



**HAL**  
open science

## De l'OSS à la CIA

Raphael Ramos

► **To cite this version:**

Raphael Ramos. De l'OSS à la CIA. Presses universitaires de la Méditerranée, 134 p., 2006, 2-84269-715-4. hal-03287024

**HAL Id: hal-03287024**

**<https://hal.science/hal-03287024v1>**

Submitted on 15 Jul 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.

Sous la direction d'Antoine Coppolani

# DE L'OSS À LA CIA

**La centralisation du renseignement américain  
au lendemain de la Seconde Guerre mondiale  
à travers l'expérience du *Central Intelligence Group***

Raphaël RAMOS

Université Paul-Valéry – Montpellier III  
UMR 5609 C.N.R.S. *États – Sociétés – Idéologies – Défense* (ESID)



# Sommaire

<b>Liste des sigles et abréviations</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Introduction</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>1 Les origines du <i>Central Intelligence Group</i></b> . . . . .	<b>21</b>
A L'émergence du concept de centralisation . . . . .	21
B Le débat à l'heure de la paix . . . . .	29
C Entre hésitation et prudence : le choix de Truman . . . . .	38
<b>2 La mise en place du CIG sous le mandat du DCI Souers</b> . . . . .	<b>49</b>
A Une « activité interdépartementale de coordination » . . . . .	49
B Le fantôme de l'OSS . . . . .	56
C Premiers enseignements . . . . .	63
<b>3 La transformation du CIG par le DCI Vandenberg</b> . . . . .	<b>71</b>
A Nouveau DCI, Nouveaux pouvoirs . . . . .	71
B Affaiblissement des départements . . . . .	77
C Du CIG à la CIA . . . . .	86
<b>Conclusion</b> . . . . .	<b>95</b>
<b>Annexes</b> . . . . .	<b>103</b>
<b>Bibliographie commentée</b> . . . . .	<b>115</b>
<b>Index</b> . . . . .	<b>127</b>



# Liste des sigles et abréviations

---

<b>A-2</b>	Division du renseignement, section Air du Département de la Guerre
<b>AEC</b>	<i>Atomic Energy Commission</i>
<b>CIA</b>	<i>Central Intelligence Agency</i>
<b>CIG</b>	<i>Central Intelligence Group</i>
<b>CIS</b>	<i>Central Intelligence Services, CIG</i>
<b>COI</b>	<i>Coordinator of Information</i>
<b>CPS</b>	<i>Central Planning Staff, CIG</i>
<b>CRS</b>	<i>Special Report Staff, CIG</i>
<b>DCI</b>	<i>Director of Central Intelligence</i>
<b>DDCI</b>	<i>Deputy Director of Central Intelligence</i>
<b>DNI</b>	<i>Director of National Intelligence</i>
<b>FBI</b>	<i>Federal Bureau of Investigation, Département de la Justice</i>
<b>FBIS</b>	<i>Federal Broadcast Information Service</i>
<b>FCC</b>	<i>Federal Communications Commission</i>
<b>G-2</b>	Division du renseignement, Département de la Guerre
<b>IAB</b>	<i>Intelligence Advisory Board</i>
<b>ICPS</b>	<i>Interdepartmental Coordination and Planning Staff, CIG</i>
<b>IRIS</b>	<i>Interim Research and Intelligence Service, Département d'État</i>
<b>JCS</b>	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
<b>JIC</b>	<i>Joint Intelligence Committee</i>
<b>MI-6</b>	<i>Military Intelligence : Section 6 (Royaume-Uni)</i>
<b>MID</b>	<i>Military Information Division (puis Military Intelligence Division)</i>
<b>NIA</b>	<i>National Intelligence Authority</i>
<b>NSC</b>	<i>National Security Council</i>
<b>ONI</b>	<i>Office of Naval Intelligence, Département de la Marine</i>
<b>ORE</b>	<i>Office of Reports and Estimates, CIG</i>
<b>ORI</b>	<i>Office of Research and Intelligence, Département d'État</i>
<b>OSO</b>	<i>Office of Special Operations, CIG</i>
<b>OSS</b>	<i>Office of Strategic Services</i>
<b>R &amp; A</b>	<i>Research and Analysis, OSS puis Département d'État</i>
<b>SIS</b>	<i>Special Intelligence Service, FBI</i>
<b>SSU</b>	<i>Strategic Services Unit, Département de la Guerre</i>
<b>U-1</b>	<i>Bureau de centralisation du renseignement, Département d'État</i>

---



# Introduction

L'entrée en guerre des États-Unis le 7 décembre 1941, à la suite de l'attaque de l'aviation japonaise sur la base de Pearl Harbor, marque à bien des égards, un tournant dans l'histoire de cette nation. Sortis vainqueurs d'un conflit qui précipita le déclin de l'Europe, les États-Unis héritent, avec l'Union soviétique, du statut de super-puissance. À la tête de la seule puissance atomique en 1945, le nouveau président Harry S. Truman apparaît décidé à appliquer les enseignements tirés de l'échec de la politique wilsonienne de l'après-Grande Guerre. Confortée dans cette voie par l'incapacité militaire démontrée par les puissances européennes lors de la guerre et par les doutes qui entourent les desseins soviétiques, l'Amérique se voit contrainte de renoncer à la traditionnelle politique isolationniste qui l'avait jusque-là tenue à l'écart des « vicissitudes ordinaires des affaires européennes<sup>1</sup> ». Pour faire face à ce rôle totalement nouveau, les dirigeants américains se retrouvent dans l'obligation de mettre à jour les institutions fédérales. Cette profonde réforme de l'appareil gouvernemental est rendue possible par l'arrêt des hostilités sur les théâtres européen et asiatique. Elle sera le principal fait du premier mandat du président Truman. Ce débat qui occupa l'ensemble de la bureaucratie américaine permit de voir l'émergence du concept de « sécurité nationale ». Cette nouvelle conception de la défense qui tend à rapprocher diplomatie et action militaire

---

1. Discours d'adieu de George Washington à la nation américaine. (Daniel Royot, Jean-Pierre Martin, *Histoire et Civilisation des États-Unis*, Paris, Nathan, 1974, p. 72).



## INTRODUCTION

par un processus de centralisation des institutions est concrétisée par la loi sur la sécurité nationale (*National Security Act*). Cette loi du 26 juillet 1947 prévoit entre autres, l'unification des départements de la Guerre et de la Marine qui aboutira en 1949 à la création du Département de la Défense. Mais un des aspects les plus novateurs de cette loi est sans doute la réorganisation de la communauté du renseignement autour d'une agence centrale : la CIA (*Central Intelligence Agency*).

Pour la première fois de son histoire, le gouvernement des États-Unis a à sa disposition une agence de renseignement, avaisée par le Congrès et dotée d'un budget indépendant. Sous la tutelle du Conseil de sécurité nationale ou *National Security Council* (NSC), la CIA est chargée de mener les activités de renseignement à l'extérieur du territoire national. Bien que n'étant pas la composante la plus imposante de la communauté qu'elle dirige, *the Agency*, comme elle est surnommée, occupe un rôle de premier plan dans l'élaboration de ce qui va devenir la politique de guerre froide. On comprend aisément qu'elle ait joué un rôle déterminant dans la lutte qui opposa l'Amérique à cette société fermée qu'était l'Union soviétique. Néanmoins, cette modernisation de l'appareil de renseignement national que constitue la création de la CIA n'est que l'aspect final d'un long processus qui fut enclenché sous l'Administration Roosevelt. Un des principaux aspects de ce processus est sans conteste la création, par le président Truman, du *Central Intelligence Group* (CIG). Cette organisation est remarquable dans la mesure où elle constitue la première véritable expérience d'une coordination interdépartementale des activités de renseignement en temps de paix.

Le terme de renseignement (*intelligence*) est le plus souvent, et le plus simplement, synonyme d'information. Le *National Security Act* le définit comme regroupant l'ensemble des « informations concernant les capacités, les intentions et les activités d'un gouvernement étranger, d'un organisme étranger ou d'une personne étrangère ». Le Département de la Défense le définit dans l'édition 1974 de son *Dictionary of Military and Associated Terms* comme le résultat d'un processus de « collecte, d'évaluation, d'analyse, d'intégration et d'interprétation de toute information

concernant [...] des pays ou de zones étrangères<sup>1</sup> ». Ces deux définitions « officielles » ne parviennent cependant pas à rassembler l'ensemble des missions assignées aux services de renseignement. Tout d'abord car, comme l'indique Dean Acheson, le renseignement désigne à la fois un processus et le résultat de ce processus<sup>2</sup>. Les activités des services de renseignement regroupent à la fois la recherche et la collecte de l'information mais aussi son analyse et sa synthèse. De plus, le contre-espionnage ne saurait être négligé tant il représente un aspect essentiel du travail des services secrets. Le renseignement négatif, comme il est parfois appelé, a pour but la recherche puis la mise en échec de l'ensemble des opérations d'espionnage ennemies sur le territoire national. Le rayon d'activité des services de renseignement comprend également les opérations clandestines visant à influencer voire, dans certains cas, à déstabiliser des gouvernements étrangers. C'est finalement d'un membre du service historique de la CIA, Michael Warner, que vient la définition qui semble être la plus complète. Pour lui, le renseignement « regroupe l'ensemble des activités secrètes d'un État pour comprendre ou influencer une entité étrangère<sup>3</sup> ». Alors qu'en anglais, on distingue les termes *information* et *intelligence*, la langue française regroupe ces deux termes sous l'appellation « renseignement » en opérant parfois la distinction entre le renseignement brut (synonyme d'*information*) et le renseignement (*intelligence*). Mais quelle qu'en soit sa définition précise et les débats qui l'entourent, le renseignement est un élément essentiel dans l'élaboration de la politique de tout État moderne. Il est à ce titre, indissociable de l'histoire de la jeune nation américaine.

La correspondance de George Washington atteste que dès 1777, ce dernier était conscient de l'importance du renseignement et de la nécessité que ce sujet demeure « le plus secret

---

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

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

3. Voir l'article de Michael Warner, *Wanted : A Definition of « Intelligence »*, publié en ligne par le *Center for Studies of Intelligence*, [www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html](http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html)

possible<sup>1</sup> ». Le Congrès s'est également intéressé à ce sujet en confiant, une fois la Constitution ratifiée, les prérogatives de l'espionnage à l'Exécutif. De plus, des fonds secrets ont été votés pour octroyer une certaine liberté d'action au Président dans la conduite des activités de renseignement. Les premiers réseaux d'espions ont alors pu voir le jour et ont joué un rôle non négligeable pendant la Guerre de Sécession<sup>2</sup>. Cependant, le gouvernement fédéral ne disposera pas de structures adaptées avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

C'est en effet en 1882 que le Département de la Marine, précurseur nous le verrons dans le domaine du renseignement, crée l'*Office of Naval Intelligence* (ONI), première agence gouvernementale permanente. Le Département de la Guerre lui emboîte le pas dès 1885 avec la création de la *Military Information Division* (MID)<sup>3</sup>. Ces deux agences ont pour principale mission la préparation d'opérations militaires, ce qui implique un fonctionnement au ralenti en temps de paix. Mais elles ont surtout permis aux membres de ce que l'on ne peut encore appeler « communauté du renseignement » de s'apercevoir de la nécessité de coordonner leurs activités.

La Première Guerre mondiale n'a permis que peu d'amélioration dans ce domaine en raison notamment de la politique de « diplomatie ouverte » du président Wilson. Ce dernier était en effet très sceptique quant à la mise en place d'opérations clandestines à l'étranger. Quelques opérations de contre-espionnage furent néanmoins menées sur le territoire national par le futur FBI (*Federal Bureau of Investigation*) sous la tutelle du Département de la Justice.

De par la nature de ses activités, le Département d'État est impliqué dans la collecte et l'analyse d'informations venues de l'étranger. Il va également se voir confier le rôle de coordinateur

---

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

2. Rhodri Jeffreys-Jones, *The CIA and American Democracy*, New Haven, Londres, Yale University Press, 2<sup>de</sup> ed. 1998 (1<sup>re</sup> éd., 1989), pp. 12-13.

3. Il faut souligner que l'ONI et la MID furent créés sans l'aval du Congrès. (*Ibid.*, p. 36).

du renseignement pendant la Grande Guerre. Ce bureau de centralisation, appelé « U-1 », avait pour mission la coordination du contre-espionnage ainsi que des quelques opérations d'espionnage entreprises durant la Première Guerre mondiale. Cependant, l'opacité qui entourait les activités de U-1, bien qu'inhérente à ses fonctions, se révéla être un frein à son développement mais fut surtout le principal argument mis en avant lors de sa dissolution en 1927<sup>1</sup>. Le Département d'État fut également doté en 1919, d'un service de décryptage des codes. En dépit de ses succès, cette « Chambre noire » (*Black Chamber*) s'accorda mal avec la mentalité régnant à l'époque au Département d'État et plus largement dans la classe dirigeante américaine. Sa fermeture fut décidée en 1930 par le secrétaire d'État Stimson selon lequel les « gentlemen ne s'espionnent pas<sup>2</sup> ». Malgré les remous provoqués par cette expérience civile du renseignement, il était désormais clair que les activités d'espionnage et de contre-espionnage ne pouvaient être exclusivement laissées aux militaires.

Ce rapide tour d'horizon nous permet d'observer l'étendue du retard américain dans le domaine du renseignement à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Ce retard peut être imputé à des facteurs techniques, institutionnels mais il semble surtout être lié à des facteurs psychologiques. Ainsi la période de l'entre-deux-guerres n'a pas permis aux officiels américains de mettre à profit l'expérience de la Première Guerre mondiale. Le constat est accablant : en 1929, le renseignement extranational n'était la priorité d'aucune agence fédérale. Au cours de cette même année, aucune opération secrète ne fut entreprise à l'étranger<sup>3</sup>. Le Congrès n'est pas innocent dans tout cela car il n'a cessé de freiner les tentatives de réformes de l'appareil de renseignement. Dans son rôle de garant des libertés individuelles, le Congrès s'est toujours montré méfiant à l'égard des abus qu'un système de renseignement trop élaboré pourrait engendrer.

---

1. *Ibid.*, p. 13.

2. Thomas F. Troy, *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981, p. 6 ; (Rudgers, *op. cit.*, p. 189, n. 3).

3. Troy, *op. cit.*, p. 6.

## INTRODUCTION

La découverte, en 1938, d'activités menées par des réseaux d'espions nazis sur le territoire américain marqua profondément les esprits. Cette affaire fut révélatrice des faiblesses du système. L'enquête à laquelle prirent part des membres du FBI, de G-2 (division de renseignement du Département de la Guerre), du Département d'État ainsi que des officiers de la police new-yorkaise fut un véritable fiasco. Sur les dix-huit personnes arrêtées, quatorze réussirent à prendre la fuite. Relayée par la presse, cette affaire attira l'attention du président Roosevelt sur la nécessité d'améliorer la coordination des activités de contre-espionnage<sup>1</sup>. Cependant rien ne changea vraiment et il fallut attendre l'anéantissement d'une partie de la flotte américaine stationnée dans la base de Pearl Harbor pour que la question du renseignement soit prise au sérieux par l'Administration Roosevelt. L'entrée en guerre nécessitant une coordination approfondie des différentes agences de renseignements civiles et militaires, F. D. Roosevelt (FDR) dut alors prendre des mesures d'urgence. Le mythique *Office of Strategic Services* (OSS) du non moins mythique général Donovan fut activé pour coordonner les activités de renseignement pendant la guerre. Cependant, cette disposition temporaire n'avait pas vocation à apporter une réponse durable et dut donc être révisée une fois la paix revenue. C'est ce que fit le président Truman le 22 janvier 1946, en publiant la directive présidentielle créant le *Central Intelligence Group* (CIG). Cette « activité de coopération interdépartementale », telle qu'elle est définie par sa directive de mise en application<sup>2</sup>, constitue la première véritable tentative d'établir, en temps de paix, un organisme de centralisation des activités de renseignement. Le CIG est à ce titre considéré par bon nombre d'historiens comme l'ancêtre de la CIA.

L'historiographie anglo-saxonne du renseignement américain donne la part belle aux deux mythes qu'elle a contribué à façonner : l'OSS et la CIA. De nombreux ouvrages ont été consa-

---

1. *Ibid.*, pp. 11-12.

2. *National Intelligence Authority Directive No. 1 : Policies and Procedures Governing the Central Intelligence Group* daté du 8 février 1946. (*Foreign Relations Series, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment (FRUS)*, document 141).

crés aux activités de l'organisation dirigée par le général Donovan pendant la guerre<sup>1</sup>. De même, les activités menées par la CIA pendant la guerre froide ont intéressé un nombre important d'historiens mais aussi d'anciens membres de l'agence. La question des origines de la CIA occupe une place bien moins importante dans l'historiographie du renseignement. Des études internes du service historique de la CIA constituent les ouvrages les plus détaillés. Ainsi, les travaux d'Arthur Darling et de Thomas Troy sont considérés, encore aujourd'hui, comme des références sur la question<sup>2</sup>. Respectivement réalisées en 1953 et 1975, ces études furent rendues publiques en 1990 et 1981 et demeurent extrêmement utiles pour les chercheurs de par l'ampleur du travail de recherche effectué. Néanmoins, ces études internes doivent être envisagées comme telles et utilisées avec précautions car elles étaient avant tout destinées à perpétuer le mythe qui entoure la création de la CIA. Le travail de Troy sur Donovan en est une parfaite illustration de par la place excessive qu'il accorde à la figure de son héros. Cet aspect caractérise assez bien ces deux travaux qui manquent parfois de recul. Néanmoins, ces deux éminents exemples furent suivis par d'autres anciens de la CIA comme David Rudgers qui publia en 2000 une étude très complète sur les origines de la CIA<sup>3</sup>. Alors que ces travaux très détaillés ont parfois tendance à se focaliser sur l'aspect bureaucratique des événements, les travaux émanant d'universitaires offrent une vision plus large. Des historiens spécialistes du monde du renseignement comme Rhodri Jeffreys-Jones accordent plus de place au contexte national et international<sup>4</sup>. C'est également le cas d'Amy Zegart qui replace la création de la CIA dans le contexte plus large de l'unification des Départements de la Guerre et de la Marine telle qu'elle fut prévue par

---

1. L'historiographie consacrée à l'OSS est abondante et ne cesse de se renouveler. Parmi les principaux ouvrages lui étant consacrés, on trouve Bradley F. Smith, *The Shadow Warriors : OSS and the Origins of the CIA*, New York, Basic Books, 1983 ; R. Harris Smith, *OSS : The Secret History of America's First Central Intelligence Agency*, New York, Delta, 1973.

2. Darling, *op. cit.* ; Troy, *op. cit.*

3. Rudgers, *op. cit.*

4. Jeffreys-Jones, *op. cit.*

le *National Security Act*<sup>1</sup>. Notons enfin que le rôle du CIG dans le processus de centralisation du renseignement américain a souvent été négligé par l'historiographie qui préfère se pencher sur les mythes que constituent l'OSS et Donovan. Dans l'historiographie francophone, la question des origines de la CIA n'a pas été approfondie. Elle est mentionnée, avec parfois quelques approximations, dans plusieurs anthologies consacrées à l'histoire mondiale du renseignement<sup>2</sup>.

Dès lors, on peut s'interroger sur la véritable place et le rôle qu'a joué le CIG entre ces deux mythes du monde du renseignement que sont la CIA et l'OSS. Le CIG peut-il être considéré comme un organisme de transition qui serait en fait, pour le monde du renseignement, le trait d'union nécessaire entre la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide? Comment expliquer sa création et que dire de l'héritage qu'il transmet à la CIA? Pour tenter de répondre à ces questions, cette étude se propose d'évaluer dans quelle mesure l'expérience du CIG a favorisé la création d'une agence indépendante de centralisation des activités de renseignement extranationales.

Outre le témoignage des principaux acteurs de cette période, la principale source documentaire de cette étude réside dans une compilation d'archives réalisée par le service historique du Département d'État. Depuis 1861, le département en charge de la diplomatie américaine publie régulièrement des volumes consacrés à différents thèmes de l'histoire américaine. Les *Foreign Relations of the United States (FRUS)* sont constituées d'archives issues des bibliothèques présidentielles, du Département d'État, des Départements de la Guerre et de la Marine et de nombreuses autres institutions fédérales. Parmi les plus de trois cent cinquante volumes publiés à ce jour, cette étude s'est intéressée au volume consacré au renseignement sous l'Administration Tru-

---

1. Amy B. Zegart, *Flawed by Design : The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

2. Etienne Genovefa, Claude Moniquet, *Histoire de l'espionnage mondial*, t. 2, *De la guerre froide à la guerre antiterroriste*, Paris, Éditions du Félin, 2002, pp. 50-53.

man<sup>1</sup>. Publié en 1996, ce volume est organisé en plusieurs chapitres consacrés chacun à un thème bien défini comme la mise en place d'une structure nationale de renseignement (août 1945-janvier 1946), le renseignement au Département d'État, les mandats des trois premiers directeurs du renseignement, la loi sur la sécurité nationale de 1947 ou encore les directives du NSC en rapport avec le renseignement (1947-1950). La grande majorité des travaux consacrés à la genèse de la CIA étant antérieurs à 1996, l'étude des *FRUS* paraît dès lors pertinente. Ajoutons à cela, un autre recueil de textes originaux de la collection *CIA Cold War Records*. Réalisé par le service historique de la CIA, ce volume composé de textes officiels de 1945 à 1952 s'avère être un complément non négligeable aux *FRUS*<sup>2</sup>.

Du rôle essentiel de « *Wild Bill* » Donovan dans l'élaboration et la diffusion du concept de centralisation, au débat qui opposa vivement civils et militaires et enfin à la décision du président Truman, nous examinerons dans un premier temps les origines du *Central Intelligence Group*. Les principaux acteurs et enjeux ayant été présentés, nous pourrions nous pencher sur la façon dont le CIG a été mis en place ainsi que sur les différents problèmes rencontrés par son premier directeur : le contre-amiral Souers. Enfin, au moment où le débat sur la sécurité nationale semble se finaliser et alors que les ambitions soviétiques ne sont plus un mystère, nous analyserons les transformations décisives apportées au CIG par son second directeur : le général Vandenberg.

---

1. Le volume utilisé est intitulé *Foreign Relation Series, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment*. Ce volume est disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.state.gov/www/about\\_state/history/intel/index.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/intel/index.html)

2. Michael Warner (ed.), *CIA Cold War Records : The CIA under Harry Truman*, Honolulu, University Press of the Pacific, 2005 (1994).





Les origines du  
*Central Intelligence Group*



## A L'émergence du concept de centralisation

Les décennies d'inaction des différents gouvernements américains ont contribué à faire du système de renseignement national un système des plus rudimentaires. D'après Dean Acheson, la seule différence entre le système en place à la veille de la Seconde Guerre mondiale et celui utilisé par John Quincy Adams et Benjamin Franklin réside dans l'utilisation du télégraphe et de la machine à écrire<sup>1</sup>. Un homme, Bill Donovan, popularisa l'idée, dans les années 1940, d'une centralisation des activités de renseignement départementales fortement inspirée par le modèle britannique. D'après lui, seule la création d'une agence indépendante permettrait de fournir au gouvernement les informations nécessaires à l'élaboration d'une politique de sécurité nationale digne de ce nom. La statue grandeur nature de Bill Donovan qui trône au rez-de-chaussée du quartier général de la CIA à Langley en Virginie témoigne de son importance dans le milieu du renseignement américain<sup>2</sup>.

### A.1 Le père de la centralisation : William J. Donovan

Figure emblématique du renseignement américain, William J. Donovan (1883-1959) a joué un rôle essentiel dans le processus de centralisation du renseignement qui s'est opéré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Issu d'une famille catholique irlandaise de l'État de New York, Donovan s'orienta vers une carrière d'avocat. En 1907, il étudia le droit à l'université de *Columbia* dans la même promotion qu'un certain Franklin Delano Roosevelt. Bien que dans sa campagne électorale de 1932, ce dernier évoqua le souvenir de « son vieil ami et camarade de

---

1. Acheson, *op. cit.*, p. 157.

2. Rudgers, *op. cit.*, p. 189, n. 15. Une photographie de la statue de Donovan est visible sur le site internet de la CIA à l'adresse suivante : [http://cia.gov/cia/information/tour/oss\\_memorial.html](http://cia.gov/cia/information/tour/oss_memorial.html)

classe Bill Donovan », tout nous laisse à penser que les deux étudiants ne se fréquentaient pas à l'époque. Après quelques années durant lesquelles il exerça la profession d'avocat, Donovan intégra la garde nationale en 1911. Il prit part à la Première Guerre mondiale mais fut rappelé pour mener des opérations le long de la frontière mexicaine. C'est à cette époque que sa combativité et son courage lui permirent de gagner, d'après son frère, le surnom de « *Wild Bill* ». Figure emblématique du 69<sup>e</sup> régiment de la Garde nationale, les « *Fighting Irish* », Donovan obtint le grade de colonel. Il se lança par la suite dans une carrière politique qui lui permit d'intégrer le département de la Justice, en 1924, en tant qu'assistant de l'*Attorney General* Stone. Il fut même pressenti pour devenir secrétaire à la Guerre ou *Attorney General* mais ne fut finalement pas nommé par le président Hoover. Ce relatif échec en politique l'incita à retourner à New York où il ouvrit un cabinet d'avocat. Ce fervent républicain s'opposa vivement à la politique de New Deal du président Roosevelt. Proche du général MacArthur, il fut ensuite approché par son ancien camarade de promotion qui souhaitait intégrer des républicains à son gouvernement<sup>1</sup>.

En juillet 1940, Bill Donovan fut envoyé à Londres en tant que représentant officiel de son ami, le secrétaire à la Marine Frank Knox, mais officieusement comme représentant du président Roosevelt. Sa mission était de rassembler le maximum d'informations sur la menace représentée par la prétendue cinquième colonne allemande. Il apparaît cependant que son voyage avait pour réel but d'évaluer la capacité britannique à résister à une éventuelle invasion allemande. Ce voyage lui permit de rencontrer les plus hauts dignitaires britanniques parmi lesquels le couple royal, le Premier ministre mais aussi le patron du MI-6. C'est à cette occasion qu'il fut sensibilisé à la question du renseignement. De retour à Washington, il évoqua son voyage avec les secrétaires à la Marine et à la Guerre mais aussi avec le Pré-

---

1. Troy, *op. cit.*, pp. 23-29. Deux autres biographies ont été consacrées à Donovan. Richard Dunlop, *Donovan : America's Master Spy*, Chicago, Rand McNally, 1982. Anthony Cave Brown, *The Last Hero : Wild Bill Donovan*, New York, Times Books, 1982.

sident et tous s'accordèrent pour louer son travail et sa rigueur. La presse commença, elle aussi, à s'intéresser au mystère qui entourait l'envoyé spécial de FDR. Donovan effectua un second voyage en Europe en décembre 1941. Cette tournée méditerranéenne, financée par la Grande-Bretagne, lui permit de côtoyer de nombreux membres des services de renseignements britanniques. Ce second voyage illustre le très vif intérêt des autorités britanniques pour la personne de Donovan, considéré comme très influent à Washington. Pour certains de ses détracteurs, il était instrumentalisé par Londres, qui avait à l'époque tout intérêt à voir les États-Unis moderniser leurs services de renseignement en vue d'une éventuelle entrée en guerre. C'est à la suite de ce second voyage que surgirent les premières critiques de l'action de Donovan qui, pour la première fois, évoquait son souhait de voir la création d'une agence centrale de renseignement. Dans un mémorandum daté du 26 avril 1941, il explique au secrétaire à la Marine Knox sa vision de l'avenir du renseignement<sup>1</sup>. Ce dernier fit pression sur le président Roosevelt pour qu'un meilleur usage soit fait de son protégé. C'est ainsi que FDR fit de Donovan le premier COI (*Coordinator of Information*). Selon la lettre présidentielle du 11 juillet 1941, le COI est chargé de mener à bien la collecte et l'analyse d'informations en rapport direct avec la sécurité nationale. C'est au COI que revient la tâche de mettre en corrélation toutes ces données avant de les transmettre au Président ou aux membres de l'administration concernés<sup>2</sup>. La fonction de coordinateur de l'information ainsi établie par FDR est une première dans le domaine du renseignement car c'est une fonction civile établie en temps de paix. La création de ce poste illustre le poids acquis par Donovan depuis son premier voyage à Londres. Cependant, des doutes furent émis quant à l'efficacité de cette mesure qui n'apporta pas une coordination suffisante pour éviter le désastre de Pearl Harbor. Cette attaque conduisit l'Administration Roosevelt ainsi que l'opinion publique américaine à

---

1. Lettre de Donovan à Knox datée du 26 avril 1941. Reproduite dans *Ibid.*, pp. 417-418.

2. Lettre présidentielle intitulée « *Designating a Coordinator of Information* » datée du 11 juillet 1941. Reproduite dans *Ibid.*, p. 423.

prendre conscience du caractère extrêmement rudimentaire de l'appareil de renseignement national. En ce « jour d'infamie », FDR remercia Donovan de l'avoir « sensibilisé à la question du renseignement<sup>1</sup> ».

Une autre conséquence de l'attaque du 7 décembre 1941 est l'entrée en guerre américaine qui nécessita une restructuration de l'Administration Roosevelt. Le renseignement ne fit pas exception, notamment sous l'impulsion du comité des chefs d'État-major : le JCS (*Joint Chiefs of Staff*). En effet, le JCS souhaitait que la coordination du renseignement soit confiée non plus à des civils mais à des militaires. Le bureau du COI fut donc remplacé le 13 juin 1942 par l'*Office of Strategic Services* (OSS)<sup>2</sup>. Cette organisation militaire, rattachée au JCS, fut dirigée par Bill Donovan qui retrouva ainsi son grade de colonel. L'OSS est considéré, encore aujourd'hui, comme le mythe fondateur de la communauté de renseignement américaine<sup>3</sup>. Ses activités pendant la guerre ne rentrent pas dans le cadre de cette étude mais quelques mots doivent être dits de son organisation pour le moins novatrice<sup>4</sup>. Une des principales innovations de l'OSS est la pluridisciplinarité. En effet, pour la première fois dans l'histoire du renseignement aux États-Unis, une agence adopte une approche pluridisciplinaire en employant, outre des soldats, des universitaires mais aussi des anciens diplomates<sup>5</sup>. Malgré les succès de son organisation et son ascension fulgurante, Donovan et sa vision novatrice étaient loin de faire l'unanimité à Washington.

## A.2 La fin de l'OSS ou la marginalisation de Donovan et de ses idées

Le brillant parcours de Bill Donovan depuis son premier voyage à Londres en juillet 1940 avait suscité de l'inquiétude, notamment auprès des militaires. Donovan était, en effet, perçu

1. *Ibid.*, p. 116.

2. *Military Order of June 13, 1942 : Office of Strategic Services*. Reproduit dans *Ibid.*, p. 427.

3. Les ouvrages de Thomas Troy et de Bradley Smith ont largement contribué à la dimension mythique de l'OSS et de Donovan. (Rudgers, *op. cit.*, p. 3)

4. Un récit des activités de l'OSS durant la guerre est disponible dans Bradley F. Smith, *op. cit.*, pp. 140-329.

5. Rudgers, *op. cit.*, p. 10.

par ses détracteurs comme quelqu'un d'extrêmement ambitieux. Dès le 8 avril 1941, soit quelques jours à peine après son retour de Méditerranée, des critiques furent formulées à l'encontre du futur COI. Dans la lettre du général Miles au général Marshall transparaît l'inquiétude de voir Donovan créer « une grande agence contrôlant l'ensemble du renseignement ». Et d'ajouter que pour le Département de la Guerre une telle entreprise serait « désastreuse<sup>1</sup> ». D'un point de vue militaire, la création d'une grande agence centrale de renseignement mettrait un terme aux activités des agences départementales de renseignement. Cette volonté de centralisation avancée par Donovan était perçue par les militaires et plus particulièrement par le JCS comme une menace pour leur indépendance. Pour tenter de conserver leurs prérogatives dans le domaine du renseignement, les Départements de la Guerre et de la Marine créèrent à la fin de l'année 1941 le *Joint Intelligence Committee* (JIC). Pour Dean Acheson, cette instance de réflexion n'était rien moins qu'une alliance visant à contrer les ambitions présumées de Donovan<sup>2</sup>.

Cependant ces inquiétudes des militaires n'étaient fondées que sur des suppositions car Donovan sut faire preuve d'habileté en taisant ses ambitions, au moins jusqu'en 1943. C'est en effet en septembre 1943 qu'il rédigea, à la demande du général Walter Bedell Smith, un rapport sur la reconversion de l'OSS après la guerre. Dans ce rapport, le patron de l'OSS se prononça en faveur d'un rôle permanent pour son organisation. Il avança également l'idée selon laquelle l'OSS devrait devenir la « Quatrième Arme<sup>3</sup> ». Bien qu'aucune suite ne fut donnée à ce rapport, il permit à son auteur d'exposer clairement sa vision de l'avenir du renseignement américain.

En 1944, alors que semblait se dessiner une victoire sur le théâtre européen, les membres de l'Administration Roosevelt commencèrent à se pencher sur l'après-guerre et sur la réorganisation du gouvernement. Le directeur du Bureau du Budget, Harold Smith, fut chargé d'entreprendre une évaluation des dif-

---

1. Troy, *op. cit.*, p. 42.

2. Acheson, *op. cit.*, p. 158.

3. Troy, *op. cit.*, pp. 218-219.



férentes options de reconversion des agences gouvernementales créées pendant la guerre. Il contacta Donovan le 23 septembre 1944 pour lui demander de lui soumettre sous trente jours un plan de reconversion pour l'OSS. Dans sa réponse, il se contenta de reprendre l'essentiel du rapport qu'il avait remis au général Smith, un an plus tôt. Il y souligne la nécessité pour la formulation de la politique étrangère américaine d'une connaissance des activités d'autres nations. D'après lui, les États-Unis ont besoin, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, d'un organisme capable de gérer la collecte, l'analyse et la coordination du renseignement. Il ne remet pas en cause l'existence d'agences de renseignement au sein des différents départements mais il émet l'idée d'un service de renseignement centralisé, dont le directeur serait nommé directement par le Président<sup>1</sup>. À cette date, Donovan était tout à fait conscient de l'opposition des militaires et du Bureau du Budget à ses idées. Dès lors, il lui parut clair que son seul recours était la Maison-Blanche. Il demanda à deux de ses plus proches collaborateurs de s'atteler à la rédaction d'un plan à destination du Président. Après un intense lobbying de la part de proches de Donovan, le président Roosevelt reçut, le 18 novembre 1944, un mémorandum du patron de l'OSS lui détaillant sa vision de la question du renseignement<sup>2</sup>.

Ce « plan Donovan » mettait en avant deux principaux aspects. L'idée principale était de placer la supervision du renseignement sous l'autorité directe du Président. Pour cela, il proposait la création d'une autorité centrale « chargée de définir les objectifs du renseignement, de collecter et d'analyser les informations requises par l'Exécutif pour l'élaboration de sa politique nationale et stratégique ». Cette autorité serait dirigée par une personne civile ou militaire, assistée d'un conseil composé des secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine. De plus, cette nouvelle agence serait dotée d'un budget indépendant et n'aurait aucun pouvoir de police. En confiance, suite aux précédents épisodes concernant le poste de COI et l'OSS, Donovan démontra une fois

---

1. *Ibid.*, pp. 220-221.

2. Document intitulé *Memorandum for the President* daté du 18 novembre 1944. Reproduit dans *ibid.*, pp. 445-447. (Annexe A).

de plus l'étendue de son audace en joignant à sa lettre un projet de directive de mise en application.

Contrairement aux épisodes précédents de 1941 et 1942, le président Roosevelt ne se montra guère conciliant et transmit le dossier à l'amiral William D. Leahy, son chef d'État-major particulier et membre du JCS. Après un passage par le secrétaire du JCS, ce plan, renommé *JCS 1181*, fut présenté au JIC pour une étude approfondie. Cet organe, créé à l'origine pour contrecarrer les ambitions de Donovan, remplit parfaitement son rôle et rejeta sans surprise ce plan décrit comme « peu solide et dangereux ». Dans son rapport du 9 décembre, le JIC avance que cette agence aurait de fait « le pouvoir de coordonner et de contrôler toutes les agences gouvernementales de renseignement, sans avoir à en rendre compte aux directions départementales ». Une contre-proposition émana de ces discussions entre membres des forces armées. Clairement opposés à toute forme de centralisation, ils proposèrent que la coordination du renseignement soit confiée à un comité composé des secrétaires d'État, à la Guerre et à la Marine assistés par deux autres instances interdépartementales<sup>1</sup>. Le point essentiel qui ressort de ces discussions était le refus d'une centralisation pour préserver l'indépendance des agences départementales.

Cette opposition ferme des militaires s'accompagna de vives réactions de la part de la presse. Le 9 février 1945, un article du journaliste Walter Trohan fut publié par le *Chicago Tribune*. Ce titre se faisait l'écho d'un point de vue isolationniste et conservateur incarné par son propriétaire, le colonel Robert R. McCormick<sup>2</sup>. Cet article intitulé « Donovan propose un super système d'espionnage pour un New Deal d'après-guerre » contenait le plan Donovan de 1944 dans son intégralité. Trohan y dénonçait la création imminente d'un service de renseignement tout-puissant qu'il comparait à la Gestapo allemande. D'après lui, le directeur de cette organisation aurait le pouvoir de « déterminer la politique étrangère américaine en occultant ou déformant cer-

---

1. Rudgers, *op. cit.*, pp. 22-23.

2. Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 30.

taines informations ». Cet article, repris par le *Washington Times-Herald* et le *New York Daily News*, suscita de nombreuses réactions de la part de membres du Congrès démocrates et républicains qui s'accordèrent pour dénoncer la création d'une « Gestapo démocratique ». Le tollé provoqué par cet article fut un terrible coup dur pour Donovan car il apparaît qu'il fut rédigé sur la base de fuites qui démontrent une volonté délibérée de nuire au patron de l'OSS. Plusieurs thèses sont avancées sur l'origine des fuites. Le nom du directeur du FBI John Edgar Hoover est celui qui revient le plus souvent, notamment en raison de son antipathie pour Donovan. Trohan est resté silencieux sur cette question dans ses mémoires mais avança, lors d'une interview, le nom du président Roosevelt qui, d'après lui, voulait que « l'affaire sorte »<sup>1</sup>.

Mais l'événement qui mit un terme aux espoirs et à la carrière de Donovan dans le renseignement est bel et bien la mort de FDR le 12 avril 1945. Cependant, des commentaires de proches du défunt Président laissaient penser que ce dernier n'était guère convaincu par les propositions de Donovan. On peut ajouter, comme l'indique un spécialiste du renseignement américain, que Roosevelt avait l'habitude, en fin politicien qu'il était, de dire à ses interlocuteurs ce qu'ils souhaitaient entendre pour gagner du temps<sup>2</sup>. Son successeur, Harry S. Truman adopta quant à lui aussi une attitude prudente vis-à-vis de cette question. Tout porte en effet à croire qu'il n'avait pas été impliqué par son prédécesseur dans la gestion des principaux dossiers. Pour le renseignement, Truman allait s'en remettre au directeur du Bureau du Budget Harold Smith. Cet homme à propos duquel le nouvel hôte de la Maison-Blanche déclarait avoir une très haute opinion, allait devenir le bras droit du Président<sup>3</sup>. Au cours de leur seconde rencontre le 26 avril, ils évoquèrent pour la première fois la question du renseignement. Le Président n'avait que peu d'idées sur la question. Il était cependant sûr d'une

1. Rudgers, *op. cit.*, pp. 25-31 ; Troy, *op. cit.*, p. vi.

2. Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 27.

3. Harry S. Truman, *Memoirs : Year of Decisions*, Bungay, Hodder and Stoughton, 1955, p. 59.

chose : « ce pays ne voulait pas d'une Gestapo<sup>1</sup> ». Cette phrase résume très bien la pensée de Truman et sa politique prudente dans les premiers mois de sa présidence.

L'idée d'une centralisation du renseignement était loin de faire l'unanimité en ce début d'année 1945. Les militaires, l'opinion publique et la nouvelle administration étaient relativement hostiles à cette conception développée par Bill Donovan. Ajoutons que ce républicain n'était pas très populaire au sein de l'Administration Truman. Sur les recommandations de son directeur du Budget, le Président décida le démantèlement de l'OSS, le 20 septembre 1945<sup>2</sup>. C'est ainsi que purent s'ouvrir les discussions sur l'avenir du renseignement américain en temps de paix.

## B Le débat à l'heure de la paix

Le débat sur la question de la modernisation du système de renseignement débuta après les capitulations allemande et japonaise. Ce fut l'ordre exécutif du 20 septembre 1945, mettant un terme aux activités de l'OSS, qui marqua officiellement le point de départ des discussions au sein de l'Administration Truman. Ce débat permit de distinguer clairement un clivage entre d'un côté des militaires, unis et décidés et des civils divisés et indécis. Cette confusion, véritable handicap lors de cette « lutte sans merci<sup>3</sup> » à propos du renseignement, fut symbolisée par la position du Département d'État. Les militaires avaient quant à eux involontairement pris de l'avance du fait de leur opposition au plan Donovan à l'automne 1944.

### B.1 Les forces armées ont l'avantage

Opposé aux ambitions de Donovan, le JCS dut se résoudre très tôt à élaborer un plan de réorganisation du renseignement.

---

1. *Ibid.*, p. 102.

2. *Executive Order 9621 : Termination of the Office of Strategic Services and Disposition of its Functions*. Document signé par le président Truman et daté du 20 septembre 1945. (FRUS, document 14, cf. Annexe B).

3. Le terme « *tug of war* » est employé par le directeur du Bureau du Budget, Harold Smith, pour décrire la vivacité des débats au sein du gouvernement américain. (Rudgers, *op. cit.*, p. 40).

Ce plan du JCS émanait des discussions du JIC qui suivirent la présentation du plan Donovan, fin 1944<sup>1</sup>. Le débat au sein du JIC, présidé par le directeur du renseignement naval, le contre-amiral Hewlett Thebaud permit de trouver un compromis entre les différents plans qui avaient été formulées par une commission annexe du JIC<sup>2</sup>. Ce plan fut envoyé au JCS le 1<sup>er</sup> janvier 1945 sous la forme d'un rapport intitulé « Proposition pour l'établissement d'un service central de renseignement<sup>3</sup> ». Après avoir rappelé son opposition au plan du directeur de l'OSS, le rapport présente ce qu'il définit comme « une contre-proposition constructive ». Il partage le constat selon lequel une plus grande coordination est nécessaire. Il propose pour cela, la création d'un comité composé des secrétaires d'État, à la Marine et à la Guerre ainsi que d'un représentant du JCS : la *National Intelligence Authority* (NIA). Cette NIA serait chargée de superviser la coordination du renseignement. Elle créerait pour l'aider une *Central Intelligence Agency* (CIA) dont le directeur serait nommé par le Président sur proposition de la NIA. Enfin, le directeur de la CIA serait assisté par un conseil consultatif composé des différents responsables des agences de renseignement civiles et militaires. Les missions de la CIA seraient, d'après le texte, d'effectuer « la synthèse des informations départementales puis de les transmettre aux organes gouvernementaux concernés, de mettre en œuvre la coordination des activités de renseignement des agences départementales » et, enfin, de remplir « d'autres tâches relatives au renseignement que pourrait, ponctuellement, lui confier la NIA ». Ce plan prévoit également que cette CIA n'ait aucun pouvoir de police. Il est enfin prévu que la NIA

1. Les discussions entre les différents comités et commissions subordonnés au JCS sont longuement développées dans Troy, *op. cit.*, pp. 231-251.

2. Adjoint du contre-amiral Thebaud, le capitaine Sidney Souers joua un rôle important dans l'élaboration de ce compromis dont Truman s'inspira grandement lorsqu'il créa, en janvier 1946, le CIG. Dans ses mémoires, Truman se réfère à ce plan en tant que « plan de la *Navy* [...] élaboré par le contre-amiral Souers ». (Truman, *Years of Trial and Hope*, Garden City, Doubleday, 1956, p. 56).

3. Rapport du *Joint Intelligence Committee* daté du 1<sup>er</sup> janvier 1945. Ce rapport est accompagné d'une lettre adressée au Président ainsi que d'une proposition de directive intitulée *Directive Regarding the Coordination of Intelligence Activities*. Ces documents sont reproduits dans Troy, *op. cit.*, pp. 451-454.

soit dotée d'un budget indépendant duquel dépendrait la CIA. Ce plan fut transmis au Président ainsi qu'aux secrétaires à la Guerre et à la Marine le 19 septembre 1945 par l'intermédiaire de l'amiral Leahy, en sa qualité de représentant du JCS<sup>1</sup>. Dans une lettre jointe au mémorandum, le comité des chefs d'État-major rappelle qu'il s'est inspiré du plan Donovan en en conservant les aspects positifs mais que ce dernier, en proposant une centralisation trop importante, mettrait en péril le rôle des agences départementales. Enfin, cette lettre met l'accent sur l'importance du directeur de la CIA qui pourrait être un civil ou un membre des forces armées. Les Départements de la Guerre et de la Marine étudièrent chacun de leur côté cette proposition du JCS.

Dans le débat sur la sécurité nationale, le secrétaire à la Marine James Forrestal avait confié à son ami Ferdinand Eberstadt le soin de rédiger un rapport sur l'unification des forces armées. Publié le 22 octobre 1945, ce rapport comportait un chapitre consacré au renseignement<sup>2</sup>. Comme pour la question de l'unification, le rapport préconise une plus grande coordination mais pas de fusion entre les agences départementales. Il propose la création d'une CIA qui dépendrait d'un Conseil de sécurité nationale (NSC), en charge de la coordination des activités des deux départements. De son côté, le secrétaire à la Guerre Patterson avait confié à son adjoint en charge de l'Air, Robert A. Lovett, le soin de former un comité chargé d'étudier spécifiquement la question du renseignement. Le comité Lovett présenta ses conclusions le 3 novembre 1945<sup>3</sup>. Il se prononça en faveur du plan JCS et fit quelques propositions comme l'attribution d'un budget indépendant à la CIA par le Congrès. Dès lors, l'Armée et la Marine firent cause commune derrière le plan JCS. Malgré cette union et le poids qu'elle représente, les deux départements durent faire face à une opposition croissante au sein de trois

---

1. Ce plan, daté du 19 septembre 1945, est présenté dans un mémorandum du JCS adressé au secrétaire à la Guerre Stimson et au secrétaire à la Marine Forrestal. (*FRUS*, document 13).

2. Les détails du rapport sont développés dans Darling, *op. cit.*, pp. 56-59.

3. *Ibid.*, pp. 59-67.

organes civils : le Département de la Justice, le Bureau du Budget et le Département d'État.

Le Département de la Justice, duquel dépend le *Federal Bureau of Investigation* (FBI), prit part au débat sur la réorganisation du renseignement au lendemain de la guerre. Délaissé par le JCS qui, en raison de son pouvoir judiciaire, ne l'avait pas intégré à son dispositif, le FBI et son célèbre directeur John Edgar Hoover décidèrent de jouer pleinement leur carte sur la scène du renseignement extérieur. Cette décision s'explique car le FBI était, en 1945, impliqué dans des activités de renseignement à l'étranger. Conformément à la tradition transmise par les présidents James Monroe et Théodore Roosevelt<sup>1</sup>, le FBI était pendant la guerre chargé de surveiller l'Amérique latine. Fort de cette expérience, le Département de la Justice élaborait son propre plan que l'*Attorney General* Tom Clark envoya au Bureau du Budget, le 21 septembre 1945. Le Département ne souhaitait pas la création d'une nouvelle structure qui serait coûteuse et qui attirerait l'attention. Il souhaitait s'inspirer de l'expérience du FBI en Amérique latine et utiliser le réseau diplomatique existant. Le plan prévoyait la création, dans chaque représentation diplomatique américaine, d'un comité présidé par l'ambassadeur et composé de membres de l'ONI, de G-2 et du FBI. Le mémorandum rappelle que cette expérience a fait ses preuves en Amérique latine et que le renseignement domestique et extranational est indissociable et fait partie du même champ d'action<sup>2</sup>. Cette proposition qui n'opérait pas de distinction entre le renseignement domestique et le renseignement à l'étranger, reçut un accueil très mitigé dans une administration où la peur de voir se créer une Gestapo américaine était le principal facteur de décision. Le président Truman rencontra un adjoint de Hoover le 2 octobre et put ainsi exprimer sa crainte que ce plan soit perçu comme ouvrant

---

1. Le message du président James Monroe au Congrès le 2 décembre 1823, ou doctrine de Monroe, jette les bases d'une politique qui tend à considérer toute intervention européenne sur le continent américain comme une menace pour la sécurité des États-Unis. En 1905, le président Théodore Roosevelt va plus loin dans son corollaire à la doctrine de Monroe en affirmant le droit des États-Unis à intervenir dans le continent américain.

2. Rudgers, *op. cit.*, pp. 77-79.

la voie à une « Gestapo ». Il ajouta que, selon lui, le rôle du FBI devrait être exclusivement domestique. Cette rencontre annonçait la fin du plan du Département de la Justice qui fut officiellement annoncée par le Bureau du Budget dans un mémorandum daté du 26 octobre 1945<sup>1</sup>.

Le Bureau du Budget et son directeur Harold Smith jouèrent un rôle extrêmement important et souvent négligé durant la période de l'après-guerre, notamment à propos du renseignement. Fort de sa victoire personnelle sur l'OSS et Donovan, Harold Smith décida de s'impliquer, avec l'assentiment de Truman, dans le processus de restructuration du système de renseignement. C'est le 31 octobre 1945 que Smith présenta son plan au Président<sup>2</sup>. Le texte évoquait la faiblesse du système qui résulterait d'une coordination interdépartementale insuffisante et d'un rôle trop en retrait du Département d'État. Smith critiqua ensuite le plan JCS qui proposait d'après lui une coopération certes plus importante mais n'établissait pas une véritable coordination. Il n'était cependant pas favorable à la création d'une agence de centralisation car il pensait que les principales opérations de renseignement devaient être organisées au niveau où les actions étaient menées, c'est-à-dire au niveau départemental. Il proposa ensuite que le rôle principal dans ce nouveau système revienne au Département d'État. Ce dernier devrait diriger deux comités interdépartementaux chargés de traiter des questions d'ordre général et des questions liées plus précisément à la sécurité et au contre-espionnage. Ce plan du Bureau du Budget qui donnait le rôle principal au Département d'État, n'avait que peu de chance d'aboutir sans un soutien appuyé du secrétaire d'État Byrnes qui s'était jusque-là désintéressé des problèmes liés au renseignement. Ce vide laissé par un secrétaire d'État accaparé par les affaires européennes créa d'importantes divisions qui handicapèrent non seulement la position du département mais plus largement l'alternative civile aux propositions militaires.

---

1. *Ibid.*, p. 80.

2. Mémorandum du directeur du Bureau du Budget Smith au président Truman daté du 31 octobre 1945. L'objet du mémo est « l'organisation des activités de renseignement au sein du gouvernement ». (*FRUS*, document 38).



## B.2 Les divisions au sein du Département d'État handicapent le « camp civil »

Suite à sa décision de mettre fin aux activités de l'OSS, le président Truman chargea le secrétaire d'État James F. Byrnes de « prendre la tête du processus de développement d'un système de renseignement extranational<sup>1</sup> ». Cette lettre, rédigée le même jour que l'acte de démantèlement de l'OSS, plaçait clairement le Département d'État dans une position très favorable dans le débat sur le futur du renseignement. Dans le même temps, le Département fut chargé d'accueillir un nombre important d'employés issus des nombreuses agences créées pendant la guerre. En l'espace d'un mois, le département dut accueillir quelque quatre mille nouveaux employés<sup>2</sup>. Cet afflux de personnel, notamment en provenance de l'OSS<sup>3</sup>, nécessita une importante réorganisation de la structure administrative du Département. Le secrétaire d'État Byrnes étant très occupé par les affaires européennes, c'est au sous-secrétaire d'État Dean Acheson que revint la tâche de mener cette restructuration. Le transfert de la section « recherche et analyse » de l'OSS au Département d'État<sup>4</sup> le contraignit à réévaluer sa position vis-à-vis du renseignement. Partisan d'une centralisation au niveau départemental, Acheson proposa au secrétaire d'État la création d'un poste d'assistant spécial pour la recherche et le renseignement. Pour ce poste, il proposa le nom d'Alfred McCormack, colonel en poste au Département de la Guerre (G-2). Byrnes accepta cette proposition et McCormack fut nommé le 27 septembre 1945<sup>5</sup>. Les deux missions du nouvel assistant spécial pour la recherche et le renseignement étaient, dans un premier temps, de gérer la reconversion du personnel de l'OSS au sein du Département

1. Lettre du président Truman au secrétaire d'État Byrnes, datée du 20 septembre 1945. (*FRUS*, document 15).

2. Troy, *op. cit.*, p. 309.

3. Environ 1 300 anciens de l'OSS furent transférés au Département d'État. (*Ibid.*, p. 312).

4. L'ordre exécutif 9621 daté du 20 septembre 1945 prévoit la création au sein du Département d'État d'une unité chargée de la recherche et du renseignement pour accueillir temporairement les anciens membres de la section « recherche et analyse » de l'OSS. (*FRUS*, document 14).

5. Rudgers, *op. cit.*, pp. 51-52.

et donc de repenser le système départemental. Pour cela il fut chargé de diriger l'IRIS (*Interim Research Intelligence Service*), créé le 1<sup>er</sup> octobre 1945. La seconde mission de McCormack était l'élaboration d'un plan proposant un système de renseignement à l'échelle gouvernementale.

L'arrivée au Département d'État de ce colonel, spécialiste du renseignement militaire, marqua en fait le début d'une période de conflits internes. Dans l'application de l'ordre exécutif 9621 du 20 septembre 1945, le couple Acheson-McCormack rencontra de nombreux obstacles, notamment de la part des directeurs des bureaux régionaux<sup>1</sup>. Ces derniers voyaient en effet d'un mauvais œil la création future d'une unité centralisée de renseignement qui empièterait sur leurs fonctions. Ils plaidèrent pour la mise en place d'un système décentralisé qui confierait les tâches du renseignement aux bureaux régionaux. Au cours d'une réunion dans le bureau d'Acheson le 27 octobre 1945, les décentralisateurs purent s'opposer à la création de cette unité qui, selon eux, ferait double emploi avec le travail déjà réalisé par les bureaux régionaux<sup>2</sup>. Cette question, qui ne fut pas tranchée par le secrétaire d'État avant le mois d'avril 1946<sup>3</sup>, parasita quelque peu la position du Département dans ses discussions avec les autres acteurs gouvernementaux.

Malgré ces discussions houleuses et les problèmes internes, McCormack parvint néanmoins à élaborer, conformément à sa fonction d'assistant spécial pour la recherche et le renseignement, un plan qui donnerait au Département un rôle de premier plan. Favorable à la création d'un comité de surveillance comprenant les trois secrétaires, il était fortement opposé à la création d'une agence de type CIA et souhaitait que les Départe-

---

1. L'organisation administrative du Département d'État est décrite dans David Charles-Philippe, Balthazar Louis, Vaisse Justin, *La Politique Étrangère des États-Unis : Fondements, Acteurs, Formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 180-182.

2. Acheson, *op. cit.*, pp. 159-160.

3. Le 22 avril 1946, le secrétaire d'État accepta la vision décentralisatrice des opposants de McCormack. Ce dernier démissionna le lendemain. Cependant la nomination du général Marshall au poste de secrétaire d'État, le 8 janvier 1947, s'accompagna d'une recentralisation des activités de renseignement du département. (Rudgers, *op. cit.*, pp. 60-61).

ments conservent chacun leur propre service de renseignement<sup>1</sup>. Il évoqua sa vision de l'avenir du renseignement avec ses homologues des Départements de la Guerre et de la Marine, respectivement le général Brownell et le contre-amiral Souers. Cette rencontre du 19 novembre 1945 fut le théâtre d'un désaccord entre les représentants des forces armées et du Département d'État. Pour McCormack, la lettre présidentielle du 20 septembre adressée au secrétaire d'État exprimait la volonté du Président de voir le Département d'État diriger le futur système de renseignement national. Pour le contre-amiral Souers, elle confiait simplement au Département d'État le rôle de leader dans le processus d'élaboration du futur programme de renseignement<sup>2</sup>. Harry Truman clarifie ce point dans ses mémoires en indiquant qu'il avait demandé à Byrnes de « lui soumettre ses recommandations sur un moyen de coordonner les activités des services de renseignement départementaux<sup>3</sup> ».

Le véritable plan du département fut envoyé aux secrétaires à la Guerre et à la Marine le 3 décembre. Inspiré par McCormack, ce plan prévoyait la création d'une NIA qui, contrairement à ce qui était prévu dans le plan JCS, serait dirigée par le secrétaire d'État. Ce plan s'opposait à la création d'une agence indépendante avec un budget séparé et proposait que la supervision de ce programme de renseignement soit confiée à un secrétaire exécutif issu du Département d'État qui serait nommé par le secrétaire d'État, avec l'accord des secrétaires à la Guerre et à la Marine. Le secrétaire exécutif serait épaulé par plusieurs comités interdépartementaux, spécialisés dans différents domaines, et chacun dirigé par le représentant de l'agence départementale la plus concernée par la spécialité du comité. Enfin, alors que le plan Byrnes concédait que les activités clandestines, notamment

1. Mémoire daté du 2 novembre 1945 rapportant une conversation du contre-amiral Inglis avec Alfred McCormack. (*FRUS*, document 41).

2. Mémoire de l'amiral Souers du 19 novembre 1945 rapportant une conversation à laquelle il avait pris part. Cette conversation impliquait des représentants du Département d'État (Russell et McCormack), du Département de la Guerre (Lovett et le général Brownell) et du Département de la Marine (amiral Souers et le commandant Correa). (*FRUS*, document 47).

3. Truman, *Memoirs : Years of Trial and Hope*, pp. 56-57.

dans le domaine du contre-espionnage, pourraient être menées par une « agence centrale », il n'en prévoyait pas la création<sup>1</sup>. Ce plan fut discuté le 11 décembre par les trois secrétaires qui, malgré quelques avancées, ne parvinrent pas à s'accorder notamment sur la question du secrétaire exécutif. Conformément aux instructions de Byrnes, alors en voyage à Moscou, McCormack envoya le 15 décembre une troisième version de son plan à Forrestal et Patterson. Cette nouvelle version allait dans le sens des recommandations faites par les représentants de l'Armée et de la Marine lors de la précédente réunion<sup>2</sup>. Cependant, les différences entre un plan relativement simple créant une agence, indépendante financièrement, sous la supervision d'un conseil interdépartemental et la complexité d'un plan prévoyant la création d'une vingtaine de comités de coordination interdépartementaux paraissaient difficilement surmontables. Le principal point de désaccord était en fait la création d'une agence indépendante proposée par le plan JCS<sup>3</sup>. McCormack, qui s'était publiquement opposé à la création d'une grande agence de renseignement<sup>4</sup>, défendit sa position face à ses homologues militaires au cours d'une réunion tenue le 27 décembre. D'après la version d'un représentant du Département de la Marine, McCormack rejeta les différentes propositions concernant la création d'une nouvelle agence et constata l'impasse dans laquelle les discussions se trouvaient<sup>5</sup>. La tournure prise par les discussions incita les proches du Président à lui demander de s'impliquer personnellement dans le débat pour qu'une issue soit rapidement trouvée.

---

1. Rudgers, *op. cit.*, pp. 81-82.

2. Troy, *op. cit.*, pp. 331-333.

3. La notion d'indépendance a ici une connotation purement budgétaire. Il n'est pas question pour le JCS de proposer la création d'une agence indépendante comme l'avait souhaité Donovan, l'ensemble des départements y était d'ailleurs opposé.

4. Lors d'une interview radiophonique diffusée le 22 décembre 1945, McCormack déclara qu'il ne voulait pas d'une nouvelle agence mais qu'il voulait améliorer le travail des agences existantes. (*Ibid.*, p. 335).

5. Mémorandum de l'assistant spécial du secrétaire à la Marine Correa au secrétaire à la Marine Forrestal, daté du 27 décembre 1945. (*FRUS*, document 63).

## C Entre hésitation et prudence : le choix de Truman

Étant donné les conditions dans lesquelles il accéda, le 12 avril 1945, à la présidence des États-Unis, Harry S. Truman dut s'accorder une période d'adaptation pour se familiariser avec les nombreux dossiers dont il hérita. Il semble en effet, que le président Roosevelt n'ait pas jugé opportun de tenir son vice-président informé de l'évolution des principaux dossiers<sup>1</sup>. Le renseignement en est une illustration si on se réfère aux réflexions du Président durant ses premières semaines à la Maison-Blanche<sup>2</sup>. Il faut dire que Truman ne s'était guère intéressé au débat engagé depuis septembre sur une réorganisation du renseignement. Ce dernier était en effet plus préoccupé par les affaires internationales liées à l'arrêt des combats en Europe et Asie. Cependant, Truman était très perturbé par le flot incessant de rapports, parfois contradictoires, qui lui parvenait régulièrement des agences départementales de renseignement<sup>3</sup>. Il confia alors à ses plus proches conseillers le soin d'étudier les différents plans départementaux pour mettre un terme rapidement au débat.

### C.1 « *Missouri Connection* »

Pour le directeur du Bureau du Budget Harold Smith, la réorganisation du renseignement était en train d'être sérieusement mise en péril par la lutte que se livraient les différents services impliqués<sup>4</sup>. Dès le 28 novembre, ce dernier s'était adressé au Président, lui indiquant qu'une plus grande implication de sa part permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes<sup>5</sup>. Il est

---

1. Truman reprochait à son prédécesseur de l'avoir exclu du traitement des affaires étrangères. (Robert J. Donovan, *Conflict and Crisis : The Presidency of Harry S. Truman, 1945-1948*, New York, Norton, 1977, p. 18).

2. La principale caractéristique de l'approche de Truman de la question du renseignement est son opposition à toute dérive de type Gestapo. Cette peur d'une dérive du renseignement constitue, pour l'année 1945, le point central de la réflexion présidentielle. (Truman, *Year of Decisions*, pp. 102, 143).

3. Clark Clifford, *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House, 1991, p. 166.

4. Rudgers, *op. cit.*, p. 89.

5. Mémoire d'Harold Smith au président Truman, daté du 28 novembre 1945. (FRUS, document 51).

vrai que jusqu'alors, le Président avait délégué cette question du renseignement à son chef d'État-major particulier, l'amiral Leahy qui, trop occupé par le débat sur l'unification des forces armées, confia cette mission au conseiller naval du Président, Clark Clifford. Cet ancien avocat du Missouri ayant servi dans la *Navy* pendant la guerre s'attacha pour se faire les services d'un autre ancien avocat du Missouri : le contre-amiral Sidney W. Souers<sup>1</sup>. En tant que directeur adjoint de l'ONI, Souers jouissait d'une excellente réputation dans le milieu du renseignement militaire. Il présenta à Clifford une étude comparative des deux plans. Dans ce rapport du 27 décembre, il exprime clairement sa préférence pour le plan JCS qui, d'après lui, « servira le mieux l'intérêt national ». Il énumère par la suite la liste des points faibles du plan McCormack qui, s'il était adopté, serait avant tout perçu comme le système de renseignement du Département d'État et non pas comme un système interdépartemental. Pour le contre-amiral Souers, le plan McCormack donnerait à son département un trop grand poids dans l'interprétation des informations qui pourrait s'avérer néfaste pour le gouvernement. Pour le directeur adjoint du renseignement naval, le plan JCS, plus ancien et plus solide, devrait être rapidement activé par le Président. Après avoir rappelé l'objectivité qui fut la sienne lors de l'étude de ces deux plans, Souers conclut en rappelant qu'il n'était pas candidat au poste de directeur du renseignement et que même s'il était nommé, il ne pourrait accepter ce poste<sup>2</sup>. Si l'on en croit le président Truman lorsqu'il se remémore cette époque en 1956, ces recommandations de Sidney Souers jouèrent un rôle très important dans sa prise de décision<sup>3</sup>. Même si l'on peut légitimement penser que le contre-amiral Souers et cette « *Missouri Connection* », ainsi dénommée par certains spécialistes de la ques-

1. Clifford confie dans ses mémoires qu'il avait une connaissance très limitée de la question du renseignement et qu'il s'était alors adressé à son ami Sidney Souers. (Clifford, *op. cit.*, p. 166).

2. Mémoire du directeur adjoint du renseignement naval Souers à Clark M. Clifford, daté du 27 décembre 1945. (*FRUS*, document 64).

3. Truman rapporte que dès les premiers jours de l'année 1946, il était prêt à accepter le plan élaboré « par l'Armée et la Marine avec l'aide de l'amiral Souers ». (Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 57).

tion, jouèrent un rôle déterminant dans la création du CIG, les faits nous montrent que le processus fut plus complexe<sup>1</sup>.

Ces différents points devaient en effet être abordés avec le secrétaire d'État Byrnes, mandaté officiellement par le Président pour trouver un successeur à l'OSS. Ce fut le cas le 6 janvier 1946, lorsque les Départements de la Guerre et de la Marine rejetèrent officiellement le plan du Département d'État. Dans une lettre adressée à Byrnes, ils l'informèrent qu'ils ne pouvaient accepter le plan daté du 3 décembre même avec les modifications apportées par McCormack le 15 décembre. Deux reproches furent mis en avant : ce plan ne permettait pas la mise en place d'une organisation exécutive (c'est-à-dire une agence indépendante de type CIA) qui serait responsable devant la NIA. Le second reproche formulé dans cette lettre était que ce plan donnerait trop d'importance au Département d'État au niveau des fonctions d'évaluation et de diffusion de l'information<sup>2</sup>. Au cours de cette même journée, le secrétaire provisoire à la Guerre Kenneth Royall et le secrétaire à la Marine James Forrestal auraient rencontré Byrnes dans un hôtel de Washington. Ils lui auraient donné une explication plus simple : « Jimmy, on t'aime bien mais on n'aime pas ton plan<sup>3</sup> ». Pour Thomas Troy, cette journée du 6 janvier 1946 met un terme aux ambitions du Département d'État dans le domaine du renseignement. Byrnes aurait ainsi décidé d'abandonner le combat. Probablement peu convaincu par le plan McCormack, conscient des difficultés internes de son département et peut-être aussi de la préférence de Truman pour le plan de l'Armée et de la Marine, Byrnes décida de se ranger derrière le plan JCS moyennant néanmoins quelques modifica-

---

1. Le terme « *Missouri Connection* » est employé par David Rudgers pour désigner les proches du Président originaires, comme lui, du Missouri (Clifford, Souers mais aussi le conseiller naval présidentiel Vardaman) dont se seraient servis les militaires pour influencer sur la prise de décision. (Rudgers, *op. cit.*, p. 83). Un autre spécialiste, Rhodri Jeffreys-Jones emploie le terme de « *Missouri associates* ». (Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 28).

2. Lettre du secrétaire provisoire à la Guerre Royall et du secrétaire à la Marine Forrestal au secrétaire d'État Byrnes, datée du 6 janvier 1946. (FRUS, document 66).

3. Troy, *op. cit.*, p. 341.

tions<sup>1</sup>. Le lendemain, le Président reçut une réponse de Byrnes à sa lettre du 20 septembre 1945, dans laquelle le secrétaire d'État exposait brièvement le plan proposé par les trois départements<sup>2</sup>.

Ce nouveau plan fut présenté au Président au cours d'une réunion à la Maison-Blanche le 9 janvier 1946. Étonnamment, ni le Département d'État, ni le Département de la Guerre n'était représenté à cette réunion qui marquait l'entrée du Président dans les débats. Présent à cette réunion, Harold Smith rapporte que l'essentiel des propos tenus soulignait l'incapacité du Département d'État à pouvoir gérer le renseignement du fait de sa « faiblesse ». Smith, jouant d'après ses propres termes l'avocat du diable, chercha à gagner du temps et demanda au Président un délai supplémentaire pour approfondir la question<sup>3</sup>. Cette version nous est confirmée par Truman qui, d'après ses mémoires, souhaitait dès cette date accepter le plan « *State-War-Navy* » mais aurait accordé au directeur du Bureau du Budget le délai qu'il réclamait<sup>4</sup>. Cependant, Smith ne put rééditer sa performance lors de la dissolution de l'OSS, et le plan approuvé par les trois départements fut accepté le 22 janvier 1946, avec quelques modifications mineures apportées par le Bureau du Budget, le Département d'État et l'*Attorney General* Clark.

## C.2 La directive présidentielle et le DCI

C'est par la directive présidentielle publiée le 22 janvier 1946 que s'acheva, pour un temps du moins, le débat sur la réorganisation du renseignement<sup>5</sup>. Adressée aux secrétaire d'État, secrétaire à la Guerre et secrétaire à la Marine, la directive sur la coordination des activités de renseignement extranational les charge de former une autorité décisionnelle : la *National Intel-*

---

1. *Ibid.*, pp. 341-342.

2. Lettre du secrétaire d'État Byrnes, du secrétaire provisoire à la Guerre Royall et du secrétaire à la Marine Forrestal au président Truman, datée du 7 janvier 1946. (*FRUS*, document 68).

3. Mémoire du directeur du Bureau du Budget Harold Smith, daté du 9 janvier 1946. (*FRUS*, document 69).

4. Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 57.

5. *Presidential Directive on Coordination of Foreign Intelligence Activities* datée du 22 janvier 1946. (*FRUS*, document 71, cf. Annexe C).



*ligence Authority* (NIA). Composée des trois secrétaires et d'un représentant personnel du Président, la NIA a pour mission la préparation, le développement et la coordination de toutes les activités fédérales de renseignement extranational. Pour se faire, elle doit mettre en place, avec du personnel fourni par les trois départements, le *Central Intelligence Group* (CIG). La directive prévoit que le CIG soit placé sous la direction d'un directeur du renseignement : le *Director of Central Intelligence* (DCI). Désigné par le Président et membre consultatif de la NIA, le DCI est chargé d'accomplir la corrélation, l'évaluation et la diffusion auprès des membres du gouvernement concernés du renseignement touchant à la sécurité nationale. Il doit également coordonner les activités départementales et « accomplir d'autres missions en rapport avec la sécurité nationale qui pourraient lui être confiées par le Président et la NIA ». Il est prévu que le DCI soit conseillé par un comité interdépartemental comprenant les directeurs des principales agences de renseignement : l'*Intelligence Advisory Board* (IAB). Enfin, cette directive n'accorde aucun pouvoir de police à la NIA, au CIG ou au DCI. De plus, elle interdit à la NIA, au CIG et au DCI l'exercice de toute activité de renseignement sur le territoire ainsi que dans les possessions américaines.

La question du choix du premier DCI fut traitée simultanément à la rédaction de la directive présidentielle. Bien que le nom d'Allen Dulles fut cité, notamment du côté du Département de la Marine, c'est le contre-amiral Souers qui fut nommé au poste de DCI le 23 janvier. L'option Allen Dulles, du fait de son appartenance au parti républicain, suscita peu d'enthousiasme au sein de l'administration Truman alors que le nom de Souers, appuyé par l'amiral Leahy, sembla convenir au Président qui décida de le convaincre personnellement d'accepter le poste<sup>1</sup>. Le directeur adjoint de l'ONI avait en effet averti Clark Clifford qu'il ne souhaitait pas être nommé à la tête du renseignement car il souhaitait retourner à Saint Louis pour consacrer plus de temps à sa famille et à ses affaires. Truman parvint cependant à convaincre son compatriote du Missouri d'officier

---

1. Rudgers, *op. cit.*, pp. 90-91.

pendant quelques mois, le temps de mettre en place le système. Dès lors, Souers put être considéré à juste titre comme l'un des plus proches conseillers du président Truman. Cette accession au poste de DCI témoigne de l'importance du rôle de Souers et plus largement de la *Navy* dans le processus d'élaboration de ce nouveau système de renseignement. Preuve en est la nomination, le même jour, de l'amiral Leahy au poste de représentant personnel du Président auprès de la NIA. Ces deux nominations furent fêtées le lendemain par le Président et ses deux « espions en chef<sup>1</sup> ».

Malgré l'enthousiasme qui semblait gagner les architectes de ce système, les réactions à la publication de cette directive furent mitigées. La presse accueillit positivement la mise en place de ce système jugé par certains comme « nécessaire à la survie » des États-Unis<sup>2</sup>. Les réactions furent plus sévères notamment de la part de Dean Acheson qui avait pourtant toujours soutenu Truman. Il reproche à Truman d'avoir changé de position en donnant dans un premier temps la primauté en matière de renseignement au Département d'État pour ensuite la donner à l'*Executive Office of the President*. Et de continuer que le Président avait encore plus affaibli sa position en ne donnant pas au DCI les moyens de mener à bien sa mission<sup>3</sup>. Donovan se montra lui aussi assez sévère avec ce nouveau système qui pour lui, ne tenait pas debout. D'après ses propos, ce système n'apportait rien de nouveau et le renseignement demeurerait ainsi le parent pauvre du gouvernement américain<sup>4</sup>.

Alors que pour la première fois de leur histoire, les États-Unis jouissent d'un appareil de renseignement extranational opéra-

---

1. Une cérémonie informelle fut organisée à la Maison-Blanche le 24 janvier au cours de laquelle le Président lut une fausse directive qui faisait de Souers et Leahy ses deux « espions en chef ». Truman demanda ensuite qu'on leur apporte un uniforme approprié et le conseiller naval Vardaman apporta deux chapeaux noirs, deux longs manteaux noirs ainsi que deux poignards en bois. Dans cette ambiance très détendue, Vardaman rajouta à Leahy une fausse moustache noire (Souers en avait déjà une). (*Ibid.*, p. 91) ; (Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 35).

2. Troy, *op. cit.*, p. 348.

3. Acheson, *op. cit.*, pp. 160-161.

4. Rudgers, *op. cit.*, p. 98.

tionnel en temps de paix, il est possible de tirer quelques enseignements notamment en ce qui concerne les rapports de forces entre les acteurs du nouveau système. Il paraît tout d'abord essentiel de constater la perte d'influence indéniable du Département d'État au profit du futur Département de la Défense<sup>1</sup>. Même si la directive du 22 janvier fait quelques concessions au Département d'État en ne créant pas de CIA, le Département « présent à la création » a démontré son incapacité à assumer le *leadership* que lui avait confié le Président dans sa lettre du 20 septembre 1945. En confiant la gestion du renseignement stratégique à une autorité interdépartementale, le Président brise le monopole du Département d'État dans le domaine de l'élaboration de la politique étrangère américaine. Si l'on en croit Acheson pour lequel « le renseignement constitue une somme d'informations essentielles dans le processus de prise de décision », les Départements de la Guerre et de la Marine ont, grâce à cette réforme, augmenté leur influence au sein du gouvernement américain<sup>2</sup>. Outre le Département d'État, le FBI est le grand perdant de cette réforme qui l'évince totalement de toute activité liée au renseignement extranational. Un moment pressenti pour faire partie de la NIA, le FBI et son directeur Hoover furent les victimes de la volonté présidentielle d'éviter tout amalgame entre le nouveau système mis en place et une Gestapo américaine.

Mais cette réforme marque avant tout une des premières grandes victoires de Truman sur le plan intérieur. Il parvint en effet à gagner du temps et à canaliser les tensions que la question du renseignement avait créées au sein de son gouvernement. Témoin privilégié de ces événements, Clark Clifford se rappelle en 1991 que le Président ne souhaitait pas créer une nouvelle agence de renseignement. Il avait voulu composer « un groupe de coordination dispersé ». Néanmoins, Clifford admet

---

1. La perte d'influence du Département d'État dans les premiers temps de la présidence de Truman peut également être imputée aux relations parfois difficiles entre Truman et Byrnes. Ce dernier, convaincu d'avoir un rôle à part dans l'Administration Truman, travaillait d'une manière très indépendante qui déplaisait au Président. (Donovan, *op. cit.*, pp. 155-162).

2. Acheson, *op. cit.*, p. 158.

que le Président avait peut-être dissous l'OSS trop rapidement<sup>1</sup>. La mise en place de cette structure non avalisée par le Congrès fut l'occasion de satisfaire l'appétit suscité chez les militaires par les ambitions de Donovan sans pour autant décrédibiliser le Département d'État qui restait malgré tout l'acteur principal en matière de politique étrangère. De plus, le Président a su asseoir son autorité sans se faire d'ennemis et en recevant un accueil positif de la part de l'opinion publique. Néanmoins, si l'on peut louer l'habileté politique du nouvel hôte de la Maison-Blanche, il est possible d'émettre quelques réserves sur la pertinence de ce nouveau système de renseignement. En ménageant les départements qui s'étaient unanimement opposés à la « super agence » proposée par Donovan, Truman avait mis sur pied une structure aux pouvoirs extrêmement limités. Certains lui reprocheront ses hésitations et l'incohérence du système mis en place le 22 janvier 1946<sup>2</sup>. Une étude approfondie du mandat du premier directeur du renseignement Sidney Souers s'impose pour déterminer la façon dont la directive a été appliquée.

---

1. Clifford, *op. cit.*, pp. 166-167.

2. Le spécialiste Thomas Troy se montre très critique à l'égard du CIG et de la NIA d'Harry Truman. Dans son ouvrage consacré à Donovan, il dénonce un système sans queue ni tête et reproche à Truman son manque de conviction. (Troy, *op. cit.*, pp. 346-351).



La mise en place du CIG  
sous le mandat du DCI Souers



## A Une « activité interdépartementale de coordination »

Après plusieurs semaines d'intenses débats, l'Administration Truman trouva un successeur à l'OSS. L'ambition de ce nouveau système était d'apporter une plus grande coordination entre les différentes agences départementales de renseignement. On peut aisément imaginer qu'après plusieurs décennies durant lesquelles chaque service avait jalousement protégé ses informations, cette nouvelle politique de coordination n'allait pas se concrétiser sans difficulté. Une fois nommé, le DCI fut chargé de présenter à son autorité de tutelle, la NIA, une proposition d'organisation du CIG. Conscient des réticences d'un nombre non négligeable d'officiels des départements, Souers désirait faire du CIG un petit groupe d'experts issus des trois départements<sup>1</sup>. Interrogé, suite à sa nomination, sur ce qu'il comptait faire, Souers répondit avec humour : « rentrer chez moi<sup>2</sup> ». Cette boutade illustrait néanmoins le climat particulier qui régnait dans le milieu du renseignement en ce début d'année 1946. C'est dans ce contexte que la NIA publia ses premières directives définissant les missions et l'organisation du CIG.

### A.1 Les missions du DCI

Quelques jours seulement après sa nomination au poste de directeur du renseignement, le contre-amiral Souers demanda à la NIA qu'elle lui fournisse deux personnes pour qu'il puisse se mettre au travail<sup>3</sup>. Souers devait en effet faire des propositions à la NIA sur les politiques à mettre en œuvre ainsi que sur l'organisation du CIG. C'est ainsi qu'il rédigea son premier mémorandum à destination du comité composé des trois secrétaires et du représentant personnel du Président. Intervenant deux semaines

---

1. Darling, *op. cit.*, pp. 75-76.

2. Rudgers, *op. cit.*, p. 109.

3. Troy, *op. cit.*, p. 353.



après sa nomination, ce texte présentait ce que le DCI considérait être ses deux principales missions. La production d'un résumé quotidien, puis hebdomadaire, regroupant les informations les plus significatives pour la sécurité nationale rassemblées par le CIG apparaissait comme sa première priorité. Dans un second temps, il évoqua l'importance d'effectuer un état des lieux des différents organes de collecte dans l'optique de déterminer ce qui pouvait être amélioré dans le domaine de la coordination. Il recommanda enfin que ses propositions soient officialisées par une directive de la NIA<sup>1</sup>. Conformément aux nouvelles procédures, ce mémorandum du patron du CIG fut discuté par la NIA et l'IAB.

Alors que l'IAB accueillit favorablement ces propositions du contre-amiral Souers, la NIA, par l'intermédiaire du secrétaire d'État Byrnes, se montra plus critique. Une fois n'est pas coutume, le Département d'État se distingua par ses réticences exprimées, cette fois, à propos du résumé quotidien. Au cours d'une réunion interne, les principaux représentants du Département s'accordèrent pour dénoncer le fait que le CIG présente un résumé au Président. Certains membres du Département voyaient d'un mauvais œil le fait que leurs informations soient présentées au Président par quelqu'un d'étranger au Département et proposèrent donc que le Département rédige son propre résumé à destination du Président. Même le secrétaire d'État Byrnes semblait partager ce point de vue<sup>2</sup>. Ces quelques réflexions nous montrent que les priorités du Département étaient bien différentes de celles dictées par le Président au nom de l'intérêt national. Ce point de vue fut néanmoins défendu par James Byrnes au cours de la première réunion de la NIA le 5 février<sup>3</sup>. Il signala à ses homologues que seul le secré-

1. Mémorandum du DCI Souers à la NIA daté du 2 février 1946. (*FRUS*, document 137).

2. Minutes de la 184<sup>e</sup> réunion du *Secretary of State's Staff Committee* qui s'est tenue le 5 février 1946. Outre le secrétaire d'État, le sous-secrétaire Acheson, l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement McCormack étaient entre autres présents à cette réunion. (*FRUS*, document 139).

3. Minutes de la première réunion de la NIA du 5 février 1946. (*FRUS*, document 140).

taire d'État était habilité à conseiller le Président en matière de politique étrangère. Présent à la réunion, le DCI Souers tenta de rassurer Byrnes en lui expliquant que le résumé du CIG serait purement factuel et n'empièterait donc pas sur les prérogatives du Département d'État. L'amiral Leahy ajouta que le Président souhaitait avoir un résumé regroupant les principales informations émanant des *trois* départements. La réunion s'acheva sans que les propositions du DCI soient acceptées.

Le secrétaire d'État dut cependant céder et la NIA publia sa première directive le 8 février<sup>1</sup>. Cette directive qui activait officiellement le CIG définissait également son statut et ses missions. Le CIG devait être « considéré, géré et organisé comme une activité interdépartementale de coordination avec une participation égale du Département d'État, du Département de la Guerre et du Département de la Marine ». Le rôle du CIG défini par cette directive était de « fournir au Président, aux Départements d'État, de la Guerre et de la Marine, au JCS et à toute autre agence fédérale concernée le renseignement stratégique ». Pour cela, les Départements devaient mettre du personnel à la disposition du DCI. Le personnel affecté au CIG serait sous les ordres du DCI. Il était également prévu que le CIG ait accès aux moyens matériels ainsi qu'à toutes les informations dont disposaient les agences départementales de renseignement. Réciproquement, la directive offrait aux trois départements l'accès aux informations et aux locaux du groupe dirigé par le contre-amiral Souers. Cette première directive publiée par l'autorité de tutelle du CIG démontrait bien que ce dernier n'était pas une agence indépendante. Un autre signe de son absence d'indépendance pouvait être constaté dans le fait que le CIG ne disposait pas de locaux indépendants, contrairement à l'OSS. Le CIG était en effet hébergé dans un bâtiment du Département de la Guerre à Washington<sup>2</sup>.

---

1. Directive de la NIA n° 1 intitulée *Policies and Procedures Governing the Central Intelligence Group*. La directive, adressée au DCI, est datée du 8 février 1946 et signée par les secrétaires Byrnes, Patterson et Forrestal ainsi que par l'amiral Leahy. (*FRUS*, document 141).

2. Troy, *op. cit.*, p. 355.

La seconde directive de la NIA nous éclaire quant aux deux principales tâches assignées au directeur du renseignement<sup>1</sup>. Conformément à ce qu'il avait proposé dans son mémorandum du 2 février, la NIA le charge de fournir tous les jours un résumé factuel des principaux développements dans le domaine du renseignement en rapport avec la sécurité nationale. La première édition du résumé quotidien fut présentée au président Truman le 13 février, soit cinq jours seulement après l'activation du CIG<sup>2</sup>. Ce résumé relativement bref était composé d'une série de remarques d'ordre général puis d'informations classées géographiquement<sup>3</sup>. Dans un second temps, le DCI devait évaluer les moyens existants pour la conduite des activités liées au renseignement. En clair, la NIA demandait à Souers une proposition pour la reconversion des anciennes composantes de l'OSS affectées temporairement au Département d'État et au Département de la Guerre. Alors que, comme nous l'avons vu précédemment, la section « recherche et analyse » de l'OSS avait été transférée au Département d'État, la section en charge des opérations clandestines et son directeur, le général Magruder, furent transférés au Département de la Guerre en octobre 1945 sous le nom de *Strategic Services Unit* (SSU).

Ces deux directives définissant les missions du DCI et du CIG nous permettent de voir que ce système était bien loin de ce qu'avait pu imaginer Donovan ou encore de ce qu'était l'OSS. Si l'on se réfère à ces deux premières directives du 8 février, le rôle du CIG est essentiellement de compiler des informations collectées par les différentes agences départementales pour en faire un résumé quotidien à destination du Président. On peut y voir un geste en direction de la Marine américaine car ce système semble bien être une réponse directe à l'attaque de Pearl Harbor. Souvenons-nous cependant que cette refonte de l'appareil de renseignement faisait partie d'un débat plus large sur l'unification des Départements de la Guerre et de la Marine. Censée favoriser

---

1. Directive de la NIA n° 2 intitulée *Organization and Functions of the Central Intelligence Group*. La directive est datée du 8 février 1946. (FRUS, document 142).

2. *Ibid.*, p. 355.

3. Le résumé du 15 février 1946 est reproduit dans Warner, *op. cit.*, pp. 39-40.

l'Armée de terre, l'unification était mal acceptée par la Marine et, dès lors, la gestion de la réforme du renseignement peut être vue comme une contrepartie offerte au Département de James Forrestal<sup>1</sup>. Quoi qu'il en soit, en mettant l'accent sur la coordination plutôt que sur l'aspect opérationnel, le but du CIG semblait être davantage d'éviter une éventuelle attaque surprise que de faire face à l'émergence d'une menace soviétique<sup>2</sup>.

## A.2 L'organisation du CIG

Les missions ayant été définies, une mise au point s'impose sur la structure de cette nouvelle organisation inédite. La politique gouvernementale dans le domaine du renseignement était définie par la NIA qui publiait des directives à l'intention du directeur du renseignement. Ce dernier, conseillé par l'IAB, dirigeait le CIG de façon à remplir les missions qui lui avaient été confiées par la NIA. Selon la directive présidentielle mettant en place ce nouveau système, le DCI était en effet assisté d'un conseil consultatif regroupant les directeurs des trois agences départementales de renseignement ainsi qu'un représentant de l'agence de renseignement de la division aérienne du Département de la Guerre (A-2). La première réunion de l'IAB, le 4 février, fut l'occasion pour ses membres d'en évoquer les règles de participation. Siégeaient à l'IAB, Alfred McCormack pour le Département d'État, le général Vandenberg pour le Département de la Guerre, le contre-amiral Inglis pour le Département de la Marine et le général McDonald pour l'*Air Force*<sup>3</sup>. Il fut décidé que d'autres membres des départements pourraient ponctuellement assister aux réunions de l'IAB mais également des représentants d'autres agences fédérales comme par exemple

---

1. L'idée de l'unification avait été avancée par le Département de la Guerre. Le général Marshall avait évoqué cette possibilité avant même la fin de la guerre. (Zegart, *op. cit.*, p. 57).

2. En 1954, Souers se rappelle qu'il a fallu une période de transition pour que l'Union soviétique soit considérée comme une menace potentielle et non plus comme un allié. (Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 35).

3. Minutes de la première réunion de l'IAB le 4 février 1946. (*FRUS*, document 138).

le directeur du FBI<sup>1</sup>. Cette flexibilité de l'IAB encouragée par Souers illustre le vœu du Président d'une coopération harmonieuse entre les agences fédérales. Durant le mandat du contre-amiral Souers, l'IAB s'est réunie à cinq reprises au cours desquelles ses membres et le directeur du renseignement purent évoquer les directives proposées par la NIA avant leur adoption. Pour ce qui était du personnel, théoriquement fourni par l'IAB, il fut décidé, lors de la réunion du 4 février, que le Département d'État et le Département de la Marine devraient fournir environ 40 personnes chacun tandis que le Département de la Guerre devrait en fournir environ 80<sup>2</sup>.

Tout comme pour les missions, le DCI Souers était à l'origine de l'organisation du CIG telle qu'elle était définie par la directive n° 2 de la NIA publiée le 8 février. Elle prévoyait la création de quatre sections sous la responsabilité directe du DCI et d'un directeur adjoint, le *Deputy Director of Central Intelligence* (DDCI)<sup>3</sup>. Tout d'abord, la section administrative aura, comme son nom l'indique, la charge de toutes les formalités administratives du groupe et devra également fournir un secrétariat pour la NIA. Ensuite, le *Central Reports Staff* (CRS) est chargé d'assister le DCI dans le regroupement et la diffusion du renseignement stratégique fourni par les agences départementales. C'est le CRS qui sera chargé de rédiger le résumé quotidien à destination du Président. Cette section fut activée le 19 avril par le DCI qui dut en choisir le directeur<sup>4</sup>. Un assistant directeur sera désigné par chacun des membres permanents de l'IAB. La troisième section prévue par la directive était le *Central Planning Staff* (CPS), chargé d'aider le DCI dans la préparation et la coordination des activités de renseignement en rapport avec la sécurité

---

1. Directive de la NIA n° 1 du 8 février 1946. (FRUS, document 141).

2. Le Département de la Guerre doit fournir deux fois plus de personnel que les autres car il comprend l'Armée de l'air qui lui était à l'époque rattachée. Minutes de la première réunion de l'IAB le 4 février 1946. (FRUS, document 138).

3. Kingman Douglass fut le premier DDCI, du 2 mars 1946 au 11 juillet 1946. (Warner, *op. cit.*, p. xxxiv).

4. *Central Intelligence Group Administrative Order No. 3* daté du 19 avril 1946. Cet ordre interne du CIG porte la signature du DCI Souers. (FRUS, document 147).

nationale. La directive prévoyait enfin la création d'une section opérationnelle, le *Central Intelligence Services* (CIS), qui accueillerait en temps voulu les composantes opérationnelles de l'OSS retenues par le DCI, conformément à ce qui lui était demandé dans cette même directive<sup>1</sup>. Contrairement aux deux autres sections, le CIS n'était pas encore activé et ne pouvait donc être doté de personnel. La répartition du personnel issu des départements et confié au CIG s'effectua de la manière suivante : 61 personnes au CRS, 40 au CPS et le reste à la section administrative<sup>2</sup>. L'organisation et la répartition du personnel fourni par les départements nous montrent que la priorité était clairement donnée à la rédaction d'un résumé quotidien.

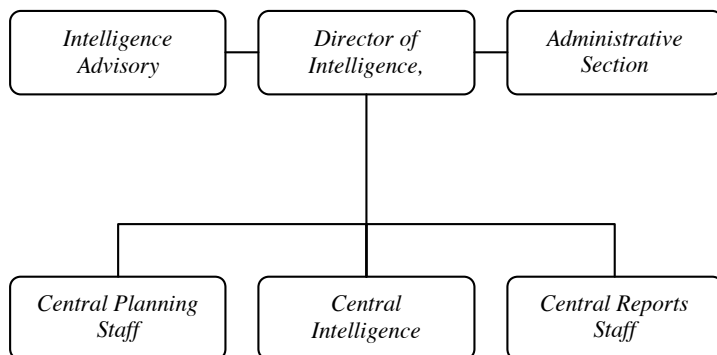


Figure 1. — L'organisation du CIG selon la directive de la NIA du 8 février 1946.

Source : Troy, *Donovan and the CIA*, p. 354.

On ne peut cependant s'empêcher de comparer cette toute nouvelle structure avec ce qu'était l'OSS et ainsi insister sur le caractère extrêmement modeste du CIG, du moins dans les premiers mois de son existence. Alors que l'organisation du géné-

1. Directive de la NIA n° 2 intitulée *Organization and Functions of the Central Intelligence Group* datée du 8 février 1946. (FRUS, document 142).

2. Troy, *op. cit.*, p. 355.

ral Donovan s'était illustrée grâce à ses opérations clandestines, notamment en Europe, le CIG était cantonné à des missions d'analyse et de coordination des activités menées par les départements. Il convient de constater que l'efficacité du système reposait en grande partie sur la personne qui en était l'incarnation : le DCI. Dans ces premiers temps du CIG, sa personnalité joua un rôle primordial tant sa marge de manœuvre était faible face aux départements qui défendaient leurs intérêts d'une façon très agressive. La gestion des représentants départementaux réunis à l'IAB allait être le principal défi du DCI Souers. C'est finalement de l'entente au sein de ce conseil consultatif que dépendait le niveau de coordination entre les agences départementales. Sans effort de la part des départements, la tâche du DCI allait s'avérer des plus difficiles car, mis à part sa détermination, il ne disposait pas de moyen de contraindre les départements à coopérer. Néanmoins, doté d'une structure, d'un personnel et de tâches bien définies, le CIG était opérationnel.

### **B Le fantôme de l'OSS**

Dans les premiers mois de son existence, le CIG ne put échapper aux comparaisons avec l'OSS. La structure ayant été mise en place et le premier résumé ayant été présenté au Président, le DCI put alors se pencher sur sa seconde mission : évaluer les moyens départementaux qui pourraient permettre d'accroître le CIG. Dans cette optique se posait le problème des composantes de l'OSS partagées entre les Départements d'État et de la Guerre. L'ordre exécutif 9621 prévoyait en effet le transfert au Département d'État de la section recherche et analyse de l'organisation du général Donovan. Dans le même temps, le reste des composantes fut transféré au Département de la Guerre en attendant qu'un successeur soit trouvé à l'OSS. La façon dont cette période de transition fut gérée par les deux départements est assez révélatrice de l'approche du renseignement qu'avaient ces deux départements. Force est de constater qu'elles étaient bien différentes.

## B.1 Recherche et analyse au Département d'état

Comme nous l'avons vu précédemment, le Département d'État adopta très tôt une posture défensive au sein des nouvelles institutions régissant le renseignement extranational. Dans un système basé sur la coordination entre départements, la réticence du département en charge de la diplomatie américaine à coopérer s'avérait être un problème non négligeable. Cette mauvaise volonté affichée allait rapidement devenir problématique pour le contre-amiral Souers car le Département d'État détenait la section recherche et analyse (R & A) héritée de l'OSS. Par conséquent, pour un directeur du renseignement qui avait tout intérêt à réunir dans le CIG la section R & A et la SSU, les difficultés du Département avec le renseignement, aussi bien au niveau interne que dans le cadre du gouvernement, étaient un facteur à exploiter. En sursis à la tête de la section renseignement du Département d'État, Alfred McCormack a vu son ORI<sup>1</sup> menacé par des coupes budgétaires prônées par le Congrès. Le secrétaire d'État avait en effet demandé un budget de 4,15 millions de dollars pour les activités de renseignement du Département pour l'année 1947. Cette demande intervenait seulement quelques semaines après que McCormack ait été convoqué par la Commission des affaires militaires de la Chambre des représentants pour s'expliquer sur ses prétendus penchants prosoviétiques, conséquence directe des querelles internes du département<sup>2</sup>.

Conscient de la position délicate dans laquelle lui et son département se trouvaient, McCormack demanda le soutien de la NIA et de l'IAB. Cette question fut évoquée lors de la troisième réunion de l'IAB, le 8 avril 1946. McCormack souhaitait avoir l'avis des directeurs des agences départementales sur l'éventualité de demander l'appui de la NIA pour le budget du Dépar-

---

1. *L'Interim Research and Intelligence Service (IRIS)*, qui avait été créé pour faciliter l'intégration des composantes de l'OSS transférées au Département d'État, fut remplacé le 19 décembre 1945 par *l'Office of Research and Intelligence (ORI)*. Cet organe de renseignement, permanent et centralisé fut placé sous la direction d'Alfred McCormack. (Rudgers, *op. cit.*, p. 57).

2. *Ibid.*, p. 56.



tement d'État pour le renseignement. Cette réunion permit aux membres de l'IAB de rendre la monnaie de sa pièce à McCormack. Ainsi, pour le général Vandenberg, le secrétaire d'État avait suffisamment d'influence auprès du Congrès pour ne pas avoir besoin du soutien de la NIA. Il se déclarait peu favorable à une implication du secrétaire à la Guerre dans ce problème. Pour le contre-amiral Inglis, soutenu par le général Vandenberg, cette requête devait être directement formulée par le secrétaire d'État lors d'une réunion de la NIA. Devant la confirmation par McCormack des divergences de vues au sein de son Département, le directeur du renseignement naval émit l'idée d'un transfert de la section R & A au CIG. La difficulté résidait dans l'incertitude qui entourait les ambitions du secrétaire d'État à propos de la question de la centralisation des activités départementales. Face à ces incertitudes, l'IAB fit part de son intention de ne rien engager avant que le DCI ait pu s'entretenir avec le secrétaire d'État sur la position de son département sur la gestion de ses activités de renseignement<sup>1</sup>.

Le résultat de la Commission d'attribution budgétaire de la Chambre des représentants tomba le 19 avril et la demande du Département d'État fut rejetée. Pour la commission, si le Département avait besoin de créer une unité spéciale pour analyser les informations transmises par les missions diplomatiques, il devait le faire avec les fonds et le personnel qui lui étaient attribués<sup>2</sup>. La commission rejeta l'idée d'un budget supplémentaire pour les activités de renseignement, ce qui allait dans le sens des décentralisateurs du Département d'État qui pensaient que le renseignement devait être géré par les bureaux régionaux. Dès lors, l'ORI de McCormack semblait sérieusement menacé et fut finalement démantelé le 22 avril par le secrétaire d'État Byrnes qui opta pour la décentralisation du renseignement au niveau départemental. Désavoué, McCormack présenta dès le lendemain sa lettre de démission au sous-secrétaire d'État Dean Acheson, Byrnes étant reparti pour l'Europe. Il y exprime sa

1. Minutes de la troisième réunion de l'*Intelligence Advisory Board* le 8 avril 1946. À noter, l'absence du DCI lors de cette réunion. (*FRUS*, document 146).

2. Rudgers, *op. cit.*, p. 56.

déception et ajoute que cette décision affaiblit le Département face aux trois autres membres de la NIA qui sont tous trois militaires<sup>1</sup>. Acheson a lui aussi mal accueilli cette décision du secrétaire d'État car il avait toujours soutenu McCormack face aux directeurs des bureaux régionaux. De plus, en tant que sous-secrétaire d'État, son autorité au sein du Département fut considérablement affaiblie, à tel point qu'il présenta sa démission à Byrnes et à Truman<sup>2</sup>. Il est vrai que cette décision du secrétaire d'État fut un sérieux coup dur pour son Département qui vit sa position un peu plus affaiblie au sein du nouveau système de renseignement interdépartemental. Cela fragilisa également le CIG qui dut renoncer à récupérer la section recherche et analyse qui venait d'être dissoute dans les bureaux régionaux du Département. Le CIG dut alors se résoudre à mettre en place sa propre unité de recherche et d'analyse. Cet exemple met en évidence l'importance que ce système confère aux Départements et à leurs agences ainsi que les problèmes de blocage que cela peut engendrer. Cependant, cet exemple ne saurait représenter la diversité des attitudes des acteurs du renseignement.

## B.2 Le cas de la SSU

Dès son entrée en fonction, Souers lança de nombreuses études sur la reconversion de fonctions de renseignement créées à l'occasion de la guerre. Parmi ces études, une était consacrée au *Strategic Services Unit* (SSU), section qui regroupait les composantes opérationnelles de l'OSS. La section opération de l'OSS était sous la responsabilité du bras droit et successeur désigné de Donovan : le général John Magruder. Donovan lui avait confié ce poste en pensant qu'il était le mieux placé pour sauvegarder cette composante jugée essentielle par l'ancien directeur de

---

1. Lettre de l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement McCormack au secrétaire d'État Byrnes datée du 23 avril 1946. (*FRUS*, document 90).

2. Dans sa lettre de démission, Acheson laisse au secrétaire d'État et au Président le soin de disposer de lui quand ils le jugeront opportun. Acheson quitta son poste de sous-secrétaire d'État en juin 1947. (Acheson, *op. cit.*, pp. 162-163).

l'OSS<sup>1</sup>. Le Département de la Guerre en hérita en octobre 1945. Sur les 10 390 employés que comptait l'OSS le jour de sa fermeture le 1<sup>er</sup> octobre 1945, 9 028 avaient été transférés au Département de la Guerre<sup>2</sup>. Bien que temporaire, cette mesure ne favorisait pas le Pentagone qui, en cette période de baisse des budgets, n'avait guère intérêt à avoir une seconde division spécialisée dans le renseignement. Pour ne pas handicaper le Département, l'ordre exécutif 9621 prévoyait que le secrétaire à la Guerre pourrait, quand il le jugerait compatible avec l'intérêt national, « mettre un terme aux activités lui ayant été attribuées dans ce paragraphe<sup>3</sup> ». Le secrétaire à la Guerre pouvait donc disposer de ces fonctions comme il l'entendait.

Ces composantes de l'OSS furent réunies sous le nom de *Strategic Services Unit* et placées sous la responsabilité du général Magruder à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1945. Magruder fut dans un premier temps chargé de mettre un terme à un certain nombre d'activités de la SSU<sup>4</sup>. Il se mit au travail sans tarder et prévoyait que le nombre d'employés de la SSU serait inférieur à 2 000 au 1<sup>er</sup> décembre 1945<sup>5</sup>. À cette époque, l'avenir du renseignement était encore flou et il fallut attendre la fin du mois de janvier 1946 pour que les officiels du Département de la Guerre entrevoyent une solution à leur problème. La création d'un CIG dépourvu de toute capacité opérationnelle était une aubaine pour le Département de la Guerre qui éviterait ainsi d'avoir à demander au Congrès un budget pour deux divisions dédiées au renseignement. Dès lors, plusieurs officiels de la SSU et aussi du Département de la Guerre exprimèrent leur désir de voir la SSU trans-

---

1. Sentant la fin arriver, Donovan avait, en décembre 1944, écrit au général Marshall pour vanter les mérites de son adjoint Magruder afin qu'il puisse jouer un rôle de premier plan dans le futur système de renseignement. (Rudgers, *op. cit.*, pp. 42-43).

2. Troy, *op. cit.*, p. 313.

3. *Executive Order 9621*. (FRUS, document 14).

4. Mémoire de l'adjoint du secrétaire à la Guerre McCloy au directeur de la SSU Magruder, daté du 26 septembre 1945. McCloy y expose ce qu'il attend de Magruder, à savoir qu'il réduise son unité en en préservant les composantes qui pourraient s'avérer utiles pour le pays. (FRUS, document 96).

5. Mémoire de l'adjoint du directeur de la SSU Magruder à l'adjoint du secrétaire à la Guerre McCloy, daté du 25 octobre 1945. (FRUS, document 97).

férée au CIG, ce qui permettrait ainsi à l'organisation de Souers de disposer d'une « unité déjà existante pour mener ses opérations de renseignement<sup>1</sup> ». Le directeur de la SSU abondait dans ce sens en expliquant qu'une unité capable de mener des opérations clandestines serait tout à fait utile au CIG. Et d'ajouter que même si cette fonction n'avait pas été clairement définie dans la directive présidentielle pour des raisons de sécurité, elle serait un atout indéniable pour le CIG<sup>2</sup>. Il recommanda donc que la NIA demande au DCI de mettre en place, au sein du CIG, un service chargé de mener des opérations clandestines de renseignement<sup>3</sup>.

La réponse du DCI intervint cinq jours après le mémorandum de Magruder, sous la forme d'une directive du CIG mettant en place un comité interdépartemental chargé d'étudier la question de la SSU. Le comité était chargé de déterminer quelles composantes de la SSU devaient être maintenues, d'évaluer les dispositions nécessaires à leur maintien et enfin d'en apprécier les conséquences budgétaires<sup>4</sup>. Dirigé par le colonel Louis Fortier représentant le CIG, le comité était composé de quatre autres membres représentant G-2, A-2, l'ONI et le Département d'État. Les conclusions du comité Fortier furent présentées dans un rapport transmis au DCI le 14 mars. Après avoir rappelé l'histoire de la SSU, ses fonctions et sa composition, le rapport préconise le transfert « des fonctions et du personnel de la SSU au direc-

---

1. Mémorandum du directeur des activités intérimaire de la SSU Irwin à l'adjoint du secrétaire à la Guerre McCloy, daté du 28 janvier 1946. Irwin émet trois suggestions pour l'avenir de la SSU : un transfert à G-2, un démantèlement et un transfert au CIG. Il préconise que la SSU soit placée sous contrôle du DCI. (FRUS, document 101).

2. La directive présidentielle du 22 janvier 1946 prévoit que le DCI puisse remplir « d'autres tâches relatives au renseignement qui pourraient, ponctuellement, lui être confiées par le président ou la NIA ». Cette phrase assez vague laisse une marge de manœuvre à la NIA et au Président, notamment pour entreprendre des opérations clandestines. Ainsi la création d'une section d'opération au sein du CIG était théoriquement possible. (FRUS, document 71).

3. Mémorandum du directeur de la SSU Magruder daté du 14 février 1946. (FRUS, document 103).

4. *Central Intelligence Group Directive No. 1* intitulée « *Survey of the Activities of the Strategic Services Unit* », datée du 19 février 1946. (FRUS, document 104).

teur du renseignement<sup>1</sup> ». C'est au DCI que reviendrait la tâche d'achever le démantèlement de la SSU pour créer une nouvelle section du CIG qui accueillerait le personnel jugé apte. D'après le rapport, il était « nécessaire de maintenir de par le monde des activités de renseignement extranational ainsi que les opérations clandestines [...] menées par la SSU ». Quant à la question du budget, le comité proposait que le Département de la Guerre maintienne son financement de la SSU mais que le CIG ait la possibilité de présenter au Bureau du Budget et au Congrès des demandes de crédits.

Le rapport Fortier fut discuté par l'IAB au cours de sa deuxième réunion, le 26 mars 1946. Souers y développa son plan pour le démantèlement de la SSU en indiquant qu'il ne souhaitait pas voir le CIG absorber la SSU dans son intégralité. Il se prononça en faveur d'un démantèlement progressif de l'organisation qui permettrait de sauvegarder uniquement les composantes utiles pour le nouveau système de renseignement fédéral. Les membres de l'IAB ainsi que le directeur du FBI, présent à cette réunion, approuvèrent l'approche du DCI et tombèrent d'accord sur une proposition de directive à présenter à la NIA<sup>2</sup>. En tant qu'organe décisionnel en matière de renseignement, la NIA s'inspira des propositions de Souers et publia une directive dans laquelle elle évoquait les conditions du démantèlement de l'organisation du général Magruder, remplacé depuis par le général William Quinn. La directive confiait le démantèlement de la SSU au DCI afin que celui-ci détermine ce qui devait en être conservé. Pour cela, la NIA lui laissait jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1947. Le DCI devrait ensuite faire des propositions à la NIA sur la réaffectation des composantes qui auront été conservées. Il était enfin prévu que ce processus soit financé par le Département de la Guerre dans la limite de ses moyens<sup>3</sup>. Contrairement à la sec-

---

1. Mémorandum du comité Fortier au DCI Souers daté du 14 mars 1946. (FRUS, document 105).

2. Minutes de la deuxième réunion de l'IAB du 26 mars 1946. (FRUS, document 144).

3. *National Intelligence Authority Directive No. 4* intitulée « *Policy on the Liquidation of the Strategic Services Unit* » datée du 2 avril 1946. (FRUS, document 106).

tion R & A du Département d'État, la reconversion de la SSU, supervisée par le DCI Souers, permet de constater que la coopération entre les Départements et le CIG n'est pas impossible et qu'elle peut servir l'intérêt national, conformément au souhait du président Truman. Le travail effectué par Souers permettra à son successeur, nous le verrons par la suite, de jeter les bases d'une véritable section opérationnelle au sein du CIG.

## C Premiers enseignements

Lorsque le poste de directeur du renseignement lui avait été proposé par Harry Truman, le contre-amiral Souers l'avait accepté sur la base de l'intérim. Après de nombreuses années passées dans la Marine de réserve et un brillant passage en tant que directeur adjoint du renseignement naval, Sidney Souers était désireux de retourner s'occuper de ses affaires privées à Saint Louis<sup>1</sup>. Il était convenu avec le Président qu'il resterait en poste le temps de jeter les bases du nouveau système de renseignement. Le retour aux affaires privées du premier DCI de l'histoire du renseignement américain est l'occasion de dresser un premier bilan de ses six mois passés à la tête du CIG, d'évoquer les avancées, les échecs, les blocages ainsi que la question du successeur.

### C.1 Avancées

Le mandat de Souers à la tête du CIG peut être analysé de façons très différentes. Certains spécialistes, nostalgiques du temps de l'OSS, se montrèrent assez sévères avec le DCI notamment dans leur comparaison avec Bill Donovan. Pour Thomas Troy, alors que Donovan appliquait des décisions qu'il avait lui-même inspirées, Souers dirigeait un système qui n'était pas le sien. Troy reproche également à ce système le manque de clarté dans les lignes de commandements : Donovan n'avait qu'un seul

---

1. Souers resta finalement très peu de temps en dehors des affaires liées au renseignement car dès 1947, il devint le premier secrétaire exécutif du Conseil de sécurité national (NSC). Il occupa ce poste jusqu'en janvier 1950. À cette date, il devint conseiller spécial du Président. (Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 36).

patron en la personne du Président alors que Souers en avait plusieurs<sup>1</sup>. Il est vrai, et cela a été mentionné précédemment, qu'une stricte comparaison entre le CIG et l'OSS tournerait inévitablement à l'avantage de l'organisation du général Donovan. Néanmoins, cette comparaison n'est pas aussi judicieuse qu'elle n'y paraît. Les contextes dans lesquels ces organisations ont été créées sont difficilement comparables : une situation de guerre et d'urgence d'un côté et une période de réflexion sur le concept de défense au sens large de l'autre. Si l'on omet de prendre en compte cet aspect, il apparaît difficile de se montrer objectif et impartial. Dès lors, une analyse purement factuelle s'impose.

On peut affirmer que le contre-amiral Souers a, en l'espace de six mois, rempli les missions qui lui avaient été confiées par la NIA. Le principal succès fut la présentation au Président du premier résumé quotidien le 13 février 1946. Bien que certains aient caricaturé les motivations de Truman, un des principaux facteurs ayant permis la création du CIG était la volonté du Président d'être mieux informé des estimations des différentes agences de renseignement. En ce qui concerne le résumé hebdomadaire, il fut présenté au Président le 14 juin 1946, soit quatre jours seulement après le départ de Souers. Ce résumé fut alors considéré comme une des principales réussites du CIG notamment par le Président lui-même. Dans ses mémoires, Truman se félicite d'avoir permis la mise en place d'un moyen de « tenir le Président informé de ce qui se passe<sup>2</sup> ». L'organisation du CIG est également à mettre à l'actif du DCI Souers.

Conformément avec ce que la NIA lui avait demandé, Souers avait mis en place une structure en état de marche. L'activation des deux branches principales du CIG consacrées à la rédaction des résumés (CRS) et la coordination des activités des agences départementales (CPS). Pour ce qui est de la troisième section du CIG, le *Central Intelligence Services* (CIS), le mandat du DCI Souers permit d'y voir un peu plus clair. Certes, le CIS ne fut pas activé avant le départ de Souers mais ce dernier contribua au

---

1. Troy, *op. cit.*, p. 351.

2. Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 58.

développement d'une possible future section d'opérations clandestines au sein du CIG. Les discussions relatives au futur de l'ancien organe opérationnel de l'OSS avaient ouvert la voie à une éventuelle transformation du CIG. Le groupe pourrait ainsi ne plus seulement être cantonné au rôle de « centre de tri » des Départements d'État, de la Guerre et de la Marine, aspect qui constituait le principal reproche adressé au nouveau système de renseignement par les nostalgiques de l'OSS. La création d'un pôle capable d'entreprendre ses propres opérations clandestines à l'étranger donnerait plus d'envergure au CIG. Cependant rien n'était encore fait et l'on pouvait légitimement penser que le successeur de Souers aurait fort à faire avec les départements. D'autant que le Département de la Guerre serait cette fois particulièrement soucieux de préserver son monopole dans le domaine des opérations clandestines à l'étranger. Les six premiers mois du CIG permirent également au DCI de lancer un certain nombre de chantiers dont il fait état dans son compte-rendu de l'évolution du CIG<sup>1</sup>. Parmi les dossiers évoqués par ce document, on note la fonction de surveillance de la propagande et de la presse de puissances étrangères. Détenue par le *Federal Broadcast Information Service* (FBIS), cette fonction pourrait bien être, d'après ce rapport, transférée au CIG.

Ce mandat du contre-amiral Souers à la tête de l'appareil de renseignement américain a également permis le développement d'un programme visant à s'informer sur l'URSS. En avril 1946, le DCI, en accord avec les membres de l'IAB, avait réfléchi à la création d'une commission interdépartementale d'étude sur l'Union soviétique. Souers proposa la création d'une commission regroupant des représentants des agences départementales qui composent l'IAB. L'ambition de ce projet était de « mettre en commun l'ensemble des informations dont disposaient les agences gouvernementales des États-Unis pour pouvoir produire le renseignement le plus précis possible sur les activités de l'Union

---

1. Mémoire du DCI Souers à la NIA daté du 7 juin 1946. Ce mémorandum s'intitule *Progress Report on the Central Intelligence Group*. (FRUS, document 154). Le rapport est reproduit dans son intégralité dans Warner, *op. cit.*, pp. 41-51.



soviétique dans les délais les plus courts<sup>1</sup> ». Les propositions de Souers furent acceptées par l'IAB au cours de la réunion du 9 mai<sup>2</sup>.

## C.2 Limites et perspectives

Malgré les satisfactions légitimes qu'a apportées ce nouvel appareil fédéral de renseignement, il convient d'en préciser les limites. Elles sont avant tout liées à des problèmes structurels. On remarque dans un premier temps que ce système laisse une grande autonomie aux Départements, représentés à la NIA et à l'IAB. Nous l'avons vu au travers de l'exemple du Département d'État, la structure du système offre aux Départements un pouvoir de blocage très important. Elle place le destin du CIG entre les mains de ses principaux ennemis : les Départements. Ceux-ci ont montré au cours du débat précédant la directive présidentielle du 22 janvier 1946 qu'ils étaient avant tout motivés par la sauvegarde de leurs propres intérêts au détriment parfois de l'intérêt national. Ce pouvoir attribué aux Départements s'avère être un véritable frein au développement du CIG en dépit des efforts consentis du DCI. Ayant participé au débat préalable à la création du CIG, Souers était conscient des efforts qui avaient été faits par les Départements et souhaitait ne pas brusquer les choses. Il se présenta comme un homme de consensus, un rassembleur. Mais en fin de compte, il avait un pouvoir relativement limité à la fois face à la NIA qui lui donnait les ordres et face à l'IAB qui lui fournissait le personnel. Ainsi, à la veille du départ de Souers, lorsque celui-ci fit son bilan, il constata que seulement 51 % du personnel promis par les trois Départements avait été transféré au CIG. Le Département d'État avait fourni 49 % des effectifs prévus, le Département de la Guerre

---

1. Mémoire du DCI Souers daté du 29 avril 1946. Souers y présente son plan intitulé « *Development of Intelligence on USSR* ». Ce plan survient après des discussions informelles qui s'étaient tenues entre les membres de l'IAB à propos de l'Union soviétique qui, semble-t-il, commençait à intéresser le milieu du renseignement américain. (FRUS, document 148).

2. Minutes de la quatrième réunion de l'IAB, le 9 mai 1946. (FRUS, document 151).

s'en tire mieux avec 57 % alors que la *Navy* a, quant à elle, fourni seulement 42 % de ce qu'elle avait promis. Au 7 juin 1946, le CIG comptait officiellement 84 employés ; ce qui représente bien peu comparativement aux 165 qui avaient été décidés par la directive n° 2 de la NIA<sup>1</sup>. De plus, on peut s'interroger sur les compétences du personnel fourni par les Départements. Allaient-ils abandonner leurs meilleurs experts en matière de renseignement pour les confier à un organisme qui pourrait, à terme, mettre en danger leur indépendance ? Toujours à propos des efforts des trois Départements, le mandat de Souers a permis de constater que la coopération n'était pas toujours réciproque, contrairement à ce que souhaitait Truman. D'après Souers lui-même, les Départements étaient très réservés quant au partage de leurs informations avec le CIG. Par exemple, ils ne considéraient pas devoir partager des informations sur leur fonctionnement opérationnel, ils pensaient que le renseignement se limitait aux informations concernant des pays étrangers. Ainsi, leurs intentions, politiques et stratégies étaient totalement inconnues du personnel du CIG<sup>2</sup>.

À ce stade de l'existence du CIG, se posait la question du budget. Le CIG n'avait aucune autonomie financière, ce qui s'avérait être un sévère handicap. Il était en effet contesté par certains et souffrait d'un manque de légitimité. Même si traditionnellement la gestion de la politique étrangère revenait à l'Exécutif<sup>3</sup>, la création du CIG en temps de paix par directive présidentielle avait été mal accueillie par le Congrès. Mais si le Congrès avalisait le nouveau système de renseignement, ce dernier jouirait pour le coup d'une légitimité incontestable. Souers lui-même avait préconisé que la NIA et le CIG soient dotés d'un budget indépendant qui leur permettrait d'entreprendre les opérations de renseignement nécessaires à la sécurité nationale. Cette question du

1. Mémoire du DCI Souers à la NIA daté du 7 juin 1946. (*FRUS*, document 154).

2. Darling, *op. cit.*, p. 79.

3. Dans son ouvrage, Amy Zegart illustre le quasi monopole de l'Exécutif à propos de la création d'agences relatives à la sécurité nationale. Le Congrès y jouait un rôle mineur, préférant les agences à vocation domestique. (Zegart, *op. cit.*, pp. 38-39).

budget avait déjà été développée par le comité Fortier lors de son rapport sur la SSU du 14 mars 1946. Des membres de l'IAB, comme par exemple le représentant de G-2, le général Vandenberg, s'étaient également déclarés en faveur de l'attribution d'un budget indépendant à la NIA et au CIG.

Enfin, il fallait résoudre le problème de la succession du contre-amiral Souers au poste de DCI. Le nom du général Charles Bonesteel avait été proposé par le général Eisenhower. Se référant à l'âge et au peu d'expérience du candidat soutenu par le chef d'État-major dans le domaine du renseignement, Souers exprima à l'amiral Leahy ses doutes sur ce choix. Évoquant la complexité du nouveau système de renseignement et la nécessité que le DCI connaisse parfaitement ses rouages, Souers recommanda comme successeur le général Vandenberg, représentant de la division de renseignement du Département de la Guerre<sup>1</sup>. En accord avec l'analyse de Souers, Leahy écrivit au Président pour vanter les mérites du général Vandenberg qui était, selon lui, le seul candidat possédant les qualifications et l'expérience nécessaires pour ce poste<sup>2</sup>.

---

1. Mémoire du DCI Souers à l'amiral Leahy daté du 7 mai 1946. (*FRUS*, document 149).

2. Mémoire de l'amiral Leahy au président Truman daté du 9 mai 1946. (*FRUS*, document 150).

# La transformation du CIG par le DCI Vandenberg



## A Nouveau DCI, Nouveaux pouvoirs

L'arrivée du général Hoyt S. Vandenberg à la tête du CIG, le 10 juin 1946, est sans conteste un tournant dans l'histoire du renseignement américain d'après-guerre. Ce changement de *leadership* intervient alors que les choses se précisent au niveau international et que les vellétés soviétiques sont de notoriété publique. L'ancien Premier ministre britannique Winston Churchill avait déjà mis en garde les démocraties occidentales contre les ambitions soviétiques lors de sa visite à Fulton, Missouri en mars 1946. La désignation de l'Union soviétique comme ennemi principal était un avantage certain pour tous les acteurs du système de renseignement. Le fait d'avoir identifié de façon claire la menace permettait au CIG de donner un véritable sens à son action et de s'adapter en conséquence de cause. On constata également un changement d'attitude à la Maison-Blanche où le président Truman montra un regain d'intérêt pour le CIG<sup>1</sup>.

### A.1 Un général à la tête du CIG

Alors que le débat sur l'unification des forces armées arrivait dans sa phase finale, la nomination du général Vandenberg au poste de directeur du renseignement n'était sûrement pas anodine. Âgé de 47 ans, cet ancien pilote de l'*Air Force* s'illustra pendant la guerre au terme de laquelle il avait acquis une solide réputation de *leader*. Diplômé de l'Académie militaire de *West Point*, « Van » était connu dans les milieux militaires pour son ambition, son audace, son enthousiasme et son charme. Au lendemain de la guerre, il accéda au poste de directeur du renseignement du Département de la Guerre<sup>2</sup>. En concurrence avec le

---

1. Un mémorandum de George Esley, collaborateur de Clark Clifford, daté du 17 juillet 1946 nous apprend que le Président souhaitait voir le CIG évoluer vers plus d'indépendance. (Warner, *op. cit.*, p. 53).

2. Pour en savoir plus sur la carrière militaire du général Vandenberg, voir Phillip S. Meilinger, *Hoyt S. Vandenberg : The Life of a General*, Bloomington, Indiana University Press, 1989.

contre-amiral Inglis pour la nomination au poste de DCI, Souers fit campagne pour le représentant du Département de la Guerre à l'IAB. Se souciant plus de l'avenir du CIG que des intérêts propres de la *Navy*, Souers avait jugé que le réseau de relations du général Vandenberg serait un atout décisif en vue de l'obtention d'un budget indépendant voté par le Congrès. En effet, le nouveau directeur du renseignement était le neveu de l'influent sénateur républicain du Michigan, Arthur H. Vandenberg. On comprend dès lors un peu mieux l'unanimité qui s'était faite autour du nom de Vandenberg<sup>1</sup>. Un autre aspect qui a probablement influencé Souers est le peu d'intérêt qu'avait manifesté le général Vandenberg à mener une carrière dans le monde du renseignement. Ce dernier n'avait en effet jamais caché son ambition de diriger un futur Département de l'Air indépendant. Dans cette optique, son accession au poste de DCI pourrait lui permettre de mieux se faire connaître du Président ainsi que d'un sérieux candidat au futur poste de secrétaire à la Défense, James Forrestal<sup>2</sup>.

Une autre version de l'accession de Vandenberg au poste de DCI nous est donnée par un ancien de l'OSS, du CIG et de la CIA, Walter Pforzheimer<sup>3</sup>. D'après lui, Vandenberg se serait directement plaint auprès du Président de l'immobilisme de Souers. Lui reprochant sa faiblesse face aux Départements, Vandenberg souhaitait que les choses évoluent rapidement pour le CIG. D'après Pforzheimer, ce sont de tels arguments qui lui auraient permis d'obtenir le poste. L'action de Vandenberg à la tête du CIG nous dira si celui-ci avait accepté le poste pour permettre au CIG d'être simplement avalisé par le Congrès ou alors pour mettre en œuvre sa vision du renseignement.

Contrairement à son prédécesseur qui avait dû demander à l'IAB de lui fournir du personnel pour se mettre au travail, Van-

---

1. Truman avait personnellement demandé au secrétaire à la Guerre Patterson de permettre au général Vandenberg de succéder au contre-amiral Souers. Mémoire du président Truman au secrétaire à la Guerre Patterson, daté du 16 mai 1946. (*FRUS*, document 152).

2. Troy, *op. cit.*, p. 359.

3. Mémoire de Walter Pforzheimer daté du 16 octobre 1974, *in* Darling, *op. cit.*, p. 103.

denberg ne perdit pas de temps et amena avec lui son équipe composée de colonels du Département de la Guerre, dirigée par le colonel Edwin K. Wright, futur DDCI. Cette arrivée remarquée imposa le style Vandenberg que certains ne tardèrent pas à comparer à celui de Donovan<sup>1</sup>. Dix jours après son entrée en fonction, Vandenberg présenta à la NIA une proposition de directive qui augmentait sensiblement les pouvoirs du DCI<sup>2</sup>. Cette directive proposait une redéfinition des fonctions du DCI telles qu'elles avaient été établies par la directive présidentielle du 22 janvier 1946 et par la deuxième directive de la NIA du 8 février. Dans le mémorandum qui accompagne le projet de directive, Vandenberg constate que les tâches confiées par la NIA à son prédécesseur ont été remplies et qu'il est temps que la « NIA autorise le DCI à entreprendre certaines actions d'une importance vitale ». Avant de développer ses recommandations, Vandenberg signale qu'elles ont été approuvées par son prédécesseur.

Vandenberg souhaitait que le DCI puisse entreprendre des activités de recherche et d'analyse ainsi que de contre-espionnage pour ne pas être totalement dépendant des agences départementales et ainsi produire le renseignement stratégique qui lui était demandé par la directive présidentielle du 22 janvier 1946. Il se prononça en faveur d'une centralisation de ces activités au sein du CIG. Vandenberg proposa également que le DCI devienne agent exécutif de la NIA et qu'à ce titre, il soit chargé de « coordonner et de superviser l'ensemble des activités fédérales de renseignement extranational ». Le projet de directive prévoyait également que le DCI soit chargé de « mener toutes les opérations d'espionnage et de contre-espionnage pour

---

1. Ludwell Montague, directeur du CRS, se rappelle de ces colonels qui se sont « enfermés dans une pièce et, sans consulter personne, ont élaboré des plans pour une CIA qui serait autosuffisante dans tous les domaines du renseignement ». Et de continuer qu'ainsi la « CIA était en passe de devenir l'agence contre laquelle lui [Vandenberg] et ses collègues militaires s'étaient battus ». (Troy, *op. cit.*, p. 361).

2. Mémorandum du DCI Vandenberg à la NIA daté du 20 juin 1946. Ce mémorandum est accompagné d'un projet de directive intitulée « *Functions of the Director of Central Intelligence* ». (FRUS, document 156).



la collecte d'informations nécessaires à la sécurité nationale ». Il recommande que les actions concernant la surveillance de la presse et de la propagande étrangère soient confiées au DCI. Enfin, Vandenberg demanda qu'une rallonge budgétaire lui soit octroyée par les Départements. Ce mémorandum extrêmement audacieux n'était pas sans rappeler un certain Bill Donovan et ses plans pour une grande agence de renseignement. Avec ce texte, Vandenberg démontre qu'il a accepté ce poste pour faire valoir ses idées et non pas pour défendre les intérêts départementaux qu'il représentait à la NIA. Rejetées lorsqu'elles étaient présentées par Donovan, comment ces propositions allaient-elles être accueillies par les membres de la NIA ?

#### A.2 Débat autour des pouvoirs du DCI

Alors que le CIG avait été créé pour être une organisation faible, ce mémorandum du nouveau DCI fit grand bruit dans le milieu du renseignement à Washington. Pour le FBI qui s'était toujours opposé à la création du système voulu par Donovan, ce texte de Vandenberg ravivait de vieilles inquiétudes. La volonté affichée par le DCI de s'octroyer plus de pouvoir était perçue au FBI comme ouvrant la voie à la création d'une future agence centrale de renseignement semblable à celle proposée par l'ancien patron de l'OSS en novembre 1944. Le FBI souhaitait avant tout protéger ses prérogatives sur le plan domestique. Les discussions internes permirent d'élaborer une stratégie basée sur une ferme opposition à un développement des pouvoirs du DCI sur le sol américain. Le directeur du FBI, J. Edgar Hoover, se montra relativement pessimiste quant à la propension du Bureau à pouvoir s'opposer à cette directive qu'il comparait au plan Donovan de novembre 1944. Il pensait qu'il serait contraint à faire des concessions et regrettait l'avidité du CIG<sup>1</sup>. Même si ces inquiétudes étaient légitimes, la possibilité de voir le CIG empiéter sur le terrain du FBI paraissait néanmoins peu probable. Comme le

---

1. Mémorandum de C. H. Carson, membre du FBI, au directeur adjoint du FBI Ladd daté du 21 juin 1946. Les commentaires du patron du FBI ont été rajoutés à la main sur le mémorandum. (*FRUS*, document 157).

rappelle Clark Clifford, le Président s'était toujours montré désireux d'établir une frontière imperméable entre renseignement domestique et renseignement extranational<sup>1</sup>. On peut penser que Hoover était conscient de cet aspect de la pensée de Truman et que cette levée de bouclier était un moyen de se faire entendre.

Dans une note interne, le successeur d'Alfred McCormack au poste d'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement exprima ses réserves à propos des propositions du général Vandenberg<sup>2</sup>. Après avoir rappelé le « soutien infatigable et enthousiaste » de son Département au principe de centralisation du renseignement ainsi que sa volonté de contribuer au maximum de ses capacités au succès du CIG, William Langer critiquait vivement le projet de directive sur les pouvoirs du DCI qui, d'après lui, allait à l'encontre de l'esprit de la directive présidentielle du 22 janvier. Le CIG deviendrait non plus une instance de gestion mais une instance capable de mener ses propres opérations. De plus, Langer dénonçait le manque de clarté d'un texte qui laissait une trop grande place à l'interprétation. Il concluait en s'interrogeant sur la légitimité dont disposait la NIA pour modifier les pouvoirs du directeur du renseignement et émit de sérieux doutes à ce sujet.

Consécutivement à ces premières réactions, le débat s'engagea de façon officielle à l'IAB où le projet de directive sur les pouvoirs du DCI fut discuté le 28 juin<sup>3</sup>. Le général Vandenberg ouvrit la réunion en regrettant le « tumulte » provoqué par son mémorandum du 20 juin. Il rappela ensuite son désir de ne pas empiéter sur les prérogatives de chacun des Départements qui étaient d'après lui indispensables au bon fonctionnement du CIG. Il déclara que son ambition était de déterminer

---

1. Pour Clifford, l'opposition du Président à toute forme de Gestapo et la volonté de Hoover de sauvegarder le monopole du FBI sur le renseignement domestique avaient fait de ces deux ennemis des alliés de circonstance. (Clifford, *op. cit.*, p. 167).

2. Mémorandum de l'assistant spécial du secrétaire d'État pour la recherche et le renseignement Langer daté du 28 juin 1946. (FRUS, document 158).

3. Minutes de la sixième réunion de l'IAB du 28 juin 1946. À noter lors de cette réunion, la présence de l'ancien DCI Souers et l'absence de représentant du FBI. (FRUS, document 159).

de la façon la plus précise possible où s'arrêterait le travail des agences départementales et où débutait celui du CIG pour que le système gagne en efficacité. Il déclara que cette ambition était partagée par les secrétaires Patterson, Forrestal ainsi que par l'amiral Leahy. Comme pour marquer une rupture avec le style consensuel de son prédécesseur, Vandenberg se déclarait prêt à entendre les commentaires et les critiques concernant son texte. Loin d'être anodine, cette phrase signifiait qu'il se positionnait comme seul maître à bord du CIG. Il confia plus tard à Arthur Darling qu'en tant que directeur du renseignement, choisi par le Président, il avait bien l'intention de diriger le CIG comme il l'entendait. Et d'ajouter, sur un ton très « donovanesque » qu'il n'avait de compte à rendre qu'au Président par l'intermédiaire de la NIA<sup>1</sup>. S'ensuivit une longue discussion entre le DCI Vandenberg et le représentant du Département d'État Langer. Ce dernier s'inquiéta du manque de précision du texte qui laissait, sur certains points, la porte ouverte à plusieurs interprétations. Il développa ensuite l'idée selon laquelle les modifications proposées allaient au-delà des dispositions prévues dans la lettre présidentielle. Pour Langer, le CIG n'avait pas besoin d'entreprendre ses propres activités dans le domaine de la recherche et de l'analyse. Cette fonction qui consistait à intégrer les facteurs politiques, géographiques, économiques et sociaux lors de l'analyse du renseignement avait été transférée au Département d'État lors du démantèlement de l'OSS. Du temps du général Donovan, la branche recherche et analyse de l'OSS était engagée dans des opérations clandestines. Ce n'était pas le cas au Département d'État. Vandenberg pensait qu'il lui était indispensable de centraliser les activités de recherche et d'analyse au sein du CIG afin de pouvoir déterminer les domaines qui n'étaient pas couverts par les agences départementales<sup>2</sup>. Un accord fut trouvé entre les membres de l'IAB et le projet de directive fut accepté moyennant quelques modifications dans la rédaction du texte.

---

1. Darling, *op. cit.*, p. 107.

2. Les fonctions de recherche et d'analyse sont considérées par beaucoup comme le cœur du travail des agences de renseignement. (Smith, *op. cit.*, pp. 360-361).

Sans s'être réunis de façon formelle, les membres de la NIA approuvèrent le projet de directive révisé à la suite de la réunion de l'IAB et ils publièrent le 8 juillet 1946 leur cinquième directive<sup>1</sup>. Même si face au tumulte provoqué par ses propositions, Vandenberg avait dû faire quelques concessions aux membres de l'IAB, la publication de cette directive marquait véritablement un tournant pour le CIG et plus largement pour la communauté du renseignement américaine. Le DCI était donc autorisé à mener « *si nécessaire*, des activités de recherche et d'analyse afin de déterminer quelles tâches n'étaient pas correctement remplies [par les agences départementales] ». En fonction de ses conclusions, le DCI « pourra centraliser les activités de recherche et d'analyse si il le juge, en accord avec le ou les membres de l'IAB concernés, nécessaire à une plus grande efficacité ». La fonction d'agent exécutif de la NIA ne figurait pas dans la version finale de la directive. Il fut cependant, conformément à ce qu'il avait proposé, chargé de « coordonner et de superviser l'ensemble des activités fédérales de renseignement extranational » et de « mener toutes les opérations d'espionnage et de contre-espionnage pour la collecte d'informations nécessaires à la sécurité nationale ». Il est évident qu'avec une telle directive, le CIG changeait radicalement d'envergure. Il passait du « petit groupe d'experts » composé par le contre-amiral Souers à une organisation autorisée à entreprendre des actions clandestines et à développer sa propre unité de recherche. Sur le papier, cette directive permettait au DCI de s'émanciper des Départements tout en restant dépendant financièrement de ceux-ci. Ce brutal changement de cap du CIG ne laissa pas, on peut s'en douter, les Départements indifférents.

### **B Affaiblissement des départements**

Comme l'on pouvait s'y attendre, les Départements ou au moins leurs services de renseignement accueillirent timidement cette cinquième directive de la NIA. La principale conséquence

---

1. NIA Directive No. 5 intitulée « *Functions of the Director of Intelligence* » datée du 8 juillet 1946. (FRUS, document 160, cf. Annexe D).

de cette nouvelle directive était un renversement de l'équilibre des pouvoirs au sein du nouveau système de renseignement. Cependant, cette directive n'était que l'instrument imaginé par le général Vandenberg pour faire croître le CIG aussi bien au niveau du personnel que des responsabilités. Il sut utiliser à bon escient le contexte international pour mener à bien ses ambitions. Comme nous l'avons vu, les Départements avaient jusqu'alors le rôle le plus important face au CIG. De ce fait, les relations au sein de l'IAB n'étaient pas des plus sereines. Si les militaires ne manifestaient pas vraiment de mécontentement, on ne pouvait en dire autant des civils et principalement du Département d'État et du Département de la Justice qui cherchait un rôle à jouer pour le FBI.

### B.1 Les conquêtes de Vandenberg

L'été 1946 fut pour l'organisation du DCI Vandenberg une période de profonds changements qui allaient durablement marquer l'histoire du renseignement outre-atlantique. Considérablement renforcé par la publication de la cinquième directive de la NIA, le DCI put alors s'atteler à ce que certains observateurs ont considéré comme la construction d'un empire<sup>1</sup>. Une de ses premières conquêtes concerne la surveillance de la presse étrangère. Établi en 1941 au sein de la *Federal Communications Commission* (FCC), le *Foreign Broadcast Intelligence Service* (FBIS) était en charge de la surveillance, de la traduction et de l'analyse des publications étrangères et notamment la presse écrite. Suite à l'arrêt des hostilités, le FBIS fut transféré au Département de la Guerre. Cependant, suite aux réductions budgétaires imposées par l'arrêt des combats, le Département de la Guerre chercha à s'en débarrasser. Une étude dans ce but fut lancée par le CIG en mars 1946<sup>2</sup>. Les conclusions de cette étude furent évoquées à l'occasion de la quatrième réunion de l'IAB en mai 1946 où la

---

1. L'expression « *empire builder* » est employée à plusieurs reprises par David Rudgers pour évoquer le mandat de Vandenberg à la tête du CIG. Cette expression avait également été employée à propos du général Donovan. (Rudgers, *op. cit.*, pp. 114, 124).

2. *Ibid.*, p. 124.

possibilité d'un transfert au CIG fut avancée<sup>1</sup>. La situation se débloqua avec l'arrivée du général Vandenberg qui fit part de sa volonté de trouver une solution dans les plus brefs délais<sup>2</sup>. Ce fut fait le 8 juillet lors de la publication de la cinquième directive de la NIA qui confiait au DCI le soin de « surveiller la presse et la propagande de puissances étrangères<sup>3</sup>. »

Se posèrent ensuite les problèmes, plus complexes, du renseignement dans le domaine atomique. Le DCI attira l'attention de la NIA sur cette question dès le mois d'août. Vandenberg demanda que la *Foreign Intelligence Branch* du Projet Manhattan, ou *Manhattan Engineer District*, dirigée par le général Groves soit transférée au CIG. Conscient des réticences que présenterait l'IAB suite à l'épisode de la cinquième directive en juillet, le DCI accepta le concept de coordination plutôt que le contrôle ou la supervision qui lui aurait été difficile à obtenir<sup>4</sup>. Bien que la politique nucléaire américaine soit surveillée par la toute récente Commission de l'énergie atomique, ou *Atomic Energy Commission* (AEC)<sup>5</sup>, le DCI considéra qu'il était de son rôle d'étudier les développements dans le domaine atomique à l'étranger. En cette période de pré-guerre froide, le spectre d'un « Pearl Harbor atomique » était pris au sérieux par les autorités américaines. Les secrétaires Forrestal et Patterson semblaient approuver alors que l'amiral Leahy souhaitait que le texte soit réécrit. En l'absence du secrétaire d'État Byrnes, Dean Acheson refusa quant à lui de

---

1. Minutes de la quatrième réunion de l'IAB du 9 mai 1946. Au cours de cette réunion, l'idée d'un transfert du FBIS au CIG fut évoquée. Cependant, le CIG n'étant pas une agence indépendante disposant de ses propres fonds, il fallait que le FBIS soit administré (financé) par un des Départements. Les Départements d'État et de la Guerre furent cités sans qu'un accord puisse être trouvé. (*FRUS*, document 151).

2. Vandenberg proposa une alternative à l'administration du FBIS par les Départements d'État et de la Guerre. Il souhaitait son transfert intégral au CIG, chose impossible sous la directive présidentielle du 22 janvier 1946. Minutes de la cinquième réunion de l'IAB le 10 juin 1946. (*FRUS*, document 155).

3. *NIA Directive No. 5* du 8 juillet 1946. (*FRUS* document 161).

4. Mémoire du DCI Vandenberg à la NIA daté du 13 août 1946. Le texte est intitulé *Coordination of Intelligence Activities Related to Foreign Atomic Energy Developments and Potentialities*. Le texte contient un projet de directive. (*FRUS* document 162).

5. L'AEC fut créée par le Congrès le 1<sup>er</sup> août 1946. (Darling, *op. cit.*, p. 161).

signer ce projet de directive. C'est à sa demande que fut organisée une réunion de la NIA<sup>1</sup>. Le renseignement dans le domaine atomique occupa l'essentiel des discussions de la réunion du 21 août 1946<sup>2</sup>. Le secrétaire à la Guerre Patterson déclara que, malgré la directive présidentielle sur la coordination des activités de renseignement, une petite division chargée du renseignement atomique était rattachée à la cellule du Projet Manhattan, dirigée par le général Groves. Selon Patterson, il n'était pas logique que cette division n'ait aucun contact avec le CIG. Pour lui, cette division n'avait pas de rapport direct avec le Projet Manhattan et ne devait donc pas être gérée par l'AEC. Acheson, qui remplaçait Byrnes alors à la conférence sur la paix de Paris, s'opposa vivement à ce que les fonctions évoquées soient transférées au CIG. Fait surprenant, il parla au nom du président Truman pour demander qu'aucune décision ne soit prise avant l'entrée en activité de l'AEC<sup>3</sup>. Acheson estimait que l'une des fonctions principales de l'unité de renseignement du général Groves était la recherche d'uranium, mission qui relevait pleinement de l'AEC et non du CIG. En revanche, si la fonction première de cette unité de renseignement était l'évaluation des capacités atomiques ennemies, il pensait que sa place était au CIG. Pour l'amiral Leahy, il était important de ne pas précipiter les décisions alors que le secrétaire à la Marine Forrestal souhaitait une action rapide. Il fut finalement décidé, à la demande d'Acheson, que ce projet de directive serait présenté au Président par l'amiral Leahy. Ce dernier envoya le jour même un télégramme au président Truman, alors à Paris pour la conférence sur la paix, dans lequel il lui recommandait d'approuver ce projet de directive<sup>4</sup>.

---

1. Darling, *op. cit.*, p. 162.

2. Minutes de la sixième réunion de la NIA du 21 août 1946. (*FRUS*, document 163).

3. Selon la directive du 22 janvier 1946, le Président est officiellement représenté à la NIA par l'amiral Leahy et non par le secrétaire d'État ou son représentant.

4. Télégramme de l'amiral Leahy au président Truman daté du 21 août 1946. (*FRUS*, document 164).

Truman répondit, deux jours plus tard, qu'il souhaitait attendre d'être de retour à Washington pour prendre sa décision<sup>1</sup>.

Le débat fut relancé en novembre par le général Groves lui-même dans un mémorandum adressé à l'AEC. Le général en charge du Projet Manhattan rappela que le général Marshall l'avait chargé de créer une unité de renseignement destinée à collecter des informations sur les capacités des puissances ennemies à utiliser l'arme atomique à des fins militaires. Groves justifiait cette demande du général Marshall par l'absence d'un système de renseignement fiable. Il considérait cependant que l'existence du CIG ne justifiait plus cet état de fait. Aussi demanda-t-il que le *Foreign Intelligence Service* du Projet Manhattan soit transféré au CIG<sup>2</sup>. Finalement, la NIA couronna les efforts du général Vandenberg en publiant sa neuvième directive autorisant le DCI à coordonner les activités de renseignement sur le potentiel atomique de puissances étrangères<sup>3</sup>. Dans le même temps et suite à d'âpres discussions, le CIG récupérait la place du FBI en Amérique latine.

## B.2 Quel rôle pour le FBI ?

Présent sur la scène du renseignement extranational depuis les années 1940, le FBI et notamment son directeur, le redouté J. Edgar Hoover, accueillirent timidement le nouveau système de renseignement extranational mis en place par le président Truman en janvier 1946<sup>4</sup>. Le FBI avait pourtant participé au débat de la fin de l'année 1945 sur la réorganisation de l'appareil de renseignement. Éconduit par un Président soucieux d'éviter que sa

---

1. Darling, *op. cit.*, p. 162.

2. Mémorandum du général Groves en charge du *Manhattan Engineer District* du Département de la Guerre à la Commission sur l'énergie atomique (AEC), daté du 21 novembre 1946. (FRUS, document 177).

3. NIA Directive No. 9 intitulée *Coordination of Intelligence Activities Related to Foreign Atomic Energy Developments and Potentialities* datée du 18 avril 1947. (FRUS, document 194).

4. Les relations étaient très difficiles, sur un plan personnel, entre Truman et Hoover. Leurs rapports sont détaillés dans Curt Gentry, *J. Edgar Hoover : The Man and the Secrets*, New York, Norton, 1991, pp. 321-327.



réforme ne soit perçue comme la mise en place d'un État policier, J. Edgar Hoover s'était résolu à abandonner dans un court délai les activités de son organisation à l'étranger<sup>1</sup>. Le FBI était en effet impliqué dans des activités de renseignement à l'étranger par l'intermédiaire de son *Special Intelligence Service* (SIS), présent en Amérique latine depuis juillet 1940<sup>2</sup>. Se référant aux déboires du FBI en Allemagne et au Japon ainsi qu'au refus du DCI de partager ses informations, Hoover se rendit compte des obstacles qui étaient sur sa route et jugea qu'il était préférable de renoncer à un rôle durable dans le renseignement extranational<sup>3</sup>. Hoover n'était cependant pas homme à renoncer à ses pouvoirs aussi facilement.

L'arrivée du général Vandenberg à la tête du CIG fut mal reçue par le FBI qui s'opposa instantanément aux propositions du DCI. Contrairement à Souers qui était perçu comme quelqu'un de « manœuvrable » en raison de sa réputation d'homme de consensus, Vandenberg et son tempérament tourné vers l'action étaient craints par le Bureau. Ainsi, lorsque ce dernier manifesta sa volonté de pouvoir utiliser des hommes d'affaires américains comme source de renseignement à l'étranger, le FBI vécut cela comme une nouvelle manifestation de « l'avidité » du CIG et de son directeur. Hoover avait fait part de son mécontentement à Leahy ainsi qu'à Vandenberg<sup>4</sup>. Se référant à un projet de directive de Vandenberg autorisant le DCI à utiliser des citoyens américains comme source de renseignement à l'étranger, le patron du FBI estimait qu'elle interférerait avec le monopole de son organisation dans le domaine du renseignement sur le territoire américain. Ce sujet fut évoqué lors de la sep-

1. Hoover avait rencontré Truman pour lui proposer le rattachement du CIG au FBI. Le président avait refusé en expliquant à son interlocuteur que le FBI « avait suffisamment à faire aux États-Unis ». (*Ibid.*, p. 327).

2. *Ibid.*, pp. 295-296.

3. Mémoire du directeur adjoint du FBI Ladd au directeur Hoover daté du 14 mai 1946. Hoover y a ajouté, à la main, un paragraphe dans lequel il développe les raisons pour lesquelles il pense que le FBI a tout intérêt à ne pas s'engager dans la voie du renseignement extranational. (*FRUS*, document 111).

4. Dans un mémorandum adressé le 23 août à l'amiral Leahy, Hoover avait joint une copie de sa lettre, datée du même jour au DCI Vandenberg. (*FRUS*, document 165).

tième réunion de l'IAB, en présence d'un représentant du FBI<sup>1</sup>. Le DCI y expliqua sa volonté d'améliorer l'exploitation d'informations de citoyens ou d'entreprises américaines à l'étranger. Il s'appuya sur l'exemple d'une entreprise américaine qui, pendant la guerre, fut contactée par une bonne douzaine d'agences fédérales souhaitant toutes obtenir la même information. Et d'ajouter que pour lui, seul le CIG était capable de fournir la coordination nécessaire à ce type d'activités. S'ensuivit un tour de table qui permit aux représentants des forces armées de se déclarer en faveur de ce texte alors que le représentant du FBI critiqua ce projet de directive qui, selon lui, interférait avec les prérogatives de son organisation sur le sol américain. Il ajouta qu'il ne souhaitait pas que les relations entre le FBI et le CIG soient ternies par ce différend...

Le problème était en fait de définir quels individus ou groupes d'individus pourraient être approchés par le CIG. Pour le DCI, on ne pouvait établir de distinction au préalable. Les informations devaient d'abord être collectées afin d'être triées puis transmises aux départements concernés. C'était bien là la fonction du CIG. Au terme de cette réunion, il fut décidé qu'une version amendée de cette directive serait soumise au directeur du FBI. S'il l'approuvait, elle serait acceptée, sinon l'IAB se réunirait pour transmettre ce dossier à la NIA. Par la suite, Hoover fit part à l'amiral Leahy de son désir d'éviter des redondances en se déclarant prêt à accepter que le CIG ait accès seulement aux hommes d'affaires américains en poste à l'étranger. Mais Hoover s'opposait à ce que le CIG ait accès à des individus ou groupes étrangers représentant un intérêt pour le FBI dans sa surveillance du communisme aux États-Unis<sup>2</sup>. Les arguments de J. Edgar Hoover furent apparemment entendus par le DCI qui put annoncer aux membres de l'IAB réunis le 1<sup>er</sup> octobre

---

1. Minutes de la septième réunion de l'IAB le 26 août 1946. Une note nous indique que le projet de directive discuté lors de cette réunion n'a pas encore été déclassifié. (FRUS document 166).

2. Lettre du directeur du FBI Hoover à l'amiral Leahy datée du 6 septembre 1946. (FRUS, document 168).

1946 qu'un accord avec le FBI avait été conclu<sup>1</sup>. Les minutes de la réunion nous permettent de savoir que la nouvelle version du texte avait été acceptée par le directeur du FBI mais, le texte n'étant toujours pas déclassifié, il est difficile d'établir l'ampleur des concessions faites par le DCI.

L'exploitation d'individus ou de groupes d'individus par le CIG ne fut pas le seul problème qui, durant cette même période de l'été-automne 1946, opposa Hoover et Vandenberg. Le transfert des activités du Bureau en Amérique latine allait se révéler plus complexe qu'il n'y paraissait<sup>2</sup>. Mauvais perdant, Hoover n'était pas décidé à faciliter la tâche du DCI. Comme le signale David Rudgers, le transfert des activités du FBI en Amérique latine au CIG constitue une des initiatives les plus audacieuses de Vandenberg, initiative que même Donovan n'avait osé imaginer<sup>3</sup>. Il avait été prévu que le retrait du FBI de ses positions en Amérique latine soit effectif au 1<sup>er</sup> juillet 1947. Cette question avait été discutée par Hoover et Vandenberg en juillet 1946. À la demande du DCI, le directeur du FBI avait accepté que le retrait de ses agents soit progressif et qu'il n'intervienne qu'une fois que le CIG serait en mesure de prendre le relais<sup>4</sup>. Tout semblait donc bien se passer jusqu'à ce que le Département d'État ne s'inquiète d'un possible retrait anticipé des agents du FBI présents en Amérique latine. Dean Acheson attira l'attention de la NIA par une lettre dans laquelle il exprimait ses doutes sur le retrait progressif du FBI prévu entre le 15 février et le 15 mai 1947. Acheson redoutait que le retrait du FBI intervienne avant que le CIG soit en mesure d'assumer cette nouvelle fonction. Il souhaitait qu'aucun des agents ne quitte son poste avant que son rempla-

---

1. Minutes de la huitième réunion de l'IAB, le 1<sup>er</sup> octobre 1946. (*FRUS*, document 170).

2. Le transfert des activités du FBI en Amérique latine au CIG était initialement prévu pour le 1<sup>er</sup> juillet 1947.

3. Rudgers, *op. cit.*, p. 119.

4. Le DCI envoya deux lettres au directeur du FBI pour évoquer ce transfert. Les réponses de Hoover ne sont pas disponibles. Cependant Vandenberg se félicite dans ses deux lettres du niveau de coopération entre les deux organisations. (*FRUS*, documents 113 et 116).

çant soit arrivé et n'ait eu le temps de se familiariser avec sa mission<sup>1</sup>.

La NIA discuta de cette question le 7 août 1946. Au cours de la réunion, Acheson réitéra sa mise en garde contre les effets d'un retrait prématuré du FBI ; ce dernier étant tenu de se maintenir en Amérique latine jusqu'au 30 juin 1947, si nécessaire. L'amiral Leahy se déclara surpris du retrait du FBI du Costa Rica et de la République dominicaine prévu pour le 16 août 1946 et demanda si le DCI avait été prévenu. Le représentant de Vandenberg répondit affirmativement en ajoutant qu'il s'y était opposé mais que le FBI n'avait pas souhaité revenir sur sa décision. La NIA décida unanimement de demander à l'*Attorney General* Tom Clark de suspendre le transfert du FBI d'Amérique latine avant que le CIG ne soit en mesure d'en récupérer les fonctions<sup>2</sup>. Le président Truman écrit lui-même à Tom Clark pour lui demander, au nom de l'intérêt national, de se soumettre aux exigences de la NIA<sup>3</sup>. Le 12 août, Leahy informa Vandenberg que Truman et Clark souhaitaient que le transfert puisse s'effectuer le plus rapidement possible car le FBI avait besoin de ses agents pour des missions domestiques. Il ajouta qu'il était possible d'effectuer ce transfert plus tôt que prévu<sup>4</sup>. Hoover et Vandenberg tombèrent finalement d'accord sur un calendrier à la fin de l'année 1946. Le transfert sera effectué progressivement en commençant par Rio de Janeiro le 20 janvier 1947 pour s'achever le 14 avril 1947 à La Havane. Contrairement à ce qui avait été demandé par la NIA, les agents du FBI quittèrent leur poste une fois le représentant du CIG arrivé, empêchant ainsi tout échange d'informations. Si l'on en croit Richard Helms, futur DCI et à l'époque membre du CIG, Hoover pratiqua la politique de la terre brûlée

---

1. Mémoire du secrétaire d'État provisoire Acheson à la NIA daté du 5 août 1946. (*FRUS*, document 117).

2. Minutes de la cinquième réunion de la NIA du 7 août 1946. (*FRUS*, document 118).

3. Lettre du président Truman à l'*Attorney General* Clark datée du 7 août 1946 et lettre de la NIA à l'*Attorney General* Clark datée du 8 août 1946. (*FRUS*, documents 119 et 120).

4. Mémoire de l'amiral Leahy au DCI Vandenberg daté du 12 août 1946. (*FRUS*, document 125).

en demandant à ses agents de détruire leurs dossiers de manière à ne laisser aucune information<sup>1</sup>. Ce face-à-face avec J. Edgar Hoover permit néanmoins à Vandenberg d'acquérir la place du FBI en Amérique latine mais aussi un accès à certains groupes de citoyens américains comme source de renseignement. De plus, Vandenberg réalisa l'exploit de battre Hoover en combat bureaucratique, spécialité du patron du FBI. L'ensemble de ces nouvelles fonctions acquises par le CIG depuis l'arrivée du général Vandenberg, en juin 1946, nécessitait une profonde réorganisation du groupe.

## C Du CIG à la CIA

Depuis l'arrivée du général Vandenberg aux commandes du CIG, un nombre important d'éléments avait évolué dans le sens d'un système de renseignement plus fort que ce qui avait été envisagé en janvier 1946. Outre l'évolution du contexte international qui plaidait bien sûr pour un renforcement de l'appareil de renseignement américain, on constata un changement d'attitude au niveau politique. Le président Truman commençait en effet à s'intéresser à la question du renseignement. Il faut ajouter à cela la victoire des républicains aux élections au Congrès de novembre 1946 qui permit à l'oncle du DCI, le sénateur Arthur Vandenberg, d'accéder au poste très convoité de président de la Commission des affaires étrangères du Sénat<sup>2</sup>. Cette nomination de l'oncle du DCI ainsi que la volonté présidentielle de voir le CIG augmenter ses pouvoirs s'avéraient de bon augure pour une éventuelle présentation d'un projet de loi sur le renseignement au Congrès, comme l'avaient souhaité les deux premiers DCI. Ces quelques éléments ajoutés au travail réalisé par le DCI en exercice permettaient d'envisager un avenir prometteur pour le CIG. Mais avant toute chose, une réforme de la structure du CIG s'imposait.

---

1. Rudgers, *op. cit.*, p. 122.

2. L'élection du 80<sup>e</sup> Congrès et ses conséquences sont analysées dans Robert J. Donovan, *op. cit.*, pp. 257-265.

### C.1 Réorganisation du CIG

La publication de la cinquième directive de la NIA, le 8 juillet 1946, donna une tout autre ampleur à la fonction de directeur du renseignement. Désormais en charge des activités d'espionnage et de contre-espionnage, sa fonction n'avait plus grand-chose de commun avec celle de son prédécesseur. Il devint alors essentiel pour le CIG de modifier sa structure afin d'intégrer au mieux les nouvelles fonctions. Le général Vandenberg divisa le CIG en quatre grandes sections. Dans un premier temps, il s'occupa de concrétiser le travail entamé par le contre-amiral Souers à propos de la SSU. Conformément à la directive de la NIA publiée le 2 avril 1946, le DCI devait déterminer avant le 1<sup>er</sup> juillet 1947 les composantes de la SSU qu'il souhaitait conserver<sup>1</sup>. C'est ainsi que fut créé, le 11 juillet 1946, l'*Office of Special Operations* (OSO) placé sous la direction du colonel Donald Galloway. L'OSO fut chargé de mener les activités secrètes de renseignement telles qu'elles avaient été décrites dans la directive de la NIA, publiée trois jours plus tôt<sup>2</sup>. Cette branche opérationnelle du CIG serait chargée de mener des opérations clandestines de renseignement ainsi que de remplacer le FBI dans les pays d'Amérique latine.

Pour mener les activités de recherche et d'analyse, le DCI ne put, comme pour les activités de terrain, compter sur la section recherche et analyse de l'OSS. Cette section fut transférée au Département d'État qui, selon une politique décentralisée, dispersa ses agents dans les bureaux régionaux. Cependant, Vandenberg pouvait compter sur le CRS mis en place par Souers pour constituer l'embryon d'une plus vaste section de recherche et d'analyse. Les deux premières directives de la NIA du 8 février 1946 confiaient au DCI la mission de fournir au Président, aux Départements d'État, de la Marine, de la Guerre, au JCS une synthèse de renseignements stratégiques établie à partir des données transmises par les agences départementales. Pour mener cette mission, la directive du 8 juillet autorisait le DCI à entre-

---

1. *National Intelligence Authority Directive No. 4* intitulée « *Policy on the Liquidation of the Strategic Services Unit* » datée du 2 avril 1946. (FRUS, document 106).

2. L'OSO est officiellement activé par un mémorandum du DDCI Wright daté du 11 juillet 1946. (FRUS, document 114).

prendre des activités de recherche et d'analyse et non plus seulement de synthèse. Le directeur du CRS, Ludwell Montague, était prêt à faire évoluer son unité dans ce sens mais manquait de personnel qualifié, disponible à plein temps. Pour la nomination de ses adjoints, Vandenberg avait demandé des suggestions aux secrétaires d'État, de la Guerre et de la Marine. Le Département d'État étant très intéressé par ces questions de recherche et d'analyse, le DCI laissa à Byrnes le soin de nommer le directeur du futur *Office of Research and Evaluation* (ORE)<sup>1</sup>. Le Département en charge de la diplomatie américaine proposa de garder le directeur du CRS Montague qui était un ancien adjoint d'Alfred McCormack. Pour le DDCI Wright, Montague n'était pas assez représentatif de son Département car il avait été formé au renseignement dans l'armée. Vandenberg s'en inquiéta et obtint du Département d'État la nomination de J. Klahr Huddle pour diriger l'ORE<sup>2</sup>. Cette nouvelle section du CIG, activée le 19 juillet 1946, se destinait à être bien plus importante que celle qui la précédait si on en juge par le programme d'agrandissement qui prévoyait des crédits et du personnel supplémentaire. L'ORE allait être doté d'un véritable centre de recherche comprenant, entre autres, une bibliothèque<sup>3</sup>. L'ORE publia son premier rapport dès le 23 juillet 1946<sup>4</sup>. Ce rapport consacré à l'Union soviétique avait été demandé par Truman le 19 juillet. Pressé par le temps, Vandenberg ne put demander l'approbation des membres de l'IAB et cela lui fut vivement reproché<sup>5</sup>. Les membres de l'IAB désiraient en effet obtenir un droit de regard sur les rapports de l'ORE. Le contre-amiral Inglis souhaitait même qu'un vote soit organisé

---

1. L'*Office of Research and Evaluation* fut, à la demande du Département d'État, renommé *Office of Research and Estimates* mais conserva le sigle ORE. (Troy, *op. cit.*, p. 363).

2. Darling, *op. cit.*, p. 129.

3. *Ibid.*, p. 130.

4. Le premier rapport de l'ORE fut consacré à la politique étrangère et militaire de l'Union soviétique. Rédigé par Montague, il peut être considéré comme un des textes fondateurs de la politique américaine de guerre froide. Inspiré par les écrits de Kennan, il présente une vision prophétique des ambitions soviétiques en Europe et dans le monde. (*Ibid.*, pp. 130-131). Ce rapport de l'ORE est reproduit en intégralité dans Warner, *op. cit.*, pp. 65-76.

5. Troy, *op. cit.*, p. 365.

sur chacun des textes. Finalement, l'IAB décida que des officiers de liaison représentant chacun des Départements seraient affectés à l'ORE pour faire entendre la voix de leurs Départements. Ces officiers pourraient approuver ou exprimer leur désaccord. Il était également prévu que chaque rapport de l'ORE serait présenté aux membres de l'IAB<sup>1</sup>. Cette procédure qui allait considérablement alourdir le fonctionnement du CIG démontrait une fois de plus la volonté des Départements de ne pas laisser le renseignement à une agence sur laquelle ils n'auraient aucune prise. Néanmoins on peut tout de même considérer la création de l'ORE comme une avancée pour le CIG qui, désormais, n'était plus le « centre de tri » des agences départementales de renseignement.

Enfin, dans ce processus de réorganisation du CIG qui avait vu la création de l'OSO, la transformation du CRS en une unité de recherche et d'analyse, il reste à voir ce qui a été fait à propos de la coordination qui était jusqu'alors opérée par le CPS. Le développement de nouvelles fonctions pour le CIG ne s'est pas fait au détriment de sa fonction de coordinateur du renseignement extranational. Ainsi quelque temps après la publication de la directive du 8 juillet 1946, le CPS fut remplacé par l'*Interdepartmental Coordinating and Planning Staff* (ICPS)<sup>2</sup>. D'après Thomas Troy, la mise en place de l'ICPS était destinée à améliorer les rapports entre le DCI et l'IAB qui s'étaient détériorés depuis l'arrivée de Vandenberg<sup>3</sup>. L'ICPS était un moyen pour le DCI de pouvoir surveiller le travail des agences départementales. Composé de représentants des départements, l'ICPS était en fait le relais de l'IAB au sein du CIG<sup>4</sup>. À ce titre, il participa à la répartition des domaines de collecte réservés à chaque département. Cette répartition des tâches entre les différents Départements fut officialisée par la NIA le 2 janvier 1947. Ainsi, le

---

1. Minutes de la neuvième réunion de l'IAB le 31 octobre 1946. (*FRUS*, document 174).

2. Le CPS fut dissous par Vandenberg le 20 juillet 1946 et ses membres furent répartis entre les nouvelles sections du CIG. (Darling, *op. cit.*, p. 139).

3. Troy, *op. cit.*, p. 363.

4. Darling, *op. cit.*, pp. 139-140.



Département d'État fut chargé de la collecte du renseignement à caractère politique, sociologique et culturel. Logiquement, le renseignement militaire fut confié au Département de la Guerre et le renseignement naval à la Marine. Pour ce qui est du renseignement économique et scientifique, la collecte s'effectuerait en fonction des besoins de chaque agence départementale. Il était prévu que si une agence venait à acquérir des informations qui ne correspondaient pas à son domaine de compétences, elle les transmettrait le plus rapidement possible à l'agence concernée avec la possibilité d'en envoyer une copie à son Département. Il est enfin prévu que le représentant américain ayant le rang le plus élevé dans chaque pays, deviendrait le responsable de la coordination des activités de collecte<sup>1</sup>.

Cette nouvelle organisation du CIG comprenait également la création d'un *Office of Collection* et d'un *Office of Dissemination*, chargés tous deux de rassembler et de transmettre le renseignement brut nécessaire à l'élaboration du renseignement stratégique<sup>2</sup>. Cette nouvelle organisation du CIG, bien plus ambitieuse que celle établie par le contre-amiral Souers, illustre parfaitement la volonté du DCI de transformer son groupe. Pour y parvenir, il lui manquait un budget indépendant que seul le Congrès pouvait lui octroyer. Cela allait être le dernier combat de Vandenberg pour le renseignement.

## C.2 En quête d'une législation

Comme nous l'avons vu tout au long de cette étude, la question de l'indépendance, notamment budgétaire, constitue la base du clivage qui, depuis Donovan, divise la bureaucratie américaine à propos d'une réforme du renseignement. Le DCI Vandenberg en était tout à fait conscient. Il pensait que le travail déjà réalisé serait sans suite s'il ne disposait pas d'un budget indépendant voté par le Congrès. De même il savait pertinemment que ses efforts pour augmenter les pouvoirs du DCI seraient

---

1. NIA Directive No. 7 du 2 janvier 1947. Elle est intitulée « *Coordination of Collection Activities* ». (FRUS, document 181).

2. Troy, *op. cit.*, p. 363.

## C DU CIG À LA CIA

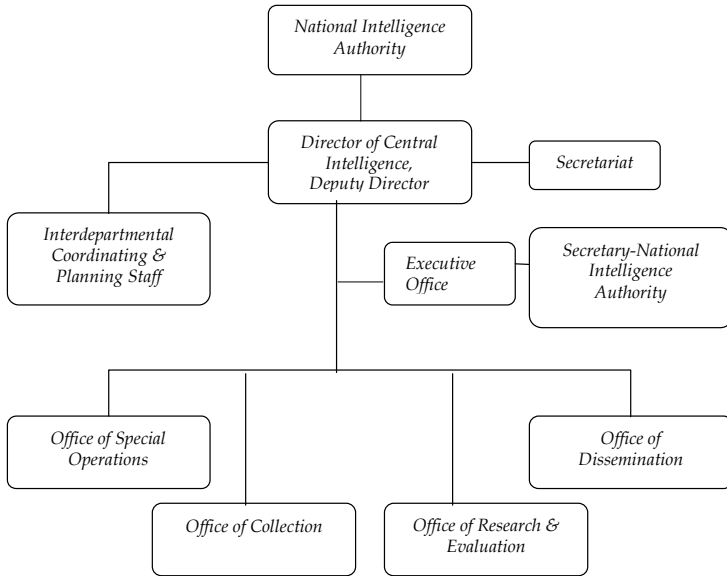


Figure 1. — La réorganisation du CIG par le DCI Vandenberg

Source : Troy, *Donovan and the CIA*, p. 364.

vains s'il ne pouvait obtenir du Congrès le droit d'engager ou de limoger du personnel. Vandenberg avait compris que tant que le DCI resterait un membre consultatif de la NIA, il n'aurait pas vraiment de pouvoir. Il était conscient que le remède au déficit de légitimité dont souffrait son organisation passait inévitablement par le Congrès. Alors que l'ONI et la MID n'étaient pas des institutions créées par le Congrès, le FBI quant à lui opérait dans un cadre bien défini par les législateurs américains. Les partisans d'un système de renseignement centralisé avaient très tôt mesuré l'intérêt pour une future agence de renseignement d'avoir reçu l'aval du Congrès<sup>1</sup>. De plus, le passage de l'*Independent Offices Appropriation Act* en 1945 nécessitait une

1. Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 36.

régularisation du statut du CIG. Cette loi prévoyait qu'au bout d'un an, toute agence fédérale devrait avoir été reconnue par le Congrès sous peine de ne plus pouvoir recevoir de crédits<sup>1</sup>. Ainsi le CIG ne pourrait plus être financé par les Départements à partir du 23 janvier 1947.

La question de l'indépendance du CIG ou d'un éventuel successeur était devenue, avec l'arrivée de Vandenberg, un point incontournable de la réforme du système de sécurité nationale vivement souhaité par Truman même si ce dernier était plus réservé sur la question du renseignement. Tout comme lors du débat qui précéda la création du CIG, Truman délégua cette question à son désormais conseiller spécial Clark Clifford. Quelques jours seulement après son accession à la tête du CIG et conformément aux souhaits exprimés par son prédécesseur, Vandenberg envoya à Clifford une première version du projet de loi concernant la création d'une agence de renseignement indépendante : la CIA<sup>2</sup>. Cependant, ce texte fut jugé trop ambitieux par Clifford qui le renvoya à son auteur accompagné de quelques recommandations. Le Président ne voulait en effet pas risquer de compromettre la loi d'unification militaire en rédigeant une section trop détaillée sur la CIA qui pourrait effrayer certains membres du Congrès. Des discussions entre Clifford et des proches de Vandenberg permirent de constater que, du côté de la Maison-Blanche comme du côté du CIG, on estimait que le système créé en janvier 1946 avait atteint ses limites. Pour deux des plus proches collaborateurs du DCI, Lawrence Houston et James Lay, le CIG était le « fils illégitime » des trois Départements et seule une loi pouvait lui permettre de fonctionner correctement. Pour George Esley, collaborateur de Clifford, ce système serait inefficace s'il demeurait un petit groupe simplement destiné à la coordination<sup>3</sup>. En clair, le CIG avait besoin d'être avalisé par

---

1. Rudgers, *op. cit.*, p. 130.

2. Le texte de Vandenberg fut reçu par Clifford dès le 28 juin 1946. Il est décrit par David Rudgers comme « donovanesque ». (*Ibid.*, pp. 132-133).

3. Mémoire de George M. Esley daté du 17 juillet 1946. Ce mémoire rapporte une discussion du 16 juillet entre Clifford, son adjoint Esley, et deux

le Congrès pour devenir une agence digne de ce nom. Clifford partageait l'analyse de Houston et Lay pour la création d'une nouvelle agence indépendante moyennant quelques conditions. Tout d'abord, la nouvelle agence ne pourrait opérer sur le territoire national. Ensuite, la CIA et le FBI devraient fonctionner de façon totalement indépendante de manière à ce que le DCI n'ait aucun pouvoir sur le FBI. Enfin, la CIA ne pourrait agir contre des citoyens américains. D'après les souvenirs de Clifford sur cette période, le président Truman pensait lui aussi que l'expérience du CIG avait échoué<sup>1</sup>.

Peu après l'élection du 80<sup>e</sup> Congrès qui marqua une large victoire des républicains dans les deux chambres, Vandenberg envoya à Clifford un projet de loi qui prenait en compte ses recommandations<sup>2</sup>. Il souhaitait par ailleurs que le Président, lors de son discours sur l'état de l'Union de janvier 1947, évoque la nécessité pour les États-Unis de se doter d'une agence indépendante de renseignement. Truman et Leahy jugèrent qu'il n'était « pas nécessaire d'attirer l'attention du Congrès sur ce sujet pour le moment<sup>3</sup> ». En février 1947, Patterson et Forrestal étaient parvenus à s'entendre sur le projet de loi sur l'unification des Départements de la Guerre et de la Marine. L'unification représentant l'essentiel du texte, la question de la CIA ne posa pas de problèmes entre les deux secrétaires. Des réserves furent cependant émises par le général George Marshall, secrétaire d'État depuis le 21 janvier 1947<sup>4</sup>. Soucieux de défendre la place du Département d'État dans l'élaboration de la politique étrangère américaine, Marshall relayait les inquiétudes de ses col-

---

proches lieutenants du DCI : Lawrence Houston et James Lay. (Warner, *op. cit.*, p. 53).

1. Clifford, *op. cit.*, pp. 168-169.

2. Mémoire du DCI Vandenberg au conseiller spécial du Président, Clifford, daté du 2 décembre 1946. (*FRUS*, document 201).

3. Jeffreys-Jones, *op. cit.*, p. 37.

4. Bien qu'il fut désigné homme de l'année par le magazine *Time* dans son numéro du 6 janvier 1947, James Byrnes fut contraint, pour des raisons de santé, de quitter son poste à la tête du Département d'État. En lui succédant, le général Marshall devint, de fait, membre de la NIA. (Troy, *op. cit.*, p. 377).

laborateurs à propos d'un système qui serait dominé par les militaires. Selon lui, le texte avait besoin d'être clarifié car il donnait à la CIA des « pouvoirs qui semblaient illimités<sup>1</sup> ».

Les réserves du nouveau secrétaire d'État n'eurent apparemment que peu d'écho auprès du Président qui transmet le projet de loi sur la sécurité nationale au Congrès le 26 février. Le texte fut examiné par le Sénat à partir du 18 mars. Les discussions des sénateurs et les auditions se passèrent sans problème majeur et le texte fut voté le 12 juillet<sup>2</sup>. Ce fut plus difficile à la Chambre des représentants où le texte fut discuté à partir du 2 avril. La commission qui discuta ce texte se focalisa sur des questions de droits civiques, faisant resurgir les vieilles craintes, notamment la question de la Gestapo. De ce fait, les aspects techniques de la section consacrée à la CIA furent totalement occultés lors des débats au Congrès. Après d'intenses discussions, la commission procéda à quelques amendements avant que la nouvelle version soit discutée puis votée par la Chambre le 1<sup>er</sup> juillet. Le texte amendé fut adopté par le Sénat le 25 juillet<sup>3</sup>. Le processus de ratification du *National Security Act of 1947* s'acheva le 26 juillet 1947 lorsque le président Truman y apposa sa signature. Dans la foulée, il publia l'ordre exécutif 9877 qui définissait les missions des forces armées et faisait de James Forrestal le premier secrétaire à la Défense<sup>4</sup>.

---

1. Rudgers, *op. cit.*, pp. 136-137.

2. Le passage du *National Security Act* devant le Sénat est détaillé dans Troy, *op. cit.*, pp. 377-386.

3. Le passage du *National Security Act* devant la Chambre des représentants est décrit dans Troy, *op. cit.*, pp. 386-402.

4. Rudgers, *op. cit.*, p. 148.

# Conclusion

Le 18 septembre 1947, les bureaux de la *Central Intelligence Agency* ouvrirent leurs portes, pour ce qui marquait le début d'une nouvelle ère pour la communauté américaine du renseignement<sup>1</sup>. La section 102 du *National Security Act* qui a créé la CIA, a défini un certain nombre de grands principes qui allaient gouverner son travail. La CIA était placée sous l'autorité du *National Security Council* ou Conseil de sécurité nationale (NSC), qui lui-même avait été institué par le *National Security Act*<sup>2</sup>.

D'après le texte fondateur, l'Agence était dirigée par le *Director of Central Intelligence* (DCI), nommé par le Président avec l'accord du Sénat. Le directeur peut être un militaire ou un civil. Il a la possibilité d'engager et de licencier du personnel comme il l'entend. Les missions de la CIA telles qu'elles ont été définies par la loi du 26 juillet 1947, sont les suivantes : elle est chargée de conseiller le NSC sur les questions liées au renseignement. Elle doit faire des recommandations au Président, par l'intermédiaire du NSC, sur la coordination des activités de renseignement entreprises par les Départements. L'Agence a pour mission l'analyse et la diffusion du renseignement en rapport direct avec la sécurité nationale. Il est également précisé que la CIA ne dispose d'aucun pouvoir de police. Et si les Départements conservent leurs prérogatives dans le domaine du renseignement départemental, en revanche la CIA a désormais accès à

---

1. Rudgers, *op. cit.*, p. 149.

2. Le NSC est créé par la section 101 du *National Security Act*. La section 102 concernant la création de la CIA est reproduite dans Warner, *op. cit.*, pp. 131-135. (Annexe E).

## CONCLUSION

toutes leurs informations, y compris celles du FBI. Enfin, comme cela avait été le cas pour le CIG, la CIA est enfin chargée « de remplir d'autres missions relatives à la sécurité nationale qui pourraient ponctuellement lui être confiées par le NSC ». C'est sous couvert de cette phrase dont les implications n'échappent à personne que la CIA a pu entreprendre les opérations clandestines à l'étranger qui l'ont rendue célèbre<sup>1</sup>. Ce texte met aussi un terme à l'existence de la NIA et du CIG en prévoyant le transfert de leurs personnels et de leurs archives à la CIA.

Conformément au souhait du Président, ce texte de loi instituant la CIA est très bref et assez semblable à la directive présidentielle du 22 janvier 1946. Il ne semble pas que Truman ait jamais évoqué la CIA dans les lettres qui ont accompagné le projet de loi dans les deux Chambres. Il souhaitait apparemment que l'Agence soit créée le plus discrètement possible. Par ailleurs, la rédaction est restée très vague dans la section consacrée au renseignement ; ce qui a offert une certaine flexibilité au niveau de l'interprétation comme au niveau de l'application<sup>2</sup>. Cela nous amène à constater que, malgré les difficultés rencontrées par les deux premiers directeurs du renseignement, l'expérience du CIG avait permis d'établir les fondations d'un système, certes encore imparfait, mais qui apparaissait bien plus adapté à la position géostratégique des États-Unis en ce début de guerre froide. Sous la direction de l'amiral Roscoe H. Hillenkoetter<sup>3</sup>, la CIA est devenue bien plus forte que le CIG de Souers et Vandenberg. Comparativement au CIG qui a été conçu par décision présidentielle

---

1. Les actions clandestines de la CIA les plus connues ont eu lieu en Italie lors des élections de 1948 qui marquèrent un net recul des communistes. Plus tard on trouve deux coups d'État, en Iran en 1953 où le Shah fut rétabli et en 1954 au Guatemala où le président Arbenz fut chassé. Enfin, il est impossible de ne pas évoquer l'épisode désastreux du débarquement anticomuniste de la baie des Cochons en 1961. (Jean Delmas et Jean Kessler (dir.), *Renseignement et propagande pendant la guerre froide (1947-1953)*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999, pp. 101-108).

2. Le texte était encore plus vague avant son passage devant la Chambre des représentants où il fut légèrement modifié. Néanmoins ces modifications étaient fortement inspirées de la directive créant le CIG qui était, elle aussi, très vague. (Donovan, *op. cit.*, pp. 307-308).

3. Hillenkoetter occupa le poste de DCI du 1<sup>er</sup> mai 1947 au 7 octobre 1950.

## CONCLUSION

comme une « activité interdépartementale de coordination », la CIA est une agence indépendante avalisée par le Congrès. La relation entre le DCI et l'agence qu'il dirige est elle aussi plus resserrée que sous le CIG. Alors que le CIG avait été façonné par les querelles entre les Départements, la CIA est au contraire le résultat d'un consensus entre militaires et civils mais aussi entre démocrates et républicains. Quant au contexte international, il fut pris en compte par le général Vandenberg alors que, lors du débat de l'automne 1945, il avait été largement ignoré. Rétrospectivement, on peut penser que si le CIG avait été mis en place pour répondre à la menace d'attaques surprises similaires à celle de Pearl Harbor, la CIA a été créée pour faire face à l'expansionnisme soviétique. Malgré ces différences, il existe de nombreux points communs entre le CIG et la CIA. Pour Harry Truman, qui se remémore cette période dix ans plus tard, le *National Security Act* a tout simplement offert l'occasion de donner un nouveau nom au CIG, rien de plus<sup>1</sup>. Cette analyse est partagée par bon nombre d'experts<sup>2</sup>. On peut en effet affirmer que la CIA de 1947 était bien plus proche du CIG que de l'OSS. Comme cette étude nous a permis de le montrer, les liens de parenté entre CIA et CIG sont incontestables.

Tout d'abord, la fonction de DCI est directement héritée de la directive présidentielle du 22 janvier 1946. Cette fonction doit beaucoup au général Vandenberg qui lui a permis d'acquérir ses lettres de noblesses. À l'origine, Donovan avait envisagé un directeur du renseignement qui serait l'égal des secrétaires d'État, à la Guerre ou à la Marine dans son projet de faire du renseignement la « Quatrième arme ». Sous le mandat du contre-amiral Souers, le DCI avait certes un rôle important au sein d'un système dont il était l'incarnation mais, dans les faits, il faut bien reconnaître qu'il n'avait aucun pouvoir. Il était totalement tributaire de la NIA qui lui donnait des ordres et de l'IAB qui lui fournissait du personnel. Les choses changèrent sous le mandat du général Vandenberg qui, dès son arrivée, plaida pour que le

---

1. Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 58.

2. Amy Zegart parle d'une ressemblance « flagrante » entre le CIG et la CIA. (Zegart, *op. cit.*, p. 183).



## CONCLUSION

DCI ait les moyens d'assumer sa position centrale au sein du nouveau système de renseignement. Grâce à la cinquième directive de la NIA du 8 juillet 1946, le DCI ne fut plus seulement chargé de la coordination des activités de renseignement extranational, il fut chargé des opérations fédérales d'espionnage et de contre-espionnage relatives à la sécurité nationale. Il fut également autorisé à entreprendre des activités de recherche et d'analyse. Ces modifications de la fonction du directeur du renseignement ouvrirent la voie à une transformation du CIG qui passa du « petit groupe d'experts » cher au contre-amiral Souers à une organisation capable de mener à la foi des opérations à l'étranger ainsi que des activités d'analyse. Cette « schizophrénie » entre les aspects analytiques et opérationnels que décrit Amy Zegart et qui allait être une constante de la CIA, est l'avatar de la polyvalence souhaitée par le DCI Vandenberg<sup>1</sup>. La création de l'OSO et de l'ORE a permis cette polyvalence qui caractérisait en son temps l'OSS.

Un autre aspect de la loi sur la sécurité nationale directement hérité de la période 1946-1947 est la création du Conseil de sécurité nationale. Composé des secrétaires d'État, à la Marine, à la Guerre et à la Défense ainsi que de représentants du Président, le NSC n'est pas sans rappeler la NIA. Imaginé par Ferdinand Eberstadt dans son rapport sur l'unification des Départements de la Guerre et de la Marine en octobre 1945, le concept du NSC fut appliqué au renseignement en janvier 1946. On peut légitimement penser que les 18 mois et les quelque dix réunions de la NIA contribuèrent à la mise en place du NSC qui devait symboliser à lui seul le concept de sécurité nationale.

Ce récapitulatif nous permet de voir précisément en quoi l'expérience du CIG a été essentielle à la mise en place d'une structure centralisée de renseignement. Même si l'on ne peut négliger le rôle de visionnaire, voire de prophète, que certains auteurs

---

1. Zegart évoque la schizophrénie de la CIA entre ces deux tendances que sont les opérations clandestines et le côté analyse, coordination. Et de continuer que l'aspect opérationnel s'est développé au cours de l'histoire de la CIA alors que l'aspect analytique a stagné voire décliné. (Zegart, *op. cit.*, p. 11).

## CONCLUSION

confèrent à Donovan<sup>1</sup>, on ne saurait accrédi-ter au terme de cette étude la thèse, ou plutôt la légende, qui voudrait que la CIA soit miraculeusement née des cendres de l'OSS. Cependant, il n'est pas ici question de nier le rôle de pionnier de Donovan ni même de son organisation puisque la CIA a hérité, par l'intermédiaire du CIG, de certaines de ses composantes ainsi que de personnel extrêmement qualifié<sup>2</sup>.

Malgré tout, on ne peut considérer la loi du 26 juillet 1947 comme un aboutissement pour le renseignement extranational aux États-Unis. Elle doit plutôt être appréhendée comme ouvrant une période de transformation de la CIA qui allait culminer en 1949 avec le passage du *Central Intelligence Act*. Cette période recouvre presque l'ensemble du mandat du successeur du général Vandenberg au poste de DCI, l'amiral Hillenkoetter. Sous sa direction, la CIA continua l'évolution engagée par le DCI Vandenberg. Les directives de la NIA restèrent en vigueur en attendant d'être révisées par le NSC. Durant les premières années d'existence de la CIA, le NSC publia des directives qui réaffirmaient l'autorité du DCI dans la conduite des activités d'espionnage et de contre-espionnage<sup>3</sup>. On peut légitimement penser que le contexte international et notamment la soviétisation de l'Europe de l'Est aient participé à l'affirmation de la place de la CIA dans le paysage du renseignement américain. Comme le remarque très justement un expert de cette question, le travail conjoint du NSC et DCI ainsi que le vote de la loi

---

1. Bradley Smith évoque cette réforme du renseignement en utilisant une parabole biblique qui ferait de Donovan le prophète clairvoyant, des militaires et du Bureau du Budget la foule aveugle et hostile, alors que Truman serait Ponce Pilate. Le *National Security Act* aurait ainsi vu la résurrection des visions de Donovan à travers la création de la CIA. (Bradley F. Smith, *op. cit.*, p. 391).

2. Ancien membre de l'OSS, Allen Dulles fut le premier civil à occuper le poste de DCI de 1953 à 1961. Son mandat est considéré par de nombreux experts comme l'âge d'or de la CIA. Dans le hall du quartier général de la CIA à Langley, un bas-relief à l'effigie de Dulles porte la mention « son œuvre nous entoure ». Une photo de ce bas-relief est visible sur le site internet de la CIA à l'adresse suivante : [http://cia.gov/cia/information/tour/dulles\\_bas\\_relief.html](http://cia.gov/cia/information/tour/dulles_bas_relief.html)

3. Rhodri Jeffreys-Jones consacre un chapitre aux premières années de la CIA où il y détaille les transformations qui aboutirent en 1949 au passage du *Central Intelligence Act*. (Jeffreys-Jones, *op. cit.*, pp. 42-62).

## CONCLUSION

de 1949 et l'arrivée du général Walter Bedell Smith à la tête de l'Agence eurent pour conséquence une métamorphose de la CIA qui passa de « ce qu'avaient imaginé Truman et ses collaborateurs à un empire du renseignement autonome — un OSS d'après-guerre — dont William J. Donovan s'était fait l'apôtre <sup>1</sup> ». L'association entre la CIA et le NSC allait en effet devenir un des aspects les plus sulfureux de la politique américaine durant la guerre froide. Pour l'historien Arthur Schlesinger, « les divers Conseils de sécurité nationale avaient amendé le *National Security Act* et le *Central Intelligence Act* par une longue série de directives *Top Secret* signées de leurs initiales NSC, créant ainsi une "charte secrète" à laquelle la CIA prêtait beaucoup plus attention qu'aux lois elles-mêmes [...], le Congrès n'avait aucun moyen effectif de contrôle ou de supervision <sup>2</sup> ». Les nombreuses opérations clandestines destinées à déstabiliser des gouvernements étrangers durant la guerre froide témoignent de l'impunité dont semblait jouir l'Agence. Ces opérations participèrent à façonner l'image de l'Agence dans le sens de ce que redoutait Harry Truman dès 1945. Cette réputation sulfureuse qui colle à la peau de la CIA en fait, encore aujourd'hui, une institution qui suscite la curiosité du plus grand nombre <sup>3</sup>.

Au terme de cette étude, il convient de s'interroger sur l'opportunité de la dissolution de l'OSS en septembre 1945. Il paraissait certes difficile de garder l'organisation de Donovan intacte, mais il aurait sans doute été plus judicieux de la conserver comme la base d'un futur système de renseignement. Cependant, il est probable qu'une telle analyse était difficile à concevoir en septembre 1945 alors qu'un retour au calme semblait souhaité par tous. De plus, Donovan dont l'image avait été écornée par les fuites de son plan dans la presse, constituait un fardeau dont Truman avait jugé préférable de se séparer. On pourrait néanmoins reprocher au Président démocrate sa précipitation, résul-

---

1. Rudgers, *op. cit.*, p. 151.

2. Arthur M. Schlesinger, *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976, p. 177.

3. Outre les historiens et les spécialistes de relations internationales, la CIA constitue le thème principal d'un nombre très important de romans d'espionnage et de films hollywoodiens.

## CONCLUSION

tant peut-être de l'influence d'Harold Smith, qui fit perdre deux ans à l'ensemble de la communauté du renseignement. Cependant ces deux années ne furent pas inutiles puisqu'elles permirent à l'ensemble de la classe dirigeante américaine de mesurer l'ampleur de la menace représentée par l'Union soviétique et ainsi de mettre en place un système de renseignement adapté.

Finalement, en se penchant sur l'histoire du renseignement aux États-Unis, on constate que les évolutions ont toujours été impulsées par des conflits. Ainsi la guerre d'Indépendance permit-elle, comme nous l'avons vu en introduction, au général Washington de créer les premiers réseaux d'espions. La guerre hispano-américaine de 1898 fut l'occasion pour les toutes jeunes divisions militaires et navales de renseignement de faire de nombreux progrès dans le domaine de la coordination. De même, le contexte de l'entrée des États-Unis dans le second conflit mondial favorisa la création de l'OSS qui, comme nous l'avons vu, changea de façon drastique la manière dont le renseignement allait être envisagé. On peut alors se demander si la création de la CIA en 1947 marque la mise en place d'un système de renseignement centralisé en temps de paix ou alors si elle est, une fois de plus, une agence destinée à mener une guerre contre un ennemi identifié, en l'occurrence l'Union soviétique.

Le déclin qui frappa l'Agence dans les derniers temps de la guerre froide nous permet de constater qu'elle n'était pas la forme ultime du renseignement qu'avait envisagée Donovan. Les attaques terroristes qui frappèrent les États-Unis en septembre 2001 illustrent, comme à l'époque à Pearl Harbor, une nouvelle faillite de la communauté du renseignement américaine. Cet échec des services secrets s'explique simplement par une inadaptation de la CIA à cette nouvelle forme de menace représentée par le terrorisme de masse. Inévitablement, ces attaques débouchèrent sur une nouvelle réforme qui institua la fonction de DNI, *Director of National Intelligence*, pour succéder au DCI à la tête de la communauté du renseignement. Tout ceci nous amène à reconsidérer le concept d'agence de renseignement en temps de paix qui est, en fin de compte, source d'inefficacité. Dans l'historiographie, la CIA est présentée comme la

## CONCLUSION

première agence de renseignement américaine opérant en temps de paix. Or, nous avons pu constater qu'elle a été en partie forgée par le contexte international. L'évolution du CIG a largement été influencée par l'émergence d'une menace représentée par l'Union soviétique. À l'aube de la guerre froide, il semble donc difficile de considérer la toute jeune CIA comme une agence de renseignement opérant en temps de paix. Quoi qu'il en soit, nous pouvons vérifier, aujourd'hui plus que jamais, que Donovan avait raison lorsqu'il présentait le renseignement comme la première ligne de défense de tout État moderne.

# Annexes

## **Annexe A : Le plan Donovan**

MEMORANDUM FOR THE PRESIDENT

November 18, 1944

Pursuant to your note of 31 October 1944 I have given consideration to the organisation of an intelligence service for the post-war period.

In the early days of the war, when the demands upon intelligence services were mainly in and for military operations, the OSS was placed under the direction of the JCS.

Once our enemies are defeated the demand will be equally pressing for information that will aid us in solving the problems of peace.

This will require two things :

1. That intelligence control be returned to the supervision of the President.
2. The establishment of a central authority reporting directly to you, with responsibility to frame intelligence objectives and to collect and coordinate the intelligence material required by the Executive Branch in planning and carrying out national policy and strategy.

I attach in the form of a draft directive (Tab A) the means by which I think this could be realized without difficulty or loss of time. You will note that coordination and centralization are

placed at the policy level but operational intelligence (that pertaining primarily to Department action) remains within the existing agencies concerned. The creation of a central authority thus would not conflict with or limit necessary intelligence functions within the Army, Navy, Department of State and other agencies.

In accordance with your wish, this is set up as a permanent long-range plan. But you may want to consider whether this (or part of it) should be done now, by executive or legislative action. There are common sense reasons why you may desire to lay the keel of the ship at once.

The immediate revision and coordination of our present intelligence system would effect substantial economies and aid in the more efficient and speedy termination of the war.

Information important to the national defense, being gathered now by certain Departments and agencies, is not being used to full advantage in the war. Coordination at the strategy level would prevent waste, and avoid the present confusion that leads to waste and unnecessary duplication.

Though in the midst of war, we are also in a period of transition which, before we are aware, will take us into the tumult of rehabilitation. An adequate and orderly intelligence system will contribute to informed decisions.

We have now in the Government the trained and specialized personnel needed for the task. This talent should not be dispersed.

William J. Donovan  
Director <sup>1</sup>

---

1. Troy, *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, p. 445.

## **Annexe B : L'ordre exécutif 9621**

Executive Order 9621

Washington, September 20, 1945

### TERMINATION OF THE OFFICE OF STRATEGIC SERVICES AND DISPOSITION OF ITS FUNCTIONS

By virtue of the authority vested in me by the Constitution and Statutes, including Title I of the First War Powers Act, 1941, and as President of the United States and Commander in Chief of the Army and the Navy, it is hereby ordered as follows :

1. There are transferred to and consolidated in an Interim Research and Intelligence Service, which is hereby established in the Department of State, (a) the functions of the Research and Analysis Branch and of the Presentation Branch of the Office of Strategic Services (provided for by the Military Order of June 13, 1942), excluding such functions performed within the countries of Germany and Austria, and (b) those other functions of the Office of Strategic Services (hereinafter referred to as the Office) which relate to the functions of the said Branches transferred by this paragraph. The functions of the Director of Strategic Services and of the United States Joint Chiefs of Staff, relating to the functions transferred to the Service by this paragraph, are transferred to the Secretary of State. The personnel, property, and records of the said Branches, except such thereof as is located in Germany and Austria, and so much of the other personnel, property, and records of the Office and of the funds of the Office as the Director of the Bureau of the Budget shall determine to relate primarily to the functions transferred by this paragraph, are transferred to the said Service. Military personnel now on duty in connection with the activities transferred by this paragraph may, subject to applicable law and to the extent mutually agreeable to the Secretary of State and to the Secretary of War or the Secretary of the Navy, as the case may be, continue on such duty in the Department of State.
2. The Interim Research and Intelligence Service shall be abolished as of the close of business December 31, 1945, and the Secretary of State shall provide for winding up its affairs. Pending such abolition, (a) the Secretary of State may transfer from the said Service



## ANNEXES

to such agencies of the Department of State as he shall designate any function of the Service, (b) the Secretary may curtail the activities carried on by the Service, (c) the head of the Service, who shall be designated by the Secretary, shall be responsible to the Secretary or to such other officer of the Department of State as the Secretary shall direct, and (d) the Service shall, except as otherwise provided in this order, be administered as an organizational entity in the Department of State.

3. All functions of the Office not transferred by paragraph 1 of this order, together with all personnel, records, property, and funds of the Office not so transferred, are transferred to the Department of War ; and the Office, including the Office of the Director of Strategic Services, is terminated. The functions of the Director of Strategic Services and of the United States Joint Chiefs of Staff, relating to the functions transferred by this paragraph, are transferred to the Secretary of War. Naval personnel on duty with the Office in connection with the activities transferred by this paragraph may, subject to applicable law and to the extent mutually agreeable to the Secretary of War and the Secretary of the Navy, continue on such duty in the Department of War. The Secretary of War shall, whenever he deems it compatible with the national interest, discontinue any activity transferred by this paragraph and wind up all affairs relating thereto.
4. Such further measures and dispositions as may be determined by the Director of the Bureau of the Budget to be necessary to effectuate the transfer or redistribution of functions provided for in this order shall be carried out in such manner as the Director may direct and by such agencies as he may designate.
5. All provisions of prior orders of the President which are in conflict with this order are amended accordingly.
6. This order shall, except as otherwise specifically provided, be effective as of the opening of business October 1, 1945.

Harry S. Truman<sup>1</sup>

---

1. *FRUS*, document 14.

## **Annexe C : La directive présidentielle du 22 janvier 1946**

### PRESIDENTIAL DIRECTIVE ON COORDINATION OF FOREIGN INTELLIGENCE ACTIVITIES

Washington, January 22, 1946

To the Secretary of State, the Secretary of War, and the Secretary of the Navy :

1. It is my desire, and I hereby direct, that all Federal foreign intelligence activities be planned, developed and coordinated so as to assure the most effective accomplishment of the intelligence mission related to the national security. I hereby designate you, together with another person to be named by me as my personal representative, as the National Intelligence Authority to accomplish this purpose.
2. Within the limits of available appropriations, you shall each from time to time assign persons and facilities from your respective Departments, which persons shall collectively form a Central Intelligence Group and shall, under the direction of a Director of Central Intelligence, assist the National Intelligence Authority. The Director of Central Intelligence shall be designated by me, shall be responsible to the National Intelligence Authority, and shall sit as a non-voting member thereof.
3. Subject to the existing law, and to the direction and control of the National Intelligence Authority, the Director of Central Intelligence shall :
  - a. Accomplish the correlation and evaluation of intelligence relating to the national security, and the appropriate dissemination within the Government of the resulting strategic and national policy intelligence. In so doing, full use shall be made of the staff and facilities of the intelligence agencies of your Departments.
  - b. Plan for the coordination of such of the activities of the intelligence agencies of your Departments as relate to the national security and recommend to the National Intelligence Authority the establishment of such over-all policies and objectives as will assure the most effective accomplishment of the national intelligence mission.
  - c. Perform, for the benefit of said intelligence agencies, such services of common concern as the National Intelligence Authority determines can be more efficiently accomplished centrally.

## ANNEXES

- d. Perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security as the President and the National Intelligence Authority may from time to time direct.
4. No police, law enforcement or internal security functions shall be exercised under this directive.
5. Such intelligence received by the intelligence agencies of your Departments as may be designated by the National Intelligence Authority shall be freely available to the Director of Central Intelligence for correlation, evaluation or dissemination. To the extent approved by the National Intelligence Authority, the operations of said intelligence agencies shall be open to inspection by the Director of Central Intelligence in connection with planning functions.
6. The existing intelligence agencies of your Departments shall continue to collect, evaluate, correlate and disseminate departmental intelligence.
7. The Director of Central Intelligence shall be advised by an Intelligence Advisory Board consisting of the heads (or their representatives) of the principal military and civilian intelligence agencies of the Government having functions related to national security, as determined by the National Intelligence Authority.
8. Within the scope of existing law and Presidential directives, other departments and agencies of the executive branch of the Federal Government shall furnish such intelligence information relating to the national security as is in their possession, and as the Director of Central Intelligence may from time to time request pursuant to regulations of the National Intelligence Authority.
9. Nothing herein shall be construed to authorize the making of investigations inside the continental limits of the United States and its possessions, except as provided by law and Presidential directives.
10. In the conduct of their activities the National Intelligence Authority and the Director of Central Intelligence shall be responsible for fully protecting intelligence sources and methods.

Sincerely yours,  
Harry S. Truman<sup>1</sup>

---

1. *FRUS*, document 71.

## **Annexe D : Directive n° 5 de la NIA**

National Intelligence Authority Directive No. 5

Washington, July 8, 1946.

### FUNCTIONS OF THE DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE

#### REFERENCES

- a. President's letter of 22 January 1946
- b. N.I.A. Directive No. 1

Pursuant to the President's letter of 22 January 1946 designating this Authority as responsible for planning, developing and coordinating all Federal foreign intelligence activities so as to ensure the most effective accomplishment of the intelligence mission related to the national security, the functions of the Director of Central Intelligence are hereby redefined as follows, subject to the provisions of said letter :

1. Paragraph 3 of the President's letter of 22 January 1946 defined the functions of the Director of Central Intelligence as follows :
  3. Subject to the existing law, and to the direction and control of the National Intelligence Authority, the Director of Central Intelligence shall :
    - a. Accomplish the correlation and evaluation of intelligence relating to the national security, and the appropriate dissemination within the Government of the resulting strategic and national policy intelligence. In so doing, full use shall be made of the staff and facilities of the intelligence agencies of your departments.
    - b. Plan for the coordination of such of the activities of the Intelligence agencies of your departments as relate to the national security and recommend to the National Intelligence Authority the establishment of such over-all policies and objectives as will assure the most effective accomplishment of the national intelligence mission.
    - c. Perform, for the benefit of said intelligence agencies, such services of common concern as the National Intelligence Authority determines can be more efficiently accomplished centrally.

## ANNEXES

- d. Perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security as the President and the National Intelligence Authority may from time to time direct.
2. In performing the functions specified in paragraph 3-a of the President's letter, the Director of Central Intelligence is hereby authorized to undertake such research and analysis as may be necessary to determine what functions in the fields of national security intelligence are not being presently performed or are not being adequately performed. Based upon these determinations, the Director of Central Intelligence may centralize such research and analysis activities as may, in his opinion and that of the appropriate member or members of the Intelligence Advisory Board, be more efficiently or effectively accomplished centrally.
3. In addition to the functions specified in paragraph 3-b of the President's letter and in accordance with paragraph 4 of N.I.A. Directive No. 1, the Director of Central Intelligence is hereby authorized and directed to act for this Authority in coordinating all Federal foreign intelligence activities related to the national security to ensure that the over-all policies and objectives established by this Authority are properly implemented and executed.
4. Pursuant to paragraph 3-c of the President's letter, the Director of Central Intelligence is hereby directed to perform the following services of common concern which this Authority has determined can be more efficiently accomplished centrally :
  - a. Conduct of all organized Federal espionage and counter-espionage operations outside of United States and its possessions for the collection of foreign intelligence information required for the national security.
  - b. Conduct of all Federal monitoring of press and propaganda broadcasts of foreign powers required for the collection of intelligence information related to the national security.
5. To the extent of available appropriations and within the limits of their capabilities, as determined by the respective Departments, the State, War and Navy Departments will make available to the Director of Central Intelligence, upon his request, the funds, personnel, facilities and other assistance required for the performance of the functions authorized herein. At the earliest practicable date, the Director of Central Intelligence will submit for approval by this Authority any supplemental budget required to

perform the functions authorized herein, in addition to the appropriations which can be made available for this purpose by the State, War and Navy Departments.

6. Where the performance of functions authorized herein requires the liquidation, transfer or integration of funds, personnel or facilities for existing activities of the State, War and Navy Departments, the liquidation, transfer or integration will be accomplished at the earliest practicable date as agreed to by the Director of Central Intelligence and the official responsible for such activities so as to involve a minimum of interruption in the performance of these functions<sup>1</sup>.

### **Annexe E : Section 102 du *National Security Act of 1947* (extrait)**

#### CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY

Sec. 102. (a) There is hereby established under the National Security Council a Central Intelligence Agency with a Director of Central Intelligence, who shall be the head thereof. The Director shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, from among the commissioned officers of the armed services or from among individuals in civilian life. The Director shall receive compensation at the rate of \$14,000 a years.

- (b) (1) If a commissioned officer of the armed services is appointed as Director then —

(A) in the performance of his duties as Director, he shall be subject to no supervision, control, restriction, or prohibition (military or otherwise) other than would be operative with respect to him if he were a civilian in no way connected with the Department of the Army, the Department of the Navy, the Department of the Air Force, or the armed services or any component thereof; and

---

1. *FRUS*, document 160.

## ANNEXES

- (B) he shall not possess or exercise any supervision, control, powers, or functions (other than such as he possesses, or is authorized or directed to exercise, as Director) with respect to the armed services or any component thereof, the Department of the Army, the Department of the Navy, or the Department of the Air Force, or any branch, bureau, unit or division thereof, with respect to any of the personnel (military or civilian) of any of the foregoing.
- (2) Except as provided in paragraph (1), the appointment to the office of Director of a commissioned officer of the armed services, and his acceptance of and service in such office, shall in no way affect any status, office, rank, or grade he may occupy or hold in the armed services, or any emolument, perquisite, right, privilege, or benefit incident to or arising out of any such status, office, rank, or grade. Any such commissioned officer shall, while serving in the office of Director, receive the military pay and allowances (active or retired, as the case may be) payable to a commissioned officer of his grade and length of service and shall be paid, from any funds available to defray the expenses of the Agency, annual compensation at a rate equal to the amount by which \$14,000 exceeds the amount of his annual military pay and allowances.
- (c) Notwithstanding the provisions of section 6 of the Act of August 24, 1912 (37 Stat. 555), or the provisions of any other law, the Director of Central Intelligence may, in his discretion, terminate the employment of any officer or employee of the Agency whenever he shall deem such termination necessary or advisable in the interests of the United States, but such termination shall not affect the right of such officer or employee to seek or accept employment in any other department or agency of the Government if declared eligible for such employment by the United States Civil Service Commission.
- (d) For the purpose of coordinating the intelligence activities of the several Government departments and agencies in the interest of national security, it shall be the duty of the Agency, under the direction of the National Security Council —
1. to advise the National Security Council in matters concerning such intelligence activities of the Government departments and agencies as relate to national security ;

## ANNEXES

2. to make recommendations to the President through the National Security Council for the coordination of such intelligence activities of the departments and agencies of the Government as relate to the national security ;
  3. to correlate and evaluate intelligence relating to the national security, and provide for the dissemination of such intelligence within the Government using where appropriate existing agencies and facilities : *Provided*, That the Agency shall have no police, subpoena, law-enforcement powers, or internal-security functions : *Provided further*, That the departments and other agencies of the Government shall continue to collect, evaluate, correlate and disseminate departmental intelligence : *And provided further*, That the Director of Central Intelligence shall be responsible for protecting intelligence sources and methods from unauthorized disclosure ;
  4. to perform, for the benefit of the existing intelligence agencies, such additional services of common concern as the National Security Council determines can be more efficiently accomplished centrally ;
  5. to perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security as the National Security Council may from time to time direct.
- (e) To the extent recommended by the National Security Council and approved by the President, such intelligence of the departments and agencies of the Government, except as hereinafter provided, relating to the national security shall be open to the inspection of the Director of Central Intelligence, and such intelligence as relates to the national security and is possessed by such departments and other agencies of the Government, except as hereinafter provided, shall be made available to the Director of Central Intelligence for correlation, evaluation and dissemination : *Provided however*, That upon the written request of the Director of Central Intelligence, the Director of the Federal Bureau of Investigation shall make available to the Director of Central Intelligence such information for correlation, evaluation and dissemination as may be essential to the national security.
- (f) Effective when the Director appointed under subsection (a) has taken office —



## ANNEXES

1. the National Intelligence Authority (11 Fed. Reg. 1337, 1339, February 5, 1946) shall cease to exist; and
2. the personnel, property, and records of the Central Intelligence Group are transferred to the Central Intelligence Agency, and such Group shall cease to exist. Any unexpended balances of appropriations, allocations, or other funds available or authorized to be made available for such Group shall be authorized to be made available in like manner for expenditure by the Agency<sup>1</sup>.

---

1. Troy, *op. cit.*, pp. 471-472; une photographie du texte est reproduite dans Warner, *op. cit.*, pp. 131-135.

# Bibliographie commentée

## Sources

### Sources publiées

*Foreign Relations of the United States, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment*, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1996.

WARNER Michael (ed.), *CIA Cold War Records : The CIA under Harry Truman*, Honolulu (Hawaii), University Press of the Pacific, 2005 (1994).

### Mémoires

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

BYRNES James F., *Speaking Frankly*, New York, Harper, 1947.

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

CLINE Ray S., *Secrets, Spies, and Scholars : Blueprint of the Essential CIA*, Washington D.C., Acropolis Books, 1976.

KROCK Arthur, *Memoirs : Sixty Years on the Firing Line*, New York, Funk & Wagnalls, 1968.

LANGER, William L., *In and Out of the Ivory Tower : The Autobiography of William L. Langer*, New York, Neale Watson Academic Publications, 1977.

MILLIS Walter (ed.), *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951.

- TROHAN Walter, *Political Animals*, Garden City, Doubleday, 1975.
- TRUMAN Harry S., *Memoirs : Year of Decisions*, Bungay, Hodder and Stoughton, 1955.
- TRUMAN Harry S., *Memoirs : Years of Trial and Hope*, Garden City, Doubleday, 1956.

## Historiographie

### Ouvrages généraux

- DAVID Charles-Philippe, BALTHAZAR Louis, VAÏSSE Justin, *La Politique Étrangère des États-Unis : Fondements, Acteurs, Formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- DONOVAN Robert J., *Conflict and Crisis : The Presidency of Harry S. Truman 1945-1948*, New York, Norton, 1977.
- FONTAINE André, *Histoire de la guerre froide*, t. 1, *De la Révolution d'octobre à la guerre de Corée (1917-1950)*, Paris, Seuil, Points Histoire, 1983.
- HALPERIN, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings, 1974.
- HOGAN Michael J. (ed.), *America in the World : The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- ROYOT Daniel, MARTIN Jean-Pierre, *Histoire et Civilisation des États-Unis : Textes et Documents Commentés du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Nathan, 1974.
- SCHLESINGER Arthur M., *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

### Ouvrages spécialisés

- ANDREW Christopher, *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, Harper Collins, 1995.
- BAUD Jacques, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1997.

## BIBLIOGRAPHIE COMMENTÉE

- BEN-ISRAEL Isaac, *Philosophie du renseignement : Logique et morale de l'espionnage*, Paris, Éditions de l'Éclat, 2004.
- BROWN Anthony Cave, *The Last Hero : Wild Bill Donovan*, New York, Times Books, 1982.
- CLINES Ray S., *The CIA under Reagan, Bush and Casey : The Evolution of the Agency from Roosevelt to Reagan*, Washington D.C., Acropolis, 1981.
- DARLING Arthur B., *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government, to 1950*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1990.
- DELMAS Jean, KESSLER Jean (dir.), *Renseignement et propagande pendant la guerre froide (1947-1953)*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999.
- DUNLOP Richard, *Donovan : America's Master Spy*, Chicago, Rand McNally, 1982.
- GENOVEFA Etienne, MONIQUET Claude, *Histoire de l'espionnage mondial, t. 2, De la guerre froide à la guerre antiterroriste*, Paris, Éditions du Félin, 2002.
- GENTRY Curt, J. *Edgar Hoover : The Man and the Secrets*, New York, Norton, 1991.
- JEFFREYS-JONES Rhodri, *American Espionage : From Secret Services to CIA*, New York, Free Press, 1977.
- JEFFREYS-JONES Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2<sup>nd</sup> ed. 1998 (1<sup>re</sup> éd., 1989).
- KARALEKAS Anne, *History of the Central Intelligence Agency*, Laguna Hills, Aegan Park Press, 1977.
- KENT Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1949.
- LEARY William M. (ed.), *The Central Intelligence Agency : History and Documents*, University of Alabama Press, 1984.
- LEFEVER Ernest W., GODSON Roy, *The CIA and American Ethic : An Unfinished Debate*, Washington D.C., Ethics and Public Policy Center, 1979.

BIBLIOGRAPHIE COMMENTÉE

- LOWENTHAL Mark M., *US Intelligence : Evolution and Anatomy*, New York, Praeger, 1984.
- MEILINGER Phillip, *Hoyt S. Vandenberg : The Life of a General*, Bloomington, Indiana Press University, 1989.
- MELOSI Martin V., *The Shadow of Pearl Harbor : Political Controversy over the Attack, 1941-1946*, College Station, Texas A & M University Press, 1977.
- MONTAGUE Ludwell Lee, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence : October 1950-February 1953*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992.
- MOSLEY Leonard, *Dulles : A Biography of Eleanor, Allen and John Foster Dulles and their Family Network*, Londres, Hodder & Stoughton, 1978.
- PETEE George S., *The Future of American Secret Intelligence*, Washington D.C., Infantry Journal Press, 1946.
- PRICE Victoria, *The DCI's Role in Producing Strategic Intelligence Estimates*, Newport, Naval War College, 1980.
- RANELAGH John, *The Agency : The Rise and Decline of the CIA : From Wild Bill Donovan to William Casey*, New York, Simon & Schuster, 1986.
- RANSOM Harry H., *The Intelligence Establishment*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- RICHELSON Jeffrey T., *The U.S. Intelligence Community*, Cambridge, Ballinger, 1985.
- ROBERTSON Ken G. (ed.), *British and American Approaches to Intelligence*, Londres, Macmillan, 1987.
- RUDGERS David F., *Creating the Secret State : The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000.
- SMITH Bradley F., *The Shadow Warriors : OSS and the Origins of the CIA*, New York, Basic Books, 1983.
- SMITH R. Harris, *OSS : The Secret History of America's First Central Intelligence Agency*, New York, Delta, 1973.

TROY Thomas F., *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981.

ZEGART Amy B., *Flawed by Design : The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

## Commentaire

La prise en compte du renseignement comme objet d'étude à part entière constitue un fait tout à fait récent dans l'historiographie contemporaine. Même si l'on ne peut dire que cette question a été ignorée par les historiens, il convient de souligner que le renseignement n'était qu'un outil dont la dimension n'avait pas été totalement appréhendée par les historiens militaires. Bien que le thème de l'espionnage se soit beaucoup développé dans les œuvres de fiction au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, il fallut attendre les années 1960-1970 pour voir un développement significatif du nombre de travaux scientifiques consacrés à l'espionnage et plus largement au renseignement<sup>1</sup>. On peut penser que le caractère très secret du monde du renseignement n'a pas facilité le travail des chercheurs. De plus, la question de l'accès aux documents a constitué pendant longtemps un frein pour le développement de la recherche historique sur la question du renseignement.

L'historiographie consacrée aux origines de la CIA ne représente qu'une infime partie des ouvrages consacrés au renseignement américain depuis la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, dès 1953, soit seulement six ans après la création de la CIA par le *National Security Act*, une étude a été réalisée par Arthur Darling alors historien en chef de l'Agence<sup>2</sup>. Sobrement intitulé *The Central Intelligence Agency*<sup>3</sup>, cet ouvrage est en fait une étude interne

1. John Ferris in Michael J. Hogan (ed.), *The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 562-563.

2. Arthur Darling enseigna l'histoire américaine à l'université de Yale ainsi qu'à la *Phillips Academy*. Il fut le premier directeur du service historique de la CIA de 1952 à 1954.

3. Arthur B. Darling, *The Central Intelligence Agency : An Instrument of Government, to 1950*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1990.

qui n'était pas destinée à être publiée. Elle fut déclassifiée en novembre 1989 et publiée en 1990 dans une édition où chaque chapitre est précédé d'une nouvelle introduction<sup>1</sup>. Couvrant la période allant de la création de l'OSS en 1942 à l'arrivée du général Walter Bedell Smith au poste de DCI en octobre 1950, cette étude est l'une des plus détaillées sur le sujet. L'un de ses principaux avantages réside dans les interviews réalisées par Darling. Ce dernier a en effet pu interroger les principaux acteurs de la période comme les DCI Souers, Vandenberg, Hillenkoetter mais aussi le chef d'État-major particulier du Président l'amiral Leahy ou encore des membres importants du CIG puis de la CIA comme Lawrence Houston, Walter Pforzheimer et Ludwell Montague. Il en résulte un ouvrage très documenté mais qui a parfois tendance à se perdre dans des détails ; ce qui relègue au second plan l'analyse des principaux mécanismes qui ont favorisé la création de la CIA ainsi que son évolution. Cet ouvrage se présente en fait comme une suite de sous-chapitres portant sur des aspects extrêmement pointus de cette question qui auront vite fait de décourager les lecteurs les moins motivés. Darling nous fait pénétrer dans un monde parallèle où les nations, les peuples ainsi que les intérêts nationaux semblent anecdotiques face aux querelles de personnes et aux organigrammes définissant les chaînes de commandement. On conviendra que cette étude, réalisée en 1953, ne peut offrir qu'une perspective historique limitée sur la portée de cette réforme de l'appareil de renseignement américain. Cela pourrait expliquer que le contexte de guerre froide soit le grand absent de cet ouvrage. Néanmoins, c'est dans cet ouvrage que l'on trouve le récit le plus détaillé des dix-huit mois d'existence du CIG<sup>2</sup>. Bien qu'extrêmement précis

---

1. Les introductions sont l'œuvre de Bruce Berkowitz et d'Allan Goodman, tous deux membres de la communauté du renseignement. Berkowitz a fait partie de la Commission sur le renseignement du Sénat alors que Goodman, professeur de relations internationales à l'université de Georgetown, a travaillé pour la CIA de 1975 à 1980.

2. Le récit des mandats de Souers et Vandenberg occupe près de cent pages, ce qui est de loin la version la plus longue évoquée dans cette bibliographie. (Darling, *op. cit.*, pp. 75-165).

et résultant d'un travail de recherche impressionnant, ce livre s'avère très difficile à lire et n'intéressera que les spécialistes de la question. Notons enfin qu'un second volume intitulé *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence, October 1950-February 1953* fut réalisé par Ludwell Montague en 1971<sup>1</sup>.

L'exemple d'Arthur Darling a été suivi vingt ans plus tard par un autre membre du service historique de la CIA : Thomas Troy. Son étude qui porte sur les origines de la CIA est principalement axée sur la personne de Bill Donovan et sur son implication directe ou indirecte dans la création de l'Agence<sup>2</sup>. Publié en 1975, ce texte classé « *Secret* » a été destiné à un usage interne. Il couvre la période allant de la naissance de Donovan en 1883 à l'année 1947 qui vit l'ouverture des portes de la CIA. Comme l'indique le titre de son livre, Troy s'est penché sur le parcours biographique de Donovan, de sa plus tendre enfance dans la banlieue de Buffalo jusqu'aux derniers jours de l'OSS en septembre 1945. C'est sans doute là que réside le principal défaut de cet ouvrage qui accorde à Donovan une place beaucoup trop importante, aussi bien dans la forme que dans le fond. La partie consacrée aux mandats des DCI Souers et Vandenberg n'occupe qu'une quinzaine de pages alors que le texte en compte plus de quatre cents. Des exploits de Donovan dans la garde nationale aux « mauvais coups » d'Harold Smith et d'Harry Truman, tout ce que rapporte Troy semble destiner à valoriser son héros en minimisant ses échecs à tel point qu'on en vient à s'interroger sur l'objectivité de l'auteur. Ainsi, lorsque Donovan manqua devenir, en 1929, *Attorney General*, Troy justifie cet échec par le simple fait que Donovan était catholique, le faisant ainsi passer pour une victime<sup>3</sup>. De la même manière, il se montre très critique à l'encontre du président Truman alors qu'il paraît beaucoup plus

---

1. Ludwell L. Montague, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence, October 1950-February 1953*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992.

2. Thomas F. Troy, *Donovan and the CIA : A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Frederick, University Publications of America, 1981.

3. Troy, *op. cit.*, p. 26.



tolérant lorsqu'il s'agit de FDR<sup>1</sup>. Mais l'illustration la plus significative du manque d'objectivité que l'on peut imputer au néanmoins éminent chercheur qu'est Thomas Troy, apparaît lorsqu'il compare Donovan à « un géant dont la personnalité, le prestige, le pouvoir et la détermination avaient ébranlé la maison du renseignement, à la grande joie de ses partisans et au regret de ses adversaires<sup>2</sup> ». À l'évidence, cette phrase est plus proche de l'hagiographie que de la biographie. Ceci nous permet de considérer cette œuvre comme un des points de départ du culte qui fut voué à Donovan dans la communauté américaine du renseignement. Cependant cette étude s'avère très précieuse de part la minutie du travail de recherche effectué par son auteur mais également en raison des nombreux textes originaux reproduits en annexe.

Aux points de vue « officiels » de Darling et Troy, il convient, non pas d'opposer mais de confronter l'approche d'historiens spécialistes du renseignement comme par exemple le britannique Rhodri Jeffreys-Jones<sup>3</sup>. Dans son ouvrage consacré à l'histoire de la CIA, des origines à la fin de la guerre froide, l'auteur met très habilement en relation les transformations internes de l'Agence avec l'évolution de ses actions (clandestines) à l'étranger ainsi qu'avec le contexte géopolitique induit par l'affrontement entre les deux blocs<sup>4</sup>. Dans les deux chapitres qui traitent des origines de la CIA, l'auteur replace l'ensemble des débats antérieurs à sa création dans le contexte de l'époque marquée par l'attaque de Pearl Harbor, la Seconde Guerre mondiale et la montée de la menace soviétique. Il démontre très clairement, et contrairement aux auteurs précédemment cités, le rôle joué par cette suite d'événements dans l'élaboration progressive du système de renseignement qui a vu le jour en 1947. Il met en évi-

---

1. « Entre Roosevelt et Truman, il y avait une différence dans la façon dont ils ont géré la question du renseignement : quand FDR créa le poste de COI, il savait, contrairement à Truman [...], ce qu'il faisait ». (Troy, *op. cit.*, p. 351).

2. *Ibid.*, p. 214.

3. Rhodri Jeffreys-Jones est professeur d'histoire américaine à l'université d'Edinburgh au Royaume-Uni. Il a écrit de nombreux ouvrages et articles consacrés à l'histoire du renseignement aux États-Unis.

4. Rhodri Jeffreys-Jones, *The CIA and American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2<sup>nd</sup> ed. 1998 (1<sup>re</sup> éd., 1989).

dence le rôle joué par la Marine américaine qui, en tant que première victime du désastre du 7 décembre 1941, souhaite se prémunir contre toute éventualité de nouvelles attaques-surprises. Il donne ainsi une importance moindre à la personne de Donovan. Un autre aspect particulièrement développé de l'argumentation de Jeffreys-Jones est la prise en compte par Truman de la portée des inquiétudes concernant la mise en place d'une Gestapo américaine. Sur ce point, le travail de recherche de l'auteur, notamment dans la presse, est un modèle du genre. Un autre aspect très intéressant de cette *CIA* de Rhodri Jeffreys-Jones est la préface à la seconde édition. Rédigée en 1998, cette préface offre une perspective nouvelle sur le rapport entre la CIA et le contexte de guerre froide puis sur l'avenir de l'Agence dans un monde où les États-Unis sont la seule super-puissance. Elle nous éclaire sur la façon dont la CIA était perçue au lendemain de la guerre froide. Face aux ouvrages très terre à terre de Darling et Troy, cet ouvrage, qui propose un véritable travail d'historien, permet au lecteur de prendre un peu de hauteur.

Un livre essentiel sur la question des origines de la CIA a été publié en 2000 par David Rudgers<sup>1</sup>. *Creating the Secret State* se situe à mi-chemin entre les deux catégories d'ouvrages distinguées précédemment. En effet, l'auteur est un ancien analyste de la CIA mais aussi un ancien employé des Archives nationales américaines. Son travail est le fruit d'une recherche indépendante à laquelle la CIA n'a pas été associée. Rudgers le démontre en prenant ses distances avec les ouvrages précédents, notamment sur la question du rôle de Donovan. Pour l'auteur, « Donovan peut à juste titre être considéré comme le "parrain" de la CIA mais, en tant que républicain alors que l'agence fut créée sous une administration démocrate, il resta tel Moïse, en dehors de la terre promise ». Et d'ajouter que le fait que la « CIA actuelle ressemble tant à l'OSS, est en grande partie dû à une conjonction d'événements extérieurs qui ont facilité sa métamorphose<sup>2</sup> ». Rudgers est un des premiers à écrire sur les origines de la CIA

---

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

2. Rudgers, *op. cit.*, p. 3.

après la parution en 1996 du volume consacré au renseignement des *Foreign Relations of the United States*. Peut-être s'en est-il un peu trop inspiré si l'on en juge par la place importante qu'il consacre au Département d'État<sup>1</sup>. D'autre part, on peut faire à David Rudgers le même reproche, mais à une moindre échelle, qu'à Darling et Troy dans son approche parfois un peu trop « communautaire » des faits qui tend parfois à oublier le contexte national et international. Néanmoins, cette étude nuancée et très documentée se révèle tout à fait pertinente et peut être considérée comme une référence sur la question.

Enfin, ce rapide survol bibliographique ne saurait s'achever sans évoquer le travail d'Amy Zegart. L'ouvrage réalisé par cette universitaire, proche de l'actuelle secrétaire d'État Condoleezza Rice, présente une thèse sur les agences en charge de la sécurité nationale américaine<sup>2</sup>. En s'appuyant sur les exemples de la mise en place et de l'évolution du NSC, du JCS et de la CIA, elle démontre que ces institutions, liées à la politique étrangère américaine, constituent le domaine réservé de l'Exécutif. Le Congrès joua un rôle de second ordre dans la création de ces institutions du fait d'un manque d'intérêt pour la politique étrangère. Selon Zegart, les membres du Congrès qui ont pour principal objectif leur réélection, sont d'abord préoccupés par les affaires domestiques. Pour elle, les choses sont claires : « le principe de représentation locale, le système des commissions et la règle de la majorité » font que le Congrès est « structurellement inapte à jouer un rôle actif dans la plupart des questions touchant à la sécurité nationale<sup>3</sup> ». Cette répartition des tâches qui s'est opérée au fil du temps, sans avoir été décidée ni planifiée, constitue, d'après l'auteur, une faiblesse du système d'élaboration de la politique de sécurité nationale américaine. En réalité, les agences en charge de la sécurité nationale ne serviraient pas l'intérêt

---

1. Rudgers consacre en effet un chapitre entier à la question du renseignement au Département d'État alors qu'un des chapitres des *FRUS* est intitulé *Department of State Intelligence*.

2. Amy Zegart est professeur de science politique à l'université de Californie à Los Angeles.

3. Zegart, *op. cit.*, p. 52.

national. Elles seraient plutôt le résultat de compromis entre les différents acteurs du jeu bureaucratique qui cherchent avant tout à protéger leurs intérêts : « Les agences en charge de la sécurité nationale ne sont pas créées par des spécialistes en relations internationales qui pensent en terme d'optimalité organisationnelle. Elles sont créées par des hommes politiques contraints d'évoluer dans une réalité composée de conflits, de luttes, et de compromis au niveau domestique <sup>1</sup>. » Pour ce qui est de la CIA à proprement parler, elle illustre sa thèse en évoquant les conditions de sa création. Le rôle des militaires, du Département d'État notamment lors du débat qui précéda la création du CIG ainsi que l'absence d'intérêt manifesté par le Congrès à l'encontre de la section 102 du *National Security Act* sont autant d'éléments que l'universitaire californienne utilise pour défendre sa thèse. Selon Zegart, les actions de l'Exécutif et les recommandations du Législatif visaient davantage à la protection des agences départementales de renseignement qu'à la création d'un système central de renseignement efficace <sup>2</sup>. En ce qui concerne l'évolution de l'Agence, elle évoque une tendance « schizophrène » de cette dernière, partagée entre l'aspect analyse, coordination et l'aspect opérations clandestines. Alors que le premier de ces aspects avait été mis en avant lors de la création du CIG, le second ne cessa de se développer durant la guerre froide. Le développement de l'aspect opérationnel au détriment de l'aspect analytique est considéré par l'auteur comme le résultat d'une implication trop faible du Congrès dans la surveillance de la CIA ; ce qui eut pour effet de laisser les mains libres à l'Exécutif. Cet ouvrage, de par la finesse et la pertinence de son analyse, s'avère être un excellent complément aux ouvrages spécialisés mentionnés précédemment. Il n'apporte certes rien de nouveau au niveau purement factuel, mais la qualité de sa réflexion constitue un éclairage essentiel pour envisager le contexte politique de la mise en place du système de sécurité nationale symbolisé par la CIA et le NSC.

---

1. Zegart, *op. cit.*, p. 53.

2. Zegart, *op. cit.*, p. 184.



# Index

## a

- A-2 ..... 53, 61  
Acheson, Dean ... 11, 21, 25, 34, 35, 43, 44, 50, 58, 59, 79, 84, 85  
Adams, John Quincy ..... 21  
*Atomic Energy Commission (AEC)* ..... 79, 81

## b

- Bonesteel, Charles H. .... 68  
Brownell, George ..... 36  
Bureau du Budget ..... 25, 28, 29, 32, 33, 38, 41, 62, 99  
Byrnes, James F. .. 33, 34, 36, 40, 41, 44, 50, 51, 58, 59, 79, 88, 93

## c

- Central Intelligence Act of 1949 ..... 99  
*Central Intelligence Act of 1949* ..... 99  
*Central Intelligence Agency (CIA)* 10-17, 21, 30, 31, 35, 40, 44, 55,  
72, 73, 86, 91-101, 104, 111, 114, 115, 117-124  
*Central Intelligence Group (CIG)* . 10, 14, 16, 17, 30, 40, 42, 45, 47,  
49-67, 69, 71-75, 77-79, 81-92, 96-98, 107, 114, 120, 125  
*Central Intelligence Services (CIS)* ..... 55, 64  
*Central Planning Staff (CPS)* ..... 54, 64, 89  
*Central Reports Staff (CRS)* ..... 54, 64, 73, 87, 89  
Chambre noire, Département d'État ..... 13

## INDEX

<i>Chicago Tribune</i> .....	27
Churchill, Winston .....	71
Clark, Tom .....	32, 85
Clifford, Clark .....	38-40, 42, 44, 45, 71, 75, 92, 93
Congrès 10, 12, 13, 28, 31, 32, 45, 57, 58, 60, 62, 67, 72, 79, 86, 90, 92-94, 96, 100, 124	
<i>Coordinator of Information (COI)</i> .....	23-26, 122

### d

Darling, Arthur B. ....	12, 15, 31, 49, 67, 72, 76, 79-81, 88, 89, 119-122, 124
Département d'État ...	12, 14, 16, 29, 32-36, 39-41, 43-45, 50-53, 56-58, 61, 63, 66, 76, 78, 84, 87, 88, 90, 93, 124, 125
Département de la Défense .....	10, 44
Département de la Guerre ..	12, 14, 34, 36, 41, 51-54, 56, 60, 62, 66, 68, 71, 73, 78, 81, 90
Département de la Justice .....	12, 32, 78
Département de la Marine .....	12, 36, 37, 42, 51, 53
<i>Deputy Director of Central Intelligence (DDCI)</i> .....	54, 73, 87, 88
<i>Director of Central Intelligence (DCI)</i> .....	41-43, 47, 49-54, 56, 58, 61-69, 71-75, 77-79, 81-87, 89-93, 95-97, 99, 101, 107-113, 118, 120, 121
<i>Director of National Intelligence (DNI)</i> .....	101
Donovan, William J. ..	13-15, 17, 21-29, 33, 37, 38, 43-45, 52, 55, 56, 59, 60, 63, 73, 74, 76, 78, 84, 86, 90, 91, 96, 97, 99-101, 103, 104, 117-119, 121, 123
Dulles, Allen .....	42, 99, 118

### e

Eberstadt, Ferdinand .....	31, 98
----------------------------	--------

### f

<i>Federal Broadcast Information Service (FBIS)</i> .....	65, 78, 79
---	------------

## INDEX

<i>Federal Bureau of Investigation (FBI)</i>	. 12, 14, 28, 32, 44, 54, 62, 74, 75, 78, 81-85, 87, 91, 93, 96, 113
<i>Special Intelligence Service (SIS)</i>	..... 82
<i>Federal Communications Commission (FCC)</i>	..... 78
Forrestal, James V.	.. 31, 37, 40, 41, 51, 53, 72, 76, 79, 93, 94, 115
Fortier, Louis	..... 61, 62, 68
Franklin, Benjamin	..... 21
Fulton (discours)	..... 71

### g

G-2	..... 14, 32, 34, 61, 68
Galloway, Donald	..... 87
Gestapo (crainte)	..... 27, 29, 32, 38, 44, 75
Groves, Leslie	..... 79, 81
Guerre de Sécession	..... 12

### h

Helms, Richard M.	..... 85
Hillenkoetter, Roscoe	..... 96, 99, 120
Hoover, J. Edgar	..... 22, 28, 32, 44, 74, 75, 81-85, 117
Houston, Lawrence	..... 92, 93, 120
Huddle, J. Klahr	..... 88

### i

Inglis, Thomas	..... 36, 53, 58, 72, 88
<i>Intelligence Advisory Board (IAB)</i>	..... 42, 108, 110
<i>Interdepartmental Coordination and Planning Staff (ICPS)</i>	.... 89
<i>Interim Research and Intelligence Service (IRIS)</i>	..... 57, 105

### j

Jeffreys-Jones, Rhodri	... 12, 15, 27, 28, 40, 43, 53, 63, 91, 93, 99, 122
------------------------	--



INDEX

*Joint Chiefs of Staff (JCS)* . 16, 24, 25, 27, 29-33, 36, 37, 39, 40, 51,  
87, 103, 105, 106, 119, 124  
JCS 1181 ..... 27  
*Joint Intelligence Committee (JIC)* ..... 25, 27, 30

**k**

Knox, Frank ..... 22, 23

**l**

Langer, William ..... 75, 76, 115  
Lay, James ..... 92, 93  
Leahy, William D. 27, 31, 39, 42, 43, 51, 68, 76, 79, 80, 82, 83, 85,  
93, 120  
Lovett, Robert ..... 31, 36

**m**

MacArthur, Douglas ..... 22  
McCormack, Alfred ..... 34-37, 39, 40, 50, 53, 57-59, 75, 88  
McCormick, Robert ..... 27  
McDonald, George C. .... 53  
Magruder, John ..... 52, 59-62  
Marshall, George C. .... 25, 35, 53, 60, 81, 93  
MI-6 ..... 22  
Miles, Sherman ..... 25  
*Military Intelligence Division (MID)* ..... 12, 91  
Monroe, James ..... 32  
Montague, Ludwell L. .... 73, 88, 120, 121

**n**

*National Intelligence Authority (NIA)* 14, 30, 36, 40, 42-45, 49-55,  
57, 59, 61, 62, 64-67, 73, 75-81, 83-85, 87, 89-91, 93, 96-99,  
107-110, 114

## INDEX

<i>National Security Act of 1947</i>	10, 16, 94, 95, 97, 99, 100, 111, 119, 125
<i>National Security Council (NSC)</i>	10, 16, 17, 31, 63, 95, 98, 99, 111-113, 119, 124
<i>New York Daily News</i>	28

### **o**

<i>Office of Collection</i>	90
<i>Office of Dissemination</i>	90
<i>Office of Naval Intelligence (ONI)</i>	12
<i>Office of Reports and Estimates (ORE)</i>	88
<i>Office of Research and Intelligence (ORI)</i>	57
<i>Office of Special Operations (OSO)</i>	87
<i>Office of Strategic Services (OSS)</i>	14, 15, 24, 29, 100, 103, 105, 118

### **p**

Patterson, Robert P.	31, 37, 51, 72, 76, 79, 93
Pearl Harbor	9, 14, 23, 52, 79, 101, 118, 122
Pforzheimer, Walter	72, 120
Première Guerre mondiale	9, 13
Projet Manhattan	79, 81

### **q**

Quinn, William	62
----------------	----

### **r**

R & A ( <i>Research and Analysis</i> )	57, 58, 63
Rapport Eberstadt	31, 98
Roosevelt, Franklin Delano	10, 14, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 32, 38, 117, 122
Roosevelt, Théodore	32
Royall, Kenneth	40, 41

INDEX

Rudgers, David F. 11, 13, 15, 21, 24, 27-29, 32, 34, 35, 37, 38, 40,  
42, 43, 49, 57, 58, 60, 78, 84, 86, 92, 94, 95, 100, 123, 124

**s**

Schlesinger, Arthur M. .... 100  
Smith, Harold ..... 25, 28, 29, 33, 38, 41, 101, 121  
Smith, Walter Bedell ..... 25, 100, 118, 120, 121  
Souers, Sidney W. 17, 30, 36, 39, 40, 42, 43, 45, 49-54, 56, 57, 59,  
61-68, 72, 75, 77, 82, 87, 90, 96, 97, 120, 121  
Stimson, Henry ..... 13, 31  
Stone, Donald ..... 22  
*Strategic Services Unit (SSU)* ..... 52, 57, 59-62, 68, 87

**t**

Thebaud, Hewlett ..... 30  
Trohan, Walter ..... 27  
Troy, Thomas F. . . 13, 15, 22, 24, 25, 28, 30, 34, 37, 40, 43, 45, 49,  
51, 55, 60, 63, 64, 72, 73, 88-91, 93, 94, 104, 114, 121, 122,  
124  
Truman, Harry S. 9, 10, 14, 17, 28-30, 32-34, 36, 38-45, 49, 52, 59,  
63, 64, 67, 68, 71, 72, 75, 80-82, 85, 86, 88, 92-94, 96, 97,  
99, 100, 106, 108, 115, 116, 121-123

**u**

U-1 ..... 13

**v**

Vandenberg, Arthur H. .... 72, 86  
Vandenberg, Hoyt S. . . 17, 53, 58, 68, 71-75, 77-79, 81, 82, 84-87,  
89-93, 96, 97, 99, 118, 120, 121

**w**

Warner, Michael ..... 11, 17, 52, 54, 65, 71, 88, 93, 95, 114

INDEX

*Washington Times-Herald* ..... 28  
Washington, George ..... 9, 11, 101  
Wilson, Woodrow ..... 12  
Wright, Edwin K. .... 73, 87, 88

**z**

Zegart, Amy B. .... 15, 16, 53, 67, 97, 98, 124, 125



Cet ouvrage a été réalisé par le service des

PUBLICATIONS DE MONTPELLIER III

*université Paul-Valéry*

publications@univ-montp3.fr

<http://publications.univ-montp3.fr>

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2006

