

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.