le NSC s'était accordé sur des mesures minimalistes, la faiblesse du DCI et les tensions croissantes entre le Pentagone et le Département d'État n'ont pas permis de procéder à des ajustements pourtant considérés comme indispensables. Pendant que les capacités de renseignement du pays stagnaient, la situation internationale se dégradait. La fin du monopole atomique américain et la « perte de la Chine » survenues durant l'été 1949 avaient témoigné d'une augmentation substantielle des menaces pesant sur les États-Unis². « Le monde a changé », avait alors résumé le sénateur Arthur Vandenberg³. En creux, cette évolution avait confirmé l'importance du renseignement mais aussi l'urgence d'adapter les moyens gouvernementaux.

Prodromes

NSC 68 : une réévaluation des objectifs américains

En septembre 1949, la réaction du président Truman à la détection d'un niveau de radioactivité anormal en Sibérie avait trahi une préconception

1. Mémorandum de Lawrence Houston au général Smith daté du 29 août 1950. Reproduit in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 341-346.

2. Le premier essai nucléaire soviétique intervint le 29 août 1949 (voir *infra*). La « perte de la Chine » fait référence à la victoire des communistes de Mao Zedong sur les nationalistes de Chiang Kai-shek, acquise durant l'été et symbolisée par la proclamation de la République populaire de Chine le 1^{er} octobre 1949. Voir Robert J. DONOVAN, *Tumultuous Years : The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953*, New York, Norton, 1982, p. 74-88.

3. Cité in *ibid.*, p. 99.

largement répandue au sein de son administration. En parlant d'« explosion atomique » plutôt que d'un essai nucléaire, il avait laissé entendre que cet événement était probablement accidentel¹. Reflet du caractère lacunaire du renseignement américain sur le programme nucléaire soviétique, cette erreur d'analyse ne permettait pas de tirer tous les enseignements de cet incident. Aussi l'automne fut-il marqué par un débat au sein de l'administration sur l'opportunité de développer une arme thermonucléaire².

Ce n'est qu'au début de l'année 1950 que le chef de l'exécutif exprima formellement le souhait de revoir la stratégie américaine à la lumière de la nouvelle menace atomique. Le 31 janvier, après avoir accepté les recommandations d'Acheson et de Johnson sur la bombe à hydrogène, Truman leur demanda de réévaluer les objectifs américains dans le cadre de la guerre froide. Cette étude fut principalement menée par le Département d'État et, plus particulièrement, par Paul Nitze, qui avait succédé à George Kennan à la tête du *Policy Planning Staff*³. Le Département de la Défense contribua à ce travail par l'intermédiaire du général James H. Burns. Le texte fut transmis au président le 7 avril, puis présenté au Conseil de sécurité nationale, où il fut référencé sous la dénomination NSC 68⁴.

Conformément à sa lettre de mission, cette étude présentait une analyse des conséquences de la fin du monopole atomique de Washington sur la stratégie d'endiguement. Le ton du document était beaucoup plus alarmiste que ce qu'avait jusqu'alors laissé transparaître Truman dans ses prises de parole publiques. Le texte préparé par Paul Nitze reconnaissait le caractère exceptionnel d'une situation susceptible de conduire à la « destruction » du pays mais également de la « civilisation dans son ensemble⁵ ». Prenant acte de l'intensification de la menace soviétique, NSC 68 soulignait le caractère « inadapté » des politiques menées, notamment en matière de dépenses militaires. Il jugeait que leur poursuite « engendrerait un déclin sérieux de la force du monde libre par rapport à celle de l'Union soviétique et de ses satellites ». Il appelait

1. Selon un membre de la Commission à l'énergie atomique (AEC), l'annonce de Truman accréditait la thèse « fallacieuse d'une infériorité scientifique soviétique » en présentant l'incident comme une explosion accidentelle plutôt que comme le test d'une arme nucléaire. Voir *ibid.*, p. 102.

2. Melvyn P. LEFFLER, *A Preponderance of Power : National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992, p. 326-331.

3. Après une carrière dans la banque d'investissement Dillon, Read & Co., au sein de laquelle il avait côtoyé James Forrestal, Paul Nitze devint son assistant au Département de la Marine. Au terme de la guerre, il intégra le Département d'État, d'abord comme conseiller économique puis, en 1949, avec le titre d'assistant secrétaire d'État pour les affaires économiques. Il succéda à Kennan à la tête du Policy Planning Staff le 1^{er} janvier 1950. Voir DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 158 et Steven L. REARDEN, *History of the Office of the Secretary of Defense : The Formative Years, 1947-1950*, vol. 1, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 523.

4. Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 374.

5. Rapport NSC 68 (« *A Report to the National Security Council by the Executive Secretary on United States Objectives and Programs for National Security* ») daté du 14 avril 1950, p. 4. Truman Library, en ligne : www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

dès lors à l'accroissement « rapide et soutenu » de la « puissance politique, économique et militaire » des États-Unis¹. L'aspect militaire était toutefois prépondérant. Une « augmentation substantielle des dépenses militaires » était recommandée, parallèlement à une « réduction des dépenses fédérales » non liées à la défense et à des « augmentations d'impôts² ».

À certains égards, NSC 68 n'était, comme l'a souligné l'historien Melvyn Leffler, qu'une réaffirmation des principes fondamentaux qui avaient guidé « la politique étrangère américaine sous l'administration Truman³ ». Le texte de Paul Nitze n'offrait pas de nouvelle interprétation des intentions de Moscou. Il proposait une adaptation des outils à la disposition de Washington au nouveau contexte stratégique. La singularité de ce document résidait dans sa rhétorique alarmiste et dans les perspectives sombres qu'il suggérait⁴. Dans ses mémoires, Acheson revendique le caractère « élémentaire » de NSC 68. Il précise que son objectif était d'imprégner « la conscience collective » de l'ensemble des responsables de l'administration afin que le président puisse prendre une décision et que celle-ci « puisse être appliquée⁵ ». Pour Alonzo Hamby, la cible de NSC 68 était Truman lui-même. Cette étude prenait en compte sa psychologie et visait à lui permettre de « surmonter » son opposition « viscérale » à une augmentation substantielle du budget de la défense⁶. Malgré les précautions rédactionnelles prises par ses auteurs, doublées de l'opportune absence d'estimation chiffrée, NSC 68 fut accueilli à la Maison-Blanche avec prudence, voire un certain scepticisme. Truman demanda au NSC un examen approfondi de cette étude, notamment de ses implications budgétaires. Ces calculs furent perturbés par le déclenchement de la guerre de Corée en juin. Le texte et ses conclusions ne furent formellement adoptés par le NSC que le 29 septembre 1950. Toutefois, la concomitance du conflit coréen donna à NSC 68 sa dimension prophétique et renforça considérablement son impact. Comme l'a souligné Samuel Wells, « le tocsin » avait sonné « juste avant l'incendie⁷ ».

NSC 68 était également intéressant du point de vue du renseignement. D'une part, car il trahissait les approximations de la CIA et des agences départementales dans leur évaluation de la menace soviétique. Comme l'a observé Christopher Andrew, le document faisait référence à l'existence d'un « plan soviétique pour diriger le monde ». Pour l'historien britannique, les lacunes du renseignement américain sur l'Union soviétique n'avaient pas permis d'opérer une distinction « entre la conviction du Kremlin du triomphe du communisme à long terme et un projet de domination du monde⁸ ». Wells a lui aussi relevé

1. *Ibid.*, p. 63-64.

2. *Ibid.*, p. 57.

3. LEFFLER, *op. cit.*, p. 355.

4. Sur cet aspect qui fait la singularité de NSC 68, voir Samuel F. WELLS, « Sounding the Tocsin : NSC 68 and the Soviet Threat », *International Security*, vol. 4, n° 2, 1979, p. 116-158.

5. ACHESON, *op. cit.*, p. 374-375.

6. Alonzo L. HAMBY, *Man of the People : A Life of Harry S. Truman*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 527.

7. WELLS, *op. cit.*, p. 137-140.

8. Parmi les principaux objectifs de Moscou, NSC 68 citait la « subversion totale ou la destruction par la force des organes de gouvernement et des structures de la société dans les pays

ces manquements et en a conclu que, d'un point de vue factuel, NSC 68 était une « étude incroyablement incomplète et fantaisiste¹ ». D'autre part, le texte de Paul Nitze appelait à « l'amélioration et l'intensification des activités de renseignement ». Il insistait également sur l'importance de l'action clandestine. Il prônait ainsi le développement d'« opérations par des moyens clandestins dans les domaines de la guerre économique et de la guerre politique et psychologique dans l'objectif de fomenter et de soutenir des troubles et des révoltes dans des pays satellites stratégiques choisis² ». Plus largement, NSC 68 était, comme l'a observé John Lewis Gaddis, empreint de l'idée selon laquelle les « contraintes légales et morales limitant l'action du gouvernement chez lui ne [devaient] pas s'appliquer dans le reste du monde ». À l'étranger, « les États-Unis devaient être libres d'opérer comme le faisaient leurs adversaires³ ». Précisons en effet que le texte rédigé par Paul Nitze contenait le postulat suivant : « L'intégrité de notre système ne saurait être remise en cause par aucune mesure, assumée ou clandestine, violente ou non-violente, dont l'objectif est de contrarier les desseins du Kremlin⁴. » Dans le domaine du renseignement, cette formule laissait entrevoir un changement d'attitude du gouvernement américain vis-à-vis de la pratique de l'action clandestine.

« Une surprise totale »

Alors qu'il se reposait dans sa propriété de Harewood Farm, dans le Maryland, le samedi 24 juin, Dean Acheson reçut un appel téléphonique vers 22 heures. Ses collaborateurs du Département d'État l'informèrent d'une attaque de grande envergure contre les forces sud-coréennes positionnées à proximité du 38^e parallèle, qui matérialisait la frontière entre la République populaire démocratique de Corée, au nord, et la République de Corée, au sud⁵. Acheson prit immédiatement contact avec le président qui avait prévu de passer le week-end dans sa demeure familiale à Independence, dans le Missouri. Les principaux responsables de l'administration, dont Acheson, Johnson et le président du Comité des chefs d'état-major, le général Bradley, se retrouvèrent dans la capitale le dimanche soir autour du chef de l'exécutif. Lors de cette réunion tenue à Blair House, c'est au secrétaire d'État que revint la responsabilité de présenter la situation sur le terrain. Pour cela, Acheson s'appuya sur les différents rapports transmis par l'ambassadeur américain à Séoul, John Muccio. À aucun moment, la CIA, qui n'était d'ailleurs pas représentée à cette

du monde non soviétique et leur remplacement par un appareil et des structures soumis et contrôlés depuis le Kremlin ». Voir le rapport NSC 68 daté du 14 avril 1950, p. 6. *Op. cit.* ; et Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperPerennial, 1996 (1995), p. 182.

1. WELLS, *op. cit.*, p. 139.

2. Rapport NSC 68 daté du 14 avril 1950, p. 57, 60. *Op. cit.*

3. John Lewis GADDIS, *The Cold War : A New History*, New York, Penguin Books, 2007 (2005), p. 165.

4. Rapport NSC 68 daté du 14 avril 1950, p. 12. *Op. cit.*

5. L'offensive nord-coréenne débuta le matin du 25 juin aux environs de 4 heures.

rencontre, ne fut mise à contribution pour évoquer ce sujet. Au terme de cette soirée, Truman décida d'apporter un soutien logistique aux forces sud-coréennes. Il autorisa également la Marine et la Force aérienne à intervenir pour sécuriser l'évacuation des ressortissants américains¹.

Les jours suivants confirmèrent la surprise que constituait l'offensive nord-coréenne. La réponse de Washington s'étoffa au fur et à mesure de la dégradation de la situation sur le terrain. Mardi 27, alors que les forces armées nord-coréennes s'approchaient de Séoul, Truman prit la parole publiquement pour la première fois depuis le début de la crise. Il annonça avoir donné l'ordre à la Marine et à la Force aérienne d'intervenir pour soutenir les troupes du gouvernement sud-coréen. Parallèlement, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta une nouvelle résolution recommandant aux membres de l'organisation internationale de porter assistance à la République de Corée afin de repousser les assaillants². La poursuite de l'avancée nord-coréenne après la chute de Séoul le 28 souleva la question de la survie de la République de Corée. Le vendredi 30 juin, Truman autorisa alors le déploiement d'un régiment puis de deux divisions dans la péninsule coréenne³.

La surprise générée par l'attaque nord-coréenne souleva la question d'éventuels dysfonctionnements de l'appareil de renseignement. Dès le 25 juin, le *New York Times* évoqua l'existence d'interrogations sur le niveau d'information de l'administration américaine. Le 26 juin, le sénateur républicain du New Hampshire, Styles Bridges, expliqua à ses collègues que « ni le Département d'État ni le Département de la Défense » n'avaient été « informés de l'imminence de l'attaque par la *Central Intelligence Agency* ». L'accent mis par Bridges sur la responsabilité de la CIA plutôt que sur celle des agences militaires reflétait les critiques que Johnson et Acheson avaient formulées à l'encontre de l'organisation du contre-amiral Hillenkoetter. Dans la matinée, les deux secrétaires avaient été entendus par la Commission des Finances (*Appropriations Committee*) du Sénat. Interrogé sur d'éventuels « avertissements » préalables, Johnson avait répondu que cette offensive avait été « une surprise totale ». Devant l'incrédulité des parlementaires, qui invoquaient la responsabilité de la CIA, le secrétaire à la Défense leur avait suggéré de se tourner vers « l'amiral Hillenkoetter ». Le sénateur Bridges s'était alors déclaré « stupéfait » par la révélation de cet échec de l'Agence « qui était censée prévenir une nouvelle attaque surprise comme celle de Pearl Harbor⁴ ».

1. ACHESON, *op. cit.*, p. 402-407. HARRY S. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 332-334. DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 192-199.

2. Dès le 25 juin, les États-Unis avaient profité de l'absence du délégué soviétique à l'ONU pour faire adopter une résolution condamnant l'attaque nord-coréenne et appelant Pyongyang à retirer ses troupes du territoire sud-coréen.

3. DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 204-218.

4. DAVID M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 83-84.

Le spectre de Pearl Harbor

La CIA en première ligne

Les parallèles entre l'invasion nord-coréenne et l'attaque japonaise du 7 décembre 1941 invitent inévitablement à un examen du rôle de l'appareil de renseignement et notamment de celui de la CIA. Les accusations de Johnson et d'Acheson avaient rendu Hillenkoetter « furieux ». Convié à s'expliquer par la Commission des Finances du Sénat, le DCI fit preuve, comme à l'occasion de l'incident de Bogota, d'une certaine habileté. Il présenta une série de documents produits par la CIA. L'un d'eux, datant du 20 juin 1950, faisait état d'une « augmentation du nombre d'incidents » le long du 38^e parallèle combinée à une « concentration de 65 000 à 75 000 soldats communistes ». Ces efforts de pédagogie se révélèrent payants. Ils altèrent la perception de nombreux parlementaires et eurent un écho favorable dans la presse¹.

Il est important de souligner que la situation en Corée n'avait pas été ignorée par la CIA. En février 1949, elle avait publié un rapport sur les « conséquences d'un retrait des troupes américaines de Corée au printemps 1949 ». Dans ce document, l'Agence prédisait, non sans une certaine prudence, qu'un retrait américain « serait probablement, à terme, suivi d'une invasion » de l'Armée populaire nord-coréenne, coordonnée avec des « révoltes fomentées par des éléments communistes » dans le sud. Face à cette menace, des doutes étaient émis à propos des capacités des forces armées sud-coréennes. Dans ces conditions, le rapport soulignait qu'il était « peu probable que la République [de Corée] puisse résister à un retrait des troupes américaines dans un futur proche ». Une telle évolution permettrait à Moscou une « exploitation immédiate de la Corée du Sud »².

Si la prestation du DCI au Congrès semblait avoir convaincu les sénateurs, elle suscita un certain mécontentement chez les militaires. Le JCS reconnut à la fin du mois de juin l'existence d'« indications antérieures du coup de force nord-coréen, dont des rapports concernant l'évacuation de civils le long du 38^e parallèle ». Néanmoins, ces signaux « ne furent pas considérés comme suffisamment significatifs, au vu de la volatilité de la situation militaire dans la région, pour justifier la prédiction d'une action militaire ». De cette façon, l'état-major contestait l'interprétation qui avait été faite de l'audition de Hillenkoetter selon laquelle la CIA aurait adressé des mises en garde particulières à propos de la Corée³.

Un examen des principales productions de la CIA sur la Corée avant le 25 juin révèle en effet le caractère approximatif des analyses de l'Agence. Un rapport du 19 juin, consacré aux « capacités actuelles du régime nord-coréen »,

1. *Ibid.*, p. 84-86.

2. Rapport ORE 3-49 (« *Consequences of US Troop Withdrawal From Korea in Spring, 1949* ») daté du 28 février 1949. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, op. cit., p. 265-274.

3. James F. SCHNABEL et Robert J. WATSON, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy : The Korean War, 1950-1951*, vol. III, Washington D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998, p. 23.

présentait la République populaire démocratique de Corée comme un satellite incapable d'exercer une « initiative indépendante ». Or, l'historiographie a depuis mis en évidence le rôle moteur du *leader* nord-coréen Kim Il-sung dans l'invasion¹. S'agissant des moyens militaires, le document évoquait la supériorité des forces armées nord-coréennes. Enfin, si l'objectif d'une « unification de la péninsule coréenne sous domination communiste » était mentionné, la perspective d'une offensive militaire semblait hypothétique. Le rapport stipulait qu'une « invasion ouverte » avait « jusqu'à présent été différée au profit d'une campagne coordonnée » impliquant des pressions politiques et économiques, des opérations de subversion, de la propagande ainsi que des opérations de guérilla. Il était précisé que cette campagne avait jusqu'alors été fructueuse².

L'examen des rapports de la CIA de février 1949 et juin 1950 fait apparaître le caractère particulièrement ouvert de leurs conclusions. La perspective d'une invasion n'était évidemment jamais exclue. Pour autant, aucun élément tangible n'était apporté pour soutenir cette hypothèse. Dans ces conditions, Hillenkoetter put aisément se prévaloir devant les sénateurs d'avoir identifié l'offensive militaire nord-coréenne comme une possibilité. De même, les militaires purent contester avoir reçu des mises en garde spécifiques de la part de l'Agence. En réalité, les conjectures de la CIA trahissaient le déficit d'informations brutes du gouvernement américain concernant la République populaire démocratique de Corée. La péninsule coréenne était loin d'être une priorité pour une agence confrontée à une situation internationale particulièrement instable et en proie à des difficultés internes. En juin 1950, la Corée se trouvait en cinquième position des zones les plus « explosives » derrière l'Indochine, Berlin et l'Allemagne de l'Ouest, l'Iran et la Yougoslavie³. L'attention de l'Agence était focalisée sur l'Europe, où les capacités militaires soviétiques étaient les plus importantes. Sur le Vieux Continent, Berlin avait été identifiée comme une zone de conflit potentielle en 1950⁴. L'Asie du Sud-Est devint également une source d'intérêt à la suite de la proclamation de la République populaire de Chine à l'automne 1949⁵. Par ailleurs, la CIA était

1. La responsabilité personnelle de Kim Il-sung dans le déclenchement de l'invasion est généralement reconnue par l'historiographie, tout comme les consultations préalables du *leader* nord-coréen avec Staline et Mao. Voir Bruce CUMINGS, *The Korean War : A History*, New York, The Modern Library, 2011 (2010), p. 143-145 et Ivan CADEAU, *La guerre de Corée. 1950-1953*, Paris, Perrin, 2013, p. 74-77.

2. Rapport ORE 18-50 (« *Current Capabilities of the Northern Korean Regime* ») daté du 19 juin 1950. Central Intelligence Agency, collection *Baptism By Fire : CIA Analysis of the Korean War* (désormais CIA, *Korean War*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/44/1950-06-19.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. Cette liste a été évoquée lors d'une réunion interministérielle présidée par un représentant de la CIA le 14 juin 1950. Voir George A. BROWNELL, *The Origin and Development of the National Security Agency*, Laguna Hills, Aegean Park Press, 1981, p. 41.

4. Extraits du résumé quotidien de la CIA du 29 novembre 1949. Reproduits in Woodrow J. KUHN (éd.), *Assessing the Soviet Threat: The Early Cold War Years*, Washington D.C., Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, 1997, p. 342. Extraits du résumé quotidien de la CIA du 21 février 1950. Reproduits in *ibid.*, p. 358-359.

5. Au printemps 1950, la CIA s'inquiétait du soutien que pourrait apporter la Chine communiste à des mouvements déstabilisateurs dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est, à commencer par

dans une phase de restructuration consécutive à la publication de NSC 50 en juillet 1949. Avec un directeur aux abois et des tensions croissantes entre les départements d'État et de la Défense, les réformes de la CIA dans les domaines de l'analyse et des opérations peinaient à se matérialiser. En plus de ces difficultés, la CIA fut confrontée à la méfiance du général Douglas MacArthur. Comme pour l'OSS durant la seconde guerre mondiale, le commandant des forces américaines en Extrême-Orient s'était opposé à la présence de la CIA sur son théâtre d'opération¹.

Le caractère lacunaire du renseignement de la CIA à propos de la Corée se confirma après le déclenchement des hostilités. En introduction de sa synthèse hebdomadaire du 27 juin 1950, l'Agence admettait que la semaine avait été marquée par « l'invasion communiste inattendue de la Corée du Sud² ». Parallèlement, un mémorandum de la CIA du 28 juin affirmait que l'offensive avait été « sans aucun doute entreprise à l'initiative des Soviétiques ». Il ajoutait : « plusieurs rapports ont indiqué que l'invasion coréenne était conçue, en partie, comme une manœuvre dilatoire pour masquer une attaque contre Formose³ ». Sur ce point, il est intéressant de noter la similitude entre cette position et celle défendue par MacArthur qui avait déjà convaincu Truman, deux jours plus tôt, d'ordonner le déploiement de la 7^e flotte au large de l'île contrôlée par les nationalistes chinois⁴.

Le SIGINT en question

Il convient à ce stade de rappeler que la CIA n'était pas l'unique composante de l'appareil de renseignement. En raison de sa dimension interministérielle, ses lacunes reflétaient celles des autres agences, notamment celles du Département de la Défense. Le texte préparatoire d'une intervention du chef d'état-major de l'Armée de terre, le général J. Lawton Collins, devant le Congrès révélait ces manquements. Il y était admis que les capacités de renseignement du gouvernement n'étaient pas « appropriées » et les agences n'avaient, de ce fait, « pu prédire l'attaque nord-coréenne, ni son *timing*⁵ ». Quelques jours avant l'invasion, le directeur adjoint du renseignement de l'Armée de terre

l'Indochine. Voir les extraits du résumé hebdomadaire de la CIA du 14 avril 1950. Reproduits *in ibid.*, p. 380-383.

1. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, 2^e édition, New Haven, Yale University Press, 1998 (1989), p. 64.

2. Rapport de la CIA (« *Weekly Intelligence Highlights No. 106* ») daté du 27 juin 1950. CIA, *Korean War*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/44/1950-06-27b.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. Mémorandum de la CIA (« *Intelligence Memorandum No. 300* ») daté du 28 juin 1950. CIA, *Korean War*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/44/1950-06-28b.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

4. Sur les inquiétudes de l'administration à propos d'une attaque contre Formose en marge du déclenchement de la guerre de Corée, voir DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 197-199, 206-207.

5. Mémorandum du général Irwin daté du 21 juillet 1950. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 407.

s'était inquiété de la capacité de l'Army à produire du « renseignement fiable sur la Russie et le bloc soviétique ». Dans ce mémorandum daté du 12 juin, le général Bolling citait la réduction du système des attachés de défense ordonnée par Louis Johnson qui, combinée aux coupes budgétaires ayant touché les représentations diplomatiques américaines, avaient provoqué une chute « d'environ 70 % de notre renseignement dans les pays d'Europe de l'Est ». Par ailleurs, il déplorait le déficit de personnels et de moyens dont pâtissait le SIGINT alors qu'il constituait, pourtant, le principal outil pour « pénétrer le rideau de fer ¹ ».

Il est vrai que la situation du renseignement électromagnétique était particulièrement préoccupante. Malgré le statut particulier du SIGINT au sortir de la seconde guerre mondiale, cette activité n'avait pas été épargnée par les restrictions budgétaires qui avaient touché les forces armées américaines. Le budget de la nouvelle agence interarmées, l'AFSA, était sensiblement inférieur à celui de la CIA ². L'AFSA avait alors concentré ses maigres ressources sur l'Union soviétique. La Corée avait été identifiée comme une cible, mais d'une importance secondaire. Elle figurait entre la douzième et la quinzième position des différentes listes de priorités du forum interministériel en charge du SIGINT, l'USCIB, pour la période décembre 1949-juin 1950 ³. Pour ces raisons, les communications nord-coréennes furent totalement ignorées par l'AFSA. De plus, l'agence ne disposait d'aucun linguiste spécialisé dans la langue coréenne, d'aucun dictionnaire de coréen ni même de machine à écrire avec des caractères coréens ⁴.

Les difficultés dont souffrait le renseignement électromagnétique au déclenchement de la guerre de Corée furent également mises en lumière par les revendications émises par les principaux responsables de cette activité. À l'initiative du Département d'État, l'USCIB alerta son autorité de tutelle, le NSC, sur le fait que les moyens alloués au SIGINT ne permettaient pas d'exploiter l'ensemble du renseignement issu de l'interception des communications. En conséquence, l'USCIB demanda au président d'autoriser les agences de renseignement électromagnétique à prendre des mesures d'urgence, comme la mobilisation de réservistes, pour étoffer leurs effectifs. Truman approuva ces recommandations le 27 juillet ⁵. Dans le même temps, le directeur

1. Mémorandum du général Bolling daté du 12 juin 1950. DNSA, NSA, document 388.

2. Le budget de l'AFSA pour l'année fiscale 1951 était de 23,3 millions de dollars. À titre d'indication, celui de la CIA était en 1949 d'environ 50 millions même si, au vu de la latitude dont disposait l'Agence pour dissimuler ses dépenses, ce chiffre est probablement inférieur à la réalité. Pour l'année fiscale 1951, le budget de la CIA, avec les conséquences de NSC 68, devait être sensiblement supérieur. Voir le mémorandum de Ruthven Libby daté du 12 mai 1950. DNSA, NSA, document 381. Mémorandum de Park Armstrong au secrétaire d'État Acheson daté du 3 mars 1949. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 372.

3. Sur les différentes listes de priorités de l'USCIB, voir BROWNELL, *op. cit.*, p. 43.

4. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 84-85.

5. Mémorandum du président de l'USCIB, Park Armstrong, au secrétaire exécutif du NSC, James Lay, daté du 19 juillet 1950. Foreign Relations of the United States, collection 1950-1955,

de l'AFSA sollicite le JCS pour obtenir plus de 2 000 personnels supplémentaires¹. Comme l'a souligné le service historique de la NSA, la guerre de Corée se révéla bénéfique pour le SIGINT et plus spécifiquement pour la nouvelle agence. En attirant l'attention des plus hautes autorités gouvernementales sur ses revendications, « la guerre a contribué à briser le carcan budgétaire qui entravait l'AFSA² ».

S'il révéla la négligence dont avait pâti le SIGINT, le déclenchement des hostilités au sud du 38^e parallèle rappela la valeur de cette forme de renseignement. Les cryptanalystes réussirent, dès le 14 juillet, à exploiter les premiers messages cryptés par l'armée nord-coréenne. Comme l'a souligné l'historien Matthew Aid, l'AFSA avait accompli, en l'espace d'un mois, « l'équivalent cryptologique d'un miracle » en brisant « quasiment tous les codes tactiques des forces armées nord-coréennes ». À la fin du mois de juillet 1950, l'AFSA était en mesure de déchiffrer et de traduire un peu plus d'un tiers des messages cryptés nord-coréens, le seul obstacle demeurant le manque de linguistes³. Ces avancées majeures permirent de pallier, au moins partiellement, l'infériorité des forces américaines et sud-coréennes. Alors que ces dernières étaient acculées dans l'extrême sud-est de la péninsule, dans la poche dite de Pusan, le renseignement fourni par l'AFSA permit à la 8^e armée du général Walton Walker d'anticiper les assauts nord-coréens et, ainsi, de résister durant le mois d'août 1950⁴. Le SIGINT se révéla également déterminant dans la réussite du débarquement d'Inchon, le 15 septembre, qui marqua le début de la reconquête de la péninsule coréenne par MacArthur. Le renseignement électromagnétique permettait de suivre les manœuvres ennemies et montra notamment que les forces armées nord-coréennes étaient vulnérables dans cette région côtière située à une trentaine de kilomètres au sud-est de Séoul⁵.

Une défaillance de l'appareil de sécurité nationale

La mauvaise évaluation de la menace nord-coréenne n'était pas uniquement imputable aux agences départementales et à la CIA. Trois ans après la promulgation du *National Security Act*, cette crise mit à l'épreuve l'ensemble de l'appareil de sécurité nationale et révéla ses nombreuses failles. Le déclenchement de la guerre de Corée démontra l'isolement du président des États-Unis au

The Intelligence Community (désormais FRUS, 1950-1955, IC), document 19. Accessible à partir de l'adresse suivante : [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55/intel>].

1. Mémoire du général Joseph Smith au général Vandenberg daté du 27 juillet 1950. DNSA, NSA, document 411.

2. BURNS, *op. cit.*, p. 85.

3. Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 26-28.

4. Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989 : The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 43. Sur la contribution du SIGINT dans la bataille de la poche de Pusan, voir Jill FRAHM, *So Power Can Be Brought into Play : SIGINT and the Pusan Perimeter*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 2000.

5. AID, *op. cit.*, p. 28-29.

sommet de cette nouvelle architecture. Avant le 25 juin 1950, Truman n'avait assisté qu'à « une douzaine » des cinquante-sept réunions tenues par le NSC depuis sa création¹. Désireux de prévenir toute dilution de son autorité constitutionnelle dans les délibérations d'une instance consultative, Truman était resté à l'écart de ces nouvelles institutions établies pour améliorer la coordination des politiques étrangère et militaire. À la Maison-Blanche, il s'appuyait sur une organisation rudimentaire. Il ne disposait que d'une douzaine d'assistants, tous « généralistes ». Sur les sujets internationaux, il consultait essentiellement Dean Acheson et Louis Johnson². Toutefois, au vu de la dégradation des relations entre ce dernier et Truman, il n'est pas risqué d'avancer que la politique étrangère américaine était formulée par le président avec l'aide de son secrétaire d'État.

Ce fonctionnement insulaire, accentué par les mauvaises relations entre Acheson et Johnson, entrava le cycle du renseignement en érigeant une barrière entre le président et les agences. Outre la méfiance de Truman pour les institutions que le *National Security Act* lui avait imposées, le contre-amiral Hillenkoetter n'était pas parvenu à tisser des liens privilégiés avec le chef de l'exécutif. La CIA eut, en conséquence, une influence négligeable sur le processus d'élaboration de la politique de sécurité nationale. Son absence des réunions de crise organisées par le président les 25 et 26 juin 1950 en était une illustration. En revanche, la perception d'Acheson eut un poids différent. Le secrétaire d'État considérait Berlin, la Turquie, la Grèce et l'Iran comme des zones plus dangereuses que la Corée. Cette dernière était jugée trop proche des forces américaines basées au Japon pour être une cible crédible³. Dans une déclaration publique de janvier 1950, Acheson avait même omis d'inclure la péninsule coréenne dans le « périmètre de défense » des États-Unis en Asie⁴. Au vu de l'influence du secrétaire d'État, on peut se demander si l'infusion de cette idée au sein de l'appareil de sécurité nationale n'avait pas, par un effet pervers, parasité les agences de renseignement. La minimisation de la menace coréenne par l'autorité politique, combinée à la marginalisation de l'appareil de renseignement, n'aurait-elle pas induit ce dernier à négliger la Corée ? Le parallèle avec Pearl Harbor, où une analyse erronée des intentions japonaises n'avait pas permis de discerner les présages de l'attaque, mérite en tout cas d'être esquissé⁵.

1. Après le 25 juin, Truman assista à 61 des 71 réunions du NSC. Voir Doris M. CONDIT, *History of the Office of the Secretary of Defense : The Test of War, 1950-1953*, vol. 2, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1988, p. 30.

2. DONOVAN, *Tumultuous Years*, op. cit., p. 192-193. Après le déclenchement de la guerre, Truman demanda à Averell Harriman, l'ancien ambassadeur des États-Unis à Moscou, de venir le conseiller à la Maison-Blanche. Voir David MCCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 789.

3. ACHESON, op. cit., p. 405.

4. Robert DALLEK, *The Lost Peace : Leadership in a Time of Horror and Hope, 1945-1953*, New York, HarperCollins, 2010, p. 303-304.

5. Dans son étude de référence sur l'attaque du 7 décembre 1941, Roberta Wohlstetter démontre que les autorités américaines considéraient une attaque japonaise contre leurs intérêts dans le Pacifique comme hautement improbable. Cette erreur d'analyse n'a pas permis d'inter-

Indépendamment de la responsabilité présidentielle, le NSC et ses secrétaires exécutifs successifs, le contre-amiral Sidney Souers puis James Lay¹, faillirent également dans leur rôle de coordinateur. La subordination de la CIA, puis de l'USCIB, au NSC émanait d'une volonté d'intégrer le renseignement au processus d'élaboration de la politique étrangère et militaire. Malgré cet objectif des architectes du *National Security Act*, les agences de renseignement étaient restées à l'écart, comme l'avait démontré le rôle central joué par le Département d'État au début de la crise coréenne. De plus, le NSC n'était pas parvenu à agréger les différentes formes de renseignement relevant pourtant de sa responsabilité. La disparité existant entre le degré de priorité accordé à la Corée par la CIA et l'USCIB en était une illustration. On peut y voir une manifestation précoce de la fragmentation de l'appareil de renseignement. Cet échec doit toutefois être partagé avec le contre-amiral Hillenkoetter qui confirma son incapacité à prendre la mesure de la dimension interministérielle de son mandat de DCI. Comme l'a résumé Melvyn Leffler, « la gravité de la situation nécessitait un processus de prise de décisions plus efficace² ».

Un changement majeur à la tête de l'appareil de renseignement

Hilly et Beetle

Les critiques qui se focalisèrent sur la CIA après la surprise du 25 juin 1950 offrirent à Truman une incitation supplémentaire à se séparer du contre-amiral Hillenkoetter. Ce dernier sut également se montrer habile en saisissant l'opportunité du déclenchement de la guerre Corée pour mettre un terme à son expérience de directeur du renseignement central. Dans les derniers jours de juin, il sollicita directement Truman pour être réaffecté au service actif dans la Marine. Il prit le commandement des croiseurs de la 7^e flotte dans le Pacifique. Comme l'a souligné Ludwell Montague, cette demande de Hillenkoetter, formulée à l'aube du conflit, était « une façon honorable de sortir d'une situation impossible³ ».

Pour remplacer un DCI qui s'était illustré par son manque d'autorité et sa passivité, le président Truman avait choisi, dès le mois de mai, une personnalité aux antipodes, le général Walter Bedell Smith⁴. Surnommé « Beetle », le général Smith s'était forgé une solide réputation au fil d'une carrière militaire exemplaire⁵. Après avoir combattu en France durant la première guerre mon-

prêter, de corrélérer les différents signaux annonciateurs de l'attaque. Pour Wohlstetter, l'exemple de Pearl Harbor met en évidence une « tendance très humaine » consistant à « prêter attention aux signaux qui correspondent aux attentes concernant le comportement d'un ennemi ». Voir Roberta WOHLSTETTER, *Pearl Harbor : Warning and Decision*, Stanford, Stanford University Press, 2006 (1962), p. 392.

1. James Lay succéda à Souers au poste de secrétaire exécutif du NSC en janvier 1950.

2. LEFFLER, *op. cit.*, p. 363.

3. Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 55-56.

4. *Ibid.*, p. 55.

5. Selon Stephen Ambrose, la réputation de Smith à Washington était « presque aussi élevée

diale, le capitaine Smith fut admis à l'École d'infanterie où il côtoya Omar Bradley et « la figure la plus influente de sa vie », George Marshall¹. Lorsqu'il devint chef d'état-major de l'Armée de terre en 1939, le général Marshall nomma Smith, sur les recommandations de Bradley, parmi les officiers de son secrétariat. Par son degré d'implication et son efficacité, Smith s'imposa comme un élément indispensable de l'état-major. Il devint secrétaire du nouveau JCS et du Comité mixte des chefs d'état-major (*Combined Chiefs of Staff*) en 1942. Lorsqu'il fut choisi pour assumer le commandement des forces américaines sur le théâtre européen, le général Eisenhower obtint de Marshall de pouvoir faire de Smith son chef d'état-major². Beetle resta aux côtés d'Eisenhower durant toute la guerre, au point d'avoir été parfois considéré, à tort, comme le véritable commandant des forces alliées en Europe³. Malgré un tempérament acariâtre, Smith s'attira l'estime des principaux responsables britanniques, à commencer par Churchill qui le surnommait le « bouledogue américain⁴ ». Au terme du conflit, Marshall fit part à son protégé de son « admiration » pour le travail accompli. Pour Eisenhower, « personne d'autre en Europe n'avait plus contribué à la victoire alliée » que Smith⁵.

Ensuite, Bedell Smith fut choisi pour une mission inattendue, celle d'ambassadeur des États-Unis à Moscou. Confronté à Potsdam aux difficultés de s'entendre avec Staline, Truman souhaitait disposer d'un négociateur tenace et expérimenté pour tenir tête aux dirigeants soviétiques. Sur les conseils de James Byrnes, il nomma Smith le 14 février 1946⁶. Envoyé à Moscou dans l'espoir de trouver les modalités d'une coexistence pacifique avec le Kremlin, Smith put observer de près le fonctionnement de l'appareil d'État soviétique. En 1950, il publia ses impressions sur les relations soviéto-américaines dans un ouvrage consacré à ses trois années passées à la tête de l'ambassade des États-Unis. Il y livrait une analyse proche de celle exposée par Kennan dans le Long Télégramme, doublée de commentaires issus de ses quatre rencontres avec Staline. S'il ne doutait pas de la victoire dans cette lutte idéologique, il prédisait un « conflit d'une durée indéfinie ». Selon Smith, le risque d'une guerre ouverte entre Washington et Moscou était faible. En revanche, il envisageait une multiplication de provocations et d'incidents destinés à « exaspérer » le gouvernement américain et identifier ses « points faibles ». Pour y faire face, il recommandait d'user de « fermeté et de patience dans des proportions qui n'ont jamais été employées⁷ ».

Après avoir refusé à plusieurs reprises, Truman accepta la démission de Smith de son poste d'ambassadeur le 25 mars 1949. Beetle souffrait en effet de

que celle d'Eisenhower ». Voir Stephen E. AMBROSE, *Ike's Spies : Eisenhower and the Espionage Establishment*, New York, Anchor Books, 2012 (1981), p. 171.

1. D.K.R. CROSSWELL, *Beetle : The Life of General Walter Bedell Smith*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2010, p. 165.

2. *Ibid.*, p. 200-261.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 6.

4. Cité in CROSSWELL, *op. cit.*, p. 310.

5. Marshall et Eisenhower cités in *ibid.*, p. 9-10.

6. *Ibid.*, p. 17-18.

7. Walter Bedell SMITH, *My Three Years in Moscow*, Philadelphie, J. B. Lippincott Company, 1950, p. 334-335.

problèmes de santé récurrents liés à un ulcère à l'estomac. Hospitalisé à plusieurs reprises au premier trimestre de l'année 1949, le Pentagone lui confia au printemps le commandement de la 1^{re} armée, dont le quartier général était situé à Governor's Island, dans l'État de New York. C'est de cette « sinécure » qu'il fut rappelé par Truman pour devenir DCI. Plus précisément de l'hôpital Walter Reed où il avait été admis en mars 1950 pour subir une gastrectomie¹. Smith déclina la proposition présidentielle plusieurs fois, invoquant son état de santé. Mais avec le déclenchement des hostilités en Corée, il se trouva, selon ses propres termes, « contraint d'accepter » la sollicitation présidentielle². La nomination du général au poste de DCI fut annoncée par la Maison-Blanche le 18 août 1950³.

Confirmation et préparation

La désignation du général Smith pour prendre la tête de la CIA suscita l'unanimité au sein des élites du pays. Il se trouva assailli de lettres de félicitations émanant de responsables gouvernementaux, diplomates, militaires, parlementaires, hommes d'affaires ou encore de journalistes. Le général Eisenhower se réjouit de cette nouvelle, soulignant à quel point l'Agence avait besoin d'une « main ferme doublée d'imagination et de *leadership* ». L'assistant secrétaire d'État, John D. Hickerson, fit un constat similaire. Néanmoins, il accompagna ses encouragements de « condoléances », en référence à la difficulté de la tâche qui attendait le nouveau DCI⁴. Les réponses de Beetle trahirent son sens du devoir mais également une certaine réticence teintée de lucidité. Il jugea les condoléances formulées par Hickerson « de circonstance ». « Je m'attends au pire et je suis sûr que je ne serai pas déçu », précisa-t-il. À Eisenhower, Smith confia avoir voulu « éviter le renseignement » mais n'avoir pu décliner la proposition présidentielle « une troisième fois »⁵.

En tant que premier DCI à avoir été nommé depuis la promulgation du *National Security Act*, le général Smith dut s'acquitter d'une audition devant les sénateurs, préalable à un vote de confirmation. Le 24 août, il se présenta devant la Commission des Forces armées du Sénat où il reçut un accueil chaleureux. D'emblée, Smith tenta de tempérer l'enthousiasme et les attentes des parlementaires. Selon lui, seules deux personnes avaient un profil en adéqua-

1. CROSSWELL, *op. cit.*, p. 22-30.

2. Lettre du général Smith à George Allen datée du 7 septembre 1950. Central Intelligence Agency, collection *Crafting an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-21a.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 55-56.

4. Lettre du général Eisenhower au général Smith datée du 21 août 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-21d.pdf. Lettre de John Hickerson au général Smith datée du 19 août 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-19a.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

5. Lettre du général Smith à John Hickerson datée du 23 août 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-19a.pdf. Lettre du général Smith au général Eisenhower datée du 7 septembre 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-21d.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

tion avec « la conception populaire » de ce que doit être un DCI : « l'une s'appelle Dieu, l'autre Staline ». Et de préciser, « je ne suis pas sûr que Dieu puisse donner satisfaction car j'ignore s'il est suffisamment proche d'oncle Joe¹ ».

Parmi les deux seules véritables interrogations soumises au général, l'une concernait son état de santé. Sur ce point, Bedell Smith se montra rassurant, déclarant se sentir « en meilleur forme que pendant la guerre ». Enfin, le sénateur démocrate du Tennessee, Estes Kefauver, aborda de façon allusive le sujet des opérations clandestines et de leur développement en Asie. Il évoqua la nécessité de « créer de la confusion et de la diversité d'opinion derrière les lignes ennemies » et demanda au futur DCI si ce type de mission relevait de ses compétences. Hésitant, Smith renvoya d'abord son interlocuteur vers le contre-amiral Hillenkoetter. Il ajouta toutefois considérer que, « d'une manière générale », ces activités figuraient parmi les prérogatives de la CIA. Lorsque Kefauver précisa sa question en invoquant « le travail effectué par le général Donovan durant la dernière guerre », Smith répondit par l'affirmative. Il cita l'existence d'une unité de ce type au sein de la CIA, sans donner plus de précision. Au terme d'une audition qui s'apparentait plus à une formalité qu'à un « interrogatoire », selon la formule du sénateur démocrate du Maryland Millard E. Tydings, Beetle fut assuré de sa probable confirmation². La nomination du général Smith fut unanimement approuvée par la Commission des Forces armées, puis par le Sénat, le 28 août. La date d'entrée en fonction du nouveau DCI fut repoussée à deux reprises, d'abord à la fin du mois de septembre, puis au début du suivant. L'objectif était de laisser suffisamment de temps à Beetle pour se rétablir physiquement et se préparer à sa nouvelle mission³.

Inversion du rapport de force entre la CIA et les départements

Un environnement favorable pour le nouveau DCI

En prenant ses fonctions de DCI le 7 octobre 1950, deux jours seulement après son cinquante-cinquième anniversaire, le général Smith se trouvait dans une situation singulièrement différente de celle de son prédécesseur. Alors que le contre-amiral Hillenkoetter faisait figure d'anonyme dans la bureaucratie washingtonienne au printemps 1947, Smith jouissait à l'automne 1950 d'un prestige substantiel. La réputation acquise pendant la guerre, son association avec Marshall et Eisenhower ainsi que son rôle d'interlocuteur privilégié de Staline pendant trois ans faisaient de lui un personnage de premier ordre, sans commune mesure avec Souers ni même Vandenberg. D'autre part, Smith conserva ses trois étoiles de *Lieutenant General*. Il figurait même en bonne position pour être promu au grade supérieur, ce qui le plaçait, d'un point de

1. Compte-rendu de l'audition du général Smith devant la Commission des Forces armées du Sénat le 24 août 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-08-24k.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

2. *Ibid.*

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 56.

vue hiérarchique, nettement au-dessus de ses futurs interlocuteurs militaires au sein de l'IAC¹.

Les relations tissées par Bedell Smith durant sa carrière militaire facilitèrent son intégration à une fonction clé de l'appareil de sécurité nationale. Le poste de président du Comité des chefs d'état-major était alors occupé par le général Bradley qu'il connaissait bien. En temps de guerre, la proximité entre le plus haut gradé des forces armées et le nouveau patron du renseignement apparaissait comme un atout non négligeable pour ce dernier. Par ailleurs, Truman venait de « démissionner » le controversé Louis Johnson. Comme pour Hillenkoetter, le déclenchement de la guerre de Corée avait aidé le président à surmonter ses réticences à se séparer de collaborateurs. Dans ce cas précis, le secrétaire à la Défense n'avait pas ménagé ses efforts pour aider la Maison-Blanche. L'ambition personnelle de Johnson l'avait notamment poussé à prendre parti contre l'administration². Pour le président, un tel comportement était inacceptable. Le départ de Johnson et son remplacement par le général Marshall furent annoncés le 12 septembre 1950³. Évidemment, l'arrivée du mentor de Smith au Pentagone et son engagement pour une rationalisation de l'appareil de renseignement au sortir de la guerre apparaissaient comme des gages d'une collaboration constructive entre la CIA et le Département de la Défense.

Enfin, le général Smith prit la précaution de ne pas arriver seul à la CIA. N'ayant pas d'expérience particulière dans le domaine du renseignement, il chercha à s'entourer d'un adjoint susceptible de l'aider. Il se tourna vers Sidney Souers, qui lui suggéra de faire appel à William Jackson. Pour Souers, Jackson était le membre le plus intéressant du groupe de travail dirigé par Allen Dulles, qui avait mené une étude circonstanciée sur la CIA en 1948⁴. Jackson était partisan d'une approche « coopérative » entre les différents acteurs du renseignement, conforme à celle de Souers. De part son association à l'OSS, Dulles était perçu comme plus autoritaire. De plus, il était essentiellement reconnu pour ses compétences dans le domaine de l'action clandestine. Au terme d'une rencontre tenue à New York, Smith proposa à Jackson le poste de DDCI (*Deputy Director of Central Intelligence*). Surpris, Jackson fit part de sa réticence à quitter une fonction très rémunératrice pour s'exposer aux remontrances d'un « soldat tyrannique ». Le général en appela alors à son patriotisme, soulevant la perspective d'un nouveau conflit mondial. Il précisa également qu'il se concentrerait sur les relations extérieures de l'Agence, avec le président, le NSC et l'IAC. Le DDCI aurait le champ libre pour réorganiser la CIA conformément aux recommandations de NSC 50. Après avoir obtenu la ga-

1. *Ibid.*, p. 63. En accédant au poste de DCI, le contre-amiral Hillenkoetter avait un grade inférieur à la plupart des représentants militaires à l'IAC, ce qui ne l'a pas aidé dans ses relations avec les responsables départementaux. Voir JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, *op. cit.*, p. 45.

2. CONDIT, *op. cit.*, p. 33.

3. Sur le départ de Johnson et l'entrée en fonction de Marshall, voir DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 266-267, McCULLOUGH, *op. cit.*, p. 798 et CONDIT, *op. cit.*, p. 33-35.

4. Sur l'étude dirigée par Allen Dulles, voir chapitre V.

rantie qu'il aurait les mains libres et qu'il serait épargné par les admonestations du DCI, Jackson accepta de devenir numéro deux de la CIA¹.

Une approche novatrice vis-à-vis des départements faite de fermeté...

Dès sa première journée en tant que DCI, le général Smith s'intéressa à la question du contrôle des opérations clandestines. Quelques jours plus tôt, Jackson avait abordé le sujet avec le directeur de l'OPC, Frank Wisner. Malgré l'accord d'août 1948 subordonnant son unité aux départements d'État et de la Défense², Wisner indiqua qu'il était prêt à accepter l'autorité du DCI. Une révision de la directive NSC 10/2 n'étant pas jugée nécessaire, Bedell Smith mandata Wisner pour informer Foggy Bottom et le Pentagone que l'arrangement d'août 1948 était caduc³. Le chef de l'OPC s'exécuta le 11 octobre devant les représentants des deux départements et du JCS. Il leur indiqua que Smith souhaitait faire de l'OPC un organe à part entière de la CIA, opérant sous l'autorité directe du DCI. Ces déclarations reçurent un accueil positif de la part des représentants des deux départements et du JCS qui approuvèrent la position du DCI⁴. Comme l'a observé un acteur de la période, l'estime d'Acheson et de Marshall pour Smith, combinée au départ de George Kennan du Département d'État, facilitèrent cette rationalisation de la gestion des opérations clandestines menées par la CIA⁵.

Parallèlement, le DCI put affirmer son autorité vis-à-vis des directeurs du renseignement départementaux. La première rencontre entre le général Smith et les membres de l'IAC fut précipitée par une requête présidentielle. Le 10 octobre en fin de journée, Truman informa Beetle qu'il avait besoin de plusieurs synthèses pour son départ pour le Pacifique et l'atoll de Wake, moins de vingt-quatre heures plus tard. Pour préparer son entrevue avec le général MacArthur, le président voulait l'analyse de l'appareil de renseignement sur différents aspects de la situation en Asie, dont la perspective d'interventions directes de la Chine communiste et de Moscou en Corée. Au terme de sa deuxième journée complète à la tête de la CIA, Smith téléphona personnellement aux membres de l'IAC pour les convoquer à une réunion à 19 heures. L'un d'eux rechigna à quitter son domicile en plein dîner. D'après un témoin, Beetle l'a alors « remis à sa place à la façon d'un sergent instructeur s'adressant à une recrue indolente⁶ ».

1. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 56-57, 62.

2. Selon la directive NSC 10/2 du 18 juin 1948, l'OPC était une composante de la CIA mais disposait d'une large autonomie. Le 6 août 1948, il avait été convenu que malgré son rattachement administratif à la CIA, l'OPC serait contrôlé conjointement par le Département d'État et le Département de la Défense. Voir chapitre IV.

3. Agenda de William Jackson pour le 7 octobre 1950. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-10-07.pdf. Consulté le 8 mai 2017. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 78-79.

4. Mémoire de Frank Wisner au général Smith daté du 12 octobre 1950. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, *op. cit.*, p. 347.

5. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 79.

6. *Ibid.*, p. 65.

Lors de cette première réunion improvisée de l'IAC en présence du nouveau DCI, Smith ordonna la création de comités *ad hoc* pour produire chacune des synthèses. Le général confia la coordination de ces travaux à l'un des cadres de la CIA, Ludwell Montague. Unique représentant de la CIA à participer à cette entreprise, Montague remit les documents à Smith le lendemain matin¹. Cet épisode démontra la capacité du général Smith à imposer son autorité sans pour autant s'aliéner les départements. L'association de ces derniers à cette entreprise témoignait de l'habileté du général Smith à l'aube de sa relation avec l'IAC. Car si les départements avaient bâti les synthèses, le DCI avait eu le dernier mot. C'est en effet la CIA — et non les agences départementales — qui avait réceptionné, édité puis transmis les documents à Truman.

Ces synthèses devaient toutefois révéler de sévères lacunes. Concernant les intentions de la Chine communiste en Corée et la perspective d'une intervention « à grande échelle », l'analyse transmise à Truman le 12 octobre faisait état de l'absence « d'indices probants ». Après avoir évoqué les facteurs plaidant pour et contre l'entrée de Pékin dans le conflit coréen, la CIA concluait prudemment que cette hypothèse n'était pas à exclure. Néanmoins, « l'examen de tous les facteurs connus » suggérait que « sauf décision soviétique de déclencher un conflit mondial », une telle initiative était « improbable en 1950 ». Durant cette période, l'implication chinoise serait « probablement limitée à la poursuite d'une assistance clandestine aux Nord-Coréens² ». Cette évaluation fut infirmée quelques jours tard. Les premières attaques menées par des « volontaires chinois », selon l'expression de Kim Il-sung, surprisèrent les forces armées sud-coréennes et américaines dès le 1^{er} novembre³. On peut d'ailleurs s'étonner que la décision d'autoriser MacArthur à franchir le 38^e parallèle n'ait pas été identifiée par les services de renseignement américains comme un facteur susceptible de provoquer une réaction chinoise⁴. De plus, des éléments transmis par l'attaché militaire de Hong Kong avaient été délibérément ignorés par l'Agence⁵.

1. *Ibid.*, p. 65-66.

2. Mémoire du général Smith au président Truman daté du 12 octobre 1950. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, *op. cit.*, p. 349-372. Le document inclut les sept synthèses demandées par la Maison-Blanche.

3. CADEAU, *op. cit.*, p. 179-181.

4. La décision d'autoriser MacArthur à franchir le 38^e parallèle fut adoptée par le NSC le 11 septembre, confirmée par Truman à la fin du mois, puis avalisée, début octobre, par la Commission de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies. Voir LEFFLER, *op. cit.*, p. 377-378 et CADEAU, *op. cit.*, p. 165-166.

5. Le résumé quotidien de la CIA du 20 octobre indiquait que, selon un rapport transmis par l'attaché militaire américain en poste à Hong Kong, « le régime de Pékin a décidé de mener une action militaire en Corée du Nord ». Il était par ailleurs précisé que « 400 000 soldats chinois » avaient été déployés à proximité de la frontière entre la Chine et la Corée du Nord. Ces informations étaient ponctuées d'un « commentaire de la CIA » qui minimisait leur importance : « Depuis un certain temps, les communistes chinois disposent des moyens pour une intervention militaire directe dans le conflit coréen. Cependant, la CIA considère que le moment optimal pour une action de ce type est passé. À ce stade, on estime que l'URSS et la Chine ne sont pas prêtes à assumer le risque accru du déclenchement d'une troisième guerre mondiale qui résulterait d'une intervention directe de la Chine communiste en Corée ». Voir le résumé quotidien de la CIA daté

... et d'esprit collaboratif

La première réunion formelle entre le nouveau DCI et les directeurs départementaux du renseignement se tint le 20 octobre. Le général Smith put alors présenter les grandes lignes de l'action qu'il entendait mener à la tête de l'Agence. Il affirma d'emblée vouloir appliquer NSC 50, la synthèse des recommandations du rapport Dulles rédigée par le général McNarney en juillet 1949. Il expliqua que ce document lui servirait de feuille de route. Il insista ensuite sur la confusion institutionnelle entourant le contrôle des opérations clandestines menées par l'OPC. À ce sujet, Smith déclara qu'en dépit d'une certaine ambiguïté, la directive NSC 10/2 plaçait les activités de l'OPC sous l'autorité et la responsabilité du DCI. Il rappela que les conseils du Département d'État et du Département de la Défense demeuraient un facteur essentiel du succès de l'OPC. Pour autant, il affirma que l'unité de Frank Wisner opèrerait désormais sous l'autorité et le contrôle du DCI. Les responsables départementaux accueillirent cette annonce sans sourciller¹.

Après avoir affirmé son autorité dans le domaine de l'action clandestine, le général Smith aborda le sujet de l'analyse. Dans ce domaine, il adopta une approche différente en exhortant les membres de l'IAC à faire preuve d'esprit coopératif. Il livra son interprétation du *National Security Act* à propos de la production des synthèses stratégiques. Le DCI présenta ce processus comme un effort collaboratif dirigé par la CIA, mais au sein duquel les agences départementales avaient une responsabilité. Il nota ainsi que la loi donnait à l'Agence le droit de produire le renseignement national. Mais il précisa que, dans la pratique, ces synthèses ne pouvaient être rédigées sans le concours des experts des diverses agences départementales. En outre, le général Smith annonça la création d'un *Office of National Estimates* (ONE) au sein de la CIA pour produire les synthèses stratégiques. Révélant la priorité qu'il accordait au volet analytique des activités de l'Agence, il précisa que cette unité était appelée à devenir le « cœur » de la CIA².

Sur la forme, les efforts du DCI pour pacifier l'IAC en associant ses membres à la production des synthèses stratégiques étaient novateurs. Sur le fond, l'autorité du DCI et de la CIA sur ce processus n'était absolument pas remise en cause. D'après la méthodologie présentée par Smith et adoptée par l'IAC lors de la réunion du 20 octobre, la version initiale de chaque synthèse devait être produite par l'ONE avant d'être transmise aux agences départementales. La CIA aurait la possibilité de tenir compte ou non des observations de ces dernières pour amender le texte qui serait ensuite soumis à l'IAC. L'expression de désaccords au sein du forum entraînerait l'inscription d'éventuels avis divergents dans le document final sans pour autant remettre en cause sa publication. Le général ajouta que cette procédure ne pourrait être respectée en cas

du 20 octobre 1950. CIA, *Korean War*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/44/1950-10-22.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

1. Minutes d'une réunion de l'IAC du 20 octobre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 29.

2. *Ibid.*

de situation de crise¹. Les responsables départementaux furent surpris par les marques de déférence du DCI. Au lieu d'être malmenés par celui qui avait été surnommé l'« ogre du SHAEF » pour son rôle au sein du *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force* pendant la guerre, ils avaient été traités d'égal à égal. Malgré ces égards, le déroulement de la réunion était révélateur de l'empire de Smith sur ce forum, comme l'a souligné Montague : « Dans leur enthousiasme, les membres de l'IAC n'avaient peut-être pas réalisé que le général Smith avait monopolisé la parole². »

Cette impression d'apaisement fut confirmée par l'attitude des principaux responsables départementaux à l'égard de l'Agence. Park Armstrong suggéra ainsi à Dean Acheson de simplifier la procédure d'examen du budget de la CIA par le NSC. Pour l'assistant du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement, il n'était plus nécessaire, « au vu du récent changement de *leadership* à la CIA », de procéder à un examen circonstancié de son budget. En revanche, il était souhaitable d'adresser un signal de « confiance » du NSC et des départements d'État et de la Défense à « son nouveau directeur³ ».

De son côté, le secrétaire à la Défense, George Marshall, assura son ancien protégé du soutien du Pentagone. Marshall considérait que les agences de renseignement militaires n'étaient pas en mesure de répondre efficacement aux besoins gouvernementaux concernant l'Union soviétique. En revanche, il estimait que la CIA offrait d'importantes perspectives d'amélioration, grâce au potentiel de ses opérations « en URSS et dans les satellites ». En conséquence, le Département de la Défense était prêt à faire « du soutien aux opérations de la CIA » une « priorité⁴ ». L'appui offert par Marshall n'était pas surprenant au vu de sa relation avec Smith et de son engagement en faveur de la rationalisation des activités de renseignement au sortir de la guerre. Ces propos n'étaient pourtant pas anodins. Ils équivalaient à une reconnaissance de la légitimité du DCI en tant que directeur de l'appareil de renseignement, ce qui était inédit de la part d'un secrétaire à la Défense. Smith les accueillit d'ailleurs favorablement mais insista sur la nécessité d'une meilleure collaboration entre la CIA et le JCS⁵.

Il semble difficile de ne pas voir dans cette évolution des rapports entre le DCI et les départements l'expression de l'habileté bureaucratique du général Smith. Le rôle central qu'il avait joué au sein du commandement allié à Londres se révéla particulièrement utile pour s'adapter à l'appareil de renseignement. En tant que chef d'état-major d'Eisenhower, il avait été la cheville ouvrière de la coopération entre Britanniques et Américains. Sans à-coups, il était parvenu à insuffler un esprit d'équipe qui lui avait valu l'estime des plus

1. *Ibid.*

2. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 68-69.

3. Mémoire de Park Armstrong au secrétaire d'État Acheson daté du 23 octobre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 30.

4. Mémoire de Park Armstrong au secrétaire à la Défense Marshall au général Smith daté du 27 novembre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 32.

5. Mémoire de Park Armstrong au secrétaire à la Défense Marshall daté du 26 décembre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 36.

hauts responsables alliés¹. Bedell Smith s'inspira de cette expérience dans ses missions de DCI. Il adopta une attitude conciliatrice vis-à-vis de l'IAC. Il ne chercha pas à clarifier la situation d'un point de vue institutionnel en faisant édicter de nouvelles directives. Une telle initiative aurait généré d'interminables discussions et exacerbé les tensions. Il accepta l'environnement tel qu'il était, en se basant sur une feuille de route à la fois souple et consensuelle : NSC 50. Parallèlement, il s'appuya sur la réputation qu'il s'était forgé durant la guerre pour imposer son autorité de manière informelle. De cette façon, il évita de se mettre à dos les responsables départementaux comme l'avait fait le général Vandenberg en 1946. Sans minimiser l'impact du prestige de Smith ni de son savoir-faire, il faut cependant souligner que la situation en Corée ne l'avait pas desservi. Les défaillances de l'appareil de renseignement révélées par le déclenchement de l'offensive nord-coréenne puis par l'intervention chinoise avaient assurément incité ses principaux acteurs à faire preuve d'humilité. Dans un tel contexte, il aurait été malvenu — même pour les membres de l'IAC — de se distinguer par une posture d'obstruction.

1. En octobre 1942, Eisenhower avait écrit à Marshall : « Smith semble mieux comprendre les Britanniques et se révèle plus efficace que n'importe quel autre de mes subordonnés pour générer un travail d'équipe harmonieux entre les différents éléments de l'état-major. » Cité in CROSSWELL, *op. cit.*, p. 311.

L'épreuve de la guerre

En prenant mes fonctions actuelles, j'ai découvert que plusieurs départements ministériels disposaient de leurs propres « réseaux d'espions » à l'étranger. Certains ont été délibérément transférés à la CIA, conformément à l'esprit de la loi. D'autres continuent d'exister et nos chemins se croisent de temps à autre, avec des conséquences parfois comiques et occasionnellement tragiques.

Général Walter Bedell SMITH, juillet 1951¹.

Le déclenchement de la guerre de Corée a favorisé une évolution de la politique — et des pratiques — de l'administration Truman dans le domaine de la sécurité nationale. S'agissant du renseignement, cela s'est traduit par l'arrivée du général Smith au poste de DCI. Malgré son impact sur les relations entre les acteurs bureaucratiques, ce changement de *leadership* n'a pas permis de prévenir le revers de novembre 1950. En effet, l'intervention de près de 300 000 volontaires chinois dans la péninsule coréenne a contré l'offensive lancée par le général MacArthur le 24 novembre et marqué un tournant dans le conflit². À Washington, Truman reconnut la gravité de la situation en déclarant le 15 décembre un état d'« urgence nationale ». « Nos foyers, notre nation, toutes les choses en lesquelles nous croyons sont en grand danger », annonça-t-il solennellement dans une allocution télévisée³. La perspective d'une « guerre totalement nouvelle⁴ » changea la donne dans la capitale américaine, y compris au sein de l'appareil de renseignement.

1. Lettre du général Smith au secrétaire à la Défense Marshall datée du 2 juillet 1951. Foreign Relations of the United States, collection 1950-1955, *The Intelligence Community* (désormais FRUS, 1950-1955, IC), document 77.

2. Après avoir franchi le 38^e parallèle, le général MacArthur lança, le 24 novembre 1950, ce qu'il avait conçu comme l'ultime offensive du conflit, à l'extrême nord de la péninsule coréenne. Le lendemain, environ 300 000 soldats chinois entrèrent en action, prenant à revers les troupes de MacArthur le long du fleuve Yalu. Le 28 novembre, il ordonna la retraite de la 8^e armée. Voir Ivan CADEAU, *La guerre de Corée. 1950-1953*, Paris, Perrin, 2013, p. 188-190.

3. Cité in Robert J. DONOVAN, *Tumultuous Years : The Presidency of Harry S Truman, 1949-1953*, New York, Norton, 1982, p. 319.

4. Le général MacArthur employa cette expression dans un message adressé au président du Comité des chefs d'état-major, le général Bradley, le 28 novembre 1950. Voir *ibid.*, p. 305.

Une plus grande cohésion

Réforme des activités analytiques

Dès sa première journée en tant que DCI, le général Smith s'intéressa à la réforme des activités analytiques de la CIA mandatée par NSC 50. Dans ce domaine, les principaux cadres de l'Agence estimaient qu'une « simple réorganisation au sein de la CIA » ne suffirait pas. Il faudrait l'accompagner de « mesures complémentaires » permettant de garantir « un soutien approprié » et « une attitude coopérative » de la part des agences départementales¹. Assurément, cette mise en garde eut une influence sur la posture conciliatrice adoptée par Smith lors de sa première réunion formelle avec les représentants des agences départementales. C'est d'ailleurs à cette occasion que le DCI annonça la création de l'*Office of National Estimates* (ONE) et de l'*Office of Research and Reports* (ORR). Le premier avait pour mission la production des synthèses stratégiques (*National Intelligence Estimates*) à partir de données fournies par l'ensemble des acteurs gouvernementaux du renseignement. Il avait donc vocation à devenir, selon Smith, le « cœur » de la CIA. Le second avait la responsabilité de produire des rapports « d'intérêt commun », y compris ceux commandités ponctuellement par le NSC. Faisant écho aux conclusions du rapport Dulles, le DCI adjoint, William Jackson, souligna que le rassemblement de ces différentes activités au sein d'une même unité avait créé une certaine confusion, ce qui avait nui à la qualité des analyses de la CIA².

L'ONE fut formellement créé le 13 novembre 1950. La mise en œuvre de cette nouvelle structure favorisa une innovation marquante. Lors de sa réunion avec l'IAC le 20 octobre, le DCI s'inspira d'une suggestion de l'ancien directeur de l'OSS, William Donovan. Il indiqua que l'ONE disposerait d'un « panel » de cinq ou six personnes « remarquables³ ».

Pour diriger l'ONE et ce comité d'évaluation, qui devint le *Board of National Estimates*, le général Smith nomma William Langer⁴. Ce professeur d'histoire à Harvard avait dirigé la section analytique (R&A) de l'OSS pendant la guerre, puis accompagné le transfert de cette unité au Département d'État. Pour siéger dans ce comité d'évaluation, Smith sélectionna trois autres historiens, dont Sherman Kent et Ludwell Montague. Professeur d'histoire à Yale, Kent avait été l'adjoint de Langer à l'OSS. Après la guerre, il avait enseigné au *National War College* et publié un ouvrage théorique de référence sur le renseignement⁵. Kent succéda à Langer à la tête de l'ONE en janvier 1952. Montague avait été professeur d'histoire au *Virginia Military Institute* avant d'intégrer la division du renseignement de l'Armée de terre en 1940, puis le CIG et la CIA⁶.

1. Mémorandum de Theodore Babbitt, Ludwell Montague et Forrest Van Slyck au DDCI William Jackson daté du 10 octobre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 27.

2. Minutes d'une réunion de l'IAC du 20 octobre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 29.

3. Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 128-130.

4. Langer prit officiellement le titre d'*Assistant Director for National Estimates*.

5. Sherman KENT, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1949.

6. Smith avait également choisi l'historien de Yale DeForest Van Slyck et le général Clarence

Dans son histoire du mandat du général Smith, Montague présente le *Board of National Estimates* comme « l'idée » ayant fait la « spécificité » et la « supériorité » de l'ONE par rapport à toutes les autres organisations qui avaient jusqu'alors produit des synthèses de renseignement¹. Cette organisation s'inscrivait dans une tradition américaine inaugurée par Donovan pendant la guerre. Avec l'OSS, il avait innové en associant de façon systématique des universitaires aux activités analytiques menées par une agence de renseignement gouvernementale². Le « haut niveau » du comité d'évaluation créé par le général Smith était un atout indéniable pour la CIA et plus largement pour le gouvernement. D'après Langer, la tutelle du *Board of National Estimates* sur la production des synthèses stratégiques promettait de créer une émulation au sein des équipes en charge de leur préparation. Concernant les relations de la CIA avec les départements, il s'inquiéta toutefois de la « capacité des agences de l'IAC à être à la hauteur d'un groupe d'un tel niveau³ ».

La restructuration des activités analytiques de la CIA fut accueillie favorablement par les agences départementales. Dean Acheson demanda aux missions diplomatiques de s'attacher à fournir le maximum de renseignement brut à la CIA pour la production des synthèses stratégiques et leur actualisation⁴. Par ailleurs, le Département d'État s'engagea à faciliter l'accès de la CIA à l'ensemble des informations en sa possession, y compris les câbles diplomatiques, dans le cadre de la production du résumé quotidien à destination du président⁵. Rappelons que quelques semaines avant cet accord, les responsables de la diplomatie américaine s'étaient montrés réticents à partager des informations avec le DCI et le Département de la Défense⁶.

Huebner. Les cinq membres originaux du *Board of National Estimates* furent rejoints à partir de 1951 par d'autres personnalités aux profils similaires, essentiellement des universitaires et des militaires. Voir MONTAGUE, *op. cit.*, p. 129-135.

1. *Ibid.*, p. 130.

2. Concernant cette spécificité de l'OSS, voir chapitre premier. Sur les liens de la CIA avec le milieu universitaire, voir Ralph E. COOK, « The CIA and Academe », *Studies in Intelligence*, vol. 27, 1983.

3. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Staff Conference* ») du 2 janvier 1951. Central Intelligence Agency, collection *Crafting of an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1950-12-26a.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

4. *Airgram* du secrétaire d'État Acheson daté du 15 janvier 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 41.

5. Mémorandum de conversation daté du 5 février 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 48. Mémorandum d'accord entre la CIA et le Département d'État daté du 19 février 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 51.

6. En novembre 1950, le Département d'État tarda à transmettre à la CIA et aux agences militaires le renseignement selon lequel l'ambassadeur d'Inde à Pékin aurait été informé que des bombardements américains en Manchourie provoqueraient une riposte aérienne soviétique. Les diplomates invoquèrent la protection de leur source pour expliquer ce retard qui agaça le chef du renseignement de l'*Air Force*, le général Cabell. Voir la lettre du secrétaire d'État Acheson au secrétaire à la Défense Marshall daté du 16 novembre 1950. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 491 ; mémorandum de Fisher Howe à Park Armstrong daté du 17 novembre 1950. DNSA, NSA, document 493.

Les efforts du général Smith pour développer la cohésion de l'appareil de renseignement ne furent pas suffisants pour résoudre tous les problèmes. Ludwell Montague éprouva des difficultés à imposer à l'IAC le format des synthèses stratégiques¹. En outre, les initiatives du DCI pour favoriser la contribution des départements aux activités analytiques eurent des effets indésirables. Même modeste, cette forme de décentralisation accentua la dépendance de la CIA vis-à-vis des agences départementales. Langer considérait d'ailleurs que ce mode de fonctionnement était préjudiciable à la qualité des travaux de l'ONE et tenta, en vain, de renforcer son autonomie². Smith reconnut cette vulnérabilité dans un rapport d'étape adressé au NSC en avril 1952. Selon lui, la CIA s'apparentait à une « usine d'assemblage de renseignement produit par des organisations participantes du gouvernement ». De fait, sa production était « nécessairement dépendante de la qualité des contributions de ces organisations participantes³ ».

Une relation de confiance entre Smith et Truman

Avant même le déclenchement des hostilités en Corée, la directive NSC 68 avait attiré l'attention du président Truman sur la nécessité d'adapter l'appareil de sécurité nationale à l'évolution de la situation internationale. Le développement des moyens de renseignement figurait dans cette feuille de route adoptée par le NSC en septembre 1950. Elle avait incité la Maison-Blanche à remplacer le contre-amiral Hillenkoetter par le général Walter Bedell Smith, sélectionné personnellement par Truman⁴. Ce changement de *leadership* favorisa un rapprochement entre le DCI et le chef de l'exécutif. Alors que son prédécesseur était resté en marge des grandes réunions d'urgence de la fin du mois de juin 1950, Smith devint rapidement un acteur clé de ces rencontres, à l'instar d'Acheson, Marshall ou Bradley⁵. Le 1^{er} décembre 1950, il accompagna Truman et les principaux responsables civils et militaires de l'administration pour un *briefing* donné aux *leaders* du Congrès. D'après le récit de Truman dans ses mémoires, la prestation de Smith, qui présenta de nombreuses cartes, éclipsa celle du général Bradley et monopolisa l'attention des parlementaires⁶.

Le regain d'intérêt de Truman pour le renseignement se manifesta principalement au travers du *briefing* personnalisé que lui présentait le général Smith chaque semaine⁷. Ce rendez-vous hebdomadaire fut institué à l'initiative de

1. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 140-141.

2. *Ibid.*, p. 142-143.

3. Mémorandum du général Smith au NSC daté du 23 avril 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 107.

4. Voir chapitre IX.

5. La stature du DCI lui permettait d'intervenir en dehors de son domaine de compétence pour aborder des questions militaires. Voir Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 473.

6. Harry S. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 390-391.

7. Les sources disponibles ne font pas état de rencontres régulières entre le président les trois premiers DCI (Souers, Vandenberg, Hillenkoetter). Dans ses mémoires, Truman précise simple-

Sidney Souers dès la prise de fonction de Bedell Smith. En tant qu'ancien DCI, Souers souhaitait permettre à son successeur de contourner le NSC pour bénéficier d'un accès direct au Bureau ovale¹. Le vendredi matin, Smith se rendait à la Maison-Blanche pour rencontrer Truman, généralement en compagnie de Souers, qui était devenu le conseiller spécial du président pour la sécurité nationale. La présentation du DCI était « alerte » et « typique d'un soldat », ce qui n'empêchait pas les échanges de se dérouler dans une atmosphère « très informelle ». Il convient de souligner que le *briefing* du Bureau ovale se tenait le lendemain de celui donné par le DCI à l'ensemble du NSC, la plupart du temps en présence de Truman. Pour Ludwell Montague, les conversations du vendredi matin entre Truman et Smith offraient donc aux deux hommes l'opportunité d'aborder d'autres questions parallèlement à celles touchant spécifiquement au renseignement. Méfiant à l'égard du jugement du JCS, Truman utilisait également sa conversation du vendredi matin avec Smith pour obtenir l'avis du général sur la situation militaire en Corée. Outre ses visites hebdomadaires, Smith jouissait d'un accès illimité à la Maison-Blanche. Lorsqu'il avait un élément important à transmettre au président, il décrochait son téléphone pour obtenir un rendez-vous avant de se rendre, généralement seul, dans le Bureau ovale².

Parallèlement, le DCI entreprit de rénover la version écrite du *briefing* présidentiel que Truman recevait tous les matins. L'objectif était de transformer ce qui s'apparentait à une compilation de télégrammes diplomatiques en un véritable résumé de renseignement. Pour cela, la CIA obtint l'accès à des informations que le Département d'État était réticent à partager³. En plus de la participation des agences départementales, le général Smith souhaitait faire de cette publication un travail collaboratif de l'ensemble des divisions de la CIA⁴. Le premier exemplaire de ce document, intitulé « *Current Intelligence Bulletin* », fut transmis à Truman le 28 février 1951. Le DCI l'avait conçu pour rassembler des informations issues de « toutes les sources » ainsi que des « commentaires d'analystes » de la CIA. S'agissant de ces observations, Smith prenait soin de préciser qu'elles ne correspondaient pas à une « évaluation circonstanciée » d'une situation mais plutôt aux « premières impressions » de l'Agence⁵. Truman se déclara « hautement impressionné » par ce nouveau

ment qu'à partir de 1947, le « directeur de la CIA » était son « premier interlocuteur téléphonique de la journée ». Voir *ibid.*, p. 58.

1. Entretien d'Arthur Darling avec Sidney Souers le 30 juin 1952. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/1952-01-01b.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

2. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 231-233.

3. Mémorandum de conversation daté du 5 février 1951. *Op. cit.* Mémorandum d'accord entre la CIA et le Département d'État daté du 19 février 1951. *Op. cit.*

4. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Staff Conference* ») du 12 février 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-02-12a.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

5. Mémorandum du général Smith au président Truman daté du 28 février 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 53. Le contenu du résumé a été partiellement déclassifié par la CIA en 2010. Voir *Current Intelligence Bulletin* du 28 février 1951. Central Intelligence Agency, collection *Baptism By Fire : CIA Analysis of the Korean War* (désormais CIA, *Korean War*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/44/1951-02-28.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

modèle de *briefing*. « Je crois que vous avez décroché le gros lot avec celui-là », répondit-il à Smith¹.

La promotion du général Smith durant l'été 1951 offrit une illustration supplémentaire de l'estime de Truman pour son DCI et de la proximité entre les deux hommes. À la fin de l'année 1950, le président avait nommé le général Eisenhower au poste de commandant des forces de l'OTAN. Bedell Smith avait été tenté de l'accompagner pour redevenir son chef d'état-major, mais Truman s'y était opposé. Ce dernier jugeait que la fonction de DCI primait sur celle d'adjoint d'Eisenhower à Paris. Ike sélectionna alors son vieil ami, le général Alfred Gruenther, et recommanda sa promotion au grade de général quatre étoiles. Au vu de la primauté qu'il avait accordé au DCI, Truman demanda un avancement similaire pour Smith. Malgré cette intervention, le nom de Smith n'apparut pas sur la liste des généraux à promouvoir. Selon Souers, cette omission n'était pas fortuite. Elle reflétait le mépris des « *West Pointers* », dont faisait partie le général Bradley, envers les officiers qui, comme Smith, n'étaient pas issus de la prestigieuse académie militaire. Cette forme d'ostacisme a probablement contribué à rapprocher le président de son DCI car, comme Smith, Truman n'avait pu intégrer West Point. Il en avait conservé une certaine amertume qui, avec le temps, s'était mue en méfiance envers les élites militaires du pays. En réaction à ce qu'il considérait comme un affront de la hiérarchie militaire, Truman refusa alors de promouvoir quiconque tant que Smith ne figurerait pas sur la liste². L'implication personnelle du président permit au général Smith d'obtenir sa quatrième étoile le 1^{er} août 1951³.

Truman, MacArthur et le SIGINT

Les déboires de Truman avec le général MacArthur lui offrirent également une opportunité de mesurer l'utilité du renseignement. La dégradation de la situation militaire en Corée, consécutive à la contre-offensive chinoise de novembre 1950, mit à l'épreuve les relations entre la Maison-Blanche et le commandement militaire en Extrême-Orient. Ce revers militaire suscita une vive inquiétude à Washington, où il raviva des souvenirs datant de la fin de la guerre dans le Pacifique⁴. Il ébranla également MacArthur qui, grisé par le succès du débarquement d'Inchon en septembre, avait prédit la fin de la guerre pour Noël. Déstabilisé « psychologiquement et militairement⁵ »,

1. Lettre de Truman à Smith datée du 8 mars 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 55.

2. La procédure de promotion des officiers généraux des forces armées américaines fait intervenir le président et le Sénat. Les officiers à promouvoir sont nommés par le chef de l'exécutif sur les recommandations des responsables militaires. Leur promotion doit, dans un second temps, être validée par le Sénat.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 232. D.K.R. CROSSWELL, *Beetle : The Life of General Walter Bedell Smith*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2010, p. 45.

4. Le climat régnant lors des réunions de crise de décembre 1950 rappela à Truman la solennité des discussions avec ses conseillers précédant l'usage de l'arme nucléaire contre le Japon. Voir DONOVAN, *Tumultuous Years*, *op. cit.*, p. 313.

5. Steven L. REARDEN, *Council of War : A History of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1991*, Washington D.C., NDU Press, 2012, p. 113.

le général sortit de sa réserve pour critiquer publiquement la politique de l'administration. Dans une interview, il dénonça les restrictions imposées par la Maison-Blanche et le JCS comme « un handicap monumental, sans précédent dans l'histoire militaire ». En réponse à cette saillie, Truman ordonna aux membres de l'administration de soumettre préalablement toutes les déclarations publiques sur les sujets diplomatiques et militaires à leur département de tutelle¹.

Les difficultés entre Truman et MacArthur ne résultaient pas uniquement des prises de position publiques de ce dernier. En privé, le général et son adjoint en charge du renseignement, le général Charles Willoughby, avaient pris l'habitude d'exprimer leurs désaccords avec la ligne politique fixée à Washington, y compris en présence d'ambassadeurs étrangers. Grâce à l'interception de câbles diplomatiques, les services du chiffre américains purent prendre la mesure du caractère jusqu'au-boutiste des vues de MacArthur. Lors de conversations tenues à Tokyo, ce dernier manifestait son espoir de voir les soviétiques intervenir en Corée. Selon lui, cela offrirait un prétexte à Washington pour écraser définitivement le régime de Mao Zedong². En novembre 1950, le supérieur hiérarchique de MacArthur, le chef d'état-major de l'Armée de terre, lui demanda des explications sur des propos tenus à l'ambassadeur du Brésil à Tokyo. D'après le compte-rendu brésilien intercepté par l'AFSA, MacArthur aurait décrit sa rencontre avec Truman le mois précédent comme une manœuvre politique destinée à renforcer le Parti démocrate en Californie, à l'approche d'échéances électorales. Il aurait ensuite évoqué des divergences avec ses supérieurs sur l'importance de Formose pour les intérêts américains en Asie. Il aurait enfin insisté sur l'impossibilité de trouver un terrain d'entente avec le Kremlin. MacArthur aurait alors jugé préférable d'entrer en guerre « maintenant plutôt que dans deux ou trois ans ». D'après le général Collins, ce message était représentatif du contenu de communications brésiliennes et portugaises qui avaient été interceptées. Le chef d'état-major de l'Armée de terre transmit à MacArthur ses inquiétudes, ainsi que celles du président. Il précisa que ces communications étaient probablement « interceptées et lues par plusieurs nations étrangères, dont la Russie », ce qui constituait « un préjudice irréparable pour la sécurité et le prestige des États-Unis³ ».

Malgré l'avertissement de Collins, les divergences entre Washington et MacArthur sur la stratégie à suivre en Corée persistèrent. La poussée républicaine aux élections de novembre 1950 exacerba les tensions en faisant de la question coréenne un enjeu politique de premier ordre⁴. Enhardis par

1. DONOVAN, *Tumultuous Years*, op. cit., p. 315-316.

2. Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 36.

3. Mémoire du général Collins au général MacArthur daté du 11 novembre 1950. DNSA, NSA, document 489.

4. Lors des élections de mi-mandat de novembre 1950, les républicains gagnèrent 28 sièges à la Chambre des représentants et cinq sièges au Sénat. Les démocrates conservèrent toutefois la majorité dans les deux chambres. Voir Alonzo L. HAMBY, *Man of the People : A Life of Harry S. Truman*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 550-551.

leur succès, les républicains demandaient désormais l'ouverture d'un « second front » en Asie. Ils souhaitaient que l'administration permette aux nationalistes chinois réfugiés à Formose d'intervenir militairement contre les communistes en Chine continentale¹. Cette position, qui était vivement combattue par Truman, s'accordait avec la ligne défendue par MacArthur. Le président en eut la confirmation en mars lorsque son conseiller naval, l'amiral Dennison, lui transmit des retranscriptions de messages de l'ambassadeur d'Espagne à Tokyo résumant ses conversations avec le commandant américain. Ces interceptions trahissaient l'intention de MacArthur d'étendre le conflit en Chine afin de renverser Mao et de restaurer Chiang Kai-shek. De plus, elles démontraient que, lors de discussions avec des diplomates étrangers, le général cinq étoiles laissait planer la possibilité d'employer l'arme atomique pour atteindre son objectif². Le 5 avril 1951, la presse révéla l'existence d'une lettre de MacArthur adressée à Joseph Martin, le chef de file de la minorité républicaine de la Chambre des représentants. Contrevenant aux directives de la Maison-Blanche, MacArthur appuyait la proposition de Martin d'impliquer les nationalistes chinois afin d'ouvrir un second front contre les communistes en Chine. Il y dévoilait l'étendue de sa détermination à travers une formule qui allait marquer les esprits : « Il n'y a pas d'alternative à la victoire³. » Pour Truman, c'en était trop.

La nouvelle de la révocation de MacArthur fut officialisée le 11 avril 1951. Elle suscita une vive émotion dans tout le pays car le général était une figure éminemment populaire. De leur côté, les républicains exploitèrent habilement cet épisode en mettant en cause le président et en exigeant sa destitution⁴. Cette décision marqua un tournant de la présidence de Harry Truman. Elle affecta de manière durable l'image du chef de l'exécutif pour ses contemporains, mais aussi pour la postérité. Au vu du caractère répété des provocations de MacArthur, la sanction présidentielle apparaît rétrospectivement inévitable. Dans ses mémoires, Truman regrette d'ailleurs de ne pas avoir limogé le général plus tôt⁵. Ceci permet de relativiser le rôle du SIGINT dans cet épisode. Selon toute vraisemblance, les interceptions de l'AFSA ne furent pas décisives ; elles confirmèrent simplement les dérives du commandement américain en Corée. Pour autant, elles offrirent à Truman, près de six ans après la fin de la seconde guerre mondiale, une nouvelle illustration, très concrète, de l'utilité du renseignement électromagnétique.

1. DONOVAN, *Tumultuous Years*, op. cit., p. 319.

2. AID, op. cit., p. 36-37.

3. Cité in REARDEN, *Council of War*, op. cit., p. 115.

4. Le sénateur républicain du Wisconsin, Joseph McCarthy, réagit à la révocation de MacArthur en déclarant que Truman avait probablement abusé de « bourbon et de Bénédicte » avant de se décider. Le *Chicago Tribune*, quotidien conservateur, affirma dans un éditorial que le président devait être « destitué et condamné », car il était « inapte, moralement et mentalement » à exercer ses fonctions. Voir DONOVAN, *Tumultuous Years*, op. cit., p. 359.

5. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, op. cit., p. 448.

Une nouvelle guerre du SIGINT

Les agences civiles et le SIGINT

À Washington, la guerre de Corée incita l'AFSA à développer ses relations avec les agences de renseignement civiles, qui avaient accueilli sa création avec scepticisme. Depuis la fin de l'année 1949, la CIA disposait d'un bureau de liaison à Arlington Hall, le siège de l'AFSA. Cette collaboration permit à la CIA de détacher un certain nombre de personnels auprès des linguistes russes de l'AFSA pour mener leurs propres recherches. Néanmoins, d'après l'historien de la NSA Thomas Burns, le déclenchement de la guerre ne favorisa pas le développement de la coopération entre les deux agences. En revanche, les hostilités de l'été 1950 facilitèrent un rapprochement entre l'AFSA et le Département d'État. En juillet, Park Armstrong proposa au contre-amiral Stone le soutien financier de son département pour aider l'AFSA à faire face aux conséquences du conflit coréen. Stone répondit de façon surprenante que l'établissement d'un bureau de liaison du Département d'État à Arlington Hall serait probablement plus utile. Ce n'est toutefois qu'un an plus tard, en juillet 1951, que l'AFSA accueillit les quatre représentants en provenance de Foggy Bottom¹.

Malgré ces mécanismes de liaison, l'accès des agences civiles au renseignement électromagnétique produit par l'AFSA demeura restreint. La CIA se plaignit des conditions de partage de l'information sur des cibles comme l'Union soviétique. Elle tenta alors de passer par l'intermédiaire du FBI qui, en vertu d'accords datant de la seconde guerre mondiale, disposait d'un accès plus vaste au SIGINT². La direction de l'AFSA alerta le Bureau à propos des « pressions » exercées sur le contre-amiral Stone. Le FBI réaffirma alors son refus de partager des informations issues du renseignement électromagnétique avec « n'importe quelle autre agence américaine³ ». À l'exception du FBI, qui se trouvait dans une position singulière, les agences civiles pâtinrent du tropisme militaire de l'organisation du contre-amiral Stone. En dépit des progrès accomplis, les demandes formulées par la CIA et le Département d'État étaient généralement reléguées après celles émanant des autres agences du Pentagone. Le mécontentement des civils était par ailleurs alimenté par la faible autorité de l'AFSA sur les agences militaires qui disposaient des moyens de collecte⁴. Pour ces raisons, la CIA et de le Département d'État restèrent en marge du SIGINT malgré la guerre de Corée.

1. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 91-92.

2. L'accès du FBI au SIGINT produit par les forces armées remonte à la directive présidentielle du 8 juillet 1942 (voir chapitre premier). En raison de ses activités de contre-espionnage sur le territoire américain, le FBI conserva après-guerre un accès privilégié au SIGINT par rapport aux autres acteurs civils de l'appareil de renseignement.

3. Mémoire de V. P. Keay (FBI) à A. H. Belmont (FBI) daté du 29 septembre 1950. DNSA, NSA, document 469.

4. BURNS, *op. cit.*, p. 92, 95.

Un autre aspect notable concernait le développement de capacités de renseignement électromagnétique de la CIA. Selon une étude historique interne déclassifiée en 2013, le *Special Research Center* (SRC) avait été créé le 8 novembre 1949 pour prendre en charge les activités de SIGINT au sein de l'Agence. Le SRC avait pour vocation d'encadrer les liaisons de la CIA avec les acteurs gouvernementaux impliqués dans le SIGINT. Il était, de ce fait, l'instrument de la collaboration de la CIA avec l'AFSA. Il avait également la responsabilité d'assurer la sécurité du renseignement électromagnétique au sein de la CIA. Par ailleurs, le SRC entreprenait des évaluations indépendantes de la valeur et de la fiabilité du SIGINT, ce qui était sans précédent pour une agence non militaire. Enfin, cette unité élaborait des listes d'intérêt et de priorités de la CIA dans le domaine du SIGINT¹.

Le SRC ne pouvait être considéré comme un concurrent de l'AFSA ou des agences militaires. En effet, la CIA ne disposait pas de moyens de collecte de renseignement électromagnétique. Elle dépendait des capacités d'interception sous le contrôle des forces armées. Néanmoins, la création de cette unité témoignait des velléités de la CIA vis-à-vis d'une forme de renseignement dont elle avait été largement tenue à l'écart. L'existence du SRC confirmait ainsi l'extrême fragmentation des activités de SIGINT de l'appareil de renseignement américain.

Bilan à l'été 1951, terme du mandat du contre-amiral Stone

Le terme du mandat du contre-amiral Earl Stone, qui arrivait à échéance le 15 juillet 1951, permet de dresser un premier bilan du processus de centralisation du SIGINT amorcé par l'administration Truman. Lors de ses deux premières années d'existence, l'AFSA fut confrontée à l'irruption d'un conflit majeur : la guerre Corée. Après des difficultés initiales, le renseignement électromagnétique produit par l'AFSA et les autres agences militaires se révéla déterminant. Il contribua de façon décisive aux succès des forces américaines à la bataille de la poche de Pusan et lors du débarquement d'Inchon. Concernant l'intervention chinoise de l'automne 1950, les services du chiffre identifièrent quelques signes annonciateurs. En octobre, ils observèrent notamment « la présence d'un nombre anormalement élevé d'avions de chasse en Manchourie ». Quelques jours plus tard, l'AFSA intercepta des communications chinoises faisant état du déploiement de troupes le long de la frontière sino-coréenne. Elle confirma ces informations en ajoutant que vingt trains transportant des troupes étaient arrivés dans la région en provenance de Shanghai. Toutefois, ces différents indices furent ignorés car ils ne correspondaient pas à l'opinion communément admise au sein de l'administration Truman et par son appareil de renseignement. Les analyses de la CIA de l'époque démontrent en effet que l'intervention chinoise en Corée était perçue comme peu probable². Comme lors de l'attaque de Pearl Harbor ou du déclenchement de la guerre de Corée,

1. Charles P. COLLINS, *The History of SIGINT in the Central Intelligence Agency, 1947-70*, vol. I, Central Intelligence Agency, Historical Staff, octobre 1971, p. 78-79.

2. AID, *op. cit.*, p. 31.

une évaluation erronée des intentions ennemies parasita l'exploitation du renseignement issu de l'interception de communications.

De plus, les cryptanalystes américains essayèrent un revers majeur en juillet 1951. Les troupes nord-coréennes cessèrent d'utiliser le système de codes que l'AFSA était parvenue à déchiffrer un an plus tôt. Elles le remplacèrent par un système nettement plus sophistiqué, semblable à celui que Moscou utilisait depuis 1948¹. Par ce changement, Pyongyang priva Washington d'un accès à ses communications les plus intéressantes. Cette évolution illustre d'ailleurs une caractéristique de la performance des services du chiffre américains en Corée : leurs principaux succès étaient intervenus au niveau tactique, grâce aux agences de l'Armée de terre et de la Force aérienne qui contribuèrent de façon décisive à la conduite des opérations². Selon les travaux du service historique de la NSA, l'*Army Security Agency* (ASA) fut la source de renseignement la plus précieuse pour les commandants au sol. Quant à l'*USAFSS* (*United States Air Force Security Service*), le système d'avertissement qu'elle avait mis en place pour les pilotes de chasse contribua à la faiblesse des pertes en vol³.

La comparaison entre les contributions de l'ASA et de l'*USAFSS* d'une part, et de l'AFSA de l'autre, était révélatrice de l'état du rapport de force au sein de l'appareil de renseignement électromagnétique. À l'évidence, le contre-amiral Stone n'était pas parvenu à concrétiser le projet d'agence interarmées envisagé par le secrétaire à la Défense Johnson en mai 1949. Néanmoins, il convient de rappeler que quelques semaines seulement après la création de l'AFSA, le Comité des chefs d'état-major avait donné une autre tournure à cette réforme. En subordonnant la nouvelle agence à une instance collégiale, l'AFSAC, le JCS avait considérablement affaibli l'organisation du contre-amiral Stone face aux départements militaires. Ce dispositif favorisa une résurgence de manœuvres hostiles à la centralisation du renseignement électromagnétique au sein du Pentagone. La Force aérienne fit preuve d'une remarquable constance dans son opposition à toute forme de centralisation du SIGINT. En revanche, l'Armée de terre et la Marine adoptèrent de nouvelles postures, équivalant à une véritable inversion des rôles. L'*Army* œuvra pour limiter l'autonomie de l'AFSA alors qu'elle avait été la seule des trois armées à soutenir son établissement. Ce revirement est largement attribué au départ de la direction de l'ASA du général Carter Clarke en 1950. Ce dernier était un fervent partisan de la fusion des moyens militaires du SIGINT⁴. À l'inverse, la *Navy* était devenue, par l'intermédiaire de Stone, l'unique soutien de l'AFSA. Cette évolution confirmait que malgré la recomposition des alliances, l'opposition à la centralisation du SIGINT demeurerait majoritaire au sein des forces armées. Avec un obstacle institutionnel comme l'AFSAC, la tâche du directeur de l'AFSA semblait donc

1. Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989 : The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 55.

2. En raison de l'absence d'une marine nord-coréenne digne de ce nom et d'affrontements navals de grande envergure, la contribution des cryptanalystes de l'*U.S. Navy* fut marginale.

3. JOHNSON, *op. cit.*, p. 54. BURNS, *op. cit.*, p. 94.

4. BURNS, *op. cit.*, p. 78.

particulièrement ardue. D'ailleurs, les principaux cadres de l'agence interagées montrèrent d'importants signes de lassitude¹.

Outre les rivalités internes au Département de la Défense, les relations de l'AFSA ne furent guère meilleures avec les acteurs civils de l'appareil de renseignement. La création de l'AFSA et de l'AFSAC avait en effet marginalisé la CIA et le Département d'État. L'ascendant pris par l'AFSAC, forum exclusivement militaire, sur l'USCIB, forum interministériel au sein duquel siégeaient les agences civiles de renseignement, accentua la domination des militaires sur les activités gouvernementales de SIGINT. L'historien de la NSA Thomas Burns a nuancé ce tableau, en notant que les dispositifs de liaison mis en place par le contre-amiral Stone avaient contribué à une baisse de la conflictualité. Néanmoins, il a reconnu que les « représentants des agences civiles demeuraient contrariés par la structure fondamentale de l'appareil de SIGINT américain et par leur manque d'influence sur l'AFSA² ». Assurément, l'extrême fragmentation des activités de SIGINT à l'échelle gouvernementale, mais également au niveau du Département de la Défense, eut des conséquences néfastes sur l'efficacité du renseignement électromagnétique. Sa performance durant la guerre de Corée est généralement perçue comme « extrêmement mince » et inférieure à ce qu'elle avait été pendant la seconde guerre mondiale³. Malgré la persistance d'un fonctionnement décentralisé, le SIGINT demeura toutefois, comme l'a reconnu le service historique de la CIA, « la principale source de renseignement pendant trois ans », jusqu'à la signature de l'armistice à Panmunjom le 27 juillet 1953⁴.

L'action clandestine ravive la discorde

Un mécanisme de coordination pour la guerre psychologique

L'action clandestine devint un enjeu majeur pour l'administration Truman dans un contexte marqué par la guerre de Corée. Avant même le déclenchement des hostilités, la directive NSC 68 avait mis en lumière l'importance des opérations clandestines. La dégradation de la situation consécutive à l'intervention chinoise les rendit incontournables. Les révisions de NSC 68, adoptées en décembre 1950, décrivaient en effet l'« intensification du renseignement et de ses activités annexes » comme une « nécessité vitale⁵ ». L'importance

1. Lettre de William Friedman au général Carter Clarke datée du 10 avril 1951. National Security Agency, collection *William F. Friedman Collection of Official Papers* (désormais NSA, Friedman), en ligne : www.nsa.gov/news-features/decclassified-documents/friedman-documents/assets/files/correspondence/FOLDER_364/41734719077395.pdf. Consulté le 8 mai 2017.

2. BURNS, *op. cit.*, p. 92.

3. *Ibid.*, p. 93-95.

4. COLLINS, *op. cit.*, p. 86.

5. Rapport NSC 68/3 (« *A Report to the National Security Council by the Executive Secretary on United States Objectives and Programs for National Security* ») daté du 8 décembre 1950, p. 8. Digital National Security Archive, collection *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton* (désormais DNSA, *Presidential Directives*), PD00180. Rapport NSC 68/4 (« *A Report to*

croissante accordée à l'action clandestine favorisa un regain d'intérêt pour ses différentes formes, dont la guerre psychologique. L'administration chercha en effet à rationaliser la gestion de l'ensemble de ses activités visant à influencer les opinions publiques étrangères. Truman et le NSC écartèrent la perspective de créer une nouvelle agence pour conduire l'ensemble des opérations relevant de la guerre psychologique. Ils optèrent pour la mise en œuvre d'un mécanisme de coordination, le *Psychological Strategy Board* (PSB¹).

Malgré les objections du Département d'État, le PSB fut créé le 4 avril 1951. Subordonné au NSC, le PSB était responsable de formuler et de faire appliquer « les objectifs, politiques et programmes nationaux » dans le domaine de la guerre psychologique. D'autre part, il avait la charge de la coordination et de l'évaluation des activités psychologiques du gouvernement. Ses instructions devaient s'imposer à l'ensemble des « départements et agences » participant aux « opérations psychologiques ». Le PSB était composé de trois membres : le sous-secrétaire d'État, le secrétaire à la Défense adjoint et le DCI. En plus de ses membres de droit, le PSB disposait d'un directeur désigné par le chef de l'exécutif. Son rôle était d'assister le PSB et de veiller à l'application de ses décisions². Le sous-secrétaire d'État, James Webb, et le secrétaire à la Défense adjoint, Robert Lovett, désignèrent le général Smith pour présider le PSB. Le poste de directeur fut confié à l'ancien secrétaire à l'Armée de terre, Gordon Gray³.

Tensions entre CIA, JCS et Département d'État à propos de la répartition des rôles

La question de l'action clandestine fut le premier sujet traité par le général Smith à son arrivée à la tête de la CIA. Le DCI usa de son habileté bureaucratique pour clarifier la directive NSC 10/2 régissant les opérations clandestines. Selon un accord d'août 1948, la direction des opérations clandestines était exercée par les départements d'État et de la Défense. Leur exécution revenait à la CIA, par l'intermédiaire de sa nouvelle unité : l'*Office of Policy Coordination* (OPC). Dès octobre 1950, Smith dénonça cet accord unilatéralement. Considérant que la directive NSC 10/2 lui permettait de reprendre le contrôle de l'OPC, il informa simplement Foggy Bottom et le Pentagone de sa décision. Ces derniers se rallièrent à son interprétation⁴.

Malgré l'initiative du DCI, la situation en Corée fit peser une certaine incertitude sur le rôle de la CIA dans la conduite des opérations clandestines. Rappelons que la directive NSC 10/2 contenait la disposition suivante : « En

the National Security Council by the Executive Secretary on United States Objectives and Programs for National Security ») daté du 14 décembre 1950, p. 6. DNSA, *Presidential Directives*, PD00182.

1. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 204-205.

2. Directive du président Truman au secrétaire d'État Acheson, au secrétaire à la Défense Marshall et au DCI Smith datée du 4 avril 1951. *Foreign Relations of the United States, 1951, National Security Affairs ; Foreign Economic Policy*, vol. 1, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1979, p. 58-60.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 205.

4. Voir chapitres IV et VII.

temps de guerre ou d'urgence nationale, ou à la demande du président, tous les plans concernant les opérations clandestines devront être coordonnés avec le Comité des chefs d'état-major ». En cas de guerre impliquant « des forces américaines », les opérations clandestines seraient conduites sous l'autorité du commandement militaire¹. Le directeur de l'OPC Frank Wisner s'inquiéta de l'interprétation de cette clause et de ses conséquences potentielles pour la CIA. Il aborda le sujet avec le général Smith qui, le 14 décembre 1950, obtint du NSC la suspension du paragraphe incriminé. En contrepartie, le DCI s'était engagé à soumettre une révision de la directive dans les délais les plus brefs².

L'affirmation de l'autorité du DCI sur les opérations clandestines suscita des réactions hostiles au sein de l'appareil de sécurité nationale. Malgré le départ de George Kennan, les diplomates considéraient que le Département d'État avait un rôle majeur à jouer dans la conduite de l'action clandestine. Selon un membre du *Policy Planning Staff*, les projets du général Smith n'accordaient pas au Département d'État une responsabilité suffisante vis-à-vis des opérations clandestines. Sur ce point, il existait à Foggy Bottom un consensus pour demander un rôle plus important. Néanmoins, estimait l'adjoint de Paul Nitze, il serait difficile d'obtenir plus sans aliéner le Comité des chefs d'état-major³.

Au vu des hostilités en cours en Corée, le JCS jouissait d'un rôle de premier ordre au sein de l'administration Truman. Sa position dans la chaîne de commandement lui offrait, selon l'historien Steven Rearden, « un prestige et une influence » proches de ceux dont il jouissait pendant la seconde guerre mondiale⁴. De ce fait, l'association d'autres acteurs bureaucratiques à l'effort de guerre dans la péninsule coréenne suscita une certaine suspicion au sein du Comité des chefs d'état-major. Des tensions apparurent au sujet des demandes de soutien adressées par la CIA au JCS. En mars 1951, le DCI sollicita l'aide de l'état-major car les missions de la CIA « dans le domaine de la planification et de l'exécution d'activités de guérilla » dépassaient ses capacités. Elles menaçaient « d'accaparer les moyens de l'Agence » et de la détourner de ses autres responsabilités. Le général Bradley répondit que les questions de « financement » devaient être abordées avec « le Congrès ». Il ajouta toutefois qu'il soutiendrait les efforts de Smith « pour obtenir des fonds » afin de financer les opérations validées par le Département de la Défense. Même le secrétaire à la Défense, George Marshall, se refusa à brusquer le Comité des chefs d'état-major. Contrairement à son habitude, le mentor de Bedell Smith sembla tergiverser sur la question de l'aide à fournir à la CIA. Marshall informa le DCI que ses demandes ayant « des implications en matière de budget, de personnels et de formation », elles devaient être étudiées en détail par les trois armées⁵.

1. Directive NSC 10/2 (« *National Security Council Directive on Office of Special Projects* ») datée du 18 juin 1948. Foreign Relations of the United States, collection 1945-1950, *Emergence of the Intelligence Establishment* (désormais FRUS, 1945-1950, *Emergence*), document 292.

2. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 206-207.

3. Mémoire de Robert P. Joyce à Phillip Jessup daté du 16 janvier 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 43.

4. REARDEN, *Council of War, op. cit.*, p. 112-113.

5. Lettre du général Smith au général Bradley datée du 2 mars 1951. FRUS, 1950-1955, *The*

La question de la révision de NSC 10/2 cristallisa l'hostilité croissante du JCS envers la CIA et ses prétentions dans le domaine de l'action clandestine en temps de guerre. Les projets du DCI provoquèrent une riposte des chefs d'état-major. Ceux-ci firent circuler une contre-proposition qui atteignit le Bureau ovale. De l'avis du général John Magruder, qui conseillait le secrétaire à la Défense adjoint, Robert Lovett, la version du JCS reflétait l'isolement des chefs militaires. Elle était caractéristique « des positions extrêmes qui peuvent émerger d'un environnement insulaire au sein duquel les questions nationales sont abordées de manière strictement unilatérale ». Pour Magruder, cette initiative serait massivement rejetée par le reste de l'administration. Afin d'éviter d'avoir à désavouer le JCS, Magruder suggéra alors à Lovett d'organiser une réunion avec Smith, Bradley et le sous-secrétaire d'État, James Webb¹.

Peu d'informations sont accessibles à propos de cette rencontre tenue le 5 avril 1951. Néanmoins, le récit expurgé qui figure dans l'ouvrage de Ludwell Montague témoigne de l'influence du général Smith. Le DCI expliqua à ses interlocuteurs que deux membres du NSC — le Département d'État et le *National Security Resources Board* (NSRB) — soutenaient sa position. Les autres participants saisirent alors cette opportunité pour sortir de l'impasse². Le projet de révision transmit par Smith au NSC à l'issue de cette réunion confirmait le contrôle du DCI sur l'action clandestine. L'amendement de la directive NSC 10/2 prévoyait qu'en « temps de guerre, ou à la demande du président, tous les plans d'opérations clandestines [devraient] être coordonnés avec le Comité des chefs d'état-major ». Dans des situations impliquant « des troupes américaines », les opérations clandestines seraient exécutées « sous le commandement » du responsable militaire du théâtre. Et d'ajouter que les ordres seraient alors « transmis par l'intermédiaire du Comité des chefs d'état-major ». Si ce n'était précisé de façon explicite, il était entendu que les ordres en question émaneraient du DCI. Pour Smith, ce texte n'était pas parfait, mais il avait la vertu d'être « praticable³ ».

Les doutes de Smith à propos de l'action clandestine

Malgré la réaffirmation de son autorité sur l'action clandestine, le général Smith était dubitatif quant à la véritable place de la CIA dans ces activités. Il exposa l'état de ses réflexions dans un long mémorandum adressé au NSC le 8 mai 1951, baptisé « *Magnitude Paper*⁴ ». Selon lui, une intervention du NSC était nécessaire pour « définir l'ampleur et la cadence des opérations

Intelligence Community, document 54. Lettre du général Bradley au général Smith datée du 9 mars 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 56. Lettre du secrétaire à la Défense Marshall au général Smith datée du 13 avril 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 64.

1. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 207.

2. *Ibid.*, p. 207-208.

3. Mémorandum de James Lay au NSC daté du 9 avril 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 63.

4. L'expression « *Magnitude Paper* » vient du fait que le mémorandum du DCI insistait à plusieurs reprises sur l'importance (*magnitude*) des enjeux liés à l'évolution de la place de l'action clandestine.

clandestines envisagées » dans le contexte de « guerre froide ». La démarche du général reposait sur les difficultés de la CIA à répondre aux attentes gouvernementales dans le domaine des opérations clandestines. Pour y faire face, il expliquait que l'Agence avait « déjà dû augmenter ses effectifs et ses dépenses dans des proportions dépassant probablement l'ampleur envisagée par le Conseil de sécurité nationale lorsqu'il [avait] autorisé les opérations clandestines durant l'été 1948¹ ». Il est vrai que l'OPC avait connu une croissance exponentielle depuis 1949². De plus, Smith estimait que les missions prévues par les directives NSC 68 allaient engendrer des augmentations supplémentaires dépassant les capacités de la CIA. Il déplorait que la croissance des missions clandestines de la CIA se soit produite sans que « les politiques issues de NSC 68 » n'aient été « explicitées sous la forme d'un programme clandestin spécifique adressé à la CIA³ ».

L'absence d'une véritable stratégie concernant l'action clandestine trahissait le fonctionnement erratique de l'appareil de sécurité nationale. Plus spécifiquement, elle révélait la position de faiblesse de la CIA au sein de l'administration américaine. Le DCI observait en effet que, dans les faits comme dans les intentions, l'action clandestine avait pris, depuis 1948, une nouvelle dimension : « La série de directives NSC 68 laisse peu de doute quant au fait que notre politique nationale est de conduire des opérations clandestines à une très grande échelle ». Mais il remarquait que les différents acteurs de l'appareil de sécurité nationale s'étaient opportunément défaits de cette responsabilité, laissant à la CIA le soin d'assumer ce virage sans pour autant lui donner des moyens adaptés. En conséquence, le général Smith demandait au NSC de commanditer « un audit circonstancié de la situation des opérations clandestines » afin de déterminer les rôles et les pouvoirs des différents acteurs. Si ce travail devait aboutir à la « réaffirmation de la décision de confier la responsabilité des opérations clandestines à la CIA », cette dernière devrait alors pouvoir disposer du soutien du reste du gouvernement. À la demande de Truman, le secrétaire exécutif du NSC, James Lay, mandata un comité *ad hoc* pour étudier le « *Magnitude Paper* » de Smith⁴.

Lors d'une réunion avec ce groupe de travail, le DCI précisa sa pensée et ses doutes sur la vocation de la CIA à diriger les opérations clandestines du gouvernement américain. Selon lui, l'importance prise par ces activités soulevait une question existentielle pour l'Agence : devait-elle se transformer en un « Département de la Guerre clandestine » ? Il déclara donc à ses interlocuteurs

1. Mémoire de James Lay daté du 14 mai 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 68.

2. En 1949, les effectifs de l'OPC étaient de 302 personnes. En 1952, ils s'élevaient à 2 812 employés plus 3 142 contractuels. Sur la même période, le budget de l'unité de la CIA en charge des opérations clandestines est passé de 4,7 millions de dollars à 82 millions de dollars. Voir *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities : Foreign and Military Intelligence*, Book I, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1976, p. 106-107.

3. Mémoire de James Lay daté du 14 mai 1951. *Op. cit.*

4. *Ibid.*

qu'il serait « soulagé » s'il pouvait se libérer de ce problème des activités de guérilla en le transmettant aux militaires¹.

La prise de position de Bedell Smith révélait d'autre part sa méfiance profonde vis-à-vis de l'action clandestine. En cela, il était représentatif des officiers de sa génération qui, en plus des doutes sur l'efficacité réelle de telles activités, étaient réservés à propos de leurs opérateurs civils². Le DCI ne contestait pas la pertinence de ce type d'opérations dans un contexte de guerre froide. Il n'était d'ailleurs pas opposé à ce que son organisation y participe dans des proportions modestes. Néanmoins, il considérait que la mission première de la CIA était la production de renseignement stratégique pour éclairer les décisions du président et de l'appareil de sécurité nationale. Smith souhaitait donc éviter que l'importance croissante accordée à l'action clandestine ne détournât l'Agence de son objectif.

Réaffirmation du rôle de la CIA et intensification de l'action clandestine

Le 27 juin 1951, le groupe de travail mandaté pour étudier le « *Magnitude Paper* » présenta ses conclusions au NSC. Contrairement à ce qu'espérait le général Smith, il recommandait d'approuver « l'intensification des opérations clandestines » et de « réaffirmer la responsabilité et l'autorité du directeur du renseignement central sur la conduite » de ces activités. Pour épauler la CIA, il était toutefois suggéré de confier un rôle de premier plan au nouveau PSB. Ce dernier devrait « déterminer l'ampleur, la cadence et le *timing* des opérations clandestines » et aussi « définir les priorités ». Le PSB devrait aussi s'assurer que le DCI recevait bien un soutien adapté en matière de « personnels, fonds et logistique » de la part des départements d'État et de la Défense. Par ailleurs, le comité *ad hoc* du NSC proposait de charger le secrétaire à la Défense de veiller à ce que le JCS collabore avec la CIA au sujet de la planification « d'opérations paramilitaires durant la période de guerre froide ». Enfin, il était demandé que le NSC autorise l'expansion « des activités de guérilla en Chine³ ».

Ce n'est qu'en octobre 1951, après de longs débats, que le NSC apporta des réponses définitives aux interrogations soulevées par le général Smith dans le « *Magnitude Paper* ». Le Conseil de sécurité nationale adopta les recommandations présentées par le comité *ad hoc* le 27 juin. Cette décision aboutit à l'édition de la directive NSC 10/5. Le texte approuvait le principe d'une « expansion immédiate » de l'OPC et d'une « intensification des opérations clandestines ». Les objectifs généraux de cette politique étaient de « grever sérieusement la structure du pouvoir soviétique, y compris les relations entre

1. Mémorandum de Robert Joyce au directeur du *Policy Planning Staff* Paul Nitze daté du 21 juin 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 75.

2. Le général Marshall considérait par exemple les opérations clandestines comme des « pratiques sordides » (voir chapitre IV). Sur la méfiance de Smith à propos de Dulles et Wisner, voir chapitre IX.

3. Mémorandum du secrétaire exécutif du NSC par intérim, Everett S. Gleason, au NSC daté du 27 juin 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 76.

l'URSS, ses satellites et la Chine communiste » ; de « renforcer l'orientation des peuples et nations du monde libre en faveur des États-Unis » ; de « développer les mouvements de résistance et faciliter les opérations clandestines et de guérilla dans des zones stratégiques ». Le document accordait une place importante au PSB en lui confiant le soin d'établir un « concept stratégique » destiné à atteindre les objectifs précédemment cités. Par ailleurs, le NSC réaffirmait « la responsabilité et l'autorité du directeur du renseignement central sur la conduite des opérations clandestines conformément à NSC 10/2¹ ».

Pour le DCI, le bilan de ces discussions était mitigé. Par le biais de NSC 10/5, il avait obtenu la reconnaissance par l'administration de la nouvelle dimension prise par l'action clandestine. Il avait également reçu l'assurance qu'une stratégie gouvernementale serait prochainement établie pour donner de la cohérence aux opérations menées par le gouvernement américain. Cependant, l'intensification de ces activités devrait être assumée par la CIA. Sur ce point, les inquiétudes exprimées par Smith à propos du risque de dévoilement de l'Agence restèrent vaines. De plus, les garanties de soutien des départements d'État et de la Défense étaient minces. Certes, le PSB devait veiller à ce que ces derniers respectent leurs engagements vis-à-vis de la CIA. Pour autant, la composition de cette instance (DCI, sous-secrétaire d'État et secrétaire à la Défense adjoint) laissait planer de sérieux doutes quant à l'appui que pourrait en attendre le DCI en cas de conflit avec Foggy Bottom ou le Pentagone. Contre son gré, la CIA était devenue l'acteur central d'une politique étrangère que personne à Washington n'était prêt à assumer et qui promettait de modifier en profondeur son existence. La CIA était en passe de se transformer, selon les termes du DCI, en un « Département de la guerre froide² ». Il est possible d'y voir une nouvelle illustration de la position de faiblesse de l'Agence au sein de l'appareil de sécurité nationale. En dépit de l'influence et du prestige de Bedell Smith, la CIA fut contrainte de se plier aux exigences du NSC, au risque de s'éloigner de sa mission première.

1. Directive NSC 10/5 (« *Actions Taken by the National Security Council on Scope and Pace of Covert Operations* ») datée du 23 octobre 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 90.

2. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Staff Conference* ») du 22 octobre 1951. Reproduites in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 435-436.

Chapitre IX

La communauté du renseignement

Le DCI informe le Conseil de sécurité nationale qu'il est gravement préoccupé par le niveau de sécurité et d'efficacité des activités de renseignement électromagnétique du gouvernement.

Général Walter Bedell SMITH, décembre 1951¹.

La directive NSC 10/5 d'octobre 1951 a modifié de façon significative la physionomie de la politique étrangère américaine en entérinant un recours massif à l'action clandestine. Elle a renforcé la stature du DCI et de la CIA qui sont devenus des acteurs incontournables de l'appareil de sécurité nationale. Pour autant, la situation du renseignement au sein de l'administration Truman demeurait une source de préoccupation. Le général Smith redoutait les conséquences de NSC 10/5 sur les capacités de l'Agence à exercer sa mission première : la production de renseignement. De plus, le degré de coopération entre les différentes agences restait inégal. En matière de SIGINT, il pouvait même se révéler médiocre, comme l'avaient démontré les difficultés rencontrées par l'AFSA sous le mandat du contre-amiral Stone. Malgré d'impérieux besoins, la volonté et la capacité des principaux acteurs de l'administration de poursuivre les réformes dans le domaine du renseignement étaient incertaines. Les difficultés s'étaient amoncelées sur le plan domestique comme à l'étranger, réduisant un peu plus la marge de manœuvre d'une administration finissante.

Une fin de mandat difficile pour l'appareil de sécurité nationale

L'après-MacArthur

La révocation du général MacArthur en avril 1951 fut le point d'orgue des difficultés de l'administration Truman en Corée. Son remplacement par le commandant de la 8^e armée, le général Matthew B. Ridgway, amorça une

1. Mémorandum du général Smith à James Lay daté du 10 décembre 1951. Foreign Relations of the United States, collection 1950-1955, *The Intelligence Community* (désormais FRUS, 1950-1955, IC), document 97.

désescalade sur le terrain¹. La perspective d'une reconquête de la péninsule par la force s'effaça rapidement au profit de pourparlers de paix, qui débutèrent en juillet dans la ville de Kaesong, située à quelques kilomètres au nord du 38^e parallèle. L'idée selon laquelle une solution politique pourrait permettre d'atteindre l'objectif d'une Corée unifiée s'était imposée à Washington².

Cette accalmie n'altéra pas la perception largement négative de la politique menée par l'administration Truman en Asie. Selon une enquête d'octobre 1951, 56 % des sondés considéraient la Corée comme « une guerre inutile ». Plus significatif encore, le taux d'opinion favorable de Truman ne dépassa plus les 33 % après le 11 avril 1951³. Il atteignit son niveau le plus faible avec 22 % en février 1952⁴. Il faut souligner qu'outre les conséquences directes de la révocation de MacArthur sur l'image du président, l'intervention des États-Unis en Corée, initialement présentée par Truman comme une « opération de police sous l'égide des Nations unies⁵ », était particulièrement meurtrière. À l'été 1951, les pertes américaines dépassaient les 20 000 morts sur plus de 80 000 victimes⁶.

La Corée ne fut pas uniquement un handicap pour Truman en matière de popularité. Elle eut de lourdes conséquences politiques. Pour Dean Acheson, « les dégâts que l'insubordination intentionnelle du général MacArthur » avait causés « aux États-Unis dans le monde et à l'administration Truman aux États-Unis » étaient considérables⁷. La révocation de MacArthur offrait aux adversaires du président démocrate une nouvelle opportunité de discréditer son équipe en charge de la sécurité nationale. Elle fut habilement exploitée par le sénateur républicain du Wisconsin, Joseph R. McCarthy, qui avait entrepris de débusquer les sympathisants communistes du gouvernement. Dans un discours fondateur prononcé à Wheeling le 9 février 1950, McCarthy avait concentré ses attaques sur le Département d'État, décrit comme « infesté de communistes », et sur Dean Acheson, « ce diplomate pompeux en pantalons rayés, avec un faux accent britannique⁸ ».

1. Doris M. CONNIT, *History of the Office of the Secretary of Defense : The Test of War, 1950-1953*, vol. 2, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1988, p. 108-109.

2. *Ibid.*, p. 112-113. Ivan CADEAU, *La guerre de Corée. 1950-1953*, Paris, Perrin, 2013, p. 244-246.

3. Alonzo L. HAMBY, *Man of the People : A Life of Harry S. Truman*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 564.

4. Ce niveau n'a été dépassé par aucun des successeurs de Truman à la Maison-Blanche. Les présidents les plus proches de son record d'impopularité sont Richard M. Nixon (24 %) et George W. Bush (25 %). Voir les données de l'institut Gallup, en ligne : www.gallup.com/poll/116677/presidential-approval-ratings-gallup-historical-statistics-trends.aspx. Consulté le 9 mai 2017.

5. Cité in David McCULLOUGH, *Truman*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1992, p. 782.

6. CONNIT, *op. cit.*, p. 115.

7. Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 526-528.

8. Discours du sénateur Joseph McCarthy à Wheeling (Virginie occidentale) le 9 février 1950. Reproduit in Ellen SCHRECKER, *The Age of McCarthyism : A Brief History with Documents*, Boston, Bedford Books, 1994, p. 211-214.

Le retour triomphal de MacArthur, qui fut acclamé lors d'une parade à New York avant de prononcer un discours au Capitole¹, revigora McCarthy et ses partisans. Le sénateur se lança alors dans une série d'attaques *ad hominem* contre les principales figures de l'appareil de sécurité nationale. Il fit du secrétaire à la Défense, George Marshall, l'instigateur d'un « complot » visant à amoindrir la stature internationale des États-Unis. Dans un discours prononcé au Capitole en juin 1951, il passa en revue la carrière du général cinq étoiles, de sa participation à la Grande Guerre à son action à la tête du Pentagone. McCarthy discernait dans les décisions prises par Marshall une tendance « invariablement favorable à la politique étrangère du Kremlin² ». Le secrétaire à la Défense refusa d'entrer dans la controverse alors qu'il approchait du terme de sa carrière gouvernementale. En privé, il expliquait simplement qu'il jugeait inutile, à ce stade de sa vie, de devoir se justifier de ne pas être un traître³. Conformément à un accord conclu de longue date avec Truman, Marshall quitta son poste de secrétaire à la Défense le 12 septembre 1951. À cette occasion, le chef de l'exécutif loua l'abnégation, la sagesse et le patriotisme sans égal du général⁴.

Plus qu'aucun autre événement, le départ la figure tutélaire qu'était Marshall illustrait l'ouverture de l'ultime phase du mandat de Truman. Certes, Truman pouvait toujours s'appuyer sur son secrétaire d'État, Dean Acheson, pour lequel il avait une confiance indéfectible. Néanmoins, l'administration américaine semblait de plus en plus isolée et sa politique de plus en plus contestée, aux États-Unis comme à l'étranger. En novembre 1951, Truman informa ses collaborateurs les plus proches de sa décision de ne pas briguer un nouveau mandat⁵.

Renseignement et maccarthysme

La thématique du renseignement joua un rôle central dans l'essor du maccarthysme au début des années 1950. D'une part, car les révélations des activités d'espionnage soviétiques sur le sol américain avaient alimenté des craintes à propos de la pénétration du gouvernement fédéral. Le cas d'Alger Hiss, ancien

1. Le 17 avril 1951, le général MacArthur fut accueilli à San Francisco par plus de 500 000 personnes. Le lendemain, il défila dans les rues de New York devant plus de sept millions de personnes, selon la presse de l'époque. Cette parade fut comparée aux célébrations du vol de Lindbergh en 1927 et à celles du retour d'Eisenhower en 1945. Le 19 avril, le réquisitoire du général contre la politique de l'administration Truman fut acclamé par le Congrès. Voir MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 849-852 et HAMBY, *op. cit.*, p. 561-562.

2. Cité in Arthur HERMAN, *Joseph McCarthy : Reexamining the Life and Legacy of America's Most Hated Senator*, New York, The Free Press, 2000, p. 189-190. Voir également David M. OSHINSKY, *A Conspiracy So Immense : The World of Joe McCarthy*, New York, The Free Press, 1985 (1983), p. 197-200.

3. MCCULLOUGH, *op. cit.*, p. 861-862.

4. Lettre de Truman à Marshall datée du 11 septembre 1951. University of California, Santa Barbara, *The American Presidency Project* (désormais UCSB, APP), en ligne : www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13913. Consulté le 9 mai 2017.

5. Truman officialisa sa décision de ne pas se présenter à l'élection présidentielle le 29 mars 1952. Voir HAMBY, *op. cit.*, p. 599-600.

haut fonctionnaire du Département d'État condamné en janvier 1950, fut un facteur déclencheur de la croisade du sénateur McCarthy. D'autre part, car les services du chiffre avaient contribué de façon significative à la détection des espions soviétiques. Par le biais de communications déchiffrées dans le cadre du programme Venona, les cryptanalystes de l'Armée de terre avaient notamment aidé le FBI à confondre David Greenglass et Julius Rosenberg pour leurs activités d'espionnage au profit de l'Union soviétique¹.

Lors de sa première salve d'accusations de février 1950, McCarthy évoqua une liste de 81 personnes suspectées de penchants communistes. Toutes travaillaient au Département d'État, à l'exception du « cas numéro 11 ». McCarthy expliqua que cet individu, dont il tut le nom, avait été analyste à l'OSS avant de rejoindre le Département d'État. Il ajouta que le suspect était désormais employé par la CIA. Le DCI de l'époque, le contre-amiral Roscoe Hillenkoetter, diligenta alors une enquête interne dont il transmit les conclusions à McCarthy. L'individu en question avait déjà fait l'objet de vérifications en 1944, puis à son arrivée à la CIA. En 1948, une nouvelle investigation, menée avec le concours le FBI, avait abouti à un constat similaire. Hillenkoetter demanda alors au sénateur du Wisconsin de revenir publiquement sur ses propos incriminant un employé de la CIA. Sinon, le DCI publierait lui-même un démenti. McCarthy refusa mais Hillenkoetter obtint un compromis grâce à l'entremise de son conseiller en charge des relations avec le Congrès, Walter Pforzheimer. McCarthy s'engageait à ne pas donner suite au « cas numéro 11 » en échange du silence du DCI à propos de sa bévue. En tenant tête au sénateur républicain, Hillenkoetter permit à la CIA d'être épargnée par la tornade du maccarthysme. Comme l'a opportunément souligné David Barrett, la contribution de Hillenkoetter à la protection de l'Agence face à McCarthy a été largement occultée par l'historiographie². Sans remettre en cause le bilan plus que mitigé de Hillenkoetter, cet épisode doit indéniablement être porté à son crédit.

L'arrivée du général Smith au poste de DCI offrit à la CIA un rempart supplémentaire aux assauts du sénateur du Wisconsin. Bedell Smith était en effet réputé pour un anticommunisme ardent, exalté par trois années passées à Moscou en tant qu'ambassadeur. Pour l'historien Stephen Ambrose, il était difficile de trouver un officier plus conservateur que Smith. Cet aspect de sa personnalité ne serait d'ailleurs pas étranger à sa nomination par Truman au poste de DCI³.

La vigilance de Smith contribua dans une large mesure à protéger la CIA des espions soviétiques et de l'ingérence du Congrès. Un rapport interne du printemps 1952 affirmait qu'« aucune pénétration majeure de l'Agence n'avait

1. Matthew M. AID, *The Secret Sentry : The Untold History of the National Security Agency*, New York, Bloomsbury Press, 2009, p. 22. Rhodri JEFFREYS-JONES, *The FBI : A History*, New Haven, Yale University Press, 2007, p. 154-155.

2. David M. BARRETT, *The CIA and Congress : The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p. 65-66.

3. Stephen E. AMBROSE, *Ike's Spies : Eisenhower and the Espionage Establishment*, New York, Anchor Books, 2012 (1981), p. 170.

été découverte¹ ». Pourtant, la réputation de la CIA, de Smith et même d'Allen Dulles, qui avait intégré l'Agence, aurait pu pâtir de leur association avec le Britannique Kim Philby. Ce dernier était arrivé à Washington en septembre 1949 pour assurer la liaison entre l'agence de renseignement extérieur du Royaume-Uni, le *Secret Intelligence Service* (SIS), et la CIA. À ce titre, Philby rencontra régulièrement Dulles et eut accès à de nombreuses informations sensibles, notamment concernant les opérations clandestines de la CIA ou le décryptage des communications soviétiques. Or, l'employé du SIS était un agent double travaillant pour l'Union soviétique. Cette réalité s'imposa à Smith en mai 1951 au moment de la fuite vers Moscou de deux des collaborateurs de Philby à l'ambassade britannique de Washington. Le DCI demanda alors au directeur du SIS le rapatriement immédiat de Philby. Heureusement pour Smith et la CIA, les agissements de Philby ne furent révélés qu'à l'arrivée de ce dernier en Union soviétique, en 1963. Si elle demeura donc confidentielle, cette faille sécuritaire ébranla l'Agence et ses principaux responsables. Elle entraîna également une sévère restriction de l'accès aux informations les plus sensibles².

Une autre conséquence de l'affaire Philby se manifesta lors d'une audition du général Smith dans le cadre du procès en diffamation du sénateur McCarthy contre son collègue démocrate, William Benton³. Le DCI profita des questions qui lui étaient adressées pour défendre vigoureusement Marshall contre les accusations proférées par McCarthy en juin 1951. Interrogé sur la présence de communistes au sein du Département d'État ou des forces armées, Smith répondit dans un premier temps que ces considérations ne relevaient pas de ses missions en tant que DCI car la loi interdisait à la CIA d'opérer sur le territoire national. L'avocat de McCarthy évoqua ensuite les propos du sénateur Benton sur la présence de communistes à Foggy Bottom, sous le mandat de George Marshall. Benton avait probablement raison, expliqua Smith. Poussé par son interlocuteur, le DCI se justifia : « Je crois qu'il y a des communistes dans ma propre organisation. » Sollicité pour préciser sa réponse, il ajouta :

Je suis moralement convaincu, puisque vous me posez la question, qu'il y en a. Je pense qu'ils sont tellement adroits et doués qu'ils ont pratiquement infiltré, d'une façon ou d'une autre, tous les organes de sécurité du gouvernement⁴.

Au plus fort de la campagne électorale de 1952, les propos de Smith eurent des répercussions que le DCI n'avait vraisemblablement pas anticipées. « Le général Smith considère que les communistes ont infiltré tous les organes de

1. Cité in BARRETT, *op. cit.*, p. 128.

2. *Ibid.*, p. 128. D.K.R. CROSSWELL, *Beetle : The Life of General Walter Bedell Smith*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2010, p. 38-40. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, Harper-Perennial, 1996 (1995), p. 181, 195-196.

3. OSHINSKY, *op. cit.*, p. 247-248.

4. Compte-rendu de l'audition du général Smith devant le tribunal du district de Columbia le 29 septembre 1952. Central Intelligence Agency, collection *Crafting of an Intelligence Community* (désormais CIA, *Crafting*), en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1952-10-01a.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

sécurité », titra le *New York Times*. De son côté, Truman interpréta cette déclaration comme le signe d'un ralliement de Smith aux républicains et à leur candidat à la Maison-Blanche, Dwight Eisenhower. Embarrassé par les conséquences de sa maladresse, qui avait attiré une attention indue sur l'appareil de renseignement, le DCI chercha à rassurer le président sur sa loyauté. Il contacta Eisenhower et son adversaire démocrate, Adlai Stevenson, pour leur demander de ne pas exploiter la controverse naissante¹.

Smith et la centralisation de la CIA

Un bilan en demi-teinte

En avril 1952, le général Smith adressa au NSC un rapport sur l'application de NSC 50. Sur les questions relevant de l'analyse, il livra un bilan très positif et insista sur la dimension interministérielle de ces activités. Il rappela que l'ONE, la nouvelle unité analytique, faisait appel « aux moyens de l'ensemble de la communauté du renseignement des États-Unis² ». L'emploi de ces termes par le DCI est notable pour plusieurs raisons. C'était la première fois qu'un responsable de ce niveau utilisait cette expression³. Avec ces mots, le DCI traduisait de façon concrète les objectifs du *National Security Act* dans le domaine du renseignement. Il dévoilait à la fois ses ambitions et les progrès accomplis en matière d'intégration. Cependant, il serait à ce stade excessif d'y voir la revendication d'une réalisation. Smith reconnaissait que les synthèses stratégiques étaient généralement édulcorées afin d'obtenir un consensus au sein de l'IAC. Il serait probablement nécessaire, à terme, de présenter des avis plus tranchés afin d'améliorer la qualité de la production, admettait le DCI⁴.

Parmi les autres avancées mises en lumière par le DCI se trouvait la création, « en collaboration avec le Département de la Défense », d'un Comité de surveillance de l'IAC (*IAC Watch Committee*⁵). Composé de la CIA, du Département d'État, de la Commission à l'énergie atomique (AEC), du FBI, du JCS et des trois armées, sa responsabilité était d'anticiper toute action hostile de la part de l'Union soviétique. Le Comité devait présenter un rapport hebdomadaire évaluant les intentions soviétiques de provoquer une guerre⁶.

Évidemment, le DCI aborda NSC 10/5 qui avait « redéfini les responsabilités » de la CIA dans « le domaine des activités clandestines de guerre froide ».

1. Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 258. CROSSWELL, *op. cit.*, p. 40-41. BARRETT, *op. cit.*, p. 130-131.

2. Mémoire du général Smith au NSC daté du 23 avril 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 107.

3. L'expression est véritablement apparue pour la première fois dans la terminologie officielle le 9 avril 1952 sous la forme de « communauté du renseignement fédérale ». Elle figurait dans un document de l'IAC. Voir MONTAGUE, *op. cit.*, p. 74.

4. *Ibid.*, p. 72.

5. Mémoire du général Smith au NSC daté du 23 avril 1952. *Op. cit.*

6. Minutes d'une réunion de l'IAC du 7 décembre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 35. Fiche d'informations datée du 8 novembre 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 91.

À ce sujet, il précisa avoir accepté d'agir « en tant qu'agent des principaux départements ». Il souligna toutefois que le nombre d'opérations clandestines avait été multiplié par trois au cours des trois dernières années. Smith anticipait une poursuite de cette croissance pour l'année suivante avec un budget alloué à l'action clandestine trois fois supérieur à celui concernant les activités de renseignement. Malgré leur utilité, le DCI considérait que ces différentes missions détournaient l'Agence de sa vocation première. Il rappelait qu'elles avaient été confiées à la CIA « car aucun autre département ou agence du gouvernement ne voulait les assumer à l'époque¹ ».

Après avoir pointé les progrès, le DCI aborda un certain nombre de « problèmes non résolus ». Il indiquait que les relations entre la CIA et les forces armées restaient, en dépit de progrès, « insatisfaisantes ». Il déplorait la réticence des militaires à partager avec l'Agence leurs informations opérationnelles. Par ailleurs, Smith évoqua la question du renseignement électromagnétique et regretta la fragmentation de cette activité. Il précisa toutefois qu'une étude consacrée à ce sujet était en cours² (voir *infra*).

Dans ce bilan d'avril 1952, le DCI voulait manifestement mettre en valeur les avancées générées depuis son entrée en fonction. Pourtant, la conclusion de son rapport adressé au NSC pouvait surprendre tant par sa franchise que par les sombres perspectives qu'elle ouvrait. Le général Smith affirmait que « l'efficacité des services de sécurité soviétiques » ne permettait pas de « produire du renseignement stratégique sur l'Union soviétique avec un degré de précision et de rapidité que le Conseil de sécurité nationale serait en droit d'attendre ». Il ajoutait que « malgré les comités de surveillance », il n'était pas certain qu'un « avertissement préalable » puisse être délivré en cas de déclenchement « d'hostilités non déclarées ». Enfin, Bedell Smith s'arrêtait sur le résultat des activités analytiques de l'Agence. En comparant la CIA à une « usine d'assemblage » alimentée par des informations issues d'autres agences, il rappelait que la qualité du renseignement produit par la CIA dépendait nécessairement de ses partenaires départementaux³.

À Foggy Bottom, le rapport du DCI suscita des commentaires acerbes, révélateurs des limites de l'esprit collaboratif insufflé par le général Smith. Park Armstrong, l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement, considérait que si le DCI était fondé à louer la coopération du Département d'État, la réciproque n'était pas vraie. Au sujet des résumés quotidiens et hebdomadaires destinés au président, il indiquait que les objections exprimées en 1949 demeuraient valables car ces résumés produits par la CIA empiétaient sur la responsabilité du Département d'État dans l'élaboration de la politique étrangère américaine. Armstrong avançait que ces documents étaient l'un des principaux vecteurs par lequel l'attention des hauts responsables de l'administration était attirée sur les sujets internationaux⁴. Les

1. Mémoire du général Smith au NSC daté du 23 avril 1952. *Op. cit.*

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. Mémoire de Park Armstrong au secrétaire d'État Acheson daté du 9 mai 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 110.

réerves des diplomates sur le fonctionnement de l'appareil de renseignement ne visaient pas uniquement l'Agence. Depuis Moscou où il exerçait la fonction d'ambassadeur, George Kennan exprima son mécontentement à propos du travail des agences de renseignement du Pentagone. Selon lui, les activités de renseignement conduites par les militaires depuis la mission diplomatique se caractérisaient par leur dangerosité et un certain amateurisme. Elles mettaient en péril la capacité de son ambassade à exercer ses responsabilités dans les domaines politique et diplomatique¹.

La croissance de l'action clandestine transforme la stature de la CIA

La rationalisation de la conduite des activités clandestines de la CIA (espionnage et opérations clandestines) figurait parmi les principales recommandations du rapport Dulles et de la directive NSC 50. Cette dernière avait d'ailleurs enjoint le DCI à procéder à la fusion des deux composantes opérationnelles de la CIA. En prenant ses fonctions, le général Smith avait toutefois indiqué qu'il comptait améliorer la coordination entre ces deux unités sans passer par une fusion jugée « peu commode² ». Le 1^{er} décembre 1950, il avait donc créé la fonction de directeur adjoint pour les opérations (*Deputy Director for Operations*) afin de superviser ces activités. Le poste avait été proposé à Allen Dulles qui l'avait accepté à condition de pouvoir en modifier l'intitulé. Le 2 janvier 1951, Dulles était devenu directeur adjoint pour les plans (*Deputy Director for Plans*, DDP), un titre qui était, selon lui, moins explicite. À ce stade, il ne s'était engagé que pour six mois³.

La réticence d'Allen Dulles témoignait de l'existence de divergences fondamentales entre lui et Bedell Smith. Ce dernier n'avait-il pas renoncé à appliquer l'une des principales recommandations de l'étude dirigée par Dulles en 1948 ? Les deux hommes n'ignoraient pas l'étendue de leur désaccord. Le DCI avait fait appel à Dulles pour offrir à la CIA son expérience et son expertise dans le domaine de l'action clandestine. Il ne comptait pas pour autant lui abandonner le contrôle de ces activités. À l'inverse, Dulles entendait exploiter au mieux la marge de manœuvre dont il disposait pour appliquer une politique résolument favorable au développement de l'action clandestine. Il était néanmoins conscient que sa position pouvait rapidement devenir intenable. Smith ne manqua d'ailleurs pas de placer le DDP sous étroite surveillance. Il confia à son bras droit, William Jackson, le soin d'entreprendre un audit sur les unités sous la responsabilité de Dulles⁴. Parallèlement, le DCI chargea le général Lucian Truscott d'étudier les activités de l'OPC de Frank Wisner en Europe. « Je vais aller là-bas et découvrir ce que font ces tarés », déclara Truscott à Smith avant son départ⁵.

1. Lettre de George Kennan au sous-secrétaire d'État adjoint, H. Freeman Matthews, datée du 18 juin 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 118.

2. Minutes d'une réunion de l'IAC du 20 octobre 1950. FRUS, 1950-1955, IC, document 29. Voir chapitres V et VI.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 90-91. Voir également Peter GROSE, *Gentleman Spy : The Life of Allen Dulles*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, p. 307.

4. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 91-92.

5. CROSSWELL, *op. cit.*, p. 36.

L'attitude du DCI envers Dulles trahissait sa méfiance vis-à-vis de l'action clandestine et de ses partisans. Pour un soldat comme Smith, écrit son biographe, les individus impliqués dans la conduite des opérations clandestines venaient d'un autre monde :

[Un] monde digne d'un roman de F. Scott Fitzgerald, peuplé de rejetons privilégiés de riches familles qui ont fréquenté les mêmes classes préparatoires et établissements de la *Ivy League*, ont rejoint les mêmes clubs, et ont intégré les mêmes cabinets juridiques et financiers à Wall Street¹.

Ce trait distinctif était particulièrement saillant au sein d'une organisation comme la CIA. Le DCI observa par exemple que les « opérationnels » conduisaient des voitures de sport importées alors que les analystes roulaient dans de moins ostentatoires Ford ou Chevrolet. Smith était également atterré par le niveau de certaines propositions d'opération, dignes de canulars d'étudiants².

Les relations difficiles entre Smith et Dulles n'entravèrent pas l'ascension de ce dernier au sein de la CIA. Lorsque William Jackson commença à envisager son départ de l'Agence, le nom de Dulles ne figurait pas parmi les successeurs potentiels. Jackson avait suggéré le nom de Gordon Gray, l'ancien secrétaire à l'Armée de terre. Smith soutenait cette candidature. Il considérait qu'Allen Dulles ne possédait pas les capacités de jugement ni la retenue nécessaires à l'exercice de la fonction de numéro deux de la CIA. Pourtant, le refus de Gray ouvrit la voie à Dulles. Pressé de quitter son poste, Jackson abandonna sa quête d'un successeur et Dulles fut finalement nommé DDCI. Il prit ses fonctions le 23 août 1951. Frank Wisner le remplaça en tant que DDP³.

La promotion de Dulles et Wisner accompagna la croissance des opérations clandestines prévue par la directive NSC 10/5 d'octobre 1951. En 1952, 74 % du budget de la CIA et 60 % de ses ressources humaines étaient dévolus aux activités clandestines⁴. Leur proportion demeura une préoccupation constante pour le DCI qui tenta, en vain, de partager ce fardeau avec le Département d'État et le Département de la Défense⁵. Ces derniers restaient méfiants vis-à-vis de l'action clandestine. S'ils reconnaissaient son utilité, ils n'étaient toujours pas prêts à en assumer la moindre responsabilité.

L'évolution de l'action clandestine et l'attitude ambivalente des départements à son endroit expliquaient pour une large part le changement de statut du DCI et de la CIA, qui étaient devenus des acteurs incontournables de l'appareil de sécurité nationale. Peu de temps après l'adoption de NSC 10/5, Frank Wisner observa une modification de l'image de l'Agence au sein du gouvernement. Elle était mieux acceptée par les responsables américains en poste à l'étranger et sa contribution était reconnue, expliqua-t-il aux cadres de la

1. *Ibid.*, p. 36.

2. *Ibid.*, p. 36.

3. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 92. GROSE, *op. cit.*, p. 307.

4. *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities : Supplementary Detailed Staff Reports on Foreign and Military Intelligence*, Book IV, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1976, p. 41.

5. Mémoire de Robert P. Joyce du *Policy Planning Staff* au sous-secrétaire d'État Bruce daté du 15 octobre 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 129. Mémoire de James Lay au NSC daté du 13 novembre 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 135.

CIA à l'issue d'un déplacement en Europe¹. La part croissante de ces activités dans la politique étrangère américaine augmentait mécaniquement l'influence de l'Agence au sein de l'administration. Mais ce nouveau regard porté sur l'organisation du général Smith pouvait également être perçu comme l'expression d'une forme de gratitude. Un cadre du Département d'État l'admettait en affirmant que, dans ce domaine, les « échecs de la CIA [n'étaient] pas exclusivement imputables à la CIA mais [étaient] plutôt des *échecs américains*² ». En assumant seule le fardeau des opérations clandestines, la CIA rendait de toute évidence un service de taille à l'ensemble de l'administration Truman. Le président lui-même en était conscient. Lorsque Smith vint le trouver pour lui faire part de ses doutes concernant la légalité d'un projet d'opération, Truman lui manifesta sa confiance d'une façon inattendue. Il sortit une feuille de papier à en-tête de la Maison-Blanche et écrivit quelques mots avant de la plier et de la tendre au DCI. Après avoir quitté le Bureau ovale, Smith découvrit que Truman lui avait octroyé une grâce présidentielle avec effet rétroactif³.

L'action clandestine profita à la CIA car elle lui donna l'opportunité de pallier ses déficiences en matière de production du renseignement. Comme l'avait souligné le général Smith dans son bilan d'avril 1952, les résultats de la CIA dans ce domaine étaient peu convaincants. Quelques mois plus tard, un rapport du NSC confirma cette performance en demi-teinte, en déplorant la « pénurie de renseignement » sur le bloc soviétique. Par ailleurs, « les plans à long terme de l'ennemi et ses intentions, particulièrement en Corée » étaient « inconnus⁴ ». Si elle s'était cantonnée à ce que le DCI considérait comme son cœur de métier, la CIA n'aurait assurément pas obtenu le respect dont elle jouissait au terme de la présidence de Harry Truman. Son rôle d'opérateur exclusif de l'action clandestine lui permit d'acquérir, grâce aux services rendus aux acteurs de l'appareil de sécurité nationale, une dimension véritablement interministérielle.

De l'AFSA à la NSA

Un nouveau directeur à l'AFSA

En janvier 1951, les responsables militaires du SIGINT se réunirent pour évoquer la succession du contre-amiral Stone à la tête de l'AFSA. Selon le principe de rotation établi dès 1949, la direction de l'agence interarmées devait revenir à un officier de l'Armée de terre ou de la Force aérienne. Cette der-

1. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA du 21 novembre 1951. Reproduites in Michael WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of Hawaii, 2005 (1994), p. 445-449.

2. *Mémoire de Robert P. Joyce au sous-secrétaire d'État adjoint Matthews daté du 27 janvier 1953. Op. cit.*

3. GROSE, *op. cit.*, p. 327.

4. Rapport du NSC au président Truman daté du 2 septembre 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 128.

nière renonça à présenter un candidat et se rallia à celui de l'Army, le général Ralph J. Canine. Sa nomination au poste de directeur de l'AFSA fut approuvée par le secrétaire à la Défense le 15 février 1951. Canine succéda à Stone le 15 juillet suivant¹.

En désignant le général Canine, les responsables militaires du SIGINT avaient fait un choix atypique. Si l'expérience de Canine dans le domaine du renseignement était faible, elle était inexistante dans celui du SIGINT. Sa nomination surprit d'ailleurs d'éminents cadres de l'appareil de renseignement électromagnétique pour lesquels il était un inconnu². Comme Bedell Smith, Ralph Canine était né en 1895 dans l'Indiana. Comme le DCI, le nouveau directeur de l'AFSA avait gravi la hiérarchie de l'Armée de terre sans passer par l'académie de West Point. Il avait servi dans l'artillerie en France durant la Grande Guerre. Lors de la seconde guerre mondiale, il avait été le chef d'état-major du 12^e corps d'armée au sein de la 3^e armée du général Patton. En 1949, il avait prit le commandement de la 1^{re} division d'infanterie avant de devenir, quelques mois plus tard, l'adjoint du directeur du renseignement de l'Armée de terre³.

La promotion à la tête de l'AFSA d'un officier extérieur au monde du SIGINT témoignait du manque d'attractivité de cette fonction. Le général Carter Clarke, qui en tant que directeur de l'agence de SIGINT de l'Armée de terre avait soutenu le projet d'une structure interarmées, faisait figure de candidat naturel pour succéder à Stone. Pourtant, il refusa la nomination, comme le firent les principaux officiers de l'Armée de terre et de la Force aérienne susceptibles de prétendre à la direction de l'AFSA. Canine était donc un choix par défaut. Il hésita d'ailleurs à accepter cette opportunité avant d'être convaincu par des amis du renseignement de l'Armée de terre⁴.

En prenant ses fonctions, Canine n'ignorait pas les difficultés qui l'attendaient. Il demanda immédiatement à l'un des trois directeurs adjoints, le capitaine Joseph Wenger, de lui présenter des recommandations concernant l'organisation et le fonctionnement de l'AFSA. Dans sa réponse, Wenger insistait sur le « caractère interarmées » de l'agence qui s'était révélé être un obstacle à une gestion rationnelle et efficiente. Le capitaine Wenger proposa alors de renoncer au principe d'équité entre les trois armées⁵. Révélant une propension à agir avec autorité, Canine procéda sans tarder à une réorganisation. Il remplaça le triumvirat par un unique poste d'adjoint qu'il confia à Wenger.

1. Thomas L. BURNS, *The Origins of the National Security Agency 1940-1952*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1990, p. 77.

2. Lettre de Clarke à Friedman datée du 16 avril 1951 ; lettre de Friedman à Clarke datée du 10 avril 1951. National Security Agency, collection *William F. Friedman Collection of Official Papers* (désormais NSA, Friedman), en ligne : www.nsa.gov/news-features/declassified-documents/friedman-documents/assets/files/correspondence/FOLDER_364/41734719077395.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

3. « Glimpses of a Man : The Life of Ralph J. Canine », *Cryptologic Quarterly*, vol. 6, n° 2, 1987, p. 31-38. BURNS, *op. cit.*, p. 77.

4. AID, *op. cit.*, p. 41-42.

5. Mémoire du capitaine Wenger au général Canine daté du 2 août 1951. NSA, Friedman, en ligne : www.nsa.gov/news-features/declassified-documents/friedman-documents/assets/files/reports-research/FOLDER_513/41786209082521.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

Mais en réalité, comme l'a souligné l'historien de la NSA Thomas Johnson, le général n'avait pas besoin de suppléant :

Il avait tendance à prendre les principales décisions lui-même. Il n'avait pas la patience d'emprunter la voie hiérarchique et quand il voulait une réponse, il s'adressait directement à la personne concernée. Il se reposait sur son équipe pour tenir la chaîne de commandement informée de ses allées et venues mais ne se sentait pas tenu de la respecter lui-même. Le système avait des relents paternalistes, comme l'expliqua un des subordonnés de Canine : « À chaque fois que je le croise, je m'attends à recevoir une petite tape sur la tête¹. »

Bedell Smith et le rapport Brownell

Si la situation en Corée exacerba les difficultés de l'AFSA, elle renforça également l'intérêt de l'administration Truman pour le SIGINT. À la CIA, on s'inquiéta en juin 1951 des délais de transmission « considérables » des informations en provenance de l'AFSA². Kingman Douglass, l'adjoint du DCI en charge du SIGINT³, alerta le général Smith en octobre sur « le besoin urgent de se livrer à un réexamen de l'ensemble de la situation du renseignement électromagnétique⁴ ». La perspective de consacrer au SIGINT une étude semblable à celle menée par la « Commission Dulles » fut alors évoquée par les principaux cadres de l'Agence⁵.

Au début du mois de décembre, la direction de la CIA aborda le sujet avec les dirigeants des départements d'État et de la Défense. Un consensus émergea rapidement quant à la composition de la commission en charge de conduire l'étude sur le SIGINT. Elle devrait être extérieure à l'appareil de renseignement électromagnétique et à ses principaux responsables. Smith et le secrétaire à la Défense Robert Lovett imaginèrent même, dans un premier temps, confier la direction de cette entreprise au général George Marshall. Après avoir obtenu l'accord de Lovett et du sous-secrétaire d'État, James Webb, le DCI se prépara à soumettre son projet d'audit au NSC. Il s'attendait à de « vives réactions⁶ ».

1. Thomas R. JOHNSON, *American Cryptology During the Cold War, 1945-1989 : The Struggle for Centralization, 1945-1960*, Fort Meade, National Security Agency, Center for Cryptologic History, 1995, p. 63.

2. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 20 juin 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-06-20b.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

3. Formellement, Douglass avait le titre d'assistant directeur pour le renseignement de situation (*Assistant Director for Current Intelligence*). À ce titre, il était également en charge du SIGINT à la CIA. Voir Charles P. COLLINS, *The History of SIGINT in the Central Intelligence Agency, 1947-70*, vol. II, Central Intelligence Agency, Historical Staff, octobre 1971, p. 89.

4. Cité *in ibid*, p. 89-90. Voir également MONTAGUE, *op. cit.*, p. 253.

5. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 25 octobre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-10-25a.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

6. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 4 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-04a.pdf. Extrait du journal de Loftus Becker du 4 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/

Le 10 décembre 1951, le général Smith adressa un bref mémorandum au secrétaire exécutif du NSC, James Lay. Invoquant ses responsabilités au titre du *National Security Act*, le DCI informait le Conseil de sécurité nationale qu'il était « gravement préoccupé par le niveau de sécurité et d'efficacité des activités de renseignement électromagnétique du gouvernement ». Il précisait que « les moyens de contrôle existants » ne permettaient pas « de mesurer ni de concilier » les besoins en SIGINT des départements et ceux de l'administration d'un point de vue stratégique. En raison de la valeur du SIGINT pour la sécurité nationale, « toute mesure corrective » devait s'appuyer sur une enquête circonstanciée prenant en compte les intérêts de l'appareil de sécurité nationale dans son ensemble ainsi que des différents départements et agences. En conséquence, le général Smith recommandait de mandater « le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense » pour conduire, avec le concours du DCI, une étude sur les activités de SIGINT du gouvernement afin de proposer des aménagements¹. Le 13 décembre, James Lay confirma à Dean Acheson et Robert Lovett l'accord oral donné par le président Truman la veille. Ils étaient ainsi formellement chargés de conduire l'audit proposé par Smith².

L'influence du DCI ne se limita pas uniquement au lancement de l'étude. Bedell Smith et son équipe supervisèrent l'ensemble du processus, à commencer par la composition de la commission. Aucune suite ne fut donnée au projet de confier la direction des travaux au général Marshall³. Smith et William Jackson, qui était devenu consultant auprès du DCI, firent alors appel à George A. Brownell. Cet avocat new-yorkais avait participé aux réflexions sur le renseignement à l'automne 1945 en tant que représentant du secrétaire à la Guerre. Il avait ensuite été consultant pour le Département d'État à partir de 1946, puis assistant spécial du secrétaire à la Force aérienne en 1950⁴. Parallèlement, la CIA suivit de près la désignation des représentants des secrétaires d'État et à la Défense. Charles Bohlen et le général John Magruder occuperaient ces rôles. William Jackson participerait également à ces travaux au nom du DCI. Il serait un « ami partial de la Cour », selon l'expression de Smith. La composition de cette Commission Brownell reflétait la volonté de Smith et

sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-04b.pdf. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 5 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-05a.pdf. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Staff Conference* ») du 10 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-10a.pdf. Consultés le 9 mai 2017.

1. Mémorandum du général Smith à James Lay daté du 10 décembre 1951. FRUS, 1950-1955, IC, document 97.

2. Mémorandum de James Lay au secrétaire d'État Acheson et au secrétaire à la Défense Lovett daté du 13 décembre 1951. Digital National Security Archive, collection *National Security Agency : Organization and Operations, 1945-2009* (désormais DNSA, NSA), document 681.

3. Les sources disponibles ne permettent d'expliquer pourquoi Marshall n'a pas dirigé l'audit sur le SIGINT. On peut cependant suggérer que l'ancien secrétaire d'État et à la Défense souhaitait profiter d'une retraite longtemps différée.

4. Sur George Brownell, voir la notice biographique sur le site Internet de la bibliothèque présidentielle Truman Library. En ligne : www.trumanlibrary.org/hstpaper/brownell.htm. Consulté le 9 mai 2017.

Jackson de tenir les militaires à l'écart. Le fait d'avoir exclu le JCS, autorité de tutelle de l'AFSA, de cette réflexion n'était pas anodin. La présence du général Canine fut un temps évoquée, mais le DCI s'y opposa. Le directeur de l'AFSA pourrait être entendu par la commission pour faire valoir le point de vue du JCS, mais ne pourrait y siéger en tant que membre de plein droit¹.

Le 28 décembre, les membres de la Commission Brownell reçurent une lettre de mission signée par Acheson et Lovett, mais rédigée par William Jackson². Elle les enjoignait à prendre en considération les besoins en SIGINT de « chaque département et agence » mais aussi ceux du DCI « pour la production de renseignement stratégique³ ». Les implications de cette instruction étaient considérables car la dimension stratégique du SIGINT s'opposait à la conception traditionnelle des militaires pour lesquels le SIGINT avait essentiellement une vocation tactique et opérationnelle. Les auditions commencèrent dès le début de l'année 1952. Quarante-trois témoins, dont le général Bradley, le général Canine, William Friedman et le contre-amiral Wenger, se succédèrent jusqu'au mois d'avril⁴. Tout au long du processus, la CIA resta particulièrement attentive au déroulement et à la teneur des débats⁵.

C'est d'ailleurs le général Smith qui transmet le rapport Brownell au président Truman lors de leur rencontre hebdomadaire, le vendredi 13 juin 1952⁶. Ce document de 140 pages se composait d'un historique du SIGINT, d'un exposé de la valeur de cette source de renseignement, d'une description de ces activités et de leur organisation au sein du gouvernement, puis de recommandations⁷. Le SIGINT y était présenté comme « l'investissement le plus rentable » de la seconde guerre mondiale. S'agissant de la capacité du SIGINT à « avertir d'une attaque soviétique surprise contre le monde libre », Brownell et ses co-rapporteurs semblaient dubitatifs, en raison du précédent de la Corée. Pour autant, ils soulignaient le consensus de l'ensemble des personnes audi-

1. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 13 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-13b.pdf. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 17 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-17c.pdf. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 18 décembre 1951. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1951-12-18a.pdf. Consultés le 9 mai 2017.

2. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 18 décembre 1951. *Op. cit.*

3. Lettre du secrétaire d'État Acheson et du secrétaire à la Défense Lovett à George Brownell, Charles Bohlen, John Magruder et William Jackson datée du 28 décembre 1951. Reproduite in George A. BROWNELL, *The Origin and Development of the National Security Agency*, Laguna Hills, Aegean Park Press, 1981, p. 81-82.

4. BROWNELL, *op. cit.*, p. 83-85.

5. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Director's Meeting* ») du 7 janvier 1952. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1952-01-07b.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

6. AID, *op. cit.*, p. 43.

7. Rapport pour le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense (« *Report to the Secretary of State and Secretary of Defense by a Special Committee Appointed Pursuant to the Letter of 28 December 1951* ») daté du 13 juin 1952. DNSA, NSA, document 711. Le rapport est également reproduit en intégralité in BROWNELL, *op. cit.*

tionnées selon lesquelles le SIGINT était la « source de renseignement la plus importante à l'heure actuelle¹ ».

Les auteurs du rapport évoquaient l'accent mis par certains responsables des forces armées sur l'importance du SIGINT pour la conduite des opérations militaires. La Commission ne contestait pas le fondement historique de cette observation. En revanche, elle observait une évolution majeure :

[À] ce stade de l'histoire de notre pays, le renseignement électromagnétique est également déterminant pour le succès d'opérations conduites par certaines agences civiles, particulièrement le Département d'État, la *Central Intelligence Agency* et le *Federal Bureau of Investigation*. De nos jours, ces agences civiles ont une importance vitale pour la sécurité nationale des États-Unis et il nous semble évident que le SIGINT a vocation à contribuer à cette sécurité, pas uniquement par le biais des activités sous la responsabilité directe des forces armées. Ce principe doit présider, aujourd'hui plus que jamais, à notre organisation du SIGINT².

Concernant l'état de l'appareil de renseignement électromagnétique, la « ré-organisation de 1949 et la création de l'AFSA » étaient décrites par la Commission Brownell comme « un pas en arrière ». Les trois agences militaires apparaissaient comme les principales responsables de cette situation car elles avaient encouragé le développement de leurs propres moyens de SIGINT au détriment de ceux de l'AFSA. Pour les auteurs du rapport, l'AFSA devait disposer d'une « autorité substantielle sur ces trois organisations » et son directeur devait avoir plus de pouvoir. Pour cela, la Commission Brownell recommandait de faire de l'AFSA une organisation unifiée, en charge des activités de SIGINT du gouvernement. La collecte et le traitement du SIGINT seraient sous le contrôle opérationnel et administratif du directeur de l'AFSA. Les autres agences militaires de renseignement électromagnétique pourraient toujours participer à la collecte et au traitement du SIGINT, « mais seulement dans les limites fixées par le directeur de l'AFSA³ ». En d'autres termes, Brownell préconisait une inversion totale du rapport de force entre l'AFSA et les agences militaires.

Le sujet de l'autorité de tutelle de l'AFSA était, selon le rapport, « la question la plus difficile » à laquelle la Commission avait été confrontée. Selon les auteurs, la subordination de l'AFSA à un forum interarmées, l'AFSAC, et au JCS n'avait pas été concluante et devait « cesser ». Pour autant, ils déconseillaient le placement de l'AFSA sous l'autorité « d'une agence civile » comme la CIA. Au vu de l'importance du SIGINT pour la conduite des opérations militaires, une proximité avec l'appareil de défense était jugée préférable. Ils considéraient qu'il n'était pas « nécessaire de placer l'AFSA en dehors du giron du Département de la Défense pour s'assurer d'une prise en compte efficace des besoins des agences civiles ». Ils préconisaient donc de faire du Département de la Défense « l'agent exécutif du gouvernement pour la production

1. BROWNELL, *op. cit.*, p. 20-24.

2. *Ibid.*, p. 62.

3. *Ibid.*, p. 63-69.

et la diffusion du SIGINT ». Dans cette fonction, le Pentagone devrait être subordonné à un Comité spécial du Conseil de sécurité nationale, composé du secrétaire à la Défense, du secrétaire d'État et, le cas échéant, du président. En conséquence, le rapport proposait la suppression de l'AFSAC et une redéfinition du rôle du forum interministériel en charge du SIGINT, l'USCIB¹.

Création de la NSA

L'étude dirigée par George Brownell laissait entrevoir, pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un bouleversement de l'organisation des activités de renseignement électromagnétique. Si les changements suggérés pouvaient sembler drastiques, ils n'étaient guère surprenants au vu de la composition de la Commission. L'absence de représentants militaires parmi ses membres avait libéré le SIGINT des querelles interarmées qui avaient entravé son développement depuis 1945. C'est là le véritable coup de maître de Bedell Smith et sa contribution décisive à la création de la NSA. Les conclusions de l'étude reçurent un accueil favorable à Foggy Bottom².

Le directeur de l'AFSA loua les « conclusions éminemment pertinentes » du rapport Brownell. Le général Canine exprima sa satisfaction à propos « du degré d'autorité » envisagé pour le directeur de l'AFSA qui, « pour la première fois depuis la création de l'agence », promettait d'être « en adéquation avec ses responsabilités ». Cependant, Canine insista auprès du secrétaire à la Défense pour que le SIGINT reste « en dehors du cadre général des activités de renseignement ». Pour cela, il suggéra de conserver certaines dispositions de la directive NSCID 9 qui avaient accordé un statut particulier au renseignement électromagnétique et, ainsi, limité l'autorité du DCI³. Le président du Comité des chefs d'état-major, le général Bradley, exposa un point de vue similaire, saluant à son tour le caractère « pratique » des propositions de la Commission. De façon plus étonnante au vu de sa position au sommet de la hiérarchie militaire, Bradley jugea la subordination de l'AFSA au JCS insatisfaisante. Il admit une « certaine réticence » quant au projet de placer l'AFSA sous l'autorité directe du secrétaire à la Défense. Néanmoins, il considérait cette solution préférable à l'arrangement en vigueur jusqu'alors⁴.

Le soutien manifesté par Canine et Bradley n'était pourtant pas représentatif de la position des autres chefs militaires. Dès que ces derniers avaient appris l'existence et la composition de la Commission Brownell, ils s'étaient inquiétés de la perspective d'une sortie de l'AFSA du giron du JCS. Ils avaient alors envisagé de lancer une étude concurrente avant de se raviser. L'audit

1. *Ibid.*, p. 72-75.

2. Mémoire de Charles Bohlen au secrétaire d'État Acheson daté du 16 juin 1952. DNSA, NSA, document 712.

3. Mémoire de Canine au secrétaire à la Défense Lovett daté du 8 juillet 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 121.

4. Mémoire de Bradley au secrétaire à la Défense Lovett daté du 17 juillet 1952. DNSA, NSA, document 718.

commandité par Acheson et Lovett était à un stade trop avancé¹. La diffusion du rapport Brownell offrit toutefois aux militaires une opportunité d'exprimer leurs réserves. La Force aérienne prit la tête de ce mouvement et tenta de fédérer l'opposition au sein du JCS. Le général John Samford, directeur du renseignement de l'*Air Force*, suggéra de préparer une réponse commune signée par les trois chefs d'état-major pour dénoncer les erreurs du rapport². Le front commun envisagé par l'*Air Force* ne se matérialisa pas et son vice chef d'état-major, le général Nathan Twining, se résolut à alerter personnellement le secrétaire à la Défense. Il exprima son désaccord avec les conclusions du rapport et plaida pour le maintien du *statu quo*³.

Cette politique d'obstruction, qui avait jusqu'alors toujours prévalu dans la gestion du SIGINT au sein des forces armées, ne résista pas au consensus de Robert Lovett, Dean Acheson et du général Smith autour des conclusions de la Commission Brownell. La transposition de ces recommandations fut finalisée à l'automne par des représentants du Département de la Défense, du Département d'État et de la CIA⁴. Dans la matinée du vendredi 24 octobre 1952, le DCI et James Lay se rendirent dans le Bureau ovale pour présenter au président Truman un projet de mémorandum auquel il apposa sa signature⁵.

Adressé aux secrétaires d'État et à la Défense, ce document donnait une véritable dimension interministérielle aux activités de SIGINT en les désignant comme « une responsabilité nationale ». De plus, il entérinait la création du Comité spécial du Conseil de sécurité nationale pour le SIGINT composé des deux secrétaires, assistés du DCI. Le rôle de cet organe était de définir les politiques régissant les activités de renseignement électromagnétique. Par ailleurs, le mémorandum faisait du Département de la Défense « l'agent exécutif du gouvernement pour la production de SIGINT ». Enfin, il chargeait le Comité spécial de préparer deux directives dont il exposait les grandes lignes. La première traiterait de la réforme de l'USCIB et remplacerait la directive NSCID 9. La seconde concernerait la création de la *National Security Agency* (NSA) pour remplacer l'AFSA⁶. Le changement de nom de l'agence reflétait l'accent mis par Truman sur l'intérêt « national », c'est-à-dire stratégique, du SIGINT.

La NSA fut officiellement instituée le 4 novembre, le jour de la victoire de Dwight Eisenhower sur Adlai Stevenson. Par le biais d'un mémorandum, le secrétaire à la Défense transforma l'AFSA en NSA. Il plaça également « l'ensemble des moyens de collecte et de production de SIGINT du Département

1. BURNS, *op. cit.*, p. 102-103.

2. Mémorandum du général John A. Samford au général Nathan F. Twining (vice-chef d'état-major de la Force aérienne) daté du 6 août 1952. DNSA, NSA, document 722.

3. Mémorandum du général Twining au secrétaire à la Défense Lovett daté du 8 août 1952. DNSA, NSA, document 723.

4. Minutes d'une réunion de la direction de la CIA (« *Deputies' Meeting* ») du 7 octobre 1952. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1952-10-07.pdf. Consulté le 9 mai 2017. Mémorandum de Fisher Howe à Park Armstrong daté du 9 octobre 1952. DNSA, NSA, document 729.

5. AID, *op. cit.*, p. 43-44.

6. Mémorandum du président Truman au secrétaire d'État Acheson et au secrétaire à la Défense Lovett daté du 24 octobre 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 132.

de la Défense » sous « le contrôle opérationnel et technique du directeur de la NSA¹ ».

Le reste des instructions présidentielles fut traité dans le cadre d'une révision de la directive NSCID 9 finalisée le 29 décembre 1952. L'USCIB était désigné comme « un organe opérant au profit et sous la responsabilité du Comité spécial ». Sa mission était de conseiller le secrétaire à la Défense concernant tous les sujets relevant de la responsabilité du directeur de la NSA. L'USCIB comptait neuf membres : le DCI, qui en assurait la présidence, le directeur de la NSA et un représentant du secrétaire d'État, du secrétaire à la Défense, du directeur du FBI, du Département de l'Armée de terre, du Département de la Marine, du Département de la Force aérienne et de la CIA. La présence des trois armées au sein de l'USCIB constituait une différence majeure par rapport aux recommandations de la Commission Brownell qui avait préconisé de les exclure. Il est possible de voir dans cet ajout une maigre concession accordée aux chefs militaires. Cependant, la procédure de vote tendait à limiter l'influence des nouveaux membres militaires. Le texte stipulait que la règle de la majorité s'imposait. Chaque membre disposerait d'une voix, à l'exception des représentants du secrétaire d'État, du secrétaire à la Défense, du FBI et de la CIA qui auraient chacun deux voix. En tant que président, le DCI ne pourrait voter. Cette répartition équilibrait le rapport de force entre les membres civils (six voix) et ceux liés au Département de la Défense (six voix). Toutefois, si les délibérations du forum devaient s'imposer au secrétaire à la Défense, des procédures d'appel existaient. De plus, le représentant du secrétaire à la Défense bénéficiait de ce qui s'apparentait à un droit de veto².

La révision de la directive NSCID 9 précisait ensuite les missions de la NSA. Cette dernière devait assurer « une organisation et un contrôle unifiés des activités de renseignement électromagnétique des États-Unis visant des gouvernements étrangers ». Quant au directeur de la NSA, il serait désigné par le secrétaire à la Défense après consultation du JCS. Son mandat ne pourrait être inférieur à quatre années et pourrait être renouvelé. Il devrait nécessairement être un officier de carrière des forces armées d'un grade équivalant à au moins trois étoiles. Le directeur disposait du contrôle opérationnel et technique des moyens de collecte et de production de SIGINT. Cela signifie qu'il avait la capacité d'adresser aux agences opérationnelles des forces armées des instructions « contraignantes ». Il était également autorisé à exercer, s'il l'estimait nécessaire, un contrôle administratif. Enfin, le document reconnaissait, conformément à la suggestion du général Canine, la singularité du SIGINT : « La nature particulière des activités de SIGINT nécessitent qu'elles soient traitées, à tous égards, comme étant distinctes du reste des activités de renseignement ». Le SIGINT ne pourrait donc être soumis à des ordres ou directives concernant le renseignement en général, y compris ceux émis par le DCI³.

1. Mémoire du secrétaire à la Défense Lovett au secrétaire à l'Armée de terre, au secrétaire à la Marine, au secrétaire à la Force aérienne, au Comité des chefs d'état-major et au directeur de la NSA daté du 4 novembre 1952. DNSA, NSA, document 733.

2. *National Security Council Intelligence Directive No 9 Revised* (« *Communications Intelligence* ») datée du 29 décembre 1952. FRUS, 1950-1955, IC, document 257.

3. *Ibid.*

Transition

Smith quitte la CIA

Signe de l'évolution de la place du renseignement dans les pratiques gouvernementales, ce sujet devint un enjeu majeur de la fin de la campagne électorale, puis de la transition. Cette forme de politisation du renseignement plaça Bedell Smith dans une situation particulièrement inconfortable. À l'issue des conventions démocrate et républicaine, qui entérinèrent la désignation de Stevenson et Eisenhower comme candidats de leur parti respectif, Truman décida d'informer ses deux successeurs potentiels de « la situation du monde ». Il s'accorda avec le DCI pour organiser un premier *briefing* commun, après lequel la CIA fournirait à Eisenhower et Stevenson des *briefings* individuels à intervalles réguliers. Le gouverneur démocrate de l'Illinois accepta cette invitation. Eisenhower déclina, arguant que les questions qui seraient abordées étaient « celles avec lesquelles » il vivait « depuis de nombreuses années ». Ce refus agaça vivement Truman qui maintint la rencontre prévue avec Stevenson. Alors accusé de partialité par l'entourage du candidat républicain, le président prit la plume pour fustiger « l'erreur grossière » de l'ancien commandant des forces alliées en Europe¹.

L'attitude d'Eisenhower envers Marshall était une autre des raisons de l'animosité du chef de l'exécutif envers son futur successeur. En octobre, Ike s'était rendu dans le Wisconsin pour soutenir le sénateur McCarthy en campagne pour sa réélection². Truman avait perçu ce déplacement comme un signe d'assentiment d'Eisenhower aux accusations proférées par McCarthy contre Marshall quelques mois plus tôt. Ce manque de loyauté envers un homme auquel « il devait toute sa carrière » était, pour Truman, impardonnable³.

L'épisode des *briefings* de la CIA mit également à l'épreuve la relation du général Smith avec celui dont il avait été le chef d'état-major pendant la guerre. Dans une lettre adressée au DCI, Eisenhower exprima son mécontentement à propos du *briefing* délivré à Stevenson et des conséquences de la publication de cette information dans la presse. Offusqué, Smith répondit alors, sur un ton « plus proche de celui d'un avocat que d'un ami », en proposant de mettre à la disposition d'Eisenhower et Stevenson le contenu du *briefing* présidentiel hebdomadaire. Ike accepta. À l'issue d'une de ces réunions d'information conduite par un employé de la CIA, il lança : « Quand vous verrez Bedell Smith, dites

1. CROSSWELL, *op. cit.*, p. 41-42.

2. Initialement, Eisenhower avait voulu profiter de ce déplacement sur les terres de McCarthy pour rendre hommage à Marshall. Sous la pression de la direction du Parti républicain, il avait toutefois accepté de supprimer les paragraphes de son discours consacrés à son ancien supérieur. Eisenhower le regretta par la suite même si Marshall ne sembla pas lui en tenir rigueur. Voir Forrest C. POGUE, *George C. Marshall : Statesman 1945-1959*, vol. 4, New York, Viking, 1987, p. 497-498.

3. Truman ne pardonna jamais à Eisenhower son comportement envers Marshall comme ses attaques envers la politique étrangère de son administration. La passation de pouvoirs entre les deux hommes, le 20 janvier 1953, se déroula dans une atmosphère des plus glaciales. Voir McCULLOUGH, *op. cit.*, p. 910-912, 920-923 et Harry S. TRUMAN, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, vol. 2, Garden City, Doubleday, 1956, p. 501-503, 520-521.

lui que j'aurais un travail pour lui si je suis élu¹. » Pour le général Smith, dont l'ambition était de devenir président du Comité des chefs d'état-major, l'allusion d'Eisenhower était prometteuse. Elle se révéla trompeuse car Eisenhower proposa à Smith de devenir numéro deux du Département d'État derrière John Foster Dulles. « Et moi qui pensais que ça allait être formidable », soupira-t-il à l'issue de sa rencontre avec le président élu. Certaines figures de l'administration sortante interprétèrent cette offre comme une manœuvre visant à permettre à Allen Dulles de devenir DCI. Elle peut également s'expliquer par le fait qu'Eisenhower connaissait mal son futur secrétaire d'État et qu'il souhaitait s'assurer d'avoir au moins une personne de confiance à Foggy Bottom².

S'il avait accepté le poste de DCI à contrecœur, la perspective de devenir sous-secrétaire d'État était encore moins stimulante pour Smith. Il avait une image négative du département et de Foster Dulles qu'il considérait comme quelqu'un de retors. De plus, il n'était guère enthousiaste à l'idée de céder son fauteuil de DCI à Allen Dulles. Smith était très réservé à propos du jugement de son adjoint à la CIA. Il ne partageait pas le goût de Dulles pour les opérations clandestines et en redoutait les conséquences pour l'avenir de l'Agence³. Il tenta brièvement de convaincre Ike de nommer quelqu'un d'autre à sa succession avant de se résigner. La nomination d'Allen Dulles fut annoncée par le *New York Times* le 23 janvier et officialisée par l'administration entrante le lendemain⁴.

Avant de donner son accord définitif à Eisenhower, Smith demanda à Truman s'il s'opposait à l'entrée de son DCI dans la nouvelle administration. Cette marque de loyauté émut le président sortant⁵. À son tour, Truman remercia celui qu'il considérait comme « un véritable ami, un authentique patriote et un administrateur public du plus haut niveau ». Rappelant l'importance qu'il accordait à la création de la CIA, il salua le bilan du général Smith. « Vous avez accompli avec succès et un soin scrupuleux votre mission en faisant de la *Central Intelligence Agency* une branche efficace et permanente de l'appareil de sécurité nationale du gouvernement », écrivit-il⁶. Dans un discours prononcé quelques semaines plus tôt, Truman avait insisté sur la dimension interministérielle acquise par l'Agence sous la direction de Smith :

Nous disposons désormais de services de renseignement qui, je le pense, ne sont pas inférieurs à ce qui existe ailleurs dans le monde. Nous disposons de la *Central Intelligence Agency* et des agences de renseignement de tous les départements, qui sont coordonnées par la *Central Intelligence Agency*. Cette agence transmet les informations d'une importance vitale au président⁷.

1. CROSSWELL, *op. cit.*, p. 43.

2. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 262-265.

3. *Ibid.*, p. 264.

4. GROSE, *op. cit.*, p. 335-337. Douglas WALLER, *Wild Bill Donovan : The Spymaster Who Created the OSS and Modern American Espionage*, New York, Free Press, 2011, p. 360-361.

5. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 265.

6. Lettre du président Truman au général Smith datée du 16 janvier 1953. CIA, *Crafting*, en ligne : www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/1700319/1953-01-16c.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

7. Discours du président Truman le 21 novembre 1952. Reproduit in WARNER (éd.), *The CIA under Harry Truman*, *op. cit.*, p.

La nomination du général Smith au poste de sous-secrétaire d'État fut annoncée le 11 janvier 1953. Il démissionna de son poste de DCI le 9 février, trois jours après sa confirmation par le Sénat. Allen Dulles assura l'intérim, jusqu'à sa prise de fonction officielle en tant que DCI, le 26 février¹.

Canine s'installe à la NSA

Alors que le général Smith s'apprêtait à quitter la CIA, le général Ralph Canine accompagnait la transformation de l'AFSA en devenant le premier directeur de la nouvelle NSA. Conformément aux recommandations de la Commission Brownell, il fut promu au grade de général trois étoiles (*Lieutenant General*). En décembre 1952, Canine était à la tête d'une agence de près de 9 000 personnes, soit le double des effectifs de l'AFSA en 1949. En incluant les trois agences militaires, sur lesquelles il exerçait désormais un contrôle opérationnel, le directeur de la NSA avait plus de 33 000 personnes sous sa responsabilité². Dans son style caractéristique, Canine expliqua aux nouveaux employés de la NSA la portée de la réforme qui venait d'être entérinée :

M. Truman a fait quelque chose de très, très important. Il a rassemblé tous les moyens de collecte et de production de SIGINT des États-Unis et les a placés sous la responsabilité du directeur de la *National Security Agency*. [...] En d'autres termes, ils ont réussi, grâce à ce procédé, à faire porter la responsabilité de la conduite de toutes les activités de renseignement électromagnétique sur un gars pour qu'ils n'aient qu'une tête à couper, un seul gars à envoyer au Capitole lors du prochain Pearl Harbor. Vous voyez, c'est simple pour eux, même si je doute que ce soit leur seule motivation. Ils peuvent avoir ma tête s'ils la veulent — ou celle du malheureux qui sera directeur à ce moment là — mais ils ont réussi à concentrer la responsabilité et à accroître l'autorité du directeur et de ses adjoints³.

En effet, la situation du renseignement électromagnétique avait véritablement changé avec la création de la NSA et la révision de la directive NSCID 9. Cette réforme permettait une véritable unification des activités de SIGINT des forces armées grâce aux attributions du directeur de la NSA et du secrétaire à la Défense. Ces mesures ne permettraient probablement pas de changer les mentalités du jour au lendemain. Toutefois, elles offraient à Canine des moyens concrets pour exercer un contrôle effectif sur l'ensemble des producteurs de SIGINT. D'autre part, ces dispositions permettaient une meilleure prise en compte des besoins des consommateurs civils, par l'intermédiaire de l'USCIB, même si la NSA demeurait en dehors du giron du DCI.

Les réticences suscitées par cette réforme étaient un autre indice de sa portée. Au début du mois de février 1953, le directeur du renseignement de la Force aérienne, le général Charles Cabell, tenta une dernière fois de faire valoir le point de vue des chefs militaires. Dans une lettre adressée au pré-

1. MONTAGUE, *op. cit.*, p. 266.

2. JOHNSON, *op. cit.*, p. 64.

3. Discours du général Canine aux employés de la NSA le 25 novembre 1952. Reproduit in « From Chaos Born : General Canine's First Charge to the NSA Workforce », *Cryptologic Quarterly*, vol. 6., n° 2, 1987, p. 23-29.

sident du Comité des chefs d'état-major, il contesta les conclusions du rapport Brownell. Cabell proposa de revenir sur ces mesures en déléguant au JCS l'autorité du secrétaire à la Défense sur la NSA. Audacieuse de la part de celui qui s'apprêtait à devenir l'adjoint de Dulles à la CIA¹, cette remise en cause du principe d'unification du SIGINT se révéla vaine. Son échec marqua la fin des efforts du JCS visant à conserver le contrôle des activités de renseignement électromagnétique². Les chefs militaires et leurs agences de SIGINT allaient devoir se plier à l'autorité centrale du directeur de la NSA.

1. La nomination du général Cabell au poste de DDCI fut annoncée en même temps que celle d'Allen Dulles, le 24 janvier 1953. Cabell exerça la fonction de DDCI par intérim à partir du 26 février avant d'être titularisé le 23 avril. Il occupa ce poste jusqu'au 31 janvier 1962. Voir Wayne G. JACKSON, *Allen Welsh Dulles as Director of Central Intelligence 26 February 1953-29 November 1961*, vol. I, Central Intelligence Agency, Historical Staff, 1973, p. 73. Digital National Security Archive, collection *U.S. Espionage and Intelligence*, EP00041. Cette étude du service historique de la CIA s'inscrit dans la continuité des travaux d'Arthur Darling et de Ludwell Montague. Contrairement à ces derniers, elle n'a pas encore été publiée.

2. BURNS, *op. cit.*, p. 109.

Conclusion

Ceci est le résultat d'une heureuse combinaison de personnalités et d'expérience, dont la pérennité n'est pas acquise.

Général Walter Bedell SMITH, octobre 1952¹.

Dans son discours d'adieu au peuple américain, Harry Truman se risqua à une prédiction :

J'imagine que mon mandat restera dans l'histoire comme la période durant laquelle la « guerre froide » commença à obscurcir nos vies. [...] Mais quand l'histoire se rappellera que mon mandat vit le début de la guerre froide, elle se rappellera également que c'est durant ces huit années que nous avons fixé le cap permettant de la gagner².

L'élaboration d'une véritable stratégie de guerre froide est assurément un fait marquant de la présidence du successeur de Franklin Roosevelt et même de l'histoire de la seconde moitié du XX^e siècle. Mais une telle politique aurait été vaine sans des institutions susceptibles de la mettre en œuvre. De ce point de vue, les huit années de Truman à la Maison-Blanche sont au moins aussi remarquables. Elles sont en effet caractérisées par de vastes réformes structurelles qui ont accompagné l'émergence du concept de sécurité nationale, dont l'objectif était de permettre une meilleure coordination des politiques étrangère et militaire du gouvernement. En 1947, le *National Security Act* a doté l'exécutif de nouveaux instruments :

- le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC) pour coordonner les différents aspects de la politique de sécurité nationale;
- le Comité des chefs d'état-major (*Joint Chiefs of Staff*, JCS) ;
- la fonction de secrétaire à la Défense pour superviser les trois départements militaires (Armée de terre, Marine, Force aérienne) ;

1. Mémoire de Robert P. Joyce du *Policy Planning Staff* au sous-secrétaire d'État Bruce daté du 15 octobre 1952. Foreign Relations of the United States, collection 1950-1955, *The Intelligence Community* (désormais FRUS, 1950-1955, IC), document 129.

2. Discours d'adieu du président Truman au peuple américain le 15 janvier 1953. University of California, Santa Barbara, *The American Presidency Project* (désormais UCSB, APP), en ligne : www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14392. Consulté le 9 mai 2017.

— la *Central Intelligence Agency* (CIA) pour alimenter le NSC en renseignement stratégique.

En 1949, une révision du *National Security Act* a accentué le processus d'unification des forces armées en établissant le Département de la Défense. Cette réorganisation de l'appareil de défense s'est accompagnée de la création d'une agence interarmées de renseignement électromagnétique, l'*Armed Forces Security Agency* (AFSA), qui deviendra la *National Security Agency* (NSA) en 1952. La portée des réformes structurelles menées par Truman dépasse le cadre de la politique étrangère. Elles ont altéré durablement l'équilibre des pouvoirs entre le président et le Congrès en faveur de la Maison-Blanche. Ainsi que l'ont souligné Hélène Harter et André Kaspi en 2012, Truman est parvenu à affirmer son pouvoir face aux législateurs grâce à « un exécutif réorganisé en profondeur autour du concept de sécurité nationale qui a toujours cours aujourd'hui¹ ».

La communauté du renseignement en 1953

Le renseignement a occupé une place prépondérante dans la constitution de cet appareil de sécurité nationale. La présidence de Harry Truman a en effet permis l'institutionnalisation d'une pratique qui avait été négligée par les successeurs de George Washington. Au moment de l'investiture de Dwight Eisenhower, les États-Unis disposent d'une agence de renseignement indépendante, la CIA. Cette dernière est chargée de fournir au NSC et au président du renseignement stratégique produit à partir des informations issues de l'ensemble des agences gouvernementales. La CIA a également la capacité de collecter du renseignement à l'étranger, en menant notamment des activités d'espionnage. Mais le rôle de l'Agence n'est pas uniquement d'aider le gouvernement à comprendre une situation à l'étranger. Elle lui permet également d'exercer une influence sur ces situations, par le biais d'opérations secrètes, afin d'en modifier le cours. C'est la vocation de l'action clandestine dont la CIA est l'opérateur exclusif.

La direction de la CIA est exercée par le *Director of Central Intelligence* (DCI). Comme le suggère son titre, le mandat du directeur du renseignement central ne se limite pas à l'Agence. Le *National Security Act* a en effet confié au DCI la responsabilité générale de coordonner les activités de renseignement du gouvernement. À ce titre, il préside l'*Intelligence Advisory Committee* (IAC), une instance consultative rassemblant les principaux responsables départementaux du renseignement. Ce mécanisme permet une gestion collégiale, sans offrir au DCI de moyens coercitifs pour imposer son autorité aux départements dont il doit coordonner les activités.

En outre, les États-Unis disposent d'une agence de renseignement électromagnétique, la NSA. Cette dernière est le résultat d'un processus d'unification

1. André KASPI et HÉLÈNE HARTER, *Les présidents américains. De Washington à Obama*, Paris, Tallandier, 2012, p. 139.

des capacités de SIGINT des forces armées. Opérant sous la responsabilité du secrétaire à la Défense, la NSA a la charge de produire du renseignement électromagnétique à destination de l'ensemble de l'appareil de sécurité nationale. Pour exercer ses prérogatives, le secrétaire à la Défense s'appuie sur l'USCIB (*United States Communications Intelligence Board*), un conseil consultatif rassemblant l'ensemble des producteurs et consommateurs de SIGINT. Les délibérations de ce forum, dont la présidence revient symboliquement au DCI, sont soumises à la règle de la majorité mais ne peuvent s'imposer au secrétaire à la Défense sans l'accord de son représentant.

En saluant le bilan du général Walter Bedell Smith, le président Dwight Eisenhower déclara que son ancien chef d'état-major avait concrétisé « l'idéal d'un service de renseignement coordonné avancé par le Congrès en 1947¹ ». Au terme de notre étude, il conviendrait de nuancer cette affirmation. Certes, les moyens de renseignement dont hérita Eisenhower le 20 janvier 1953 étaient sans commune mesure avec ceux dont jouissait Truman à la fin de la seconde guerre mondiale. Le renseignement était devenu un instrument majeur de la politique de sécurité nationale des États-Unis. Sa situation avait été pérennisée et reconnue par le Congrès. Son rôle avait été accepté par l'exécutif. Son fonctionnement avait été soumis à un processus de centralisation symbolisé par la création d'une agence indépendante en 1947 et par l'unification des moyens militaires de SIGINT en 1952. De plus, cet appareil de renseignement disposait de plusieurs organes de coordination destinés à harmoniser son fonctionnement et, ainsi, accroître son efficacité.

Pour autant, cette fondation de la communauté du renseignement (CR) s'est accompagnée de l'érection d'obstacles institutionnels qui, dès l'origine, ont limité son intégration. Le statut acquis par la CIA sous le mandat du général Smith ne doit pas masquer le déficit d'autorité du DCI sur les agences de renseignement départementales. Le prestige personnel et l'autorité naturelle de Bedell Smith ont créé une illusion donnant au DCI les attributs d'un véritable directeur de la CR. En réalité, l'autorité que le *National Security Act* avait octroyée au DCI était aussi vague que mince, à l'image de celle du secrétaire à la Défense sur l'appareil de défense de 1947. Mais à la différence de ce dernier, le DCI n'a pas bénéficié d'une révision législative favorable. Dans un souci d'apaisement de l'IAC, Smith avait renoncé à clarifier sa situation d'un point de vue institutionnel. Le pouvoir du DCI sur la communauté était donc largement informel. En raison de la fragilité de son fondement légal, il dépendait principalement des qualités individuelles de son titulaire et de la bonne volonté de ses interlocuteurs.

La dissociation du SIGINT du reste des activités de renseignement est une autre entrave notable à l'intégration de la CR. Malgré le rôle moteur joué par le général Smith dans la création de la NSA, cette réforme n'a pas remis en cause le statut spécial du SIGINT hérité de la seconde guerre mondiale, puis

1. Cité in Ludwell Lee MONTAGUE, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1992, p. 261.

confirmé par Truman en septembre 1945. Cette source de renseignement demeurait sous le contrôle exclusif du Département de la Défense même si la restructuration de l'USCIB devait permettre une meilleure prise en compte des besoins des acteurs civils de l'appareil de sécurité nationale. Le SIGINT était en dehors de la juridiction du DCI. Ce dernier n'avait aucune autorité sur la NSA ou les agences militaires de SIGINT. Tout au plus pouvait-il tenter d'exercer une influence par l'intermédiaire de l'USCIB, forum qu'il présidait mais dont le mode de fonctionnement favorisait le Pentagone. En définitive, la réaffirmation du statut spécial du SIGINT lors de l'établissement de la NSA a entériné le cloisonnement des activités de renseignement des États-Unis. En tant que responsable du gouvernement pour le SIGINT, le secrétaire à la Défense s'apparentait donc à un concurrent du DCI, un concurrent aux pouvoirs et à l'influence nettement supérieurs. Ce précédent préfigurait le développement d'un véritable empire du renseignement technique au Pentagone et la mise en place d'une gestion dyarchique de la communauté du renseignement.

Pour expliquer cette singularité de la communauté du renseignement américaine, saillante dès le terme de la présidence de Harry Truman, il est possible d'émettre une hypothèse. Le principe de centralisation et la pratique du renseignement sont deux éléments qui s'accordent difficilement avec les traditions démocratiques et morales des États-Unis. Leur conjonction au sortir de la seconde guerre mondiale a donc généré une vive opposition et de nombreux obstacles qui ont entravé la constitution d'un appareil de renseignement intégré.

Réticence à la centralisation

L'existence d'une communauté du renseignement intégrée et coordonnée nécessite un certain degré de centralisation. Sur ce point, les réformes structurelles amorcées entre 1945 et 1953 ont mis en évidence la prégnance d'une opposition presque viscérale à ce principe. Le projet d'unification des forces armées en est l'exemple le plus éloquent. Il a en effet été marqué par l'opposition de deux traditions organisationnelles héritées des origines de la démocratie américaine. La première reposait sur une autorité centrale forte, incarnée dans les institutions américaines par le chef de l'exécutif. Comme l'a souligné Arthur M. Schlesinger Jr., l'expérience des Pères fondateurs sous le régime des Articles de Confédération les avait poussés « à s'exprimer en faveur d'une centralisation du pouvoir de l'exécutif plus grande que celle qu'ils avaient connue¹ ». Au sein des forces armées, cette inclination centralisatrice était portée par l'Armée de terre qui en avait fait le fil conducteur de la modernisation de ses structures de commandement au début du xx^e siècle. La seconde tradition organisationnelle était une émanation du système de contrôles et de

1. Arthur M. SCHLESINGER, *La Présidence impériale*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, p. 12.

contrepoids (*checks and balances*) qui caractérise la Constitution américaine. Cette conception s'appuyait sur la notion de collégialité et un fonctionnement décentralisé. Elle était défendue par la Marine dont les responsables considéraient qu'elle était la mieux adaptée à la diversité de ses missions.

Malgré l'objectif fixé par Truman à la fin de la guerre, la Marine est parvenue à prévenir toute fusion avec l'Armée de terre sous l'égide d'un unique Département de la Défense. La loi d'unification imaginée par la Maison-Blanche en 1945 s'est progressivement transformée en une loi sur la sécurité nationale : le *National Security Act* de 1947. Cette nuance sémantique n'est pas anodine. Elle a accompagné l'affirmation de la collégialité — par opposition à la centralisation — comme principe fondateur de l'appareil de sécurité nationale. En lieu et place du Département de la Défense voulu par Truman, le *National Security Act* a rassemblé les trois armées, qui conservaient néanmoins leur autonomie, sous la responsabilité d'un secrétaire à la Défense aux attributions mal définies et aux pouvoirs limités.

Le conflit interarmées autour du principe d'unification a exercé une influence durable sur le renseignement électromagnétique, domaine réservé des forces armées. Dès 1945, ces divergences ont précipité l'abandon du projet d'agence de renseignement militaire unique envisagé par le général Marshall. À l'inverse, elles ont entraîné le développement d'un système collégial, dépourvu d'autorité centrale, symbolisé par l'USCIB. Dans le contexte de démobilisation et de restrictions budgétaires, ce fonctionnement soumis à la règle de l'unanimité a favorisé la stagnation du SIGINT en permettant à chacun des acteurs militaires d'ériger des barrières pour défendre ses propres intérêts. L'unification des forces armées au sein d'un véritable Département de la Défense en 1949 n'a pas remis en cause ces habitudes. Malgré la volonté du secrétaire à la Défense Louis Johnson de centraliser le SIGINT au sein d'une agence interarmées, les militaires sont parvenus à dévoyer ce processus en subordonnant l'AFSA à une instance collégiale représentant les trois armées. Dans un tel environnement, il n'est donc pas fortuit que l'unification du SIGINT, concrétisée par la naissance de la NSA en novembre 1952, soit issue des travaux d'une commission dont les militaires ont été scrupuleusement tenus à l'écart. Néanmoins, il convient de souligner que si la création de la NSA a abouti à une centralisation effective du renseignement électromagnétique au sein du Département de la Défense, ce processus ne s'est pas appliqué en dehors du Pentagone. Les acteurs civils sont restés en marge.

L'hostilité au principe de centralisation n'a pas uniquement frappé les forces armées. Le Département d'État a lui aussi été agité par un conflit interne portant sur l'organisation de ses capacités de renseignement. Portée à son paroxysme en 1945-1946, cette lutte entre centralisateurs et décentralisateurs a porté atteinte à la crédibilité des diplomates. Au grand dam de Dean Acheson, elle les a privés d'une place *centrale* au sein de l'appareil de renseignement alors en gestation¹. Il est d'ailleurs possible de voir dans cette marginalisation

1. Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, New York, Norton, 1969, p. 157-163.

un signe précoce de la perte d'influence du Département d'État au sein du processus d'élaboration de la politique étrangère américaine¹.

La notion de collégialité dont est empreint le *National Security Act* a également entravé l'action du DCI et nuï au développement de la CIA. L'agence centrale rêvée par Donovan et étoffée par Vandenberg s'est heurtée au conservatisme des agences de renseignement départementales. Ces dernières ont profité de l'imprécision du cadre législatif établi en 1947 et du manque d'autorité du contre-amiral Hillenkoetter pour tenter de codiriger la CIA et les activités de renseignement du gouvernement avec le DCI. Le conseil consultatif qu'était l'IAC s'est, par moment, apparenté à un « conseil d'administration du renseignement », conformément aux attentes de l'*U.S. Navy*. L'intervention du secrétaire à la Défense James Forrestal, qui plus qu'aucun autre cadre de l'administration Truman a pu mesurer la difficulté de diriger une bureaucratie décentralisée, n'a pas suffi à enrayer la lente érosion de l'autorité du DCI lors du mandat de Hillenkoetter. Emblématique des réticences au principe de centralisation, l'IAC a également été une source de préoccupation pour le général Smith. Ce dernier a préféré éluder ce problème en se reposant sur son prestige et son autorité naturelle. Il est ainsi parvenu à mettre au pas les départements sans pour autant affirmer son autorité de façon formelle. Son successeur Allen Dulles s'est quant à lui désintéressé des questions institutionnelles au profit de la gestion opérationnelle de l'action clandestine. D'après son biographe, la « fascination infantile » de Dulles pour les opérations clandestines l'a détourné du contrôle de la communauté du renseignement « qui aurait pu lui échoir s'il avait choisi d'en exercer la direction² ».

Cette question de la capacité du DCI à agir en tant que directeur de la communauté du renseignement est donc devenue une préoccupation récurrente durant la seconde moitié du XX^e siècle. En 1971, un rapport commandité par l'administration Nixon a, par exemple, recommandé de créer un poste de directeur de la communauté du renseignement qui, contrairement au DCI, aurait autorité sur le budget et les personnels de toutes les agences³. Les enquêtes consécutives aux attentats du 11 septembre 2001 ont confirmé l'incapacité du DCI à exercer un contrôle effectif sur une communauté de renseignement dont la croissance avait mécaniquement accru la décentralisation. Le choc provoqué par ces attaques terroristes a favorisé l'émergence d'un vaste débat. Les projets de réforme les plus drastiques ont toutefois été écartés au profit d'un compromis *a minima*. L'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) de 2004 a abouti à une dissociation des attributions du DCI par la

1. Sur le déclin du Département d'État, voir Charles-Philippe DAVID, « Chapitre 6/Les acteurs du jeu bureaucratique », in Louis BALTHAZAR, Charles-Philippe DAVID, et Justin VAÏSSE (dir.), *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, 2^e édition, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008, p. 248-251.

2. Peter GROSE, *Gentleman Spy : The Life of Allen Dulles*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, p. 409.

3. Michael WARNER et J. Kenneth McDONALD, *US Intelligence Community Reform Studies Since 1947*, Washington D.C., Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, avril 2005, p. 22.

création d'un poste de directeur du renseignement (*Director of National Intelligence*, DNI), indépendant de celui de patron de la CIA. Cette réforme a une nouvelle fois démontré l'ampleur de la résistance à la centralisation de l'appareil de renseignement. Comme le *National Security Act* de 1947, l'IRTPA n'offre pas au directeur du renseignement les moyens institutionnels d'affirmer son autorité sur les autres agences de renseignement. Près de quinze ans après la promulgation de l'IRTPA, la capacité d'action du DNI reste conditionnée par la bienveillance de la Maison-Blanche, du Département de la Défense et de la CIA. Autant dire que son influence à Washington est proche du néant. Pour cette raison, la communauté du renseignement semble devoir rester la « constellation d'organisations autonomes » décrite par Charles-Philippe David¹.

Méfiance à l'égard du renseignement

Dans la préface des mémoires de Richard Helms, Henry Kissinger observe que « la relation des États-Unis avec les activités de renseignement a toujours été ambivalente² ». Parallèlement à l'enthousiasme des Pères fondateurs s'est installée une méfiance vis-à-vis de cette pratique issue de l'ancien monde, méfiance qui s'est cristallisée sous la présidence de Woodrow Wilson. De ce point de vue, Harry Truman est un personnage remarquable car il incarne mieux que quiconque ce paradoxe américain. Celui qui, en 1945, se félicitait de la chute des États policiers et rejetait toute structure susceptible de rappeler la Gestapo a en réalité présidé à l'institutionnalisation du renseignement. Comme l'a souligné Christopher Andrew, Truman ne partageait ni la fascination de Roosevelt pour cette pratique, ni l'expérience d'Eisenhower. C'est pourtant sa présidence qui, « plus qu'aucune autre », a « façonné la communauté du renseignement moderne des États-Unis³ ».

L'institutionnalisation du renseignement, qui comme l'a suggéré la politiste Anne Pierce aurait probablement été jugée « réactionnaire » par Wilson⁴, est avant tout le résultat du bouleversement de la situation internationale qui a engendré une rupture au moins aussi spectaculaire pour les États-Unis : la fin de l'isolationnisme. Le président Eisenhower confirma ce changement de paradigme en indiquant être « arrivé à la conclusion que certaines de nos idées traditionnelles de *fair-play* international sont difficilement applicables dans

1. Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3^e édition, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015, p. 118. Sur la réforme de 2004 et sa difficile application, voir Raphaël RAMOS, « L'impossible intégration de la communauté du renseignement américaine », *Politique américaine*, n° 24, avril 2015, p. 45-59.

2. Richard HELMS, *A Look over My Shoulder : A Life in the Central Intelligence Agency*, New York, Random House, 2003, p. ix.

3. Christopher ANDREW, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, Harper Perennial, 1996 (1995), p. 197.

4. Anne R. PIERCE, *Woodrow Wilson and Harry Truman : Mission and Power in American Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2003, p. 265.

le borbier dans lequel le monde est en train de sombrer¹ ». Il est en effet important de souligner que la méfiance de Truman vis-à-vis du renseignement s'est estompée au fur et à mesure de la dégradation des relations avec Moscou. Il n'est pas anodin que le président se soit rallié à l'idée de créer une véritable *agence* de renseignement, la CIA, après les diverses alertes émises en 1946. De la même façon, c'est la nécessité d'accompagner le déploiement du plan Marshall en Europe qui a entraîné l'institutionnalisation de l'action clandestine. L'accession du général Smith au poste de DCI, qui procède d'un regain d'intérêt de Truman pour le renseignement, a été quant à elle facilitée par la fin du monopole atomique américain et le déclenchement de la guerre de Corée. L'expérience de ce conflit a également été décisive dans l'unification des moyens de renseignement électromagnétique concrétisée par la création de la NSA.

Cependant, ces transformations significatives n'ont pas dissipé tous les doutes à propos de la compatibilité du renseignement avec les valeurs fondatrices de la démocratie américaine. Certes, l'opinion publique a rapidement accepté le principe général d'un développement des capacités de renseignement du gouvernement. En revanche, le sujet de l'action clandestine a révélé d'importants clivages, non pas parmi la population, qui ignorait l'existence de ces activités, mais au sein même du gouvernement. Bedell Smith incarne cette posture de gêne vis-à-vis des opérations clandestines, activités que George Marshall considérait comme sordides et qui deviendront néanmoins le symbole la CIA. Truman lui-même, qui a pourtant avalisé le recours massif à des opérations clandestines et accordé une grâce présidentielle avec effet rétroactif au DCI, n'a jamais pu dissimuler un certain malaise. On peut aisément comprendre que le rôle du président soit difficile à assumer publiquement au vu de la confidentialité inhérente à ces pratiques. Sa tribune publiée en 1963, dans laquelle il fustige le dévoilement de l'Agence et affirme « jamais envisagé en créant la CIA qu'elle puisse participer à des opérations dignes de romans d'espionnage² », n'en est pas moins étonnante. George Kennan s'inscrit lui aussi dans cette logique révisionniste. Dans les années 1970, le théoricien du *containment* chercha à minimiser les intentions de l'administration Truman vis-à-vis de l'action clandestine. En privé, il regrettait d'avoir exercé une tutelle politique sur les opérations de la CIA.

Ce malaise, qui ne se limite pas aux élites politiques, s'est amplifié avec le développement du renseignement sous la présidence de Dwight Eisenhower et de ses successeurs. Il s'est exprimé au travers de multiples révélations et fuites qui, s'agissant du renseignement, apparaissent comme une spécificité américaine. La presse y a largement contribué avec la divulgation, dans les années 1970, d'activités immorales, voire illégales, des agences de renseignement. Ces dernières ne sont cependant pas étrangères à ce mouvement. Certaines des informations publiées dans les journaux étaient issues d'une enquête interne

1. Cité in ANDREW, *op. cit.*, p. 202.

2. Harry S. TRUMAN, « Limit CIA Role to Intelligence », *The Washington Post*, 22 décembre 1963.

de la CIA recensant ses propres écarts de conduite. Les tentatives d'assassinat de dirigeants étrangers, la surveillance d'opposants à la guerre du Vietnam et de plusieurs journalistes influents figurent parmi ces « bijoux de famille » (*Family Jewels*) qui ont nourri les articles de Seymour Hersh¹. Ces fuites ont ouvert une période marquée par un besoin accru de transparence qui a engendré un vaste examen public des activités de renseignement gouvernementales. Cette combinaison de « fuites illégales » et de révélations issues d'enquêtes officielles caractérise la méfiance des Américains à l'égard du renseignement. Les documents divulgués en 2013 par Edward Snowden à propos de la NSA et la publication, en 2014, du rapport parlementaire concernant la torture pratiquée par la CIA après le 11-Septembre ont confirmé la validité de ce constat.

Ce particularisme américain induit deux observations. D'une part, l'exigence de transparence vis-à-vis du renseignement témoigne de la maturité de la démocratie aux États-Unis. On observe d'ailleurs que les scandales des années 1970 ont permis de renforcer le contrôle parlementaire des activités de renseignement avec la création, en 1976 et 1977, de deux commissions permanentes, la première au Sénat, la seconde à la Chambre des représentants. Le renseignement est ainsi entré, de manière irréversible, dans le débat public. À l'instar des responsables militaires, les dirigeants de la communauté du renseignement rendent régulièrement des comptes au peuple américain sous la forme d'auditions au Capitole mais également en intervenant dans des émissions de télévision. D'autre part, le caractère préjudiciable de cette transparence pour les intérêts américains est difficilement contestable. Par exemple, certaines des informations issues de fuites semblent être instrumentalisées dans le but de nuire à l'image des États-Unis ou de les mettre en porte à faux vis-à-vis de leurs alliés occidentaux. C'est en tout cas le constat que peuvent inspirer les révélations sur l'espionnage de dirigeants européens par la NSA². De la même façon, les détails concernant la torture pratiquée par la CIA ont été utilisés par des adversaires géopolitiques pour décrédibiliser Washington sur la scène internationale³.

Alors que le chef de l'exécutif et le Congrès doivent trouver un équilibre, nécessairement fluctuant, entre les impératifs de transparence et de sécurité,

1. Seymour M. HERSH, « Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. Against Antiwar Forces, Other Dissidents in Nixon Years », *The New York Times*, 22 décembre 1974. Cette publication initiale sera suivie de cinq autres articles signés par Hersh. Sur ces révélations, voir Gildas LE VOGUER, *Le renseignement américain. Entre secret et transparence, 1947-2013*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 107-108.

2. Voir notamment Amaelle GUITON *et al.*, « Wikileaks — Chirac, Sarkozy et Hollande : trois présidents sur écoute », *Libération*, 23 juin 2015 et « NSA tapped German Chancellery for decades, WikiLeaks claims », *Reuters*, 8 juillet 2015.

3. Moscou n'a pas manqué de fustiger les pratiques de la CIA qui, selon un responsable gouvernemental russe, contredisent les prétentions de Washington à être « un modèle de démocratie ». Pour la presse officielle chinoise, « L'Amérique n'est, contrairement à ce qu'elle prétend être, ni un exemple crédible ni un juge légitime au sujet des droits de l'homme ». Voir David M. HERSZENHORN, « Russia Denounces U.S. Over C.I.A. Torture Report », *The New York Times*, 11 décembre 2014 et Tania BRANIGAN, « CIA torture report : China and North Korea quick to settle scores », *The Guardian*, 10 décembre 2014.

l'historien se trouve dans une position infiniment plus confortable. L'ambivalence des Américains à l'égard du renseignement a en effet contribué à faire des États-Unis le pays le moins opaque dans un domaine pour lequel le secret est une vertu cardinale. La divulgation régulière de documents classifiés, les nombreuses enquêtes diligentées par les pouvoirs publics comme l'accès aux archives sans cesse élargi sont autant de conditions qui offrent au chercheur une opportunité unique d'explorer les arcanes de l'appareil de renseignement le plus sophistiqué et le plus puissant du monde.

Note sur les sources et la bibliographie

En accord avec l'éditeur et les directeurs de collection, il a été décidé de donner la priorité aux notes de bas de pages pour rendre compte de la richesse et de la diversité des sources, primaires et secondaires, sur lesquelles repose cette étude. Pour chaque chapitre, les notes offrent une bibliographie fournie, rassemblant mémoires, travaux biographiques, ouvrages et articles scientifiques, rapports officiels, articles de presse, ou encore monographies internes déclassifiées par le gouvernement américain. Lorsque les archives sont librement accessibles en ligne, comme pour celles de la CIA et de la NSA, le lien hypertexte permettant d'accéder directement au document a été ajouté. Dans le cas contraire, les références et modalités d'accès ont été précisées. Pour ces raisons, l'ajout d'une bibliographie sélective en fin d'ouvrage est apparu peu utile et redondant.

Index

A

ACHESON Dean 18, 118, 127, 130,
131, 136, 137, 145, 151, 154,
159, 176, 177, 187, 188, 191,
201
Guerre de Corée 138, 139, 145,
160
ADAMS John Quincy 18
AID Matthew M. 20, 37, 144
AMBROSE Stephen E. 36, 178
ANDREW Christopher 23, 137, 203
ANGLETON James 86
ARMSTRONG W. Park 105, 123,
129, 130, 154, 165, 181
ASTOR Vincent 25

B

BALDWIN Hanson 98, 99, 101
BARRETT David M. 67, 73, 84, 85,
178
BENTON William 179
BISSELL Clayton 29, 33, 38, 39
BLUM Robert 98, 106, 120, 121
BOHLEN Charles 93, 187
BOLLING Alexander R. 121, 122,
143
BRADLEY Omar 98, 118, 119, 138,
147, 150, 160, 162, 170, 171,
188, 190
BRIDGES Styles 139

BROWN Clarence 70, 71, 100
BROWNELL George 187
Rapport Brownell (1952) 188,
189, 190, 192, 195, 196
BUNCHE Ralph 22
BURNS James H. 136
BURNS Thomas 124, 165, 168
BYRNES James F. 40, 47, 48, 49, 50,
51, 64, 117, 147
SIGINT 37, 40

C

CABELL Charles P. 195
CALLANAN James 93
CANINE Ralph J. 188, 190, 192
Carrière militaire 185
Nommé directeur de l'AFSA 185
NSA 195
Restructuration de l'AFSA 185
CARTER John Franklin 25
CASSADY Thomas G. 85, 87, 88
CHIANG Kai-shek 164
CHURCH Frank 91
CHURCHILL Winston 20, 21, 26, 57,
147
CLARKE Carter W. 33, 120, 167,
185
CLAUSEWITZ Carl von 89, 90
CLIFFORD Clark 50, 55, 57, 58, 59,
72, 77, 108, 116, 117
COLLINS J. Lawton 142, 163

COOKE Charles M. 33
 COOLIDGE Calvin 21
 CORKE Sarah-Jane 93
 CORREA Mathias 98, 104, 106
 CUSTER George Armstrong 45

D

DARLING Arthur B. 67, 82, 103, 128
 DAVID Charles-Philippe 203
 DE GASPERI Alcide 86, 87
 DEL PERO Mario 86
 DENFELD Louis E. 119, 122
 DENNISON Robert 164
 DENNISTON Alastair 26
 DEWEY Thomas E. 42, 99, 100, 115
 DONOVAN William J. 20, 26, 35,
 41, 53, 70, 72, 82, 85, 92, 94,
 149, 158, 159, 202
Action clandestine 79
Franklin Roosevelt 21, 22
Harry Truman 39, 40
J. Edgar Hoover 24, 25
 OSS 22, 23, 38
*Projet d'agence de renseignement
 pour l'après-guerre* 27, 28, 29,
 30, 31, 39, 51, 52
 DORWART Jeffrey 62
 DOUGLASS Kingman 186
 DULLES Allen 52, 70, 91, 92, 179,
 183, 194, 196
Action clandestine 77, 182, 183,
 202
Nommé DCI 194, 195
Rapport Dulles (1949) 98, 103,
 104, 105, 106, 127, 128, 129,
 131, 150, 153, 158, 182, 186
 DULLES John Foster 194

E

EBERSTADT Ferdinand 60, 62, 63
Rapport Eberstadt (1945) 43, 50,
 61, 62, 63, 65
Rapport Eberstadt (1949) 99,
 101, 102, 103, 104, 105, 108,
 110, 127
 EDWARDS Richard S. 34

EISENHOWER Dwight D. 17, 23, 36,
 56, 116, 119, 149, 154, 162,
 180, 193, 198, 199, 203
Action clandestine 83, 91, 204
Élection de 1952 191
SIGINT 26, 47
Unification des forces armées 44
Walter Bedell Smith 147, 148,
 193, 194

F

FITZGERALD F. Scott 183
 FORRESTAL James 36, 70, 79, 88,
 94, 97, 98, 99, 101, 115, 116,
 119, 120, 202
*Réorganisation du renseignement
 après-guerre* 47, 49
SIGINT 37, 40, 110, 111, 112
Suicide 117
Unification des forces armées 43,
 45, 60, 61, 62, 63, 107, 108,
 109
 FRANKLIN Benjamin 18
 FRIEDMAN William 26, 126, 188

G

GADDIS John Lewis 78, 91, 138
 GADE John A. 27
 GAITAN Jorge 99, 101
 GALLOWAY Donald H. 106
 GEORGE VI, Roi du Royaume-Uni
 21
 GODFREY John Henry 21
 GRAY Gordon 169, 183
 GREENGLASS David 178
 GRUENTHER Alfred 162
 GURNEY John Chandler 68

H

HAMBY Alonzo L. 137
 HAMILTON Lee H. 11
 HANDY Thomas 18
 HARRIMAN Averell 79
 HARTER Hélène 198
 HELMS Richard 203

HERRING Edward Pendleton 61
 HERSH Seymour M. 205
 HICKERSON John D. 148
 HILLENKOETTER Roscoe H. 77, 98,
 102, 104, 117, 126, 127, 145,
 146, 149
Action clandestine 80, 82, 84, 88,
 92, 93, 94, 149
Affaiblissement du DCI 97, 202
Critiqué pour son action en tant que
DCI 101, 106, 128, 139, 140
Défense de la CIA 100, 101, 140,
 141, 178
Fin du mandat de DCI 146, 160
Nommé DCI 79
NSC 50 129, 130, 131
SIGINT 111, 123
 HISS Alger 84, 177
 HITLER Adolf 30
 HOFFMAN Clare 30, 69, 71
 HOGAN Michael J. 43, 64
 HOOVER Herbert 21, 27
Commission Hoover (1947-1949)
 99, 100, 103, 108, 110, 117
 HOOVER J. Edgar 38, 71, 84
William Donovan 24, 25
 HOPKINS Harry 27
 HOUSTON Lawrence 57, 80, 135

I

INGLIS Thomas B. 125

J

JACKSON William H. 98, 104, 106,
 150, 151, 153, 158, 182, 183,
 187, 188
 JEFFREYS-JONES Rhodri 24
 JOHNSON Louis A. 120, 121, 128,
 130, 131, 136, 138, 139, 143,
 145, 150
Exacerbation des tensions interar-
mées 118, 119, 125
Nommé secrétaire à la Défense
 116, 118
SIGINT 123, 167, 201
 JOHNSON Thomas 186

K

KASPI André 198
 KEFAUVER Estes 149
 KENNAN George 57, 87, 136, 147,
 151, 182
Action clandestine 87, 88, 89, 90,
 91, 92, 93, 94, 95, 170, 204
 KENNEDY John F. 83, 91
 KENT Sherman 158
 KIMBALL Warren 25
 KIM Il-sung 141, 152
 KING Ernest J. 31, 32, 33, 34, 43,
 44, 46, 47, 112, 123
 KISSINGER Henry 203
 KNOX Frank 21, 37
 KROCK Arthur 58
 KULLBACK Solomon 26, 126

L

LANGER William 22, 158, 159
 LAQUEUR Walter 18
 LAY James 57, 146, 172, 187, 191
 LEAHY William D. 29, 43, 44, 50,
 52, 53, 59, 101
 LEFFLER Melvyn 137, 146
 LÉNINE, Vladimir Ilitch Oulianov,
 dit 90
 LODGE Henry Cabot 77, 84
 LOVETT Robert 52, 92, 94, 169,
 171, 186, 187, 188, 191

M

MACARTHUR Douglas 24, 42, 45,
 142, 144, 151, 152, 157, 162,
 163, 164, 177
Révocation 164, 175, 176
 MAGRUDER John 171, 187
 MANASCO Carter 71
 MAO Zedong 163, 164
 MARCUSE Herbert 22
 MARSHALL George C. 18, 31, 36,
 44, 62, 77, 78, 108, 121, 147,
 149, 150, 151, 154, 160, 177,
 179, 193
Action clandestine 81, 82, 93, 95,
 170, 204

- Critiques envers le National Security Act* 64, 65
Incident de Bogota 99, 100, 101
Plan Marshall 55, 78, 86, 204
SIGINT 17, 18, 32, 34, 37, 38, 42, 46, 47, 112, 123, 186, 187, 201
Unification des forces armées 42, 43, 46, 60, 65
 MARTIN Joseph 164
 MARX Karl 90
 MATTHEWS Francis P. 118, 122
 MCCARTHY Joseph R. 176, 177, 178, 179, 193
 MCCORMACK Alfred 48, 49
 MCCORMICK Robert 30, 39
 MCCULLOUGH David 36, 42, 51, 117
 MCNARNEY Joseph T. 121, 123, 124, 128, 129, 130, 153
 MENZIES Stewart 21
 MILLER James 86
 MISTRY Kaeten 87
 MONTAGUE Ludwell L. 129, 130, 146, 152, 154, 158, 160, 161, 171
 MUCCIO John 139
 MUSSOLINI Benito 21
- N**
- NIMITZ Chester W. 18, 19, 123
 NITZE Paul 93, 136, 137, 138, 170
 NIXON Richard M. 202
 NOUAILHAT Yves-Henri 38
- O**
- O'CONNOR H. M. 34
 OHLY John 120
- P**
- PACE Frank 117
 PARK Richard 24, 39
 PATTERSON Robert P. 36, 45, 47, 49, 60, 63, 70
 PATTON George S. 45, 185
- PENDERGAST Tom 38, 87
 PFORZHEIMER Walter 71, 72, 178
 PHILBY Kim 179
 PIERCE Anne R. 203
- R**
- RAYBURN Sam 126
 REARDEN Steven L. 107, 125, 170
 REDMAN John R. 125
 RIDGWAY Matthew B. 175
 ROOSEVELT Eleanor 33
 ROOSEVELT Franklin Delano 17, 18, 21, 22, 24, 25, 27, 30, 35, 39, 40, 43, 50, 94, 116, 197, 203
 ROSENBERG Julius 178
 ROSEN Leo 26
 ROSENMAN Sam 27, 51
 ROSTOW Walt 22
 ROWLETT Frank 126
 ROYALL Kenneth C. 49, 82, 94, 111, 112
 RUDGERS David F. 70
- S**
- SAMFORD John 191
 SATO Naotake 20
 SCHLESINGER Arthur M. Jr. 22, 25, 200
 SINKOV Abraham 26, 126
 SMITH Harold 27, 39, 42, 50, 51, 55
 SMITH Richard Harris 23
 SMITH Walter Bedell 147, 149, 150, 157, 175, 179, 185, 197, 199, 204
Action clandestine 149, 151, 153, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 181, 182, 183, 184, 204
Anticommunisme 178
Carrière militaire 146, 147, 162
Fin du mandat de DCI 193, 194
Harry Truman 160, 161, 162, 184, 194
Kim Philby 179
Méfiance envers Allen Dulles 182, 183, 194
Nommé DCI 148

- Nommé sous-secrétaire d'État* 194
Problèmes de santé 148, 149
Relations avec les agences départementales 151, 152, 153, 154, 160, 181, 199, 202
Restructuration de la CIA 153, 158, 180, 182
SIGINT 181, 186, 187, 188, 190, 191
 SNOWDEN Edward J. 13, 205
 SNYDER John W. 108
 SOUERS Sidney 53, 56, 63, 79, 99, 101, 103, 127, 129, 146, 149, 150, 161, 162
Action clandestine 80, 81, 82, 88, 93, 94
CIG 55, 56
Nommé DCI 51, 52
Réorganisation du renseignement après-guerre 50, 61
 STALINE Joseph 56, 147, 149
 STEVENSON Adlai 180, 191, 193
 STIMSON Henry 19, 36, 37, 40
 STONE Earl E. 112, 185
AFSA 124, 125, 165, 166, 167, 175, 184
Commission Stone (1948) 112, 113, 123
Nommé directeur de l'AFSA 123
 STONE Harlan 21, 24
 STUART Douglas T. 63
 SULLIVAN John 109, 118
 SYMINGTON Stuart 94, 108, 119
- T**
- TENENBAUM Élie 80
 THEBAUD L. Hewlett 34
 TOCQUEVILLE Alexis de 13
 TRAVIS Edward 34
 TROHAN Walter 30, 31, 39
 TRUMAN Harry S. 13, 24, 35, 38, 56, 58, 71, 100, 105, 127, 129, 135, 147, 177, 193, 197, 198, 200
Action clandestine 83, 87, 94, 169, 172, 184, 204
CIG 56, 57, 58, 59, 63, 72
Démobilisation 36
Doctrine Truman 55, 78
Élection de 1948 115, 116, 118
George Marshall 42, 44, 64, 78, 177, 193
Guerre de Corée 139, 142, 157, 162, 163, 164, 175, 176
James Byrnes 40, 49, 64
James Forrestal 108, 109, 116, 117
Louis Johnson 118, 131, 145, 150
Méfiance à l'égard du renseignement 38, 42, 53, 83, 203, 204
NSC 145
NSC 68 136, 137, 160
Réorganisation du renseignement après-guerre 40, 48, 50, 51, 52, 53
SIGINT 20, 37, 40, 41, 66, 143, 164, 187, 188, 191, 195, 200
Tom Pendergast 38, 87
Unification des forces armées 43, 44, 45, 47, 55, 58, 60, 62, 63, 65, 107, 116, 118, 119, 120, 201
Walter Bedell Smith 151, 152, 160, 161, 162, 178, 180, 184, 194
West Point 45, 162
William Donovan 39
 TRUSCOTT Lucian 182
 TWINING Nathan 191
 TYDINGS Millard E. 149
- V**
- VANDENBERG Arthur H. 56, 59, 135
 VANDENBERG Hoyt S. 63, 77, 79, 101, 102, 149, 155, 202
Législation sur le renseignement 57, 58, 59, 68, 69, 70, 71, 73
Nommé DCI 56
Renforcement des pouvoirs du DCI 57
Restructuration du CIG 56, 85
SIGINT 122

VARDAMAN James 50, 51, 53
VAUGHAN Harry 51

W

WALKER Walton 144
WALLER Douglas 24
WASHINGTON George 198
WEBB James 108, 169, 171, 186
WELLS Samuel F. 137, 138
WENGER Joseph 33, 115, 123, 124,
125, 185, 188
WILLKIE Wendell 24
WILLOUGHBY Charles 163
WILSON Woodrow 203
WISNER Frank 92, 93, 102, 105,

130, 151, 153, 170, 182, 183
WRIGHT Edwin K. 88, 106

Y

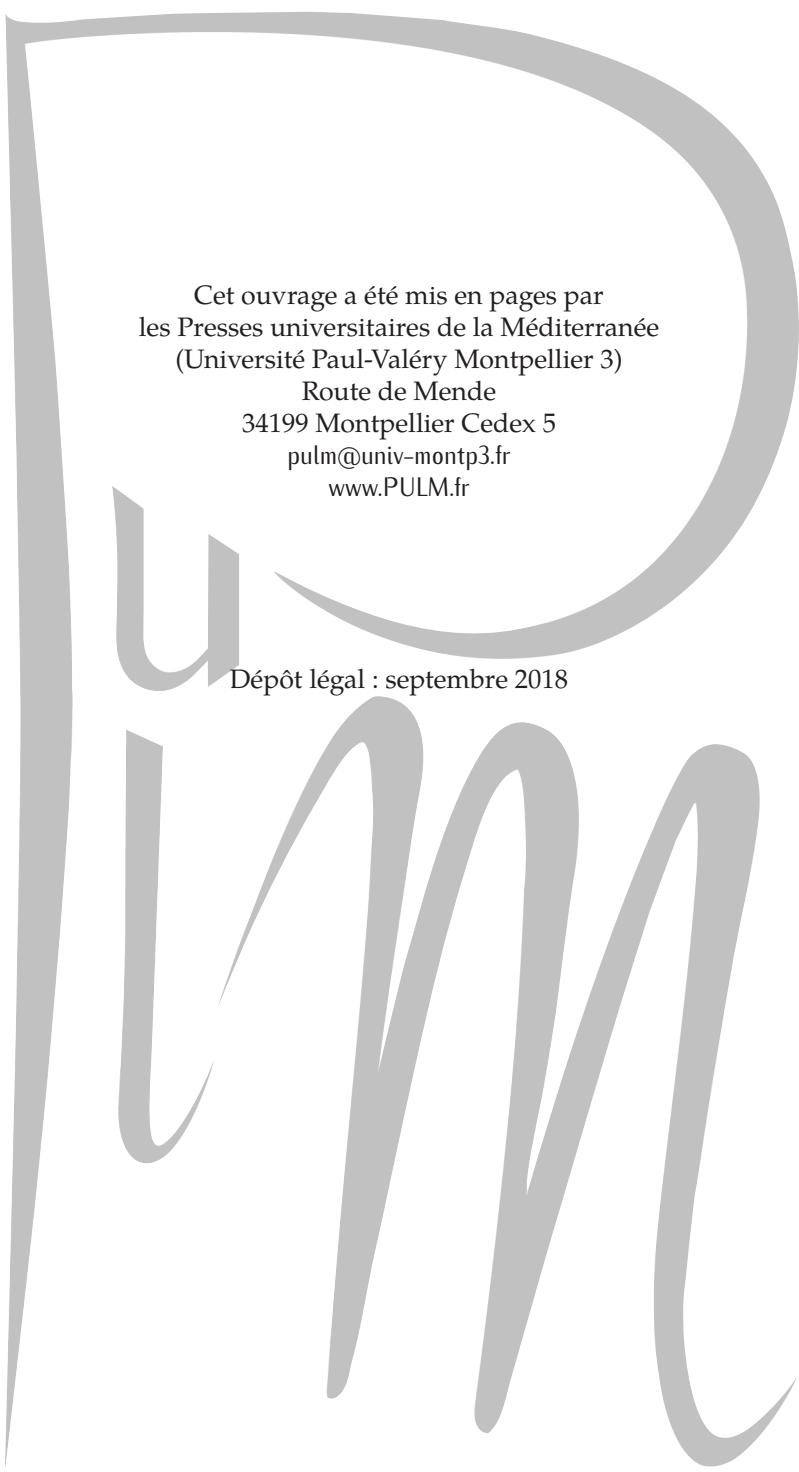
YAMAMOTO Isoroku 19
YARDLEY Herbert Osborne 18, 19,
26
YEATON Ivan D. 93

Z

ZEGART Amy B. 67

Table des matières

Remerciements	7
Sigles et abréviations	9
Introduction	11
1 – La centralisation du renseignement au lendemain de la guerre (1945-1947)	
I. L'héritage de la guerre.	17
II. Le renseignement à l'heure de la paix.	35
III. Le <i>National Security Act</i>	55
2 – Un appareil de renseignement sclérosé par les rivalités (1947-1950)	
IV. L'institutionnalisation de l'action clandestine	77
V. Le temps des remises en question	97
VI. Les ajustements de 1949	115
3 – Un embryon de communauté (1950-1953)	
VII. Une nouvelle ère	135
VIII. L'épreuve de la guerre	157
IX. La communauté du renseignement	175
Conclusion.	197
Note sur les sources et la bibliographie	207
Index	209



Cet ouvrage a été mis en pages par
les Presses universitaires de la Méditerranée
(Université Paul-Valéry Montpellier 3)
Route de Mende
34199 Montpellier Cedex 5
pulm@univ-montp3.fr
www.PULM.fr

Dépôt légal : septembre 2018

