

2m11.2726.4

Université de Montréal

L'avenir du renseignement américain
après la Guerre froide

par

François Poulet

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise ès sciences (M.Sc.)
en science politique

avril, 1999

© François Poulet, 1999



JA
39
U54
1999
V.012



Page d'identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

L'avenir du renseignement américain après la Guerre froide

présenté par

François Poulet

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur: Michel Duquette

Directeur de recherche: Michel Fortmann

Membre du jury: Gérard Boismenu

Mémoire accepté le :18/10/99.....

SOMMAIRE

La fin de la Guerre froide a amené son lot de changements dans les relations internationales. Parmi les facettes de l'État américain qui sont affectées par l'effondrement de l'Union soviétique, on compte l'appareil de renseignement américain. Le présent mémoire cherche à savoir quels sont les impacts de la disparition de l'empire soviétique sur le renseignement américain et quels sont les pronostics quant à son avenir. Après tout, les services de renseignement américains, même s'ils composent la face occulte du système de sécurité nationale des États-Unis, jouent un rôle important autant dans les affaires américaines que mondiales. Pour atteindre cet objectif, le mémoire se penche sur un débat public concernant l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide, débat auquel ont participé plusieurs segments de la société américaine. Un débat public sur l'avenir du renseignement américain constitue une occasion exceptionnelle, même pour des sociétés démocratiques, d'examiner et d'influencer ces organisations secrètes et névralgiques.

Pour analyser ce débat correctement, on élabore d'abord un bilan du renseignement américain durant la Guerre froide. Ce bilan, en plus de servir de base de référence, présente les enjeux qui apparaîtront dans le débat des années 1990. Ensuite, on trace les grandes lignes de ce débat qui départage deux visions de l'avenir du renseignement américain. Ces deux visions en viennent à des conclusions opposées par rapport à leur conception du renseignement américain dans un contexte d'après-Guerre froide. Cette divergence de vue se base sur une définition différente de ce qu'est la raison d'être du renseignement américain. La vision dite «réformiste» a toujours associé le renseignement américain de la Guerre froide avec la menace soviétique. Puisque cette menace n'est plus, on ne voit d'autre solution que de réformer en profondeur l'appareil de renseignement américain. Pour la vision dite «pragmatique», le renseignement n'est utile que s'il contribue à assurer la sécurité nationale. La fin de la Guerre froide ne touchant pas directement cette raison d'être, on ne prévoit que des ajustements mineurs et pondérés du renseignement américain.

Somme toute, c'est la vision pragmatique qui offre l'argumentation la plus convaincante. Il en résulte que le renseignement américain est plus disposé à suivre les conseils de cette

vision. Cependant, certains facteurs, comme l'inertie inhérente des bureaucraties et l'absence d'une volonté politique prônant la réforme, démontraient déjà, chez les responsables du renseignement, une préférence pour des solutions accessoires.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Liste des figures</i>	viii
<i>Liste des sigles et abréviations</i>	ix
<u>Introduction</u>	1
Le renseignement en pratique	2
<i>La collecte de renseignements</i>	3
<i>L'analyse de renseignements</i>	4
<i>Les actions clandestines</i>	5
<i>Le contre-espionnage</i>	5
La problématique centrale du mémoire	7
<u>Chapitre 1: Le renseignement américain durant la Guerre froide</u>	10
1.1 Le fondement de la Communauté de renseignement	10
1.2 Le DCI et la Communauté de renseignement	12
1.2.1 <i>Le fonctionnement de la Communauté et le rôle du DCI</i>	12
1.2.2 <i>La Central Intelligence Agency (CIA)</i>	16
1.2.3 <i>La National Security Agency (NSA)</i>	21
1.2.4 <i>La Defense Intelligence Agency (DIA)</i>	23
1.2.5 <i>Le National Reconnaissance Office (NRO)</i>	25
1.2.6 <i>Les services de renseignement des forces armées américaines</i>	27
1.2.7 <i>Le Bureau of Intelligence and Research (INR)</i>	28
1.2.8 <i>Le Federal Bureau of Investigation (FBI)</i>	29
1.2.9 <i>Le renseignement des départements de l'Énergie et du Trésor</i>	30
1.3 Les activités du renseignement américain pendant la Guerre froide	30
1.3.1 <i>La collecte de renseignements</i>	30
1.3.2 <i>L'analyse de renseignements</i>	35

1.3.3	<i>Les actions clandestines</i>	37
1.3.4	<i>Le contre-espionnage</i>	39
1.4	Conclusion	41
<u>Chapitre 2: Le débat sur l'avenir du renseignement américain</u>		43
2.1	Les fondements et les arrière-plans du débat	43
2.2	Les intervenants du débat	46
2.3	Le débat	48
2.3.1	<i>Les solutions radicales</i>	48
2.3.2	<i>L'espionnage économique comme nouvelle raison d'être</i>	50
2.3.3	<i>La multitude des menaces comme nouvel axiome du renseignement</i>	56
2.3.4	<i>Les enjeux prédominants selon la vision pragmatique</i>	60
2.4	Les propositions pratiques issues du débat	66
2.4.1	<i>La Communauté de renseignement et le DCI</i>	68
2.4.2	<i>Les changements proposés dans les procédés et les attitudes</i>	73
2.3	Conclusion	76
<u>Chapitre 3: Les réactions du gouvernement américain concernant le débat sur le renseignement</u>		77
3.1	La contribution du gouvernement américain au débat	78
3.2	Les changements concrets depuis la fin de la Guerre froide	80
3.2.1	<i>Les changements structurels</i>	81
3.2.2	<i>Les changements dans les attitudes et les procédés</i>	86
3.3	L'influence du débat sur le renseignement américain	89
3.4	Conclusion	94
<u>Conclusion</u>		96

<u>Bibliographie</u>	100
<i>Appendices</i>	
<i>Appendice A: Director of Central Intelligence</i>	I
<i>Appendice B: La Communauté américaine de renseignement en 1997</i>	II
<i>Appendice C: La Central Intelligence Agency en 1997</i>	III
<i>Appendice D: Stations américaines d'écoute électronique (NSA)</i>	IV
<i>Appendice E: Agences de renseignement des forces armées américaines</i>	V
<i>Remerciements</i>	VII

LISTE DES FIGURES

1.1	La Communauté de renseignement au début des années 1990	13
1.2	La Central Intelligence Agency	17
1.3	Le Directorate of Operations au début des années 1990	18
1.4	Le Directorate of Intelligence au début des années 1990	20
1.5	La National Security Agency	22
1.6	La Defense Intelligence Agency au début des années 1990	24
1.7	Le National Reconnaissance Office	26
1.8	Le Bureau of Intelligence and Research en 1992	28
3.1	La National Imagery and Mapping Agency	82
3.2	La Defense Intelligence Agency en 1997	83

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABM	<i>Anti-Ballistic Missile, missile antibalistique</i>
AFISA	<i>Air Force Intelligence Support Agency</i>
AFMIC	<i>Armed Forces Medical Intelligence Center, DIA</i>
AIA	<i>Air Intelligence Agency</i>
AMSIC	<i>Army Missile and Space Intelligence Center, DIA</i>
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
CCD	<i>Charged couple devices</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIC	<i>Counterintelligence Center, CIA</i>
CIG	<i>Central Intelligence Group</i>
CIO	<i>Central Imagery Office</i>
COMINT	<i>Communications Intelligence, collecte de renseignements en communications</i>
COMSEC	<i>Communications Security, sécurité des communications</i>
COS	<i>Chief of Station, chef de station de la CIA</i>
CTC	<i>Counterterrorism Center, CIA</i>
DARO	<i>Defense Airborne Reconnaissance Office</i>
DCI	<i>Director of Central Intelligence</i>
DDCI	<i>Deputy Director of Central Intelligence</i>
DDI	<i>Deputy Director of Intelligence</i>
DDO	<i>Deputy Director of Operations</i>
DDS&T	<i>Deputy Director of Science and Technology</i>
DI	<i>Directorate of Intelligence, CIA</i>
DIA	<i>Defense Intelligence Agency</i>

DIRNSA	<i>Director, National Security Agency</i>
DMA	<i>Defense Mapping Agency</i>
DNI	<i>Director of National Intelligence</i> (proposition)
DO	<i>Directorate of Operations, CIA</i>
DOD	<i>Department of Defense</i>
DS&T	<i>Directorate of Science and Technology, CIA</i>
DST	Direction de la surveillance du territoire, France
ELINT	<i>Electronic Intelligence</i> , collecte de renseignements électroniques
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FBIS	<i>Foreign Broadcast Information Service</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , connue maintenant sous le nom d'Organisation mondiale du Commerce (OMC).
GRU	<i>Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravleniye</i> , renseignement militaire soviétique/russe
HUMINT	<i>Human Intelligence</i> , collecte de renseignements humains
IC/EXCOM	<i>Intelligence Community, Executive Committee</i>
IMINT	<i>Imagery Intelligence</i> , collecte de renseignements photographiques
INFOSEC	<i>Information Security</i> , sécurité de l'information (informatique et communications)
INR	<i>Bureau of Intelligence and Research</i>
INSCOM	<i>Army Intelligence and Security Command</i>
JCS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>

JMIP	<i>Joint Military Intelligence Program</i>
KGB	<i>Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti</i> , Comité soviétique pour la sécurité d'État
MASINT	<i>Measurement and Signature Intelligence</i> , collecte de renseignements en mesures et signatures
MCIC	<i>Marine Corps Intelligence Center</i>
MI-5	<i>Security Service</i> , contre-espionnage britannique
NACIC	<i>National Counterintelligence Center</i>
NEC	<i>National Economic Council</i>
NFIB	<i>National Foreign Intelligence Board</i>
NFIC	<i>National Foreign Intelligence Council</i>
NFIP	<i>National Foreign Intelligence Program</i>
NIA	<i>National Intelligence Authority</i>
NIC	<i>National Intelligence Council</i>
NID	<i>National Intelligence Daily</i>
NIE	<i>National Intelligence Estimate</i>
NIMA	<i>National Imagery and Mapping Agency</i>
NIO	<i>National Intelligence Officer</i>
NMICC	<i>National Military Intelligence Collection Center</i> , DIA
NMIPC	<i>National Military Intelligence Production Center</i> , DIA
NPIC	<i>National Photographic Interpretation Center</i> , CIA puis NIMA
NRO	<i>National Reconnaissance Office</i>
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSC	<i>National Security Council</i>

ONI	<i>Office of Naval Intelligence</i>
OSS	<i>Office of Strategic Services</i>
PDB	<i>President's Daily Brief</i>
PDD	<i>Presidential Decision-Directive</i>
SHABAK	<i>Sherut Ha'Bitachon Ha'Klali</i> , contre-espionnage israélien, anciennement connu sous le nom de Shin Bet
SIGINT	<i>Signals Intelligence</i> , collecte de renseignements en signaux
SIS	<i>Secret Intelligence Service</i> , renseignements extérieurs du Royaume-Uni, mieux connu sous son ancien nom de MI-6
SNIE	<i>Special National Intelligence Estimate</i>
START	<i>Strategic Arms Reduction Talks</i>
TECHINT	<i>Technical Intelligence</i> , collecte de renseignements techniques
TIARA	<i>Tactical Intelligence and Related Activities</i>

INTRODUCTION

Depuis que l'État existe comme forme d'organisation sociale, plusieurs institutions furent créées dans le but de veiller à sa sauvegarde. Certaines, comme l'armée et la police, sont familières, tandis que d'autres restent méconnues. Dans cette dernière catégorie, on inclut généralement les différents services de renseignement ou de sécurité. On sait que le rôle de ces services est de préserver la sécurité de l'État contre des menaces extérieures. Il devient impératif pour l'État d'assurer sa propre sécurité en prévenant et en parant les coups de ses adversaires potentiels. D'où l'utilité du renseignement qui permet d'identifier les menaces extérieures et qui acquiert suffisamment d'informations pour pouvoir les contrecarrer. À cette fin, le renseignement doit faire partie des affaires courantes de l'État, afin que les autorités responsables soient constamment informées de la situation. Ainsi, que ce soit en acquérant des renseignements par différentes méthodes ou en protégeant des secrets d'État, les services de renseignement prennent une part active à la sécurité et aux activités de l'État. L'information recueillie peut être ensuite diffusée, selon les cas, aux autorités nationales, aux forces armées, aux diplomates, aux forces policières, à certains ministères, aux médias ou à toute organisation gouvernementale ou non gouvernementale. En cette ère de mondialisation, où l'information voyage à grande vitesse et est abondante, un État ne saurait se priver d'un outil aussi indispensable que le renseignement. Seul un appareil solide de renseignement est en mesure de digérer cette masse d'informations et d'en tirer des renseignements utiles.

Deux concepts centraux ressortent ici: l'État et le renseignement. Nous nous en tiendrons à une définition relativement simple de l'État, à savoir une entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé. De son côté, la définition de «renseignement» est compliquée par l'étroite association de ce terme avec le contexte particulier de l'État étudié. Ainsi, une définition de base du renseignement comme «l'information pertinente à l'énonciation et à la mise en pratique de politiques afin de promouvoir et de protéger les intérêts de sécurité nationale¹» se voit interprétée selon l'époque et l'État en question. Pendant la première moitié du XX^e siècle, ce fut le contexte britannique qui servit de

¹ Abram N. SHULSKY, révisé par Gary SCHMITT, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington, Brassey's, 2^e édition, 1993, p. 1, traduction libre.

référence, car l'Empire britannique était au centre de conflits armés et disposait de l'un des meilleurs appareils de renseignement. Avec la Guerre froide et ses tensions constantes entre les deux superpuissances nucléaires qu'étaient les États-Unis et l'Union soviétique, cette référence fut déplacée vers ces derniers. Enfin, l'effondrement de l'empire soviétique et la fin de la Guerre froide ont fait en sorte que le renseignement américain est devenu la seule référence en la matière, puisque seuls les États-Unis peuvent prétendre au titre de superpuissance et fournir un modèle complet du renseignement contemporain.

Ainsi, le renseignement et son milieu seront analysés dans ce mémoire selon une vision américaine. Cette omniprésence du contexte américain est atténuée par le fait que le milieu du renseignement conserve toujours certaines marques d'influences passées. Cette prépondérance de la vision américaine, accompagnée d'une histoire propre à ce milieu, s'agence avec le secret implicitement lié au renseignement et forme un lexique et un environnement bien particuliers. Les termes et les expressions qui y sont rattachés exigent des éclaircissements.

L'auteur américain Jeffrey Richelson nous fournit une définition du renseignement qui peut être qualifiée d'américaine: «Le produit résultant de la collecte, du traitement, de l'intégration, de l'analyse, de l'évaluation et de l'interprétation d'informations disponibles concernant des domaines (économique, politique, militaire, etc.) et des pays étrangers².» La caractéristique américaine de cette définition provient de l'accentuation du processus du renseignement. Elle met l'accent sur le respect des règles, qui peut être considéré comme une condition à l'établissement d'un système démocratique. Cette définition indique de plus les principales activités liées au renseignement, bien qu'elle ne mentionne pas directement la finalité ultime du renseignement, comme pourrait le faire une définition plus simple.

Le renseignement en pratique

Les activités du renseignement peuvent être classées en quatre catégories: la collecte de renseignements, l'analyse de renseignements, les actions clandestines et le contre-espionnage.

² Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 3^e édition, 1995, p. 2, traduction libre.

Bien que ces activités fassent partie des mœurs de tous les services de renseignement de la planète, il arrive que différentes appellations décrivent une même activité. Un même phénomène peut être vu sous plusieurs angles. Selon que l'on espionne ou que l'on est espionné, le phénomène prend une tout autre signification. Le vocabulaire utilisé permet d'accentuer certaines caractéristiques et d'en clarifier le contexte. Ainsi, ces catégories permettent de créer un certain ordre en suggérant des caractéristiques similaires pour différentes activités.

La collecte de renseignements

La première catégorie d'activités est la collecte de renseignements. En général, on compte trois types de collecte. Premièrement, la collecte d'informations publiques, c'est-à-dire l'information facilement accessible, consiste à éplucher les journaux, les documents gouvernementaux disponibles au public, les émissions de radio ou de télévision ou même Internet. L'accessibilité de ce genre d'information implique aussi un inconvénient de taille: les quantités astronomiques d'informations. En plus de requérir l'implantation d'une infrastructure capable de digérer cette masse de données, le risque de négliger une information anodine mais capitale demeure toujours présent.

Le second type de collecte de renseignements reste le plus connu de tous: l'espionnage. Considéré comme un des plus vieux métiers du monde, l'espionnage est un des outils privilégiés des services de renseignement. Puisque aujourd'hui le terme «espionnage» est utilisé pour désigner d'autres activités que celles de l'espion, la formule HUMINT (*Human Intelligence*) a été élaborée aux États-Unis. Cette dénomination se veut plus large que l'activité légendaire de l'agent et de son officier traitant (*case officer*), quoique cette dernière demeure la plus répandue parmi les activités HUMINT.

Toute la panoplie de moyens techniques forme le troisième type de collecte: la collecte assistée par des moyens techniques (TECHINT). On dénombre généralement deux principaux groupes de renseignements techniques. Les renseignements photographiques sont regroupés sous l'appellation IMINT (*Imagery Intelligence*). De la même façon que HUMINT se réfère plus à l'espionnage classique qu'à toute autre activité humaine, IMINT fait surtout référence à la

reconnaissance photographique effectuée par des avions spécialisés ou par des satellites-espions. Le deuxième groupe, soit l'interception de signaux, est appelé SIGINT (*Signal Intelligence*). L'ambiguïté d'un terme aussi vaste que «signaux» est corrigée par l'utilisation d'une multitude de sous-groupes qui se distinguent selon le type de signaux interceptés. De ces sous-groupes, les deux plus importants restent ELINT (*Electronic Intelligence*) et COMINT (*Communications Intelligence*). En général, ELINT comprend l'interception d'émissions radars ou de télémétrie de missiles. Dans le cas de COMINT, les signaux interceptés sont des communications (à l'exception des émissions radiophoniques et télévisuelles destinées au public). Ces signaux peuvent provenir de câbles ou d'ondes et être encodés ou non.

L'analyse de renseignements

Toute cette information brute provenant de ces trois types de collecte doit passer par un processus de sélection, afin d'en extraire les renseignements utiles. Ce processus complété, il faut interpréter toutes les informations liées à un phénomène pour parvenir à dresser un tableau d'ensemble. Ainsi, l'analyse de renseignements constitue la seconde catégorie d'activités reliées au renseignement. Il s'agit de mieux comprendre le phénomène étudié et, si cela s'avère possible, d'en tirer certaines prédictions.

L'analyse de renseignements doit composer avec quatre types d'information. Celles-ci sont le fait connu, le secret, la désinformation et l'inconnu³. Le fait connu qui, bien qu'anodin et banal, doit faire partie de l'appréciation générale du phénomène étudié afin de situer ce dernier dans son contexte. Ces informations irréfutables constituent la base de toute analyse et mettent en doute toute donnée allant à l'encontre de ces faits. À l'opposé, le secret constitue l'information cachée et donc plus difficile à vérifier. La désinformation, quant à elle, reste l'information ni tout à fait vraie ni tout à fait fausse qui est dirigée subtilement vers un adversaire dans le but manifeste de lui cacher d'autres informations ou de l'orienter vers des conclusions ou des actions malavisées. Pour ce qui est de l'inconnu, nul n'a besoin d'en expliquer les caractéristiques.

³ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton, Princeton University Press, 2^e édition, 1991, p. 86-106.

Les actions clandestines

Bien qu'elle fasse souvent les manchettes, la troisième catégorie d'activités de renseignement, que sont les actions clandestines (*covert actions*), se situe plutôt en marge des autres activités plus classiques. En effet, le but visé n'est pas de fournir les renseignements nécessaires à des décisions éclairées. Les actions clandestines constituent plutôt le fruit de ces décisions. Ces activités ne touchent pas à l'acquisition ou à la protection de renseignements; elles visent plutôt à influencer le comportement de pays étrangers ou à contrecarrer certaines menaces externes spécifiques comme le terrorisme. Ainsi, ces activités clandestines regroupent différents genres d'actions, de la plus bénigne (propagande) à la plus agressive (coup d'État, actions paramilitaires, etc.). Généralement, on considère ces opérations clandestines comme la solution mitoyenne entre la diplomatie et l'emploi manifeste de la force militaire.

Le lien entre ces opérations et les services de renseignement provient de la capacité de ces services à agir dans le secret. En effet, l'efficacité de ces opérations clandestines dépend en grande partie de leur discrétion. Les nécessaires conditions de sécurité entourant les opérations d'espionnage peuvent être facilement appliquées aux actions clandestines. De plus, les actions clandestines font sensiblement appel aux mêmes méthodes que celles employées dans l'espionnage classique. Ainsi, un bon officier traitant possède les qualifications requises pour mener à bien des opérations clandestines⁴.

Le contre-espionnage

La dernière catégorie d'activités comporte aussi ses caractéristiques bien particulières. En fait, on pourrait décrire cette dernière comme l'antithèse du renseignement. Contrairement au renseignement proprement dit, qui tente d'acquérir de l'information par différentes méthodes, le contre-espionnage, quant à lui, cherche à garder le secret de certaines informations ou données qui pourraient causer un tort appréciable à la sécurité nationale dans le cas où elles tomberaient entre les mains de services de renseignement étrangers ou de groupes hostiles (terroristes, etc.). Le contre-espionnage amène une autre dimension au monde du renseignement. D'un côté, il y a

⁴ A. SHULSKY, *op. cit.*, p. 22.

l'offensive où les joueurs tentent de découvrir les secrets des autres; de l'autre, il y a la défensive où ces mêmes joueurs s'efforcent d'empêcher les autres de connaître leurs secrets. Si le contre-espionnage constitue cette facette défensive et le renseignement la facette offensive, cela n'empêche pas que des opérations de contre-espionnage peuvent être résolument offensives. Ainsi, infiltrer un service étranger de renseignement ou de contre-espionnage peut apporter d'énormes dividendes dans des efforts de contre-espionnage. De même, le service de renseignement qui veut infiltrer un gouvernement étranger doit se méfier d'une possible désinformation. C'est pourquoi les considérations de renseignement et de contre-espionnage sont intimement liées, au point de devenir indissociables. Le résultat peut mener à une certaine confusion quant à savoir si on a affaire à du renseignement ou à du contre-espionnage. Cette confusion se reflète aussi en pratique lorsque les services ou agences chargés respectivement du renseignement et du contre-espionnage entrent en conflit de juridiction, comme ce fut souvent le cas aux États-Unis.

Les quatre catégories d'activités que nous venons d'énumérer suggèrent un processus où l'information brute passe par une série d'étapes avant d'aboutir aux autorités nationales. Ce cycle du renseignement (*Intelligence cycle*) est inspiré par un désir d'efficacité et de contrôle, il peut aussi être flexible et sauter certaines étapes à l'occasion. Cette flexibilité est visible surtout lors de crises où l'appareil de renseignement doit constamment alimenter en informations les autorités nationales. Selon un document émanant de la Central Intelligence Agency (CIA), le service de renseignement qui sera au centre de notre problématique, le cycle du renseignement comprend cinq étapes: 1) la direction et la planification, 2) la collecte, 3) le traitement, 4) l'analyse et la production, 5) la diffusion⁵. La direction et la planification forment l'étape préparatoire où les autorités nationales établissent leurs priorités en matière de renseignement. La collecte et l'analyse-production renvoient essentiellement aux deux catégories d'activités correspondantes. Le traitement constitue l'étape intermédiaire où les données brutes, issues d'appareils de surveillance ou d'interception, passent par une première interprétation. Enfin, la diffusion implique que les renseignements colligés soient transmis aux organisations publiques ou privées

⁵ *Fact Book on Intelligence*, Office of Public Affairs, Central Intelligence Agency, 1983, p. 16, cité dans Loch K. JOHNSON, *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*, New York, Oxford University Press, 1989, p. 77.

concernées. La boucle est bouclée par le contrôle du processus exercé par les autorités nationales à chaque extrémité du cycle.

La problématique centrale du mémoire

Tout ce vocabulaire spécialisé ainsi que le processus général du renseignement ont pris leurs assises pendant la Guerre froide. C'est pendant cette période de paix relative et de tension soutenue que le milieu du renseignement a connu son apogée par des avancées technologiques et l'octroi inégalé de ressources en temps de paix. L'émergence de deux superpuissances, jumelée à la menace constante que faisait peser la bombe atomique, ont fait en sorte que la contribution des services de renseignements en temps de paix fut aussi, sinon plus, importante qu'en temps de guerre.

L'effondrement de l'empire soviétique a remis en cause, entre autres, cet investissement dans l'appareil de renseignement américain. En effet, la question de l'avenir de la CIA et de la Communauté de renseignement dans ce nouveau climat international se pose. Au cours de ces années de Guerre froide, le renseignement américain a su élaborer des rôles et a développé ses moyens. De plus, il a pris une part active dans la formulation de la politique étrangère américaine. Cette participation, ces priorités et ces moyens de la Guerre froide restent-ils appropriés dans un nouveau contexte international aux caractéristiques incertaines? Cette question ainsi que d'autres sous-jacentes ont fait l'objet d'un débat au sein de certains segments de la société américaine. L'objectif de ce mémoire sera de tracer les grandes lignes de ce débat sur l'avenir de la CIA et de la Communauté américaine de renseignement après la Guerre froide.

Ce débat, qui oppose deux points de vue, fait ressortir deux principaux éléments touchant à l'avenir du renseignement américain. Le premier élément concerne la raison d'être du renseignement américain en cette nouvelle ère. Certains jugent que la disparition de la menace soviétique justifie une réforme en profondeur de la Communauté de renseignement; c'est la «vision réformiste». D'autres estiment plutôt que la fin de la Guerre froide ne remet pas en question le renseignement américain dont le rôle est de protéger la sécurité nationale. Seul un changement de priorités est nécessaire. Cette perspective sera dite «vision pragmatique». Cette

divergence de points de vue a des effets sur le second élément du débat, c'est-à-dire les recommandations concrètes quant à l'adaptation et l'amélioration du système américain de renseignement. Les tenants de la vision réformiste vont proposer des remaniements majeurs. De l'autre côté, la vision pragmatique, ne jugeant pas nécessaire de remodeler les services secrets, n'entrevoit pas de réorganisation majeure.

Indirectement, l'examen du renseignement américain aux lendemains de la Guerre froide permettra de vérifier comment un État comme les États-Unis adapte son appareil de sécurité et de renseignement lorsque le contexte qui l'a vu naître change. Le cas américain nous démontre comment une société démocratique parvient à concilier les principes démocratiques avec le besoin de services de renseignement dont le secret va à l'encontre de ces mêmes principes. Ainsi, malgré le fait que l'appareil américain de renseignement soit le plus puissant du monde, le système politique américain parvient à minimiser les impacts négatifs de cet appareil sur les principes démocratiques. Un de ces accommodements fut justement le débat sur l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide. Même s'il n'y a pas eu de grandes révélations sur le fonctionnement du renseignement américain, il reste que ce débat, portant sur des institutions aussi névralgiques et secrètes, est une exception parmi les sociétés occidentales dites «démocratiques». La société américaine reste la seule où le renseignement est régi selon la règle démocratique d'imputabilité et fait l'objet d'un débat public. Il est paradoxal que le plus puissant appareil de renseignement du monde voie ses faits et gestes scrutés comme aucun autre, alors que le milieu du renseignement est reconnu pour l'impunité qui y règne.

Afin d'examiner ce débat de manière exhaustive, ce mémoire se divise en trois étapes. D'abord, il sera utile de faire un bilan du renseignement américain durant la Guerre froide. Cela nous permettra de mieux cerner l'héritage laissé par la Guerre froide quant aux institutions, rôles prioritaires, motivations, mœurs et moyens du renseignement américain. Ce premier chapitre permettra aussi de déceler certains éléments susceptibles d'être remis en cause par le débat sur l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide. De plus, l'élaboration d'un bilan du renseignement américain d'après-guerre situe dans leur contexte les deux visions qui vont s'affronter dans le débat contemporain sur l'avenir du renseignement américain.

Le deuxième chapitre est consacré au débat lui-même. Il y est question des deux écoles de pensée qui ont émergé de cette remise en question de l'appareil américain de renseignement, des intervenants, du débat lui-même et, finalement, des principales recommandations qui ont émergé. Ce chapitre dressera un portrait des principaux thèmes qui retiennent l'attention au cours de ce débat.

Le dernier chapitre décrit les premières décisions des autorités américaines concernant la CIA et la Communauté américaine de renseignement et les premiers changements notables. Ces premières décisions nous montrent quelle priorité les autorités en place accordent à la question du renseignement. De plus, il y est question de différents facteurs qui touchent le débat, notamment des facteurs politiques qui ont influencé le débat de l'extérieur et qui jouent un rôle prépondérant quant à l'avenir de la Communauté américaine de renseignement. Ainsi, ce chapitre tente de mettre en parallèle le débat et l'évolution de la Communauté de renseignement durant les années 1990. Cela nous permettra de constater si le débat a influencé concrètement le renseignement américain.

CHAPITRE 1

LE RENSEIGNEMENT AMÉRICAIN DURANT LA GUERRE FROIDE

Ce chapitre sur l'appareil américain de renseignement hérité de la Guerre froide se divise en trois parties. D'abord, il s'agit de savoir ce qui a poussé les autorités américaines à se doter d'une institution comme la CIA, après la Seconde Guerre mondiale. Ce rappel historique est utile, dans la mesure où les fondements de la Communauté de renseignement refont surface dans le débat des années 1990 sur l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide. Par la suite, il sera question du poste de Director of Central Intelligence (DCI) et de la Communauté américaine de renseignement. Cette partie du chapitre explique le fonctionnement de la Communauté, les agences qui la composent, de même que leurs rôles et leurs moyens. Cette description plus technique sert à offrir une base de référence puisque, au chapitre suivant, le débat contemporain sur l'avenir du renseignement américain remet en question certains des éléments de cette Communauté. Enfin, la dernière partie se penche sur les quatre catégories d'activités liées au renseignement, soit la collecte, l'analyse, les actions clandestines et le contre-espionnage. Nous constaterons ici l'omniprésence de l'Union soviétique en tant que menace à la sécurité nationale.

1.1 Le fondement de la Communauté de renseignement

Après la Seconde Guerre mondiale, le président Truman juge que l'organisation de renseignement créée pendant la guerre, l'Office of Strategic Services (OSS), ne convient plus. Pourtant, le statut de superpuissance qui incombe aux États-Unis et l'apparition de la menace soviétique forcent la mise en place d'agences de renseignement plus puissantes. Ainsi, le premier jalon dans l'établissement de la Communauté de renseignement est l'institution du poste de Director of Central Intelligence (DCI) le 22 janvier 1946 par ordre (*executive order*) du président¹. Les organisations au service de ce nouveau directeur sont la National Intelligence Authority (NIA) chargée de la planification, et le Central Intelligence Group (CIG) responsable du mécanisme de

¹ Rhodri JEFFREYS-JONES, «Why Was the CIA Established in 1947?», dans Rhodri JEFFREYS-JONES et Christopher ANDREW (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Portland OR, Frank Cass & Co., 1997, p. 21.

collecte de renseignements². Dépourvu d'un appareil bureaucratique suffisamment étoffé, le CIG ne constitue qu'une ébauche de l'agence qui va le remplacer, la CIA. La création de la CIA fait partie d'une refonte majeure de la bureaucratie chargée de la sécurité nationale. En effet, le *National Security Act* du 26 juillet 1947 visait principalement l'établissement du Department of Defense (DOD), du poste de secrétaire à la Défense, du Joint Chiefs of Staff (JCS) et du National Security Council (NSC)³.

À l'époque, la création d'une organisation chargée de l'espionnage apeure un public américain inquiet par la perspective d'une *Gestapo* américaine⁴. Mais le président et ses conseillers comprennent qu'un nouvel appareil de renseignement doit servir à contrer la menace soviétique grandissante au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale⁵. À l'inverse, les membres du Congrès, responsables ultimes de la législation instituant la Communauté de renseignement, ne voient pas encore cette menace soviétique. Pour eux, c'est plutôt la hantise d'une répétition de l'attaque du 7 décembre 1941 sur Pearl Harbor qui pousse les législateurs à considérer une refonte du renseignement. En fait, le rappel de l'attaque-surprise de Pearl Harbor fait l'affaire du président Truman⁶. À l'époque, plusieurs croyaient que l'attaque-surprise de Pearl Harbor aurait pu être évitée si la CIA avait été en place⁷. Comme le souligne Rhodri Jeffreys-Jones, professeur d'histoire à l'Université d'Édimbourg, cette utilisation par le président et le Congrès de deux raisons différentes soulèvera un paradoxe pour les années à venir:

Curieusement, l'Exécutif, plus tard accusé d'expansionnisme du renseignement, avait originellement une définition étroite du rôle de la CIA, tandis que le Congrès, qui dans les années suivantes demandait à quelques reprises un rôle plus restreint pour la CIA, démontra une appréciation plus large du besoin d'un renseignement plus complet⁸.

En fait, ces deux raisons se complètent plus qu'elles ne se contredisent. Ce n'est qu'au fil du temps que la menace soviétique prend le pas sur toute autre considération. Cela ne signifie

² Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 3^e édition, 1995, p. 12-13.

³ *National Security Act of 1947*, dans Mark LOWENTHAL, *The U.S. Intelligence Community : An Annotated Bibliography*, New York, Garland Publishing, 1994, p. 83-112.

⁴ Jeffrey T. RICHELSON, *A Century of Spies : Intelligence in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 216.

⁵ R. JEFFREYS-JONES, *op. cit.*, p. 25.

⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁷ *Ibid.*, p. 26-27.

⁸ *Ibid.*, p. 36, traduction libre.

pas que la volonté d'éviter toute attaque-surprise soit évacuée. Elle est plutôt mise dans l'ombre par l'ampleur de la menace soviétique. Avec l'effondrement de l'empire soviétique, ces deux visions referont surface⁹. D'une part, ceux qui considèrent la CIA et la Communauté de renseignement inextricablement liées à la menace soviétique proposeront des réformes profondes de ces agences ou leur dissolution pure et simple. D'autre part, ceux qui voient la CIA comme une vigie prévenant toute attaque-surprise suggéreront des modifications moins ambitieuses et plus harmonieuses. Nous reviendrons en détail sur ce débat au prochain chapitre.

1.2 Le DCI et la Communauté de renseignement

Cette partie du chapitre tente de dresser un tableau général de la Communauté de renseignement afin de mieux connaître ses caractéristiques. Cette description technique se veut un portrait de la Communauté de renseignement comme elle se présentait à la fin de la Guerre froide, plus particulièrement avant la guerre du Golfe de 1991. Sauf à de rares exceptions, les chiffres et statistiques concernent cette période.

1.2.1 Le fonctionnement de la Communauté et le rôle du DCI

Depuis sa création, la Communauté de renseignement connaît un développement qui se fait au fur et à mesure que des nouvelles agences voient le jour pour répondre aux nouveaux besoins. Malgré le fait que la CIA et la Communauté s'inscrivent dans un cadre législatif où elles sont soumises aux lois du Congrès, la plupart des lignes directrices proviennent du client par excellence du renseignement américain, le président. Tant que la flexibilité du système permet d'obtenir des résultats satisfaisants, le rôle du DCI ou d'autres questions importantes par rapport au fonctionnement de la Communauté de renseignement sont évacués.

Ce manque de clarté dans la hiérarchie devait bien être corrigé un jour, dans un souci d'efficacité. Ainsi, bien qu'il dispose d'une certaine influence sur les agences, le DCI doit attendre l'ordre n° 11905 du 18 février 1976 pour exercer pleinement un pouvoir de coordination sur la

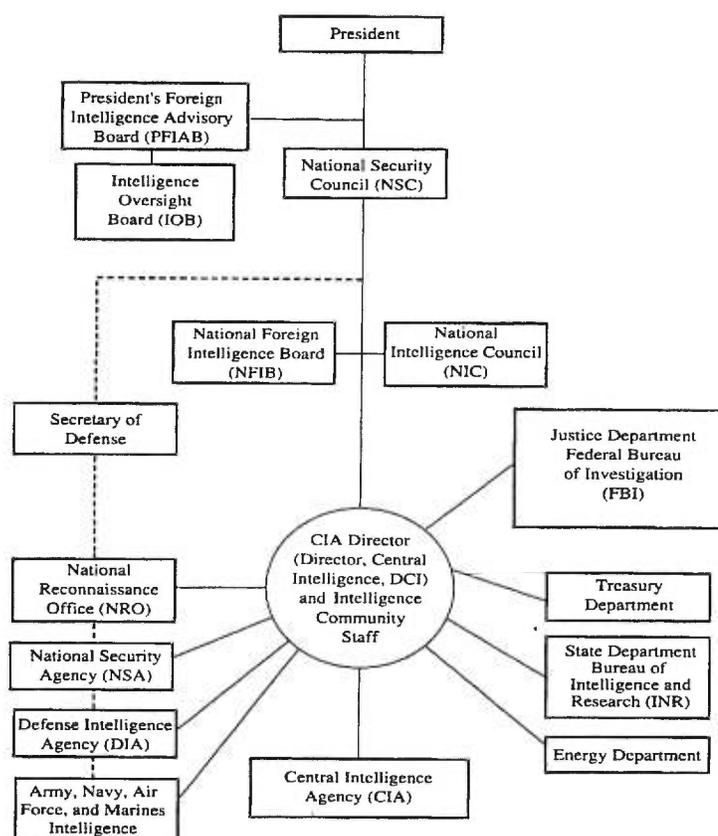
⁹ *Ibid.*, p. 21-22.

Communauté. Comme le souligne la Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, cet ordre exécutif implique que:

Pour la première fois, une description de la Communauté de renseignement et des autorités et responsabilités du DCI et des têtes dirigeantes d'autres agences de renseignement, furent spécifiées dans un document présidentiel public¹⁰.

Le 24 janvier 1978, le président Carter émet un nouvel ordre exécutif (n° 12036) réaffirmant l'autorité du DCI sur la Communauté relativement aux priorités, à la délégation de tâches et au budget¹¹. Le dernier ordre exécutif concernant la Communauté de renseignement, celui du président Reagan, n° 12333 datant du 4 décembre 1981, reste la référence pour le renseignement américain, puisque les administrations subséquentes jugèrent bon d'en maintenir

Figure 1.1 La Communauté de renseignement au début des années 1990



Adapté de Lock K. JOHNSON, *Secret Agencies*, New Haven, Yale University Press, 1996, p. 10.

¹⁰ *Preparing for the 21st Century : An Appraisal of U.S. Intelligence*, rapport de la Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Washington, 1^{er} mars 1996, p. A-17, traduction libre.

¹¹ *Ibid.*, p. A-18.

les dispositions. Cet ordre exécutif reprend les clauses des ordres précédents en allégeant certaines contraintes concernant l'acquisition de renseignements de nature externe à l'intérieur des frontières américaines¹².

Fait bien connu, la Communauté américaine de renseignement dispose de ressources énormes pour accomplir sa mission. Il existait deux programmes budgétaires distincts et secrets, au début des années 1990¹³. Le Tactical Intelligence And Related Activities (TIARA) est sous l'autorité du secrétaire de la Défense et est consacré exclusivement au renseignement tactique de chacun des services militaires (*Army, Navy, Air Force, Marine*). Le National Foreign Intelligence Program (NFIP) demeure sous la supervision du DCI et finance les principales activités en matière de renseignement stratégique. Le Intelligence Community Executive Committee (IC/EXCOM), autrefois dénommé National Foreign Intelligence Council (NFIC), conseille le DCI en matière d'allocations budgétaires. Présidé par le DCI, ce comité est composé du Deputy Director of Central Intelligence (DDCI), qui représente la CIA, et de représentants de toutes les agences de la Communauté¹⁴. Le budget agrégé de ces deux programmes était d'environ 30 milliards de dollars au début des années 1990.

Bien qu'il porte le titre de directeur, le DCI n'a pas de contrôle direct sur les agences, excepté sur la CIA puisqu'il en est aussi le directeur. Toutefois, les principales préoccupations du DCI touchent à la Communauté dans son ensemble puisqu'il est le premier conseiller du président en matière de renseignement. En ce sens, il est nommé par le président, nomination qui doit être approuvée par le Comité restreint du Sénat sur le Renseignement (Senate Select Committee on Intelligence) et par le Sénat en entier¹⁵. Il n'y a pas de terme à son mandat, les changements de garde se faisant le plus souvent lors de l'arrivée d'une nouvelle administration présidentielle.

Afin de conseiller le président directement ou le National Security Council (composé du président, du vice-président, du secrétaire à la Défense et du secrétaire d'État), la Communauté

¹² J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community, op. cit.*, p. 385.

¹³ *Preparing for the 21st Century : An Appraisal of U.S. Intelligence, op. cit.*, p. B-10.

¹⁴ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community, op. cit.*, p. 404.

¹⁵ Mark M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence : Evolution and Anatomy*, Westport, Praeger, 2^e édition, 1992, p. 106.

de renseignement émet plusieurs documents. Le *President's Daily Brief* (PDB), court document relatant les faits de l'heure, est distribué au président et à ses proches conseillers six fois par semaine¹⁶. Le *National Intelligence Daily* (NID) est destiné aussi à un auditoire restreint mais plus vaste et se présente sous la forme d'un journal¹⁷. Les *National Intelligence Estimates* (NIE) et *Special National Intelligence Estimates* (SNIE), quant à eux, représentent le summum en matière d'analyse de renseignements sur un sujet particulier. Élaborés au départ par le National Intelligence Council (NIC), les NIE et SNIE doivent être approuvés par le National Foreign Intelligence Board (NFIB), présidé par le DCI et composé de représentants de toutes les agences de la Communauté¹⁸. Les agences qui diffèrent d'opinion avec la majorité peuvent y exprimer leur dissidence.

Le lien du DCI avec une bureaucratie bien implantée comme la CIA le rend crédible auprès des autres agences de la Communauté de renseignement. Les pouvoirs du DCI demeurent limités, dans la mesure où toutes les autres agences dépendent directement d'un département (au sens ici de ministère). Ne disposant pas de son propre département, le DCI doit obtenir l'approbation des différents secrétaires responsables des autres agences avant de prendre des décisions importantes les concernant. En même temps que la flexibilité de ce système permet souvent d'obtenir des résultats satisfaisants, cette division contribue tout de même à saper sensiblement l'autorité du DCI sur les agences autres que la CIA. L'autorité du DCI est compromise aussi par l'imprécision de son statut tel que le *National Security Act* de 1947 le décrit. Nous l'avons vu, il a fallu attendre l'ordre exécutif n° 12036 du président Carter pour voir l'autorité du DCI confirmée dans les domaines du budget, de la délégation de tâches, de la révision du renseignement, de la coordination et de la diffusion, et de liaisons avec l'étranger¹⁹. Cette confusion est exacerbée par le fait que le NFIP, bien que présenté et supervisé par le DCI, n'est pas sous sa seule juridiction. En effet, à des fins de sécurité, le NFIP est inséré dans le budget de la Défense. Ce lien avec le budget militaire fait en sorte que des pressions s'exercent pour adapter proportionnellement le NFIP aux fluctuations du budget de la Défense²⁰. On peut résumer

¹⁶ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 299.

¹⁷ *Ibid.*, p. 300.

¹⁸ *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, op. cit., p. B-4.

¹⁹ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 107.

²⁰ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton, Princeton University Press, édition révisée, 1991, p. 140.

les problèmes d'autorité du DCI en soulignant le fait que «[...] le secrétaire de la Défense a un meilleur contrôle quotidien sur les budgets et le personnel d'un plus grand nombre d'atouts du renseignement que le DCI²¹». Cette prédominance militaire se reflète donc dans la composition de la Communauté de renseignement.

1.2.2 La Central Intelligence Agency (CIA)

Créée par le *National Security Act* de 1947, la CIA devait avoir cinq fonctions:

- 1) conseiller le NSC en matière de renseignement,
- 2) faire des recommandations au NSC sur la coordination du renseignement,
- 3) coordonner, évaluer et diffuser le renseignement sans aucun pouvoir d'arrêt ou d'enquête policière,
- 4) rendre des services de bien commun relatifs à la gestion centrale du renseignement, tels que prescrits par le NSC, et
- 5) remplir certaines fonctions et rôles reliés au renseignement tels que prescrits par le NSC²².

Au lieu de devenir l'organisme de coordination conseillant le NSC en matière de renseignement, la CIA est plutôt devenue un collecteur et un producteur indépendant de renseignements, en plus d'être responsable des opérations clandestines de renseignement²³. Cette situation est le résultat d'une combinaison de deux facteurs²⁴. D'abord, les termes «certaines fonctions et certains rôles» restent assez ambigus pour permettre une interprétation maximale du texte de loi. Ensuite, les traditions de l'OSS et du CIG, qui mettent respectivement l'accent sur les opérations clandestines et sur la collecte clandestine de renseignements, sont relayées à la nouvelle institution par des vétérans du renseignement. Au cours des décennies, différents organes subordonnés au DCI ont rempli ce rôle de coordination centrale. La CIA demeure la principale organisation américaine chargée de la collecte, de l'analyse et de certaines actions clandestines. Par contre, ces activités ne peuvent s'exercer à l'intérieur des frontières

²¹ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence : Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 109, traduction libre.

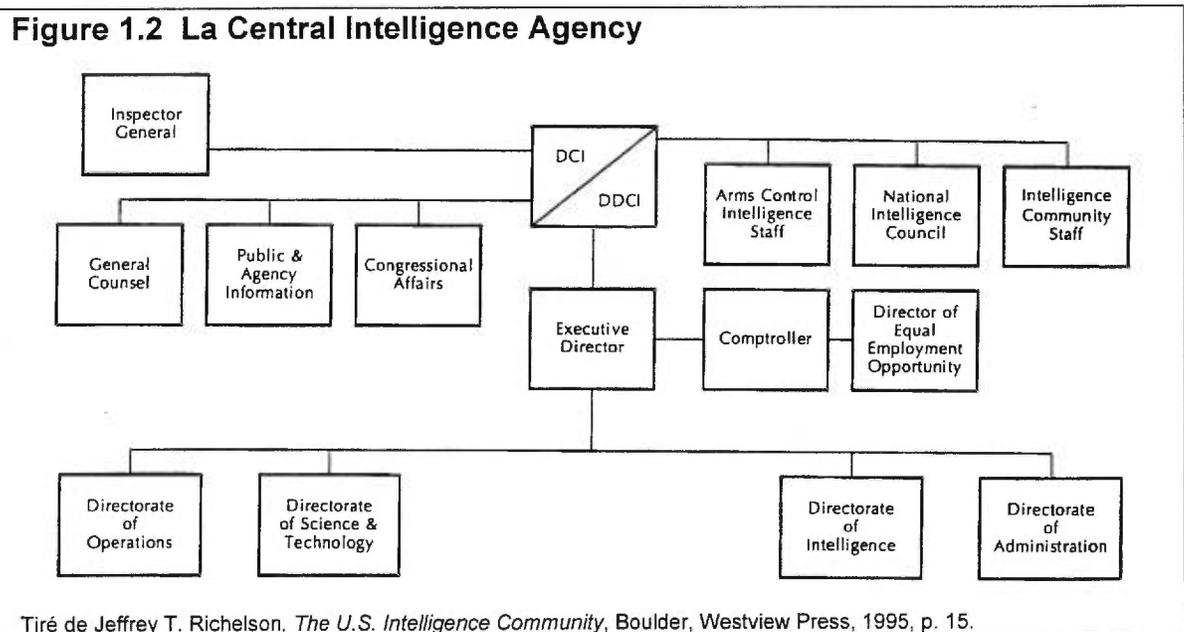
²² J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 13, traduction libre.

²³ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence : Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 106.

²⁴ *Ibid.*, p. 18-19.

américaines, à moins que les renseignements recueillis soient destinés à un usage externe²⁵. L'agence remplit aussi un rôle de contre-espionnage à l'extérieur des frontières américaines.

Le quartier général de la CIA est basé à Langley (Virginie), en banlieue de Washington. Le nombre d'employés de la CIA, dispersés au quartier général et dans 22 autres bureaux de la région de la capitale américaine, s'élevait à environ 20 000 pour l'année 1991²⁶. Évidemment, ce nombre n'inclut pas les employés travaillant à l'extérieur de la capitale et à travers le monde. Toujours pour 1991, le budget total de la CIA était estimé à environ 3 milliards de dollars²⁷. Environ 50% à 60% des ressources de la CIA étaient vouées à contrer la menace soviétique à la fin des années 1980²⁸. Le responsable de la CIA est le DCI, mais c'est le DDCI qui gère les affaires courantes²⁹.



La structure de la CIA se divise en cinq grands ensembles. D'abord, le DCI et le DDCI disposent de bureaux (*offices*) et d'équipes (*staffs*). Ces organes ne font pas intégralement partie de la CIA. Ils entrent dans l'organigramme de la CIA dans la mesure où ils sont directement subordonnés au DCI. Ce soutien est chargé des relations publiques, des relations avec le

²⁵ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²⁷ *Id.*

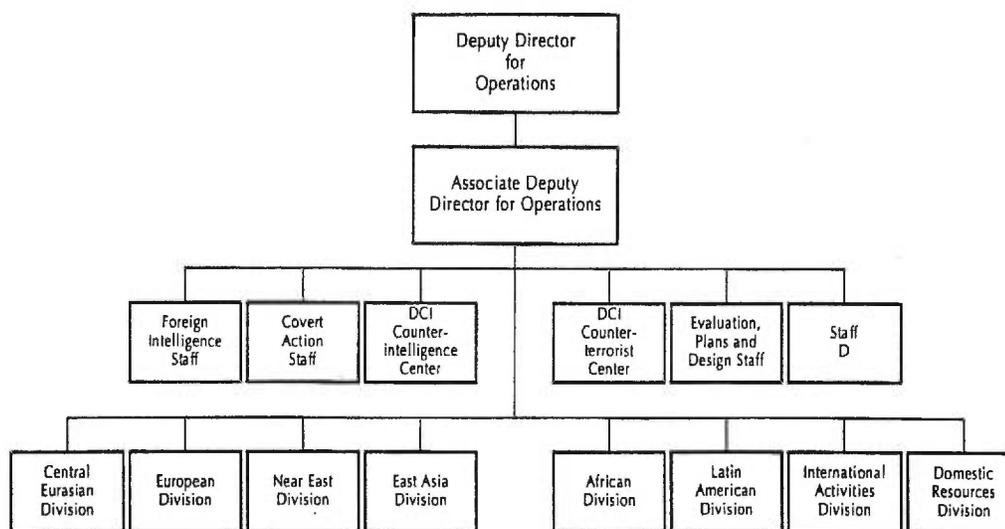
²⁸ Propos de l'ancien DCI Robert Gates, cités dans Loch K. JOHNSON, *Secret Intelligence: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven, Yale University Press, 1996, p. 54.

²⁹ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 14.

Congrès, des conseils généraux ou spécialisés dans des domaines comme le contrôle des armements³⁰. Un important organisme sous le contrôle du DCI/DDCI demeure le National Intelligence Council (NIC). Ce conseil, composé de douze National Intelligence Officers (NIO), coordonne et prépare des estimations à long terme, chaque NIO étant chargé d'une région géographique ou d'un domaine particulier (prolifération, terrorisme, etc.)³¹. Issus de différentes agences de la Communauté, les NIO recueillent leurs renseignements de l'ensemble des agences. Le NIC est toutefois indépendant de la CIA. L'Intelligence Community Staff, qui est situé au quartier général de Langley, assume les fonctions de coordination³².

La bureaucratie de la CIA se compose principalement de trois directoires principaux et d'un autre chargé des tâches administratives, le Directorate of Administration. Sans doute le plus connu des directoires de la CIA, le Directorate of Operations (DO) s'occupe de l'espionnage, des actions clandestines de la CIA et du contre-espionnage à l'extérieur des frontières américaines et au sein de l'agence. Dirigé par le Deputy Director of Operations (DDO), le DO emploie approximativement 5000 personnes³³. Une bonne partie du personnel du DO travaille à l'étranger

Figure 1.3 Le Directorate of Operations au début des années 1990



Adapté de Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 17.

³⁰ *Ibid.*, p. 15.

³¹ *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, op. cit., p. B-4.

³² M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 109.

³³ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 16.

dans les ambassades américaines sous le couvert de responsabilités anodines, comme attaché économique, second secrétaire ou conseiller politique³⁴. Ces antennes étrangères de la CIA, appelées stations, sont sous la responsabilité du Chef de station (Chief of Station ou COS). Le fait que ces stations fassent partie des ambassades et consulats confèrent aux officiers de la CIA l'immunité diplomatique. Le nombre et la répartition de ces stations restent secrets. Chose certaine, des capitales comme Londres ou Moscou demandent une station plus élaborée qu'ailleurs. De plus en plus, la CIA fait appel à des officiers qui n'ont plus de couverture officielle offrant l'immunité diplomatique, ce qui rend plus difficile leur identification.

Le DO comprend plusieurs bureaux, équipes et centres. Ceux-ci sont chargés de planifier et de vérifier l'exécution d'activités qui relèvent de leur responsabilité, comme la planification d'actions clandestines ou les missions d'écoute électronique. Deux centres furent créés en 1988 devant l'imminence des menaces aux intérêts américains à travers le monde qu'étaient devenus le terrorisme et l'espionnage étranger. Ces centres utilisent du personnel de toutes les agences de la Communauté qui peuvent contribuer au dossier. Le Counterterrorist Center (CTC) rassemble les efforts de la Communauté afin de combattre le terrorisme, tandis que le Counterintelligence Center (CIC) fait de même pour l'espionnage étranger. Néanmoins, les composantes du DO les plus importantes restent les divisions régionales et thématiques. Celles-ci sont les divisions d'Eurasie centrale, d'Europe, du Moyen-Orient, de l'Asie de l'Est, de l'Afrique, de l'Amérique latine, des activités internationales et des ressources internes. Les divisions régionales, en coopération avec les bureaux, équipes et centres, s'occupent des actions clandestines, de l'espionnage et du contre-espionnage dans leur région respective³⁵. La division des Activités internationales gère des opérations paramilitaires d'une certaine ampleur, comme celle au Nicaragua pendant les années 1980. La division des Ressources internes tente de recruter des étrangers vivant présentement aux États-Unis ou des Américains ayant voyagé à l'étranger³⁶.

Le Directorate of Science and Technology (DS&T), qui comprenait 5000 employés en 1991, s'occupe essentiellement de renseignements techniques³⁷. Le directeur, dirigé par le

³⁴ *Ibid.*, p. 245.

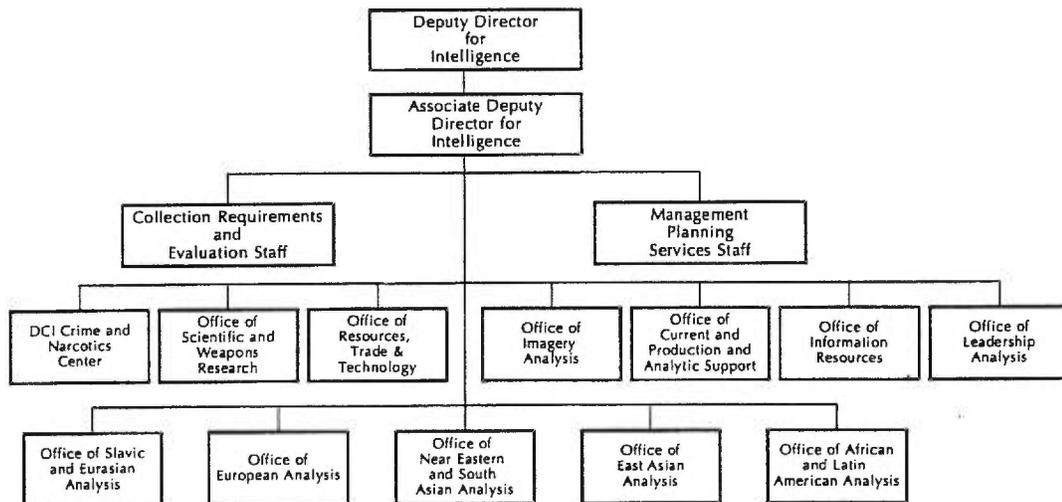
³⁵ *Ibid.*, p. 18.

³⁶ *Ibid.*, p. 18-19.

³⁷ *Ibid.*, p. 19.

Deputy Director of Science and Technology (DDS&T), veille à la recherche et au soutien des activités de renseignement de la CIA. La principale contribution de la recherche du DS&T se fait dans le domaine des satellites-espions, que ce soit pour la reconnaissance photographique ou en matière de SIGINT. Se situant à mi-chemin entre la collecte et l'analyse, les compétences du DS&T furent disputées par le DO et le Directorate of Intelligence (DI). Le résultat fut l'octroi de la gestion du National Photographic Interpretation Center (NPIC) au DS&T. Le NPIC est chargé de l'interprétation des images provenant de la reconnaissance satellite ou aérienne. Une autre institution assez connue qui reste sous la tutelle du DS&T est le Foreign Broadcast Information Service (FBIS). Le FBIS traduit les périodiques, les journaux, les émissions de radio et de télévision de partout dans le monde, que ces émissions soient publiques ou clandestines.

Figure 1.4 Le Directorate of Intelligence au début des années 1990



Adapté de Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 22.

Le quatrième directoire, le Directorate of Intelligence, reste le plus large des directoires de la CIA³⁸. Dirigé par le Deputy Director of Intelligence (DDI), il est composé de deux équipes en charge de la gestion et de la planification pour le directoire, d'un centre indépendant s'occupant du dossier des crimes et narcotiques, de cinq bureaux régionaux et de six bureaux fonctionnels³⁹. Les bureaux régionaux concentrent leur analyse sur une région particulière du globe. Les bureaux fonctionnels se penchent sur des domaines précis. Ainsi, ils s'occupent respectivement de recherche scientifique et militaire; de ressources, d'échanges commerciaux et de la technologie;

³⁸ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 119.

³⁹ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 22-23.

de l'analyse d'IMINT; de la publication et du soutien général à l'analyse; d'informatique et de référence; d'analyse d'organisations et de leaders étrangers.

1.2.3 *La National Security Agency (NSA)*

De toutes les agences américaines de renseignement, la NSA reste l'une des plus secrètes et méconnues. Paradoxalement, il s'agit probablement de l'agence la plus imposante en terme de personnel. L'effectif total de la NSA, incluant le personnel à l'étranger, est estimé entre 80 000 et 120 000 employés⁴⁰. Le personnel du quartier général de la NSA à Fort Meade au Maryland compte à lui seul environ 24 000 employés répartis dans 3 édifices⁴¹. Tout un réseau de stations d'écoute à l'étranger est entretenu par la NSA. Ce réseau, qui emploie environ 30 000 personnes à lui seul, compte plus d'une cinquantaine de stations disséminées dans une vingtaine de pays allant de la Chine à l'Australie⁴². On estime le budget total de la NSA à près de 3,5 milliards de dollars⁴³. Selon Mark Lowenthal⁴⁴, «une bonne partie du budget de la NSA va à des ordinateurs hautement sophistiqués qui sont centraux dans le décodage de signaux interceptés⁴⁵». Créée en octobre 1952, la NSA reste sous la coupe du DOD. Même si elle se trouve sous la direction ultime du secrétaire à la Défense, la NSA demeure une institution indépendante du Pentagone. Cependant, la prédominance du militaire sur le civil n'y fait pas de doute. Le directeur de la NSA (DIRNSA) est un officier, un général ou amiral à trois étoiles de préférence.

Bien qu'il s'agisse de la plus imposante agence de la Communauté de renseignement, les rôles de la NSA sont assez circonscrits. En effet, la NSA ne fait que de la collecte et du contre-espionnage. Dans le cas de la collecte, l'agence se spécialise dans l'ELINT et le COMINT. La NSA procède, d'une part, à l'interception et au décodage de communications et, d'autre part, à l'interception et à l'interprétation d'émissions électromagnétiques autres que celles provenant de

⁴⁰ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 134.

⁴¹ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 27.

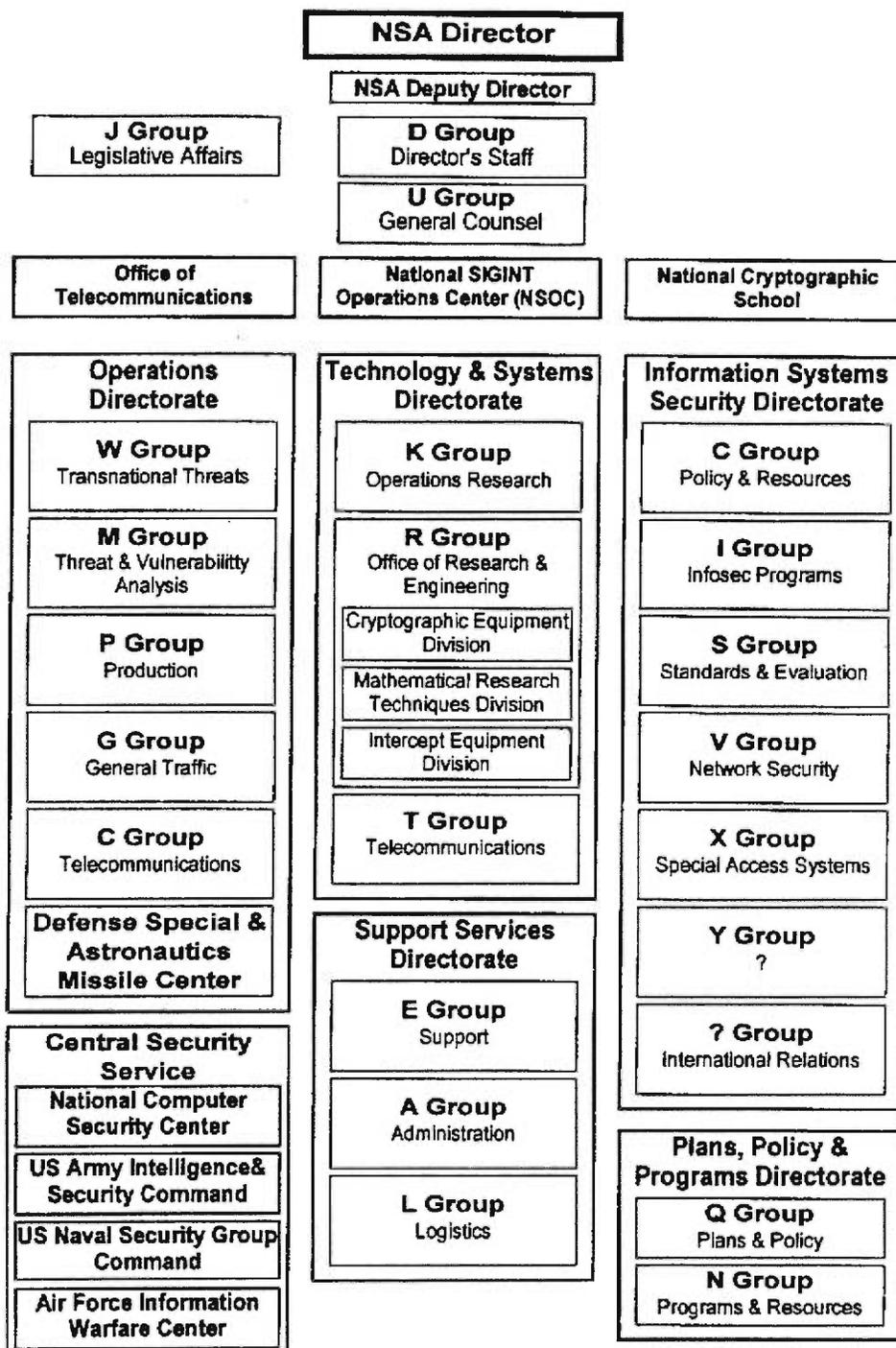
⁴² *Ibid.*, p. 185.

⁴³ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁴ Directeur du personnel conseillant le Comité restreint permanent sur le Renseignement de la Chambre des Représentants.

⁴⁵ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence : Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 135-136, traduction libre.

Figure 1.5 La National Security Agency



postes de radio ou de télévision ou de sources radioactives⁴⁶. Cette interception passe par une multitude de plates-formes, de la station terrestre au satellite fureteur.

Quant au contre-espionnage, la NSA est chargée de veiller à la sécurité de toutes les communications du gouvernement américain et de ses forces armées. En grande partie, elle doit fournir des codes sûrs pour toutes les communications gouvernementales. Cette tâche est compliquée par l'ampleur de la panoplie des communications requérant de telles préventions. Entre autres, il faut s'assurer de la sécurité des liaisons satellites, des échanges avec les ambassades américaines et des communications avec les missiles balistiques à têtes nucléaires multiples Minuteman et Peacekeeper⁴⁷. Autrefois appelée *Communications Security (COMSEC)*, cette mission a subi une expansion depuis l'avènement de l'ère informatique. Ainsi, COMSEC est devenue INFOSEC (*Information Security*), afin d'englober la responsabilité supplémentaire de protéger toutes les bases de données et les réseaux informatiques du gouvernement américain, particulièrement ceux de la Communauté de renseignement et des forces armées, contre des intrusions de particuliers ou de gouvernements étrangers⁴⁸. La fonction d'INFOSEC est coordonnée, pour toute la Communauté, par un organisme faisant partie de la NSA: le Central Security Service⁴⁹.

1.2.4 La Defense Intelligence Agency (DIA)

Créée en 1961 par le secrétaire à la Défense Robert McNamara, afin de rationaliser les efforts du DOD, la DIA devait devenir la principale source de renseignements militaires étrangers au sein de la Communauté⁵⁰. Or le fait que la DIA se soit ajoutée aux services de renseignement respectifs des quatre composantes des forces armées américaines (*Army, Navy, Air Force, Marines*), sans les remplacer, devait mener à certains conflits qui se sont perpétués jusqu'à aujourd'hui.

⁴⁶ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 25-26.

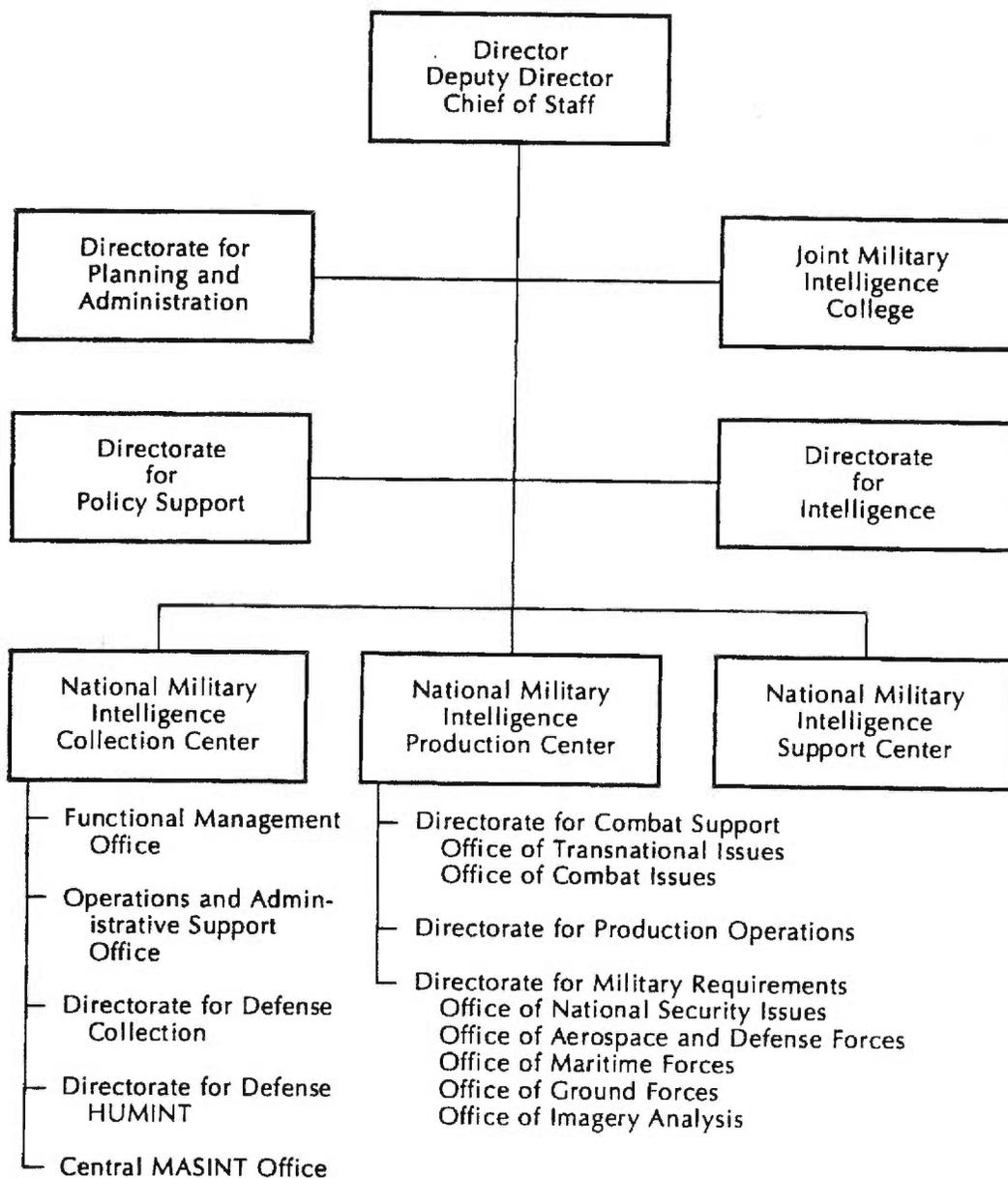
⁴⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁰ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 123.

Figure 1.6 La Defense Intelligence Agency au début des années 1990



Adapté de Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 48.

L'agence est dirigée par un général ou un amiral à trois étoiles⁵¹. Le quartier général de la DIA est situé au Defense Intelligence Analysis Center à la base aérienne de Bolling en banlieue de Washington⁵². Selon Jeffrey Richelson, le budget de la DIA, pour l'année 1995, s'élevait à

⁵¹ *Id.*

⁵² J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, *op. cit.*, p. 52.

environ 622 millions de dollars. Cette même année, la DIA employait 6500 personnes⁵³. La plupart de ces employés sont des militaires de carrière provenant des quatre services.

On retrouve, parmi ces employés, les attachés militaires des ambassades américaines du monde entier. En effet, c'est la DIA qui gère et dirige le système des attachés de la Défense. Les autres responsabilités de la DIA sont:

fournir des renseignements militaires pour la production nationale de renseignements étrangers, coordonner les besoins en collecte du DOD, [...] et fournir un soutien en renseignement étranger et en contre-espionnage à l'état-major interarmes (JCS)⁵⁴.

Tout comme la CIA, la DIA est l'une des seules agences américaines de renseignement qui produit une analyse complète à partir d'une multitude de sources.

L'agence comprend trois directoires et trois centres: le Directorate of Intelligence, le Directorate for Planning and Administration, le Directorate for Policy Support, le National Military Intelligence Collection Center (NMICC), le National Military Intelligence Production Center (NMIPC) et le National Military Intelligence Support Center⁵⁵. Le NMICC est un centre de prévention et d'avertissement fonctionnant jour et nuit qui fournit des informations en temps réel aux autorités du DOD. En plus d'être responsable de la collecte générale de la DIA, le centre réunit les informations quant aux différentes signatures et caractéristiques (*Measurement and Signature Intelligence* ou MASINT) des systèmes d'armes du monde entier⁵⁶. Le NMIPC se compare au DI de la CIA en ce qu'il se charge de l'analyse des renseignements militaires.

1.2.5 *Le National Reconnaissance Office (NRO)*

Depuis sa création, le 25 août 1960, jusqu'au 18 septembre 1992, l'existence du NRO n'était pas reconnue officiellement par les autorités américaines⁵⁷. À la suite de cette confirmation de l'existence du NRO, l'agence a intégré son quartier général de Chantilly en Virginie en 1994.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy. op. cit.*, p. 123, traduction libre.

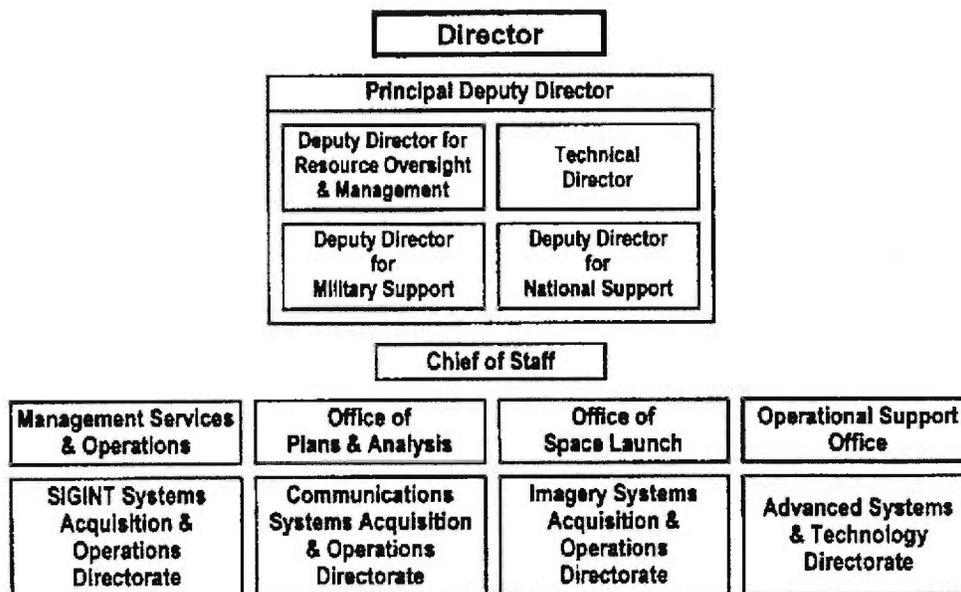
⁵⁵ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community, op. cit.*, p. 47-49.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 30-31.

Durant les trente premières années du NRO, l'agence était dirigée par le sous-secrétaire de l'*Air Force*, ce qui en fait une agence subordonnée au DOD. Le budget de l'agence, connu sous le nom de National Reconnaissance Program, qui s'insère dans le NFIP, est estimé à environ 6 milliards de dollars⁵⁸.

Figure 1.7 Le National Reconnaissance Office



Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 403.

La raison de ce secret quant à l'existence même du NRO et de ce budget faramineux est imputable à la sensibilité de la mission de l'agence. En effet, le NRO conçoit, construit et dirige la gamme de satellites américains de renseignement. La conception se fait en collaboration avec le DS&T de la CIA. Ces satellites hautement sophistiqués produisent trois types d'informations: IMINT, SIGINT et surveillance des océans. La structure interne du NRO comprend donc des organes responsables de la collecte de ces types d'informations et des organes voués à la recherche. On sait qu'il y a un programme pour l'*Air Force*, un programme en collaboration avec le DS&T de la CIA et un programme pour la *Navy*⁵⁹.

⁵⁸ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 32.

⁵⁹ *Id.*

1.2.6 Les services de renseignement des forces armées américaines

Chaque service militaire américain maintient une panoplie d'organisations internes vouées au renseignement. Ces services sont maintenus malgré la formation de la DIA car chacun d'eux continue de posséder l'expertise dans son domaine respectif. Par exemple, l'expertise en matière de combats navals se retrouve dans la *Navy* qui collecte et analyse des renseignements proches de ses activités et fournit les informations pertinentes au niveau national⁶⁰. Néanmoins, la contribution principale des organisations de renseignement des forces armées se fait dans le domaine du renseignement tactique servant les besoins purement militaires de chacun des services militaires. Ainsi, le financement de ces organisations provient essentiellement du budget TIARA.

Le renseignement de l'*Army* est principalement la responsabilité de l'*Army Intelligence and Security Command* (INSCOM). Cette organisation prend en charge les missions de HUMINT, de contre-espionnage et de SIGINT/COMEX qui sont reliées au combat terrestre⁶¹. Au début de 1991, INSCOM regroupait 16 000 employés civils et militaires qui étaient disséminés dans 87 bases ou stations américaines ou outre-mer⁶². Pour ce qui est du renseignement naval, la *Navy* comptait sept organisations avant le 1^{er} octobre 1991⁶³. La plus importante demeure l'*Office of Naval Intelligence* (ONI). Sa mission est l'équivalent naval de son homologue de l'*Army*, l'INSCOM. Le quartier général de l'ONI est situé au *National Maritime Intelligence Center* de Suitland au Maryland. Ce complexe est aussi utilisé par le *Marine Corps Intelligence Center* (MCIC) qui, composé de 47 militaires, analyse les renseignements pertinents au Corps des *Marines*. Toujours avant le 1^{er} octobre 1991, ce fut l'*Air Force Intelligence Support Agency* (AFISA) qui se chargea du plus gros de la tâche de renseignement pour le compte de l'*Air Force*. L'AFISA reprend les missions équivalentes des agences des autres services militaires, cette fois dans le domaine aérospatial.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 63.

⁶¹ *Ibid.*, p. 65.

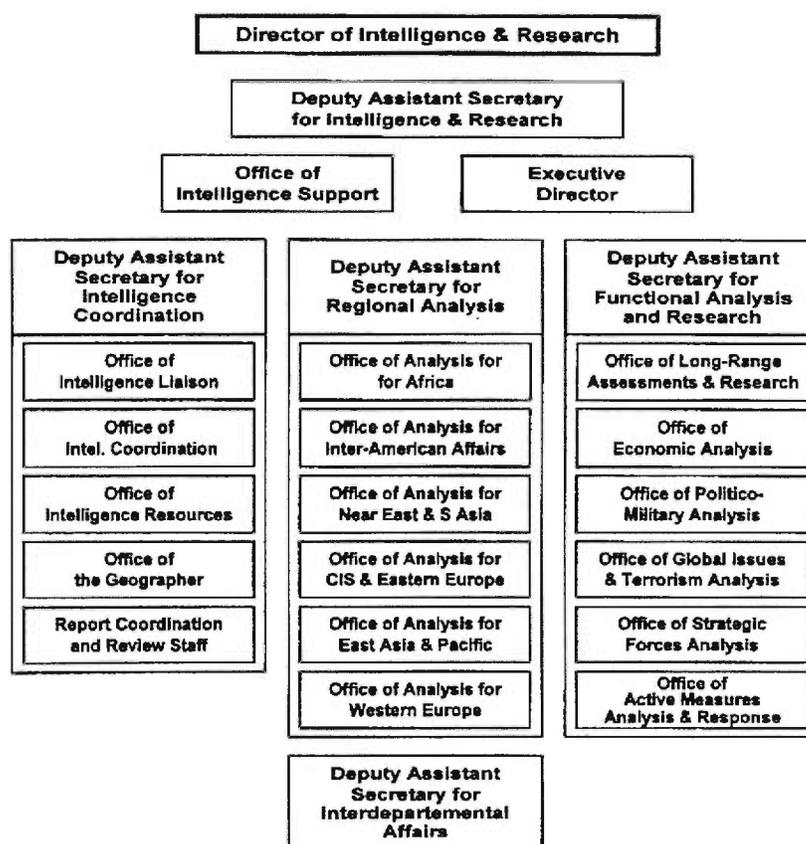
⁶² *Ibid.*, p. 70-72.

⁶³ *Ibid.*, p. 75.

1.2.7 Le Bureau of Intelligence and Research (INR)

L'INR fut créé à la suite du démantèlement de l'OSS à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les fonctions de recherche et d'analyse de cette agence de la Deuxième Guerre mondiale furent transférées au département d'État, le nouvel organe étant connu sous son nom actuel depuis 1957⁶⁴. Le directeur de l'INR est un assistant du secrétaire d'État. Le budget se situait autour de 24 millions de dollars en 1991 et le personnel comptait quelque 360 employés. Les fonctionnaires de carrière forment 60% du personnel, le reste étant des diplomates ayant servi à l'étranger dans des ambassades ou des consulats⁶⁵.

Figure 1.8 Le Bureau of Intelligence and Research en 1992



Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 78.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 128.

⁶⁵ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, *op. cit.*, p. 116-118.

L'INR complète, avec la CIA et la DIA, le trio d'agences de la Communauté responsables de l'analyse multi-sources. Le produit de cette analyse est principalement destiné au secrétaire d'État et à ses assistants. Cette fonction se reflète dans la structure de l'INR. La section affectée à l'analyse est composée de six bureaux d'analyse régionale (Afrique, Asie de l'Est et Pacifique, Amérique latine, Proche-Orient et Asie du Sud, Russie et Eurasie, Europe et Canada) et de six autres d'analyse thématique (économie, mesures actives, politico-militaire, recherche, forces stratégiques, terrorisme et géopolitique). L'autre section de l'INR coordonne les activités entre le département d'État et la Communauté de renseignement. Elle demeure en étroite collaboration avec la Communauté de renseignement afin de s'assurer du bon déroulement des opérations et du respect de la politique étrangère américaine⁶⁶.

1.2.8 *Le Federal Bureau of Investigation (FBI)*

Le FBI fait partie de la Communauté de renseignement, dans la mesure où il est le principal intervenant dans le contre-espionnage à l'intérieur des frontières américaines. Le FBI se trouve sous l'autorité du département de la Justice et constitue la police fédérale. La section du FBI chargée du contre-espionnage est la National Security Division, dirigée par un assistant du directeur du FBI⁶⁷. Quant à la structure interne de cette division, son budget et son personnel, ces informations sont gardées secrètes⁶⁸. La mission de contre-espionnage du FBI est couramment liée à la surveillance du personnel diplomatique étranger, plus particulièrement à Washington et à New York. De plus, le Bureau reste en liaison avec les services de contre-espionnage de pays alliés, comme le MI-5 britannique, le SHABAK israélien ou même la DST française. Le FBI peut aussi conseiller certaines entreprises américaines en matière de contre-espionnage industriel. Il peut arriver également que le FBI s'engage dans des activités de collecte de renseignements. En effet, l'ordre n° 12333 permet au FBI de collecter des renseignements étrangers à l'intérieur des frontières américaines. Il arrive fréquemment que des renseignements utiles parviennent au FBI dans ses opérations de contre-espionnage, notamment l'information livrée par un transfuge ou un agent double.

⁶⁶ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 130-131.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 140.

⁶⁸ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, op. cit., p. 128.

1.2.9 *Le renseignement des départements de l'Énergie et du Trésor*

Les départements de l'Énergie et du Trésor contribuent modestement au renseignement américain selon les compétences de chacun. Le département de l'Énergie collecte des informations provenant de sources publiques qui touchent aux capacités énergétiques de pays étrangers. Ses activités se concentrent surtout sur les stocks de matériaux fissiles susceptibles de produire des armes nucléaires. Quant au département du Trésor, la collecte d'informations financières ou économiques s'opère par l'examen des sources publiques et par les rapports des attachés financiers détachés dans les ambassades américaines à l'étranger. De plus, le département s'occupe des renseignements pertinents à la sécurité du président puisque le Secret Service, qui est chargé de la protection rapprochée du président et des plus hauts élus du pays, fait partie du département du Trésor.

1.3 **Les activités du renseignement américain pendant la Guerre froide**

Les quatre catégories d'activités de renseignement (collecte, analyse, actions clandestines, contre-espionnage) ont connu une évolution inégalée durant la Guerre froide. Certaines activités ont été préférées à d'autres devant la gravité des enjeux du duel américano-soviétique et les percées technologiques dans certains domaines. On verra que les actions clandestines ont été favorisées face aux considérations de contre-espionnage. De même, la collecte a pris le pas sur l'analyse durant la Guerre froide. On constate aussi que certains types de collecte ont été plus appréciés que d'autres. Enfin, il apparaît clair que la menace soviétique a monopolisé le renseignement américain dans son ensemble. Comme l'explique le représentant Dave McCurdy, «le renseignement américain n'a vu le reste qu'avec sa vision périphérique⁶⁹».

1.3.1 *La collecte de renseignements*

Nous l'avons vu, il existe trois types de collecte: sources publiques, HUMINT et TECHINT. Dans le cas des sources publiques, le renseignement américain, avec en tête de liste la CIA, a

⁶⁹ Dave McCURDY, «Glasnost for the CIA», *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, 1994, p. 125, traduction libre.

épluché une foule de documents publics du monde entier durant la Guerre froide. Cependant, la littérature soviétique est restée la plus prisée. En effet, tous les périodiques, les journaux, les émissions de radio et de télévision, les documents gouvernementaux de l'Union soviétique ont été étudiés par des organisations comme le FBIS ou le BBC Monitoring Service britannique. L'étude de ces documents a permis au renseignement américain d'avoir une meilleure appréciation d'une société aussi fermée que l'Union soviétique. Ces renseignements pouvaient fournir des informations sur la doctrine militaire, les dernières recherches scientifiques, les luttes politiques ou les conditions économiques du pays.

Similaire à la documentation auprès de sources publiques, l'acquisition de matériel militaire ou scientifique reste utile en matière de renseignement. Le fait de pouvoir examiner directement de l'équipement étranger permet de parfaire l'analyse des caractéristiques et des capacités de l'équipement en question (MASINT). En retour, ces informations rendent possible l'élaboration de contre-mesures et l'adaptation de l'équipement américain. Puisque l'empire soviétique constituait la menace prioritaire et que les armes soviétiques étaient utilisées un peu partout dans le monde, l'acquisition de matériel militaire s'est concentrée sur les systèmes d'armes soviétiques. Que ce soit par l'achat du matériel d'une tierce partie, par une récupération en mer ou par des échanges avec des pays alliés ayant capturé ledit matériel, le renseignement américain a pu, au cours des décennies de Guerre froide, amasser toute une collection d'armes soviétiques: des armes d'infanterie comme la Kalashnikov AK-47, des véhicules blindés et des chars d'assaut dont le T-72, différents avions de combat, des hélicoptères armés, des missiles antiaériens et antichars et des composantes d'un sous-marin nucléaire de la classe Golf-II⁷⁰.

Pendant la Guerre froide, le second type de collecte, l'espionnage classique ou HUMINT, a été relayé dans l'ombre par l'application de nouvelles technologies comme la reconnaissance photographique ou l'interception de communications. L'espionnage américain ne bénéficiait pas non plus d'un réseau établi de longue date d'agents disséminés à travers le monde. En effet, d'autres services de renseignement, comme le SIS britannique ou le KGB et le GRU soviétiques, avaient su «placer leurs pions» un peu partout sur la planète plusieurs décennies avant la création de la CIA.

⁷⁰ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 269-270.

Ce fait ne veut pas dire pour autant que l'espionnage classique n'avait pas son importance pour les autorités américaines pendant ces années. Une source bien placée sait fournir des informations inestimables, notamment lors d'infiltrations de sociétés relativement fermées où l'information publique parvient mal à l'étranger. Ainsi, un agent infiltré dans les sphères du pouvoir soviétique est capable de donner des informations sur une foule de sujets, informations que l'IMINT ou le SIGINT ne savent pas dénicher. À ce sujet, l'espion le plus important pour le renseignement américain durant cette période reste Oleg Penkovsky, colonel du GRU, l'agence de renseignement des forces armées soviétiques. Les informations fournies par Penkovsky entre décembre 1960 et octobre 1962 furent prédominantes dans la révocation du *Missile Gap*⁷¹, c'est-à-dire l'idée véhiculée par certains services de renseignement américains, notamment l'*Air Force*, à l'effet que les Soviétiques détenaient l'avance sur les Américains dans la production et le déploiement de missiles intercontinentaux. Ces renseignements fournis par Penkovsky arrivaient à point pour informer les autorités américaines sur les installations de missiles soviétiques, contribuant ainsi à désamorcer la Crise des missiles de Cuba en 1962.

Autant l'espionnage classique captive toujours l'imagination, autant l'avènement de l'espionnage par des moyens techniques révolutionne l'art du renseignement. Cet avènement facilite grandement la tâche des services de renseignement, en même temps qu'il étend ses compétences. Ces moyens techniques impliquent des nouveaux sujets à observer et des équipements coûteux. Ainsi, la bombe nucléaire et les différents vecteurs chargés d'atteindre l'ennemi nécessitent l'élaboration d'une panoplie de systèmes détectant un lancement de missiles ou un test nucléaire. La menace grandissante provenant de la Marine soviétique a contraint les autorités américaines et leurs alliés à déployer des satellites et des sonars submergés pour surveiller les mouvements de la flotte soviétique.

Toutefois, deux types de renseignements ont monopolisé les efforts en matière de TECHINT durant la Guerre froide. Le premier type fut la reconnaissance photographique. Amorcée lors de la Première Guerre mondiale, la reconnaissance photographique connaît une ascension fulgurante pendant la Guerre froide devant le peu d'informations publiques provenant

⁷¹ J. RICHELSON, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, op. cit., p. 274-279.

de l'Union soviétique. Afin de pallier cette disette de renseignements, la CIA, aidée par l'*Air Force*, met sur pied, dans les années 1950, un programme ambitieux d'avions de reconnaissance, le projet AQUATONE⁷², avec le développement de l'avion U-2 qui est encore en opération aujourd'hui. L'U-2 peut voler à très haute altitude, ce qui constitue sa seule défense. L'avion qui va lui succéder dans les années 1960, le A-12 OXCART (aussi appelé SR-71 *Blackbird*), atteignait des vitesses inégalées en plus de voler à très haute altitude⁷³.

La flexibilité et la polyvalence de cette méthode de reconnaissance font en sorte que ces avions sont toujours utilisés aujourd'hui, mais les efforts en termes de reconnaissance se sont tournés vers une plate-forme prometteuse: le satellite. Les carences de l'avion de reconnaissance furent démontrées lorsque le U-2 piloté par Francis Gary Powers fut abattu lors d'une mission au-dessus du territoire soviétique le 1^{er} mai 1960⁷⁴. Le satellite étant une plate-forme hors d'atteinte à l'époque, il offrait une couverture beaucoup plus intéressante que celle du U-2⁷⁵. Ayant prévu les problèmes inhérents du projet AQUATONE, les responsables américains entreprirent le programme secret CORONA, sous la couverture du programme spatial civil DISCOVERER. Le premier lancement eut lieu le 28 février 1960 et la première mission réussie d'un satellite-espion, *Discoverer 14*, le 18 août 1960⁷⁶. Les satellites du programme CORONA prennent des clichés à l'aide d'un appareil photo sophistiqué (du nom de code KEYHOLE). Ils éjectent ensuite une capsule contenant la pellicule vers la Terre, capsule qui sera récupérée par un avion spécialement équipé. La reconnaissance par satellite se faisait en deux étapes. Un premier satellite était d'abord équipé d'une caméra à grand angle offrant une faible précision mais couvrant un immense territoire. Après avoir analysé les clichés de cette première mission et désigné certaines régions ou objets d'intérêt, un second satellite, celui-là équipé d'une caméra d'une grande précision, était lancé pour photographier ces régions ou objets d'intérêt.

À la fin des années 1980, les satellites de reconnaissance photographiques appartiennent à une autre génération. Les satellites KH-11 (CRYSTAL) et KH-11 avancés (Improved CRYSTAL)

⁷² *Ibid.*, p. 264-265.

⁷³ *Ibid.*, p. 302-303.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 294.

⁷⁵ L. JOHNSON, *op. cit.*, p. 177,

⁷⁶ J. RICHELSON, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, *op. cit.*, p. 296.

fournissent la plupart des clichés servant au renseignement. Pouvant fournir des images d'une grande précision, ces plates-formes numérisent, à l'aide de capteurs spéciaux (*charged-couple device* ou CCD), la lumière reflétée par la Terre et communiquent l'image résultante en temps réel à des stations terrestres par l'intermédiaire de satellites-relais⁷⁷. Le premier lancement d'un KH-11 a eu lieu le 19 décembre 1976⁷⁸. Quant aux KH-11 avancés, ils peuvent fonctionner la nuit grâce à des capteurs infrarouges⁷⁹. Le dernier cri en matière de satellite de reconnaissance demeure le KH-12 (LACROSSE). Ce type de satellite, élaboré par la CIA, utilise un radar pour produire des images de la surface terrestre. Bien que le KH-12 n'offre pas une aussi grande précision que le KH-11, il peut tout de même capter des images malgré la présence d'une couverture nuageuse, ce qu'aucun autre satellite ne pouvait faire auparavant⁸⁰. Le premier LACROSSE a été lancé de la navette *Atlantis* le 2 décembre 1988⁸¹.

Le second type majeur de TECHINT reste l'interception de signaux électroniques et de communications (SIGINT). Le développement de l'interception de communications et celui de l'interception de signaux électroniques se sont faits en parallèle puisque ces équipements ont souvent un double emploi. Au début de la Guerre froide, la mission ELINT, soit l'étude d'émissions électroniques ennemies provenant par exemple d'un radar, est exécutée par des avions spécialisés, comme le RC-135, volant à la périphérie de l'espace aérien soviétique. Des bases terrestres situées dans des pays limitrophes de l'Union soviétique, comme la Turquie et l'Iran, accomplissent la même mission avec des capteurs et des radars spécialisés. L'ELINT recueilli offre des renseignements précieux sur la défense aérienne et sur les missiles des Soviétiques. La mission COMINT s'accomplit sensiblement à l'aide des mêmes moyens auxquels s'ajoute l'écoute clandestine de lignes téléphoniques ou de câbles souterrains ou sous-marins. Les avions spécialisés et les stations terrestres ont rempli leurs missions ELINT et COMINT durant toute la Guerre froide et continuent de le faire jusqu'à ce jour.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 336-337.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 337.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 418.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community, op. cit.*, p. 157.

Avec la maturation des satellites, on ne tarde pas à percevoir les avantages particuliers d'une plate-forme spatiale SIGINT. On compte trois types de satellites SIGINT⁸². Le premier type, les satellites fureteurs, sont lancés en orbite basse passant régulièrement au-dessus du territoire soviétique afin d'intercepter des émissions radars. Le premier lancement de ce type de satellite SIGINT a eu lieu le 15 mai 1962. Les engins du second type de satellites SIGINT sont placés en orbite géostationnaire, c'est-à-dire survolant toujours le même point terrestre. Ce programme RHYOLITE-AQUACADE, commencé par le lancement du 19 juin 1970, comprend cinq satellites. Le programme du même type qui suit, appelé CHALET puis VORTEX, a commencé le 10 juin 1978 et regroupe six satellites fonctionnels. Enfin, le programme nommé MAGNUM puis ORION a été lancé le 25 janvier 1985 et compte trois satellites. Les satellites de ces trois programmes (AQUACADE, VORTEX, ORION) sont placés de façon à couvrir la presque totalité du territoire soviétique et remplissent autant des missions ELINT que COMINT. Seuls les satellites AQUACADE ne sont plus en service. Finalement, le dernier type de satellite SIGINT est lié au programme JUMPSEAT. Ce programme de satellites à orbite basse, entrepris le 20 mars 1971, «fut développé dans un seul but: surveiller les radars ABM soviétiques», écrit Jeffrey Richelson⁸³. Les deux derniers types de satellites SIGINT sont progressivement remplacés par des satellites plus performants qui demeurent secrets pour l'instant.

1.3.2 *L'analyse de renseignements*

Pendant la Guerre froide, l'analyse subit les contrecoups du développement des renseignements techniques. Dans bien des cas, les autorités politiques préfèrent former leur propre opinion sur un sujet particulier en examinant elles-mêmes les données brutes issues de la collecte IMINT ou SIGINT. De plus, les aléas des relations internationales font en sorte que les prévisions peuvent s'avérer inexactes. Dans un tel cas, cette mauvaise appréciation de la situation peut mener à une attaque-surprise, le pire scénario pour les autorités américaines encore hantées par l'attaque de Pearl Harbor. Par exemple, la Communauté de renseignement estimait, dans les années 1950, que les Soviétiques possédaient la supériorité en termes de bombardiers stratégiques jusqu'au jour où les renseignements fournis par les missions de U-2 prouvèrent

⁸² *Ibid.*, p. 176-179.

⁸³ *Ibid.*, p. 179, traduction libre.

précisément le contraire. Comme nous l'avons vu, cette controverse du *Bomber Gap* fut suivie, quelques années plus tard, par celle du *Missile Gap*. Ces deux cas laissaient croire que les capacités nucléaires soviétiques dépassaient tellement celles des États-Unis qu'elles remettaient en cause l'effet dissuasif de l'arsenal américain. Dans les années qui suivirent la controverse du *Missile Gap*, des débats interminables entourèrent les NIE sur la capacité industrielle de l'empire soviétique et sur le déploiement et la capacité de ses nouveaux missiles balistiques.

Ces différentes controverses, ayant entaché les estimations de la Communauté de renseignement pendant la Guerre froide, peuvent être reliées à deux problèmes fondamentaux de l'analyse de renseignements. D'abord, le problème récurrent de «l'image du miroir» (*mirror imaging*) fait en sorte que l'analyste attribue sa propre logique à l'adversaire. Ainsi, l'analyste estime la situation de l'adversaire en s'imaginant à sa place. Ce problème reste à la source du *Bomber Gap* puisque les analystes américains jugèrent que les Soviétiques en viendraient aux mêmes conclusions qu'eux quant à la plus grande efficacité des bombardiers par rapport aux missiles⁸⁴. Bien que cette méthode d'analyse puisse paraître judicieuse dans certains cas, son usage requiert toujours de la retenue et de la circonspection.

Le second problème se trouve dans la liaison entre l'analyste et le décideur. En effet, le problème de la politisation de l'analyse peut émaner de ces deux acteurs. D'une part, l'analyste peut être tenté de modifier certains éléments de son analyse afin qu'elle se conforme à ses propres opinions ou à celles du décideur. Cette pratique fut dénoncée, notamment, quand «deux DCI récents, Stansfield Turner et William Casey, furent critiqués pour avoir fait des changements dans les textes (NIE) pour convenir à leurs propres préférences⁸⁵». D'autre part, les politiciens peuvent délibérément mettre de côté certains renseignements lorsqu'ils vont à l'encontre de leurs politiques. Ainsi, le DCI Richard Helms dut changer certaines estimations de la CIA sur les intentions soviétiques parce qu'on lui signifia que ces estimations contredisaient les propos publics du secrétaire à la Défense de l'administration Nixon, Melvin Laird, qui avait affirmé que les Soviétiques recherchaient une capacité de première frappe nucléaire⁸⁶.

⁸⁴ Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 106.

⁸⁵ M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, *op. cit.*, p. 108, traduction libre.

⁸⁶ L. JOHNSON, *op. cit.*, p. 26.

Néanmoins, l'analyse de renseignements a certainement contribué à parfaire les connaissances sur la menace soviétique et à réduire les dangers d'un conflit majeur. Cette contribution de l'analyse s'est faite surtout dans le domaine militaire. D'autres domaines ont aussi été étudiés, notamment quant à leur impact sur le domaine militaire. Ainsi, les questions économiques font partie du registre du DI de la CIA pendant la Guerre froide. Évidemment, l'étude des capacités industrielles et du produit national brut de l'Union soviétique a eu un impact sur l'estimation de l'effort consenti par les autorités soviétiques quant à la production militaire. Or le renseignement économique durant la Guerre froide a veillé aussi sur d'autres régions de la planète susceptibles d'influer sur l'économie américaine, comme la crise de l'énergie de 1973-1974⁸⁷. L'analyse économique demeure une des premières préoccupations de la CIA car, selon Philip Zelikow, «environ un tiers de son talent analytique concerne des sujets économiques d'une sorte ou d'une autre⁸⁸».

Enfin, le renseignement scientifique revêt une grande importance, dans la mesure où les avancées scientifiques peuvent aboutir à l'invention de nouvelles technologies et de nouvelles armes, comme ce fut le cas avec le radar au début de la Seconde Guerre mondiale⁸⁹.

1.3.3 *Les actions clandestines*

La mentalité de la CIA, prônant l'action, est héritée en grande partie de l'OSS. À l'époque de la Seconde Guerre mondiale, il était normal pour cette agence de mettre l'accent sur des opérations clandestines puisque c'est une des premières responsabilités des services de renseignement en temps de guerre. Ainsi, les premières années de la CIA voient se perpétuer, avec le vétéran de l'OSS Allen W. Dulles comme DCI, les actions clandestines, souvent avec succès comme dans le cas des renversements du premier ministre iranien Mohammed Mossadegh en août 1953 et du président guatémaltèque Jacobo Arbenz en juin 1954. Ces actions

⁸⁷ Philip ZELIKOW, «American Intelligence and the World Economy», dans *In from the Cold*, rapport de la *Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996, p. 189-192.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 137, traduction libre.

⁸⁹ Abram SHULSKY, révisé par Gary SCHMITT, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington, Brassey's, 1993, p. 59-60.

furent motivées essentiellement par un anticommunisme bien ancré chez les autorités américaines et les hommes de la CIA. Cette motivation ne fléchira pas jusqu'à l'effondrement du Mur de Berlin. En pratique, il s'agissait d'interdire aux Soviétiques l'accès à des régions stratégiques où les intérêts américains pouvaient devenir vulnérables à proximité de bases navales ou aériennes soviétiques. Ainsi, les opérations clandestines de la Guerre froide voulaient d'abord contrecarrer les visées expansionnistes de l'Union soviétique.

Ces actions clandestines prirent diverses formes. L'une des plus simples consiste à offrir de l'argent, du matériel, des renseignements et de l'expertise à des gouvernements alliés ou à des partis politiques. Ainsi, les services de renseignement de ces pays étrangers peuvent être formés par des services américains. Ce soutien américain devait être clandestin puisque cela aurait remis en question la souveraineté et l'intégrité du pays ou du parti assisté. Ce soutien est d'autant controversé lorsqu'il se passe dans un pays démocratique occidental, soutien à ce point fréquent que le «président Ford affirma éventuellement que le rôle premier des opérations clandestines fut de raffermir les démocraties bien établies⁹⁰». Le renseignement américain tente aussi de faire la promotion de la démocratie dans des pays totalitaires. Pour ce faire, un des moyens privilégiés par la CIA reste la propagande. Les instruments de propagande sont nombreux. Par exemple, la CIA finance la publication et la distribution de livres interdits dans les pays du Bloc de l'Est. Afin d'influencer l'Europe de l'Est, la CIA commandite les stations radiophoniques Radio Free Europe et Radio Liberty⁹¹.

Quant aux actions clandestines plus offensives, la CIA ne s'en prive pas. Ces opérations clandestines plus corsées prennent aussi plusieurs formes. Entre autres, la CIA a organisé des troubles politiques au Chili qui menèrent éventuellement au coup d'État qui renversa le président Salvador Allende en septembre 1973⁹². L'agence américaine y va aussi de tentatives d'assassinats envers des leaders étrangers contrariants, notamment les maintes tentatives infructueuses à l'endroit du leader cubain Fidel Castro. Cette méthode expéditive fut interdite par le président Ford en 1975 par ordre exécutif⁹³. Enfin, la forme la plus connue d'actions

⁹⁰ R. JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, op. cit., p. 51, traduction libre.

⁹¹ J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 348.

⁹² R. JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, op. cit., p. 192.

⁹³ L. JOHNSON, op. cit., p. 45.

clandestines offensives demeure sans doute le soutien logistique aux mouvements de guérilla. Le cas type d'une opération réussie de ce genre, du point de vue américain, est le soutien accordé aux rebelles afghans combattant l'occupant soviétique dans les années 1980. Ce soutien se traduit par l'octroi de diverses armes, notamment des missiles Stinger qui causèrent de lourdes pertes aux avions soviétiques.

Certaines opérations deviennent des fiascos tandis que d'autres font scandale aux États-Unis et à travers le monde. L'exemple célèbre reste l'invasion bâclée de la baie des Cochons à Cuba par des miliciens cubains anticastristes formés et équipés par la CIA. Cette déconvenue, qui mit fin à l'image d'invincibilité de la CIA, fut un échec opérationnel, puisqu'on jugea mal la résistance cubaine, et un échec de l'analyse, car les analystes ne surent pas transmettre aux décideurs le fait que Castro bénéficiait d'un vaste appui populaire⁹⁴. D'un autre côté, l'opération de soutien aux Contras du Nicaragua, en guerre contre le gouvernement sandiniste, représente un exemple de mission ayant connu un certain succès sur le terrain, mais qui provoqua un scandale politique grave à Washington. Dans ce cas précis, le financement des activités des Contras fut organisé par le NSC aidé du DCI Casey, ce qui contrevenait à l'amendement Boland de décembre 1982 prohibant précisément cette activité⁹⁵. Cette opération fut l'élément déclencheur de l'affaire Iran-Contras qui entacha le dernier mandat du président Reagan. Les scandales issus des opérations clandestines américaines, particulièrement ceux mis à jour par les comités Church et Pike et la commission Rockefeller de 1975, poussèrent les législateurs du Congrès à élaborer de meilleurs contrôles législatifs des activités de renseignement. C'est ainsi que furent créés les comités du Sénat et de la Chambre des Représentants sur le Renseignement. Après l'affaire Iran-Contras, le Congrès et le président Bush s'entendirent pour que les comités du Congrès soient à l'avenir avisés dans un délai raisonnable de l'intention de recourir à des opérations clandestines.

1.3.4 *Le contre-espionnage*

Le nom d'un seul homme résume, à toutes fins utiles, le contre-espionnage américain durant la Guerre froide: James Jesus Angleton. Pendant vingt ans (1954-1974), Angleton fut à la

⁹⁴ *Ibid.*, p. 76.

⁹⁵ R. JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, *op. cit.*, p. 236.

tête du Counterintelligence Staff de la CIA, l'organisation chargée du contre-espionnage au sein de l'agence et à l'extérieur des frontières américaines. Son règne à la tête du contre-espionnage américain fut marqué par sa peur maladive d'une gigantesque infiltration des Soviétiques dans les principaux rouages de la société américaine. Il faut se rappeler qu'à l'époque, le maccarthysme avait bonne presse. La paranoïa caractéristique d'Angleton fut exacerbée par la défection d'un espion soviétique, Anatoli Golitsine. Les assertions excessives de Golitsine, quant à l'étendue de l'infiltration soviétique dans les services de renseignement occidentaux, prouvaient l'omniprésence de la menace rouge aux yeux d'Angleton. Une chasse internationale à la taupe soviétique fut lancée et eut des soubresauts, non seulement dans les services américains, mais aussi au Canada, en Grande-Bretagne et en France. En plus d'envenimer les relations entre ces services alliés, cette chasse aux sorcières eut pour conséquence la répudiation de transfuges crédibles, la fin abrupte de carrières pour des employés soupçonnés à tort d'espionnage et l'isolement du contre-espionnage des autres activités de renseignement⁹⁶.

Le DCI William Colby, embarrassé par les abus du Counterintelligence Staff, congédia Angleton en 1974 à l'époque des grandes enquêtes du Congrès sur les agissements passés de la Communauté de renseignement. On assista par la suite à un retour du pendule dans l'effort consacré au contre-espionnage. Autant la période marquée par Angleton symbolisait les excès du contre-espionnage, autant la période suivante connut un laisser-aller dans le domaine. Bon nombre d'espions à la solde du KGB et du GRU livrèrent des renseignements de la plus haute importance, notamment sur les capacités des satellites KH-11 et SIGINT, les communications encodées de la Navy et la mise sur écoute d'un câble sous-marin soviétique dans la mer d'Okhotsk (opération IVY BELLS). Le cas d'infiltration du renseignement américain qui stupéfia le plus les autorités et le public américain fut celui d'Aldrich Ames. Arrêté en 1994, cet officier de la CIA, chargé justement du contre-espionnage contre l'Union soviétique et la Russie, vendit des secrets sur les activités de la CIA en URSS pendant neuf ans sans être inquiété, jusqu'au jour où l'accumulation de fuites, les efforts du FBI et sa propre imprudence le trahirent. Un autre exemple du laxisme du contre-espionnage américain après le départ d'Angleton serait le réseau de John Walker, démantelé à partir du 20 mai 1986 à la suite de la dénonciation de son ex-épouse⁹⁷. Son

⁹⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁹⁷ J. RICHELSON, *A Century of Spies*, *op. cit.*, p. 396-398.

réseau, qui incluait son frère et son propre fils, livra des secrets concernant les communications codées de la *Navy*.

Certaines méthodes plus musclées, prisées par Angleton, avaient peut-être du bon⁹⁸. Bien que le cas Ames reste une flagrante démonstration de laxisme en matière de contre-espionnage, il démontre aussi la pérennité de la menace que représentait l'espionnage étranger. En effet, le fait que la menace soviétique se soit éteinte ne remet pas en cause la menace de l'espionnage russe ou de tout autre pays. Le statut de superpuissance militaire et économique des États-Unis en fait une cible de choix pour plusieurs services étrangers avides de renseignements.

1.4 Conclusion

Ce chapitre aura décrit, dans ses grandes lignes, le renseignement américain durant la Guerre froide. Les éléments vus dans ce chapitre serviront de référence pour le débat contemporain sur l'avenir du renseignement américain. Outre le fait que ce chapitre fournisse des informations de base, on peut en tirer deux autres constats.

D'abord, cette description rend bien compte de l'omniprésence de la menace soviétique dans les considérations de sécurité nationale. Que ce soit dans les institutions ou dans les activités de renseignement, cette menace a grandement influencé le développement du renseignement américain après la Seconde Guerre mondiale. Malgré le fait que la plupart des missions du renseignement américain puissent s'appliquer à toutes sortes de menaces ou de domaines, c'est la confrontation Est-Ouest qui monopolisa l'attention de la Communauté de renseignement. Bon nombre de moyens de surveillance ne visèrent que l'Union soviétique et ses alliés. Les autres menaces ont toujours mérité qu'on s'y attarde, sauf qu'elles ne prenaient de l'ampleur que si elles avaient un lien ou un impact sur cette confrontation Est-Ouest.

Ensuite, il faut se rappeler que ce n'est pas seulement la menace soviétique qui révolutionna le monde du renseignement durant ces années de Guerre froide. Les avancées technologiques de ce siècle ont aussi fait en sorte de changer ce monde en multipliant les

⁹⁸ R. JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, *op. cit.*, p. 196.

possibilités de l'espionnage. Les renseignements techniques prirent définitivement le pas sur l'espionnage classique. Bien que chaque nouvelle mesure force l'adoption de contre-mesures, il reste que la technologie a permis de consolider la surveillance des menaces à la sécurité des États-Unis. On réussit à limiter la possibilité de se faire prendre par surprise. Cette consolidation fut d'autant plus nécessaire à l'époque que l'éventualité d'une guerre nucléaire était envisageable.

CHAPITRE 2

LE DÉBAT SUR L'AVENIR DU RENSEIGNEMENT AMÉRICAIN

Après cet aperçu général de la Communauté américaine de renseignement du début des années 1990, le présent chapitre se penchera sur le débat qui a eu lieu aux États-Unis sur l'avenir du renseignement américain aux lendemains de la Guerre froide. L'examen de ce débat se fera en quatre parties. D'abord, les fondements du débat seront clarifiés, de même que les différentes circonstances l'entourant. Ensuite, on discernera différents groupes d'intervenants afin de connaître les compétences de chacun et de jauger le poids de leurs interventions. La troisième partie s'attardera au débat lui-même. Les faits saillants du débat et son déroulement y seront décrits. Enfin, la dernière partie portera sur les recommandations quant aux adaptations pratiques nécessaires après la Guerre froide.

2.1 Les fondements et les arrière-plans du débat

À la suite de l'effondrement de l'empire soviétique au début des années 1990, deux visions de la raison d'être de la Communauté de renseignement ont refait surface. Ces visions prennent leurs racines dans les raisons qui ont mené à la création de la CIA et de la Communauté de renseignement en 1947. Une de ces visions a clairement associé le renseignement américain de la Guerre froide à la menace soviétique. Puisque l'existence du renseignement américain tenait à la menace soviétique, sa disparition impliquait que le renseignement américain devait être profondément réformé. On ne saurait maintenir un appareil de renseignement qui fut façonné pour une époque et une menace révolues. Cette vision, liée au contexte des années 1990, sera dite «réformiste».

Les réformes envisagées peuvent être de différentes natures. D'abord, on peut proposer la dissolution complète ou partielle de la CIA ou de la Communauté de renseignement, sans suggérer de les remplacer. Puisque la menace soviétique s'est évanouie et qu'on n'envisage pas une menace comparable dans l'avenir, on peut douter de l'utilité d'investir tant de ressources dans le renseignement. À l'inverse, on peut conserver un appareil de renseignement en lui fournissant une nouvelle raison d'être, liée à une nouvelle menace ou à une nouvelle mission. Comme la

menace soviétique définissait le renseignement américain pendant la Guerre froide, il en sera de même avec la nouvelle menace ou mission. Cela implique une déchirure avec le passé.

La seconde vision, héritée du temps de la création de la CIA, offre un cadre de référence différent. Étant donné qu'elle justifie l'existence du renseignement américain par la crainte d'une attaque-surprise, l'effondrement de l'Union soviétique semble d'une importance relative. Cette vision, dite «pragmatique», a toujours fondé l'existence du renseignement américain sur le besoin de protéger la sécurité nationale; besoin inchangé, malgré la fin de la Guerre froide. La vision pragmatique ne remet jamais en question l'utilité même du renseignement américain, contrairement à la vision réformiste. Les leçons tirées de l'attaque de Pearl Harbor s'appliquent tout autant aujourd'hui.

En pratique, les pragmatistes ne prévoient pas de modifications majeures du renseignement américain. La surveillance des menaces à la sécurité nationale doit seulement être actualisée. Autant la menace soviétique justifiait qu'on s'y attarde durant la Guerre froide, autant des menaces contemporaines méritent d'être prises en compte. La Communauté de renseignement doit redéfinir ses priorités. Cela implique certains changements pour les missions, les méthodes et les institutions. Cette mise à jour des menaces, missions, méthodes et institutions ne peut se comparer, toutefois, avec les réformes proposées par les réformistes. Ces menaces et ces missions ne deviennent pas la nouvelle raison d'être du renseignement. Il s'agit plutôt d'un réajustement relativement mineur de ces quatre composantes. Chacune des composantes ne se différencie pas inutilement de son équivalent du temps de la Guerre froide. En fait, la vision pragmatique souligne la nécessité d'une évolution normale, et non draconienne, de ces composantes. La situation actuelle ne justifie plus que la moitié des ressources de la Communauté soit destinée à la surveillance de la Russie.

Même si l'omniprésence de la menace soviétique a contribué à mettre dans l'ombre cette vision pragmatique pendant la Guerre froide, elle était tout de même inhérente. Le fait d'accorder la priorité à la menace soviétique s'accorde très bien avec l'intention d'assurer la sécurité nationale durant la Guerre froide. Ces deux visions n'entrent pas en conflit puisque la surveillance de la menace soviétique, qui inspire la vision réformiste, respecte l'idée première de la vision

pragmatique, soit assurer la sécurité nationale. Ce n'est que lorsque les enjeux de la sécurité nationale semblent imprécis, comme après la Seconde Guerre mondiale et au début des années 1990, que ces deux visions entrent en contradiction.

Le débat entre ces deux écoles de pensée n'oppose pas des clans bien définis où chaque argument d'un camp est contrecarré par l'autre camp. Ainsi, l'école réformiste monopolise l'attention dans les premières années d'après-Guerre froide, moment où les caractéristiques du nouvel ordre mondial ne sont pas encore claires. Des questions comme l'avenir de l'ancienne Union soviétique ou la recrudescence des tensions ethniques restent en suspens. La vision réformiste reste, en quelque sorte, une vision qui réagit aux événements. Du jour au lendemain, des enjeux d'ordre secondaire, comme le terrorisme ou la détérioration de l'environnement, deviennent des considérations prioritaires. Cette perception que le renseignement américain est privé d'une raison d'être, jumelée à un contexte mondial en pleine ébullition, contribuent à créer un certain climat de confusion. Le représentant Dave McCurdy¹ résume bien la situation du point de vue réformiste:

[...] la Communauté américaine de renseignement a besoin d'une nouvelle mission définissante, un but englobant comme l'emphase de la Guerre froide à contenir l'expansion soviétique, qui serve à centrer et à justifier les efforts de la communauté².

La vision pragmatique apparaîtra plus tard dans le débat. Lorsque les idées véhiculées par les réformistes démontrent leurs failles et leur aspect éphémère, les pragmatistes amèneront leurs propres propositions. Puisque les pragmatistes ont attendu quelques années avant d'intervenir en force, leurs propositions sont mieux à même d'être sanctionnées par les autorités américaines, soucieuses de trouver une solution durable. Certains événements, comme la guerre du Golfe, la guerre civile en ex-Yougoslavie ou l'intervention américaine en Somalie, ont permis une meilleure appréciation du contexte mondial et de faire ressortir certaines caractéristiques applicables à la réorganisation du renseignement.

¹ Représentant de l'Oklahoma et ancien président du Comité restreint permanent sur le Renseignement de la Chambre des Représentants.

² Dave McCURDY, «Glasnost for the CIA», *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, 1994, p. 126, traduction libre.

En fait, le débat sur l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide demeure un débat d'opinions. Les protagonistes émettent différentes propositions quant aux modifications concrètes à y apporter. Ce n'est que sur certains éléments de réforme que les deux visions semblent s'entendre. En effet, les deux visions recherchent, chacune à leur façon, une plus grande efficacité du renseignement. Pour les réformistes, le sort du renseignement américain dépend du succès de ces réformes profondes. Les pragmatistes veulent bien réformer quelques éléments mineurs en vue d'améliorer la Communauté de renseignement, mais ils n'associent pas ces réformes au destin du renseignement américain.

2.2 Les intervenants du débat

Puisque le milieu du renseignement demeure un monde plutôt fermé, il faut s'attendre à ce que la quantité et la diversité des intervenants du débat soient limitées. Or le contexte américain a certainement permis au débat de s'élargir en dehors des simples sphères gouvernementales concernées. La possibilité pour les citoyens de participer au processus politique, jumelée à l'intérêt grandissant porté au renseignement comme champ d'étude universitaire, ont fait en sorte que le débat s'enrichisse de divers points de vue. Certaines interventions, que nous n'aborderons pas ici, admonestent la CIA sur certains de ses agissements et réclament une réforme de ses pratiques, comme ce fut le cas récemment en 1995 dans l'affaire du colonel guatémaltèque Julio Roberto Alpirez, agent payé par la CIA et impliqué dans l'assassinat d'un citoyen américain³. D'autres défendent des intérêts plus corporatistes, comme la crainte de perdre l'expertise, le savoir-faire et les contrats lucratifs dans le domaine des satellites sophistiqués, si les coupures budgétaires affectent trop ces programmes névralgiques⁴.

Trois grandes catégories d'intervenants s'intéressent à la problématique générale du renseignement après la Guerre froide. D'abord, les politiciens. Bien que cette catégorie inclut tout autant les membres de l'exécutif que ceux du législatif, ce sont particulièrement les législateurs du

³ Lock K. JOHNSON, *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven, Yale University Press, 1996, p. 65.

⁴ Robert KOHLER, «The Intelligence Industrial Base», dans Roy GODSON, Ernest R. MAY et Gary SCHMITT (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington, Brassey's, 1995, p. 86-96.

Congrès qui furent les plus loquaces sur la question de l'avenir du renseignement américain. Quelques anciens secrétaires ou conseillers présidentiels ont pu faire part de leur opinion sur le renseignement, mais leur participation s'est souvent bornée à quelques déclarations dans les médias sur des sujets pointus qui ne touchent pas à l'avenir proprement dit du renseignement américain. Le monde du renseignement, souvent sujet à des scandales politiques, semble plus propice à des interventions des législateurs désireux d'intervenir dans un débat d'ordre national. Or l'avenir du renseignement américain n'a pas toujours constitué un enjeu qui puisse rapporter des dividendes politiques. Ainsi, même les enquêtes exhaustives du Congrès de 1975 sur les actions clandestines de la CIA ne se sont pas traduites en capital politique pour leur maître d'œuvre, le sénateur Frank Church⁵. Même si le monde du renseignement s'avère cloisonné, l'opportunité pour les législateurs d'intervenir dans un débat national reste toutefois attrayante. Les intervenants en question font souvent partie des Comités respectifs du Sénat et de la Chambre des Représentants sur le Renseignement.

La seconde grande catégorie d'intervenants regroupe les professionnels du renseignement. Ils proviennent de tous les domaines du renseignement américain, c'est-à-dire des spécialistes en collecte ou en analyse, des questions militaires ou économiques, etc. Les opinions de certains d'entre eux ont davantage influencé le débat que celles d'autres, surtout les anciens DCI qui ont daigné faire part de leurs idées concernant l'avenir de la Communauté de renseignement qu'ils avaient déjà dirigée. Leur expertise reste indéniable. Toutefois, certaines interventions défendaient des arrangements bureaucratiques ou des méthodes démodées.

Enfin, la dernière grande catégorie d'intervenants comprend les universitaires et les chercheurs qui s'intéressent au phénomène du renseignement. La plupart d'entre eux sont américains. Ainsi, des professeurs d'histoire, de relations internationales, d'études stratégiques et autres ont contribué à développer la littérature sur le renseignement américain dans de nombreuses monographies et revues spécialisées. La fin de la Guerre froide et ses conséquences sur le renseignement américain ont fait l'objet de quantité d'analyses. Ces experts du milieu universitaire entretiennent bien souvent d'étroites relations avec le milieu qu'ils étudient. Il n'est

⁵ Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA & American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 200-201.

pas rare d'en voir certains participer à des commissions gouvernementales et à des comités du Congrès sur le renseignement ou encore travailler ponctuellement pour une agence de renseignement. En effet, c'est une pratique courante de la CIA de faire appel à des ressources externes pour compléter une analyse sur un sujet donné. Cette coopération avec le milieu du renseignement peut mettre en doute l'objectivité de certains intervenants du débat.

2.3 Le débat

La description du débat sur l'avenir du renseignement américain après la Guerre froide se fera de façon chronologique puisqu'il s'est échelonné sur plusieurs années et que l'argumentation issue de chacune des visions s'est établie en phases successives. D'abord, la vision réformiste fut prédominante dans la première phase où une certaine incertitude régnait. Ici, nous nous attarderons sur les nouvelles menaces. Les propositions de réforme seront expliquées dans la partie suivante. Par la suite, la vision pragmatique, avec quelques années de recul, supplantera les considérations réformistes. Ainsi, les considérations réformistes feront place aux considérations purement pragmatiques qui traversent mieux l'épreuve du temps et qui transcendent les modes passagères.

2.3.1 Les solutions radicales

Une des premières étapes dans l'élaboration de la vision réformiste, au début de la décennie 1990, touche à l'existence même du renseignement américain. Avant de proposer des réformes profondes autour de menaces nouvelles, la vision réformiste se questionne sur l'utilité même du renseignement américain. Ce questionnement fait appel au passé, c'est-à-dire au bilan de la contribution du renseignement américain durant la Guerre froide. Des considérations plus récentes, comme l'effondrement inattendu de l'empire soviétique, vont aussi fournir les bases à cette appréciation.

La très grande majorité des réformistes reconnaissent comme vitale la contribution du renseignement américain pendant la Guerre froide. Seul un très petit nombre d'intervenants

prétendirent le contraire et suggérèrent le démantèlement ou la restriction des activités de renseignement⁶. De ce nombre, on retrouve Roger Hilsman⁷:

Il n'y a pas de raison de croire que l'espionnage d'aujourd'hui est meilleur qu'avant. Sa contribution à des décisions sages en politique étrangère est minimale. [...] Avec la fin de la Guerre froide et le démantèlement de l'Union soviétique, l'espionnage est évidemment quelque chose dont les États-Unis peuvent se passer. Les coûts excédent n'importe quel gain⁸.

D'autres intervenants justifient cette prise de position par les événements récents touchant à l'effondrement soudain de l'URSS. Par exemple, le sénateur Daniel Patrick Moynihan⁹ prône le démantèlement pur et simple de la CIA et le rapatriement de ses compétences en analyse au département d'État¹⁰. Il justifie cette proposition par l'apparente incapacité de la Communauté de renseignement en général, et de la CIA en particulier, à prévoir l'effondrement de l'empire soviétique. Le sénateur va plus loin: «Le fait est que, pendant quarante ans, les présidents américains furent presque traumatisés par la perspective que les Soviétiques soient devenus plus forts économiquement et militairement que nous, quand, en fait, le contraire se produisait¹¹.» En plus d'être intrinsèquement liée à la menace soviétique, la CIA ne sut même pas accomplir sa tâche convenablement, selon lui.

Cette prise de position est contrée par plusieurs intervenants. Ainsi, l'ancien DCI William Colby réfute l'idée de l'inefficacité du renseignement américain. Après tout, le renseignement américain, dans son ensemble, a grandement contribué aux efforts d'apaisement pour éviter un holocauste nucléaire¹². Certains soulignent aussi le côté excessif des attentes quant à l'analyse de la CIA. À ce sujet, les professeurs Abraham Miller et Nicholas Damask s'empressent de rappeler que: «Comme les critiques s'élevèrent, peu s'arrêtèrent assez longtemps pour considérer

⁶ Voir Marcus RASKIN, «Let's Terminate The C.I.A.», *The Nation*, vol. 254, n° 22, 8 juin 1992, p. 776-784.

⁷ Ancien directeur de l'INR.

⁸ Roger HILSMAN, «Does the CIA Still Have a Role?», *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 5, 1995, p. 110, traduction libre.

⁹ Sénateur de l'État de New York et ancien vice-président du Comité restreint du Sénat sur le Renseignement dans les années 1980.

¹⁰ Loch K. JOHNSON, «Smart Intelligence», *Foreign Policy*, n° 89, hiver 1992-93, p. 53.

¹¹ Cité dans Philip Zelikow, «American Intelligence and the World Economy», dans *In from the Cold*, rapport de la *Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996, p. 169, traduction libre.

¹² Entrevue télévisée à Discovery Channel.

que les Soviétiques eux-mêmes, qui auraient dû avoir une meilleure information, ont été inaptes à prédire leur propre effondrement¹³.» Ils ajoutent que le milieu universitaire ne fut pas plus habile à prévoir la chute de l'empire soviétique¹⁴. Dans la même veine, le DCI Robert Gates réplique aux attaques du sénateur Moynihan en rendant publiques des analyses de la CIA qui décrivaient le déclin de l'URSS durant les années 1980, sans toutefois prédire sa chute¹⁵. En fait, les analystes de l'Office of Soviet Analysis du DI de la CIA ont compilé plusieurs analyses décrivant la déchéance du régime soviétique et prévoyant même des tourments majeurs. La faute revient plutôt aux principaux cadres de la CIA et aux administrations Reagan et Bush. Ils ont refusé de croire les analyses de la CIA relativement aux forces déstabilisatrices qui secouaient l'empire soviétique¹⁶.

2.3.2 *L'espionnage économique comme nouvelle raison d'être*

De tous les thèmes de la vision réformiste, aucun n'a soulevé autant les passions que celui de l'économie comme nouveau domaine prioritaire pour les agences américaines de renseignement. Ce thème est introduit dans des circonstances bien particulières qui contribuent à en faire un enjeu prioritaire en matière de renseignement au début des années 1990. D'abord, un nouveau président, Bill Clinton, a été élu avec une plate-forme électorale essentiellement intérieure où l'état de l'économie figurait en tête de liste (*It's the economy, stupid!*). Le manque de compétitivité de l'économie américaine, par rapport à d'autres pays comme le Japon et l'Allemagne, pèse lourd aussi dans l'opinion publique. Peu de temps après son élection, le président Clinton crée le National Economic Council (NEC), l'équivalent économique du NSC¹⁷. De plus, le secrétaire d'État Warren Christopher ira jusqu'à dire que: «Notre sécurité nationale est inséparable de notre sécurité économique¹⁸.» Cet accent mis sur l'économie soulève la possibilité, pour le renseignement américain, de se lancer plus avant dans le renseignement économique.

¹³ Abraham H. MILLER et Nicholas DAMASK, «Thinking About Intelligence After the Fall of Communism», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, n° 3, automne 1993, p. 258, traduction libre.

¹⁴ *Ibid.*, p. 260.

¹⁵ L. JOHNSON, *Secret Agencies*, *op. cit.*, p. 164.

¹⁶ *Ibid.*, p. 188-189.

¹⁷ *Ibid.*, p. 146.

¹⁸ Cité dans Joseph C. EVANS, «U.S. Business Competitiveness and the Intelligence Community», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, n° 3, automne 1994, p. 353, traduction libre.

Cela a fait dire au DCI James Woolsey que cette possibilité est «le sujet de l'heure le plus chaud en politique de renseignement¹⁹». De nombreux articles de journaux et de magazines contribuent aussi à amplifier ce débat²⁰.

Avant toute chose, il est indispensable de définir et de clarifier les différents concepts du renseignement économique, car l'utilisation de certains termes peut porter à confusion²¹. D'abord l'expression «renseignement économique» est un terme générique qui englobe plusieurs activités de renseignement à saveur économique. On peut diviser le renseignement économique en trois domaines. Le premier touche au secteur privé. Les entreprises privées, pour conserver leur compétitivité, peuvent recourir au renseignement auprès de sources publiques (*Business Intelligence*) ou à l'espionnage industriel (*Industrial Espionage*). Dans ce domaine, ce sont des entreprises privées qui se renseignent et espionnent d'autres entreprises privées. Le second domaine touche le secteur public. Ici, les gouvernements nationaux utilisent autant des méthodes légitimes que clandestines pour obtenir de l'information sur les politiques économiques d'autres pays afin d'estimer leurs capacités. L'information recueillie est destinée à une utilisation interne, c'est-à-dire que les renseignements économiques recueillis par le gouvernement sont utilisés par ce gouvernement à des fins stratégiques. Ce type de renseignement économique se nomme «renseignement macro-économique».

Le dernier domaine peut causer des controverses. En effet, il s'agit du domaine où le privé et le public interagissent. Ces interactions peuvent prendre plusieurs formes, la plupart étant légitimes. Il peut s'agir d'aider les entreprises en matière d'INFOSEC, d'obtenir de l'information sur les procédés ou sur le personnel d'entreprises étrangères, ou de connaître les détails et les circonstances d'obtention de contrats. La caractéristique commune de ces activités est qu'elles s'inscrivent dans un état d'esprit voué à la compétition économique. Le but recherché par l'emploi

¹⁹ Cité dans Samuel D. PORTEOUS, «Economic Espionnage: Issues Arising from Increased Government Involvement with the Private Sector», *Intelligence and National Security*, vol. 9, n° 4, octobre 1994, p. 735, traduction libre.

²⁰ Voir par exemple «Security Agency Debates New Role: Economic Spying», *New York Times*, 18 juin 1990; «Should the CIA Start Spying for Corporate America?», *Business Week*, 14 octobre 1991; «Some Urge CIA to Go Further in Gathering Economic Intelligence», *Wall Street Journal*, 4 août 1992; «Next for the CIA: Business Spying?», *Time*, 22 février 1993.

²¹ Les définitions proviennent principalement de Lock K. JOHNSON, *Secret Agencies*, op. cit., p. 147-149.

de ces informations est de contribuer à la réussite des entreprises nationales sur les marchés internationaux par le biais de politiques gouvernementales allant en leur faveur. On peut décrire ce type de renseignement comme de l'«espionnage micro-économique».

Or, la controverse se retrouve dans l'idée que le secteur privé puisse bénéficier directement de découvertes du renseignement gouvernemental, notamment les secrets subtilisés à des compétiteurs étrangers. Le gouvernement espionnerait à l'étranger pour le seul profit d'entreprises américaines. En fait, cette proposition soulève la possibilité que certaines priorités de renseignement puissent être dictées par les entreprises américaines, et non seulement par les autorités nationales. Ce ne sont pas les méthodes envisagées qui causent la controverse mais bien la possibilité que les entreprises américaines et la Communauté de renseignement entrent officiellement en étroite collaboration.

Ainsi, ce soutien direct du renseignement américain à l'entreprise privée américaine pourrait devenir une nouvelle fonction de la Communauté de renseignement. Ce qui suppose que l'arène économique deviendra non pas une menace en tant que telle, mais le lieu où les intérêts américains devront être défendus et promus. La mission d'espionner les entreprises et les nations étrangères pour le bénéfice des entreprises américaines redéfinirait le rôle du renseignement américain et assurerait sa survie.

Plusieurs commentateurs de l'école réformatrice ont ainsi proposé que le renseignement américain s'engage dans l'espionnage d'industries étrangères pour contrebalancer le même genre d'activités exercées par d'autres pays aux dépens des compagnies américaines. L'ancien DCI Stansfield Turner fait partie de ce groupe:

Si la force économique doit maintenant être reconnue comme une composante vitale de la sécurité nationale, parallèle à la force militaire, pourquoi les États-Unis devraient-ils s'inquiéter à propos du vol et de l'emploi de secrets économiques? [...] à une époque où l'attention sur la force économique se fait grandissante, il faut qu'il y ait une relation plus symbiotique entre les mondes du renseignement et de l'entreprise privée²².

²² Stansfield TURNER, «Intelligence for a New World Order», *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 4, 1991, p. 152, traduction libre.

Il souligne que le renseignement américain ne s'est pas privé d'espionner les industries d'armes étrangères pour améliorer les armes américaines. Toujours selon l'amiral Turner, les nombreuses considérations que cette politique soulève, par exemple savoir quelles entreprises américaines vont en profiter, devront être résolues par le département du Commerce qui offrirait son aide sur une base ponctuelle²³. On suggère même que la Communauté de renseignement, moyennant certains frais imposés aux récipiendaires de l'information, puisse offrir à l'entreprise privée et aux universités la possibilité d'utiliser les systèmes hautement sophistiqués de senseurs et de reconnaissance photographique²⁴. Suivant cette opinion, la conversion de la Communauté en pourvoyeur de secrets économiques comporte deux avantages, celui d'aider les entreprises américaines à compétitionner dans le marché mondial et celui de fournir une nouvelle raison d'être au renseignement américain, qui pourrait même s'avérer lucrative. Quant aux probabilités que le renseignement américain se lance dans cette entreprise de support au privé, le stratège Edward Luttwak va même jusqu'à dire qu'il ne s'agit que d'une question de temps. «La réalité est que la CIA va s'y mettre d'une manière pragmatique et organique²⁵», selon lui.

Évidemment, les pragmatiques ne tardent pas à montrer l'envers de la médaille. En fait, on souligne que l'idée de l'espionnage micro-économique s'inspire d'une vision dichotomique de la compétition économique. Comme le rappelle Randall Fort²⁶, cette compétition n'est pas un jeu à somme nulle où le gain de l'un équivaut à la perte de l'autre²⁷. Certes, l'arène économique occupe et continuera d'occuper une place prédominante dans les considérations générales des intérêts américains et, conséquemment, du renseignement américain. Mais le bon fonctionnement de l'économie repose sur des règles bien précises qui assurent la continuité et l'équité du marché.

De plus, plusieurs ont tôt fait de remarquer que ce débat sur l'opportunité de l'espionnage micro-économique se détourne des véritables raisons qui l'ont initié, soit la menace représentée par l'espionnage micro-économique étranger²⁸. Selon le point de vue pragmatique, la seule

²³ *Id.*

²⁴ Jeffrey W. WRIGHT, «Intelligence and Economic Security», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 5, n° 2, été 1991, p. 212.

²⁵ Cité dans L. JOHNSON, *Secret Agencies*, *op. cit.*, p. 171, traduction libre.

²⁶ Ancien directeur de l'INR.

²⁷ Randall M. FORT, «Economic Espionage», dans Roy GODSON, Ernest R. MAY et Gary SCHMITT (dir.), *op. cit.*, p. 185.

²⁸ J. WRIGHT, *op. cit.*, p. 204-205.

contribution gouvernementale qui puisse s'avérer durable et bénéfique pour l'entreprise américaine, par rapport à cette menace spécifique, concerne le contre-espionnage.

Philip Zelikow²⁹ donne une autre raison:

Alors qu'est-ce qui explique la résurgence d'intérêt dans le renseignement économique? La meilleure réponse est que les affaires économiques sont devenues plus prééminentes, non pas parce que ces questions elles-mêmes sont devenues plus urgentes, mais simplement parce que la menace d'une superpuissance rivale ne domine plus l'avant-scène³⁰.

De plus, ceux qui proposent l'espionnage micro-économique comme mission première du renseignement américain semblent oublier la présente aide gouvernementale aux entreprises américaines. Les renseignements obtenus dans la sphère économique par le renseignement américain sont déjà utilisés par les autorités nationales pour négocier des ententes commerciales qui bénéficient à l'entreprise américaine. Le renseignement permet aussi de détecter les infractions aux règles, comme des pots-de-vin ou des infractions commises par des compétiteurs étrangers lors d'appels d'offres pour des contrats importants³¹. Dans de tels cas, les autorités américaines font souvent des démarches auprès de celui qui soumissionne et avertissent l'entreprise américaine lésée.

Selon Randall Fort, ce soutien direct à l'entreprise privée créerait des problèmes de nature pratique, utilitaire, légale et morale³². Les problèmes pratiques, dédaignés par l'amiral Turner, s'avèrent un sérieux obstacle dans la divulgation de secrets industriels à des entreprises américaines. Comment choisir les entreprises qui devraient recevoir cette aide gouvernementale? Cette aide, qui veut réparer certaines iniquités au niveau mondial, ne crée-t-elle pas plutôt des iniquités entre les entreprises américaines qui reçoivent l'aide de la Communauté de renseignement et celles qui n'en reçoivent pas? En effet, il y a fort à parier que cette assistance du renseignement américain ne profiterait qu'aux grandes entreprises américaines, leur conférant un avantage indu par rapport aux plus petites³³. De plus, la définition même de ce qu'est une

²⁹ Ancien diplomate, maintenant professeur à Harvard.

³⁰ P. ZELIKOW, *op. cit.*, p. 141, traduction libre.

³¹ L. JOHNSON, *Secret Agencies, op. cit.*, p. 167.

³² R. FORT, *op. cit.*, p. 181.

³³ J. EVANS, *op. cit.*, p. 357.

entreprise américaine est confrontée à la réalité économique contemporaine où les actionnaires et les partenaires d'une entreprise peuvent être de différentes nationalités.

Du côté utilitaire, l'option de l'espionnage micro-économique apparaît aussi déficiente. Joseph Evans³⁴ résume l'utilité de cette méthode: «La réalité est que l'entreprise américaine n'a presque aucun intérêt dans le produit de l'espionnage micro-économique³⁵.» Dans une large mesure, les entreprises elles-mêmes restent les mieux placées pour connaître leur milieu. De plus, ce n'est pas comme si leurs capacités en termes de collecte, de contre-espionnage et même d'actions clandestines n'étaient pas étoffées puisque bon nombre de grandes entreprises ont recours à l'expertise d'anciens officiers de la CIA et d'autres agences américaines³⁶.

Finalement, les questions légales et morales soulevées par l'espionnage micro-économique contribuent à conclure, pour les pragmatiques, que l'espionnage micro-économique américain ne serait pas viable parce que contraire aux lois et aux principes démocratiques américains. Les chartes et ordres exécutifs régissant les agences de renseignement devraient être révisés pour permettre l'utilisation des moyens de la Communauté de renseignement à d'autres fins que celles de la sécurité nationale³⁷. La possibilité de poursuites intentées par des entreprises lésées serait fort probable. De plus, les conséquences néfastes dans les relations internationales feraient en sorte que tout gain résultant de l'espionnage micro-économique pourrait être insignifiant par rapport aux pertes liées aux sanctions des pays visés. Enfin, cette option comporte des aspects immoraux. Comment justifier l'espionnage pour le bien de l'entreprise américaine, alors que cette même pratique a été vertement dénoncée par les autorités américaines lorsque le KGB a déployé des efforts considérables pour infiltrer les industries américaines durant la Guerre froide? Pourquoi ne pas recourir aux pots-de-vin pour s'assurer que des contrats lucratifs soient accordés à des entreprises américaines?

Fait intéressant à noter, très peu de commentateurs ont fait état des relations plus qu'étroites qu'entretient déjà le renseignement américain avec certaines entreprises américaines

³⁴ Ancien officier à la CIA.

³⁵ J. EVANS, *op. cit.*, p. 357, traduction libre.

³⁶ L. JOHNSON, *Secret Agencies, op. cit.*, p. 150.

³⁷ R. FORT, *op. cit.*, p. 192.

névralgiques. Ainsi, les scrupules des agences américaines par rapport à l'espionnage micro-économique disparaissent lorsque l'entreprise étrangère visée est une propriété d'État ou produit du matériel militaire. Cette information, relayée au département du Commerce, trouve naturellement et discrètement son chemin vers l'entreprise américaine concernée³⁸. Dans la même veine, les consortiums formant le complexe militaro-industriel américain, notamment ceux qui fabriquent de l'équipement de pointe comme des satellites, ont toujours joui du support de la Communauté de renseignement. De plus, ce support peut aussi être le résultat d'un échange de bons procédés entre la CIA et une entreprise prête à fournir une couverture pour un officier de l'agence lors de missions à l'étranger³⁹. Devant ces faits quelque peu occultés, on peut mieux comprendre la prédiction de Luttwak citée plus haut. Ainsi, l'espionnage micro-économique serait un enjeu litigieux lorsqu'il est question d'en faire une pratique officielle et prioritaire de la Communauté de renseignement. Autrement, la pratique *ad hoc* et discrète, telle que connue, apparaît relativement acceptable dans la mesure où elle reste dissimulée.

2.3.3 *La multitude des menaces comme nouvel axiome du renseignement*

Une autre raison d'être du renseignement américain, selon la vision réformiste, prend sa source dans une des nouvelles caractéristiques de l'après-Guerre froide. Ainsi, on propose que le renseignement américain se préoccupe de la multitude des menaces secondaires. Puisque aucune menace contemporaine ne se compare à la menace soviétique, pourquoi ne pas façonner le renseignement par rapport à l'ensemble des menaces à la sécurité nationale. Ce raisonnement est semblable à celui faisant de l'espionnage économique une nouvelle mission prioritaire. Cette définition du renseignement américain impliquerait des changements profonds. L'identification de la Communauté de renseignement avec la totalité des menaces qui guettent les États-Unis modifierait de fond en comble l'appareil de renseignement. Selon George Carver⁴⁰: «Dans les prochaines décennies, non seulement les inquiétudes traditionnelles vont changer et de nouvelles apparaître, elles sont aussi mieux à même de s'associer en combinaisons puissantes sans

³⁸ *Ibid.*, p. 152-153.

³⁹ *Ibid.*, p. 161.

⁴⁰ Ancien officier de renseignement, travaillant maintenant pour le Center for Strategic and International Studies à Washington.

précédent⁴¹.» Pour se prémunir adéquatement contre ces dangers, il faut que les missions se diversifient en conséquence. Elles pourraient même s'avérer plus englobantes que la menace soviétique. De plus, cette option emboîterait le pas avec la tendance des services de renseignement à rechercher le plus large éventail de clients, de peur que ces services soient perçus comme superflus⁴².

L'amiral Turner explique: «Il y a des problèmes grandissants comme le terrorisme, les menaces écologiques et le trafic de drogues qui vont exiger des États-Unis qu'ils collectent une multitude de renseignements⁴³.» Malgré le fait que ce domaine ne fut jamais considéré sérieusement comme une menace à la sécurité nationale du temps de la Guerre froide, plusieurs intervenants réformistes ont suggéré que l'environnement devienne maintenant un des champs d'analyse du renseignement américain. Les sénateurs Sam Nunn⁴⁴ et Al Gore⁴⁵ ont même enjoint le DCI à surveiller les conditions de l'environnement mondial⁴⁶. La Communauté de renseignement pourrait aussi mettre à contribution ses systèmes sophistiqués pour mieux comprendre l'évolution de l'écosystème mondial à travers les décennies⁴⁷. Ce genre de mission pourrait «aider la Communauté à maintenir un semblant du niveau de financement auquel elle était habituée⁴⁸», selon les professeurs David et Geoffrey Dabelko. Les conditions environnementales peuvent aussi faire partie des considérations plus traditionnelles de sécurité nationale. En effet, plusieurs auteurs rappellent que les interventions humaines sur l'écosystème

⁴¹ George CARVER, «Intelligence in the Age of Glasnost», *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 3, 1990, p. 155, traduction libre.

⁴² Allan E. GOODMAN, «Shifting Paradigms and Shifting Gears: A Perspective on Why There is No Post-Cold War Intelligence Agenda», *Intelligence and National Security*, vol. 10, n° 4, octobre 1995, p. 6.

⁴³ S. TURNER, *op. cit.*, p. 153, traduction libre.

⁴⁴ Sénateur de l'État de Géorgie, influent dans les comités du Sénat sur le Renseignement et sur les Forces armées.

⁴⁵ Sénateur du Tennessee, candidat à la vice-présidence pour l'élection de 1992 lors de cette intervention.

⁴⁶ L. JOHNSON, «Smart Intelligence», *op. cit.*, p. 58-59.

⁴⁷ David D. DABELKO et Geoffrey D. DABELKO, «The International Environment and The U.S. Intelligence Community», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, n° 1, printemps 1993, p. 30.

⁴⁸ *Id.*

et la rareté des ressources (pétrole, eau, etc.) peuvent causer des tensions entre États, tensions pouvant mener à des conflits⁴⁹.

Autant il peut paraître incongru pour un officier de renseignement de se livrer à de l'espionnage micro-économique, autant «la notion de voir des agents de la CIA ramper dans les montagnes de Patagonie pour compter le nombre de lapins aveugles (victimes d'un trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Argentine)⁵⁰» semble ridicule pour les pragmatiques. Ainsi, la tâche d'étudier et de protéger l'environnement incomberait plutôt à l'Environmental Protection Agency (EPA), la Communauté de renseignement fournissant, à la limite, un support mineur⁵¹.

En ce qui concerne le terrorisme, il est clair, pour les réformistes, que ce genre de menace s'accroîtra avec le temps. Les attentats à la bombe d'Oklahoma City et du World Trade Center de New York ont ramené au premier plan cet enjeu dans l'esprit du public américain. Les plus récents attentats, contre des baraquements de soldats américains en Arabie Saoudite et contre les ambassades américaines de Nairobi et de Dar es-Salaam, montrent l'actualité de cette menace. Le problème du terrorisme s'est compliqué avec l'apparition de deux tendances qui sont, selon Bruce Hoffman:

La prolifération de groupes terroristes motivés par des impératifs religieux et, relié à ça, la diffusion générale du danger terroriste comme le démontre l'implication croissante de terroristes «amateurs» à côté de leurs semblables «professionnels» mieux identifiés⁵².

Nous verrons plus loin que la vision pragmatique ne s'oppose pas au rehaussement de la surveillance de cette menace et en fait même un enjeu majeur.

Quant à la menace représentée par le trafic illégal de stupéfiants, certains réformistes suggèrent qu'elle fasse son entrée dans la catégorie limitée des menaces à la sécurité nationale.

⁴⁹ Voir entre autres, Thomas F. HOMER-DIXON, «On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict», dans Richard K. BETTS, *Conflict after the Cold War*, New York, MacMillan Publishing, 1994, p. 425-441.

⁵⁰ L. JOHNSON, «Smart Intelligence», *op. cit.*, p. 59, traduction libre.

⁵¹ *Id.*

⁵² Bruce HOFFMAN, «Intelligence and Terrorism: Emerging Threats and New Security Challenges in the Post-Cold War Era», *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 2, avril 1996, p. 210, traduction libre.

Certains donnent une grande importance au problème, comme le président Bush. En effet, il décrit le trafic de stupéfiants comme le «problème de sécurité numéro un⁵³» aux États-Unis. Il devient évident que les agences de renseignements vont être enjointes d'offrir leur contribution à l'éradication de ce problème. Dans le même esprit, le crime organisé, qui tend vers la mondialisation, devrait aussi faire partie des nouvelles cibles du renseignement américain, le trafic de la drogue et le crime organisé étant intimement liés.

Ce dessein de faire de la lutte au crime organisé et au trafic de drogues un objectif du renseignement américain se heurte cependant à de sérieux problèmes, particulièrement aux États-Unis. En effet, on souligne chez les pragmatiques que ces activités ressemblent sensiblement à des activités policières. Certains notent, avec une certaine ironie, qu'à l'heure où les Russes retirent au KGB ses responsabilités de sécurité interne, on songe à faire le contraire aux États-Unis avec la CIA⁵⁴. De l'avis de Britt Snider⁵⁵, «les agences de renseignement doivent être autorisées, sinon obligées, [...] d'acquérir et de diffuser l'information pour des fins judiciaires qui est recueillie aux États-Unis de manière accidentelle dans leurs activités de renseignements étrangers⁵⁶». Toutefois, d'autres mettent en garde contre cette tangente qui peut s'avérer dommageable pour la Communauté de renseignement elle-même. On se rappelle que l'ordre n° 12333 du président Reagan permet déjà que la Communauté de renseignement enquête sur le territoire américain dans des situations relevant du renseignement externe.

Deux dangers émanant de la même source guettent le renseignement américain si ce dernier s'intéresse à des activités policières. D'abord, une enquête policière en termes de renseignement extérieur pourrait mener à des accrocs aux droits et libertés des citoyens dans les cas de mandats d'arrêt ou de mises sur table d'écoute. Dans ce cas, les droits des citoyens pourraient être contournés subtilement par les forces policières. En réponse, «[...] si la distinction entre le renseignement et les activités liées au respect de la loi et de l'ordre devient trop artificielle,

⁵³ L. JOHNSON, «Smart Intelligence», *op. cit.*, p. 56, traduction libre.

⁵⁴ Stewart BAKER, «Should Spies Be Cops?», *Foreign Policy*, n° 97, hiver 1994-95, p. 37.

⁵⁵ Ancien conseiller pour le Comité restreint du Sénat sur le Renseignement, maintenant Inspecteur général de la CIA.

⁵⁶ L. Britt SNIDER, «Intelligence and Law Enforcement» dans Roy GODSON, Ernest R. May et Gary SCHMITT (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington, Brassey's, 1995, p. 251, traduction libre.

le judiciaire pourrait paralyser la surveillance de renseignement en demandant qu'elle se conforme aux mêmes normes que la police⁵⁷», ce qui, selon Stewart Baker⁵⁸, représenterait le second danger pouvant affecter les activités du renseignement américain. Ainsi, même si tous s'accordent pour reconnaître qu'un certain rapprochement entre les forces de sécurité interne et externe apparaît inévitable devant la confusion entre menaces externes et internes, il demeure que la séparation entre ces deux niveaux de sécurité doit être claire afin d'éviter les abus. Bien qu'il n'en soit pas fait mention explicitement dans ce débat des années 1990, on remarque toutefois que cette crainte de voir une super agence regroupant les fonctions de sécurité interne et externe rappelle le même genre d'appréhensions du milieu des années 1940 par rapport à la possible édification d'une *Gestapo* américaine.

En résumé, les propositions réformistes tentent de justifier l'existence de la Communauté de renseignement si l'on considère qu'elle a encore un rôle à jouer. Ce besoin temporaire de survie n'est certes pas la seule motivation des réformistes, mais il reste prédominant au point de faire dire à certains que la Communauté de renseignement devra reposer sur des assises plus solides à l'avenir. En effet, Dave McCurdy affirme à ce sujet que, «à long terme, les leaders du renseignement américain auront besoin d'une notion plus large de ce qu'ils sont et font, une définition plus vaste de leur travail⁵⁹». En fait, il présage déjà le retour en force d'une vision pragmatique de l'avenir du renseignement américain.

2.3.4 *Les enjeux prédominants selon la vision pragmatique*

La vision pragmatique rejette les prémisses de la vision réformiste. Puisque, pour l'école pragmatique, la fonction première du renseignement américain est de se prémunir contre les attaques-surprises, la disparition de la menace soviétique ne signifie pas la disparition de la raison d'être du renseignement américain. De graves dangers continuent de menacer les États-Unis, d'autant plus que la seule superpuissance demeure une cible de choix. Évidemment, la fin de la Guerre froide réduit sensiblement la tension internationale, sauf que la vision pragmatique choisit

⁵⁷ S. BAKER, *op. cit.*, p. 42, traduction libre.

⁵⁸ Ancien conseiller juridique à la NSA.

⁵⁹ D. McCURDY, *op. cit.*, p. 126, traduction libre.

plutôt de faire converger ses efforts vers de nouvelles menaces prioritaires et d'améliorer l'efficacité du renseignement. Le professeur Allan Goodman affirme que :

Aussi longtemps que les budgets de la défense et ceux reliés à la sécurité vont diminuer, [...] le renseignement va probablement devoir en faire moins pour faire mieux. [...] la mission du renseignement sous ces contraintes pourrait être redéfinie en se concentrant sur le renseignement stratégique dirigé contre les dangers les plus crédibles à la sécurité américaine⁶⁰.

Au lieu de chercher à diversifier sa clientèle pour assurer sa pérennité, la Communauté devrait plutôt continuer sur la même voie en s'adaptant aux nouvelles conditions d'après-Guerre froide. Le renseignement américain devra procéder à une surveillance assez exhaustive des principaux dangers qui guettent les intérêts américains. La vision pragmatique suggère de définir des priorités et de concentrer la majeure partie de ses efforts vers ces priorités. En fait, le renseignement américain doit procéder de la même manière que pendant la Guerre froide où la menace soviétique méritait toute l'attention. Comme l'explique John Hollister Hedley⁶¹ : «Il est temps de restreindre et de réduire les demandes grandissantes, de réduire l'éventail du renseignement et de laisser tomber les tâches qui peuvent être accomplies aussi bien sinon mieux ailleurs⁶².»

Selon les pragmatiques, on peut compter quatre domaines où les efforts de la Communauté de renseignement devront se concentrer. Le premier enjeu n'est, en fait, que la continuation de l'ancienne menace soviétique. En effet, «malgré la fin de la Guerre froide et la signature du Strategic Arms Reduction Treaty (START) par les États-Unis et l'ancien gouvernement soviétique, la menace (nucléaire) demeure⁶³», selon Paula Scalingi⁶⁴. Le seul fait que la Russie continue d'être une puissance nucléaire démontre le besoin impératif d'une surveillance de ces armements, malgré une entente symbolique entre les autorités américaines et

⁶⁰ Allan E. GOODMAN, «Intelligence in the Post-Cold War Era», dans *In from the Cold*, op. cit., p. 45, traduction libre.

⁶¹ Officier de la CIA attaché à l'Université de Georgetown.

⁶² John Hollister HEDLEY, *Checklist for the Future of Intelligence*, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1995, p. 3, traduction libre.

⁶³ Paula L. SCALINGI, «U.S. Intelligence in an Age of Uncertainty: Refocusing to Meet the Challenge», *The Washington Quarterly*, vol. 15, n° 1, 1992, p. 152, traduction libre.

⁶⁴ Membre du personnel conseillant le Comité restreint permanent sur le Renseignement de la Chambre des Représentants.

russes pour ne plus pointer ces armes l'un vers l'autre. Ainsi, la mission qui consiste à s'assurer que les arsenaux russes sont conformes aux termes des traités de désarmement continuera d'être vitale pour la sécurité des États-Unis, la Communauté de renseignement ayant la responsabilité officielle de cette mission⁶⁵.

De plus, les pragmatiques observent que la situation quelque peu chaotique régnant en Russie depuis l'effondrement de l'URSS mérite aussi d'être surveillée. Que ce soit la montée fulgurante du crime organisé, les tensions entre ethnies ou le climat politique instable, la société russe, par sa capacité en armes nucléaires et conventionnelles et son rôle international, suscite certaines appréhensions. Malgré sa plus grande ouverture, la Russie reste difficile à définir avec l'arrivée en scène d'une nouvelle intelligentsia, de nouvelles forces politiques et de nouveaux mouvements régionaux⁶⁶. Fondamentalement, le modèle qui permettait de mieux comprendre et d'anticiper les actions des dirigeants soviétiques doit être revu. Cette meilleure compréhension du cas russe est indispensable, dans la mesure où la Russie continue d'aligner un arsenal nucléaire. C'est pourquoi, la surveillance de la Russie accapare encore environ 13% des ressources de la Communauté de renseignement⁶⁷.

Le second domaine qui devrait occuper le renseignement américain est, en partie, intimement lié à celui de l'héritage nucléaire soviétique. Lock Johnson décrit cet enjeu: «Le risque le plus sérieux à la sécurité nationale américaine est largement considéré comme étant la prolifération globale d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, de même que la circulation d'armes conventionnelles⁶⁸.» Le lien entre l'effondrement de l'empire soviétique et la prolifération d'armes de destruction massive provient principalement du fait que la sécurité des stocks russes d'armes nucléaires laisse à désirer depuis le début des années 1990 et que plusieurs scientifiques et ingénieurs ayant participé aux programmes soviétiques d'armement pourraient être tentés d'offrir leurs services au plus offrant. Ces craintes sont fondées sur la découverte du prolongement, jusqu'à 1992, du programme soviétique d'armements biologiques, malgré la

⁶⁵ *Ibid.*, p. 153.

⁶⁶ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, «Why Spy - and How - in the 1990s?», *Orbis*, vol. 36, n° 2, 1992, p. 271.

⁶⁷ Chiffre fourni par Robert GATES, cité dans JOHNSON, *Secret Agencies*, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁸ L. JOHNSON, «Smart Intelligence», *op. cit.*, p. 55, traduction libre.

signature par les autorités soviétiques de la Convention sur les armes biologiques en 1972⁶⁹. Cela permet de douter de la bonne foi des affirmations des autorités russes quant au démantèlement de ce programme.

Le problème de la prolifération inquiète particulièrement les autorités américaines lorsque les nouveaux acquéreurs de ces armes de destruction massive entretiennent des relations conflictuelles avec les États-Unis. Par exemple, l'Irak a déjoué pendant plusieurs années la surveillance américaine en dissimulant adroitement ses programmes de recherche dans la fabrication d'armes chimiques, biologiques et nucléaires⁷⁰. Plus récemment, la surprise causée par les essais nucléaires successifs de l'Inde et du Pakistan a ravivé cette problématique. Les armes chimiques et biologiques sont, quant à elles, plus insidieuses, car plus faciles à produire. Ces armes sont décrites comme la «bombe nucléaire des pauvres», leur fabrication ne nécessitant pas une infrastructure aussi importante que celle nécessaire à la fabrication d'armes nucléaires.

Le problème de la prolifération concerne aussi les armes conventionnelles au pouvoir destructeur important, comme les missiles balistiques ou les sous-marins. Ce n'est pas seulement la prolifération d'armes de destruction massive qui préoccupe les autorités américaines. Trois critères font qu'une arme ou une technologie devienne un problème de prolifération pour le renseignement américain:

(1) elle permet à une autre nation d'infliger des dommages stratégiques importants contre les États-Unis ou ses alliés; (2) les États-Unis manquent de défenses efficaces contre cette capacité; et (3) sa seule acquisition pourrait changer les perceptions d'autres nations sur qui est considéré la puissance régionale dans une région⁷¹.

Toutes ces armes représentent une menace d'autant plus importante que des groupes terroristes se procurent aussi ces armes.

⁶⁹ «Plague War», *Frontline*, reportage diffusé sur PBS, 1998.

⁷⁰ Voir le compte rendu de David KAY, «Denial and Deception: The Lessons of Iraq», dans Roy GODSON, Ernest R. MAY et Gary SCHMITT (dir.), *op. cit.*, p. 109-127.

⁷¹ Henry SOKOLSKI, «Fighting Proliferation», *ibid.*, p. 201, traduction libre.

C'est pourquoi le danger du terrorisme constitue le troisième domaine important de la vision pragmatique. Les différents attentats terroristes qui peuvent être perpétrés aux dépens des intérêts américains à travers le monde préoccupent le renseignement américain, comme en fait foi l'existence du CTC au sein du DO de la CIA. Cet intérêt se concentre surtout sur la possibilité, pour des groupes terroristes, de se procurer, de manière relativement aisée, des armes de destruction massive. L'utilisation de ces armes par des terroristes élimine la possibilité d'une riposte proportionnelle, ce qui rend inopérants les avantages de la dissuasion. La prolifération de ce type d'armes et le terrorisme représentent les deux enjeux les plus préoccupants pour le renseignement américain.

Le dernier domaine prioritaire de l'école pragmatique ne concerne pas une menace en particulier. Il réfère plutôt aux changements que connaît le monde militaire. Depuis quelques années, et surtout depuis l'opération Tempête du Désert de 1991, de nouvelles armes et des idées novatrices laissent présager une révolution dans les affaires militaires. Selon le capitaine James FitzSimonds, «La révolution militaire émergente est généralement postulée comme centrée sur deux éléments de base au niveau opérationnel du combat: les frappes de précision et la domination de l'information⁷².» Un autre élément faisant partie de cette révolution militaire a trait aux capacités grandissantes de la modélisation et de la simulation qui contribuent à recréer virtuellement les conditions réelles de combat. Ces éléments de révolution militaire exigent des quantités phénoménales d'informations. C'est là que le lien entre le renseignement et la révolution militaire devient évident.

Dans le cas des frappes de précision, le but est de frapper la cible visée en évitant de causer des dommages inutiles, notamment dans la population civile. Les armes utilisées doivent donc être relativement sophistiquées. Les bombes et missiles guidés de l'arsenal américain doivent, pour être efficaces, compter sur une gamme de renseignements numériques qui fournissent les données relatives au positionnement de la cible, à la trajectoire à emprunter, aux contre-mesures à éviter, etc. Comme le soulignent Allan Goodman et Bruce Berkowitz, «les armes

⁷² James R. FITZSIMONDS, «Intelligence and the Revolution in Military Affairs», *ibid.*, p. 267, traduction libre.

modernes "intelligentes" sont des consommateurs voraces de données dérivées du renseignement⁷³».

Pour ce qui est de la domination de l'information, le but est le même que dans le cas du renseignement classique: récolter le plus de renseignements possibles, tout en empêchant l'adversaire d'en faire autant. En terme militaire, cette domination de l'information permettrait aux forces américaines d'approcher l'idéal: une connaissance totale de la situation (*total situation awareness*). Les nouvelles capacités en modélisation et en simulation augmentent cette assurance de supériorité sur le champ de bataille. Ces nouvelles compétences reposent sur une multitude de technologies sophistiquées comme la reconnaissance photographique, les communications encodées et les réseaux informatiques.

Or cette supériorité américaine dépend en grande partie du support fourni par la Communauté de renseignement puisqu'elle est responsable du soutien aux troupes. Cependant, la guerre du Golfe de 1991 a fait ressortir certaines déficiences dans ce soutien, déficiences qui furent décriées par le général en charge de l'opération, Norman Schwarzkopf. Ainsi, une étude du Congrès, datant de 1993, soulignait que la collecte de renseignements fut satisfaisante, que l'analyse fut moyenne et que la diffusion de renseignements aux troupes sur le terrain fut médiocre⁷⁴.

Pour plusieurs, le soutien aux troupes devra devenir une priorité pour la Communauté de renseignement. Diverses interventions militaires américaines, qu'il s'agisse de missions de maintien de la paix ou des missions de sauvetage, exigent aussi des renseignements complets et ponctuels même si elles n'ont pas la même ampleur qu'un conflit comme la guerre du Golfe de 1991. Certains prétendent même que le soutien aux troupes va supplanter toutes les autres priorités à l'avenir. Ainsi, Gregory Treverton⁷⁵ avance, relativement aux satellites-espions américains, que:

⁷³ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, «Intelligence Without the Cold War», *Intelligence and National Security*, vol. 9, n° 2, avril 1994, p. 307, traduction libre.

⁷⁴ J. FITZSIMONDS, *op. cit.*, p. 269.

⁷⁵ Directeur du International Security and Defense Policy Center de la RAND Corporation. Il a déjà servi dans le NIC.

Avant, le soutien aux soldats était issu d'un excédent. La fin de la Guerre froide a renversé cette priorité, mais les structures peuvent traîner derrière. Soutenir les soldats est maintenant le but principal des systèmes nationaux. Il y a des buts nationaux résiduels importants, comme surveiller le programme nucléaire de la Corée du Nord, mais ceux-ci sont maintenant l'excédent⁷⁶.

Ce constat lui fait même suggérer que la prédominance militaire observée dans la Communauté de renseignement soit augmentée par l'ajout de responsabilités aux DOD.

La vision pragmatique entrevoit donc une transition naturelle entre la priorité de la Guerre froide et celles de la période suivante. Ces priorités pragmatiques doivent se centrer sur des menaces qui mettent en danger les intérêts américains, aussi bien en sol américain qu'en sol étranger. Dans la même veine, les modifications envisagées au sein du renseignement américain s'inscrivent dans un désir d'une plus grande efficacité, à la différence de la vision réformiste qui propose des modifications profondes allant de pair avec le changement de mentalité proposé. La vision pragmatique s'inscrit dans une certaine continuité entre les périodes tandis que la vision réformiste ne perçoit plutôt qu'une rupture avec la mentalité et les méthodes du passé.

2.4 Les propositions pratiques issues du débat

Dans cette partie, nous élaborerons sur les propositions relatives aux changements concrets à apporter à la Communauté de renseignement ou à certains de ses éléments ou de ses activités. Seules celles qui auront une certaine originalité, qui auront attiré l'attention et qui seront reprises par plus d'un intervenant, seront analysées. Une constante demeure cependant: pour toutes ces propositions concrètes de changement des deux visions, le souci premier reste la poursuite d'une plus grande efficacité du renseignement américain dans ce contexte d'après-Guerre froide.

On peut toujours observer une paternité de l'une ou l'autre des visions quant aux propositions de réformes générales. La poursuite de l'efficacité, commune aux deux visions, les rapproche au point qu'il peut arriver qu'elles s'entendent sur un élément de réforme très précis.

⁷⁶ Gregory F. TREVERTON, «Intelligence since Cold War's End», dans *In from the Cold, op. cit.*, p. 102-103, traduction libre.

Néanmoins, le fait que les réformistes ne voient plus la raison d'être du renseignement américain démarque la plupart de leurs propositions. Conséquemment, les propositions réformistes auront une plus grande ampleur que celles de la vision pragmatique, notamment en ce qui a trait aux remaniements structurels. En effet, une plus grande efficacité est synonyme de survie pour l'école réformiste, tandis que la vision pragmatique conçoit cette efficacité comme une prime.

Les éléments de réforme qui font consensus touchent les attitudes et les procédés désuets. Ces propositions de changements, qui touchent particulièrement les activités de collecte, d'analyse et d'actions clandestines, ne font plus référence aux visions qui ont guidé jusqu'ici les interventions. En effet, le souci d'efficacité dans ces activités serait aussi perçu comme une prime pour la vision réformiste, car les réformes structurelles constituent l'étape indispensable à la survie du renseignement américain. De plus, on juge l'utilité et l'efficacité à la lumière des événements passés et non selon la perception de ce que fut, ou sera, le renseignement américain. Par exemple, on peut affirmer qu'une activité, efficace durant la Guerre froide, demeure toujours d'actualité. Cette opinion ne se base pas sur l'une ou l'autre des visions, mais bien sur la perception de l'utilité de l'activité, aussi subjective qu'elle puisse être. Ainsi, on retrouve des tenants de la vision réformiste et de la vision pragmatique qui suggéreront une alternative. Cette dernière sera à son tour critiquée par des intervenants issus des deux écoles.

Cette partie du chapitre se divise elle-même en deux segments. Le premier regroupe les propositions touchant la Communauté de renseignement et le poste de DCI, soit les propositions de changements structurels. Le second segment se rapporte aux procédés et attitudes à modifier, notamment dans certaines catégories d'activités.

Parmi les quatre catégories d'activités de renseignement, le contre-espionnage est volontairement laissé de côté pour ce qui est des propositions qui touchent aux procédés et aux attitudes. Bien qu'on fasse mention du contre-espionnage dans les propositions de changements structurels, aucune recommandation constructive n'a été faite quant aux améliorations à apporter dans les procédés et les mentalités du contre-espionnage. Il semble bizarre que les lacunes constatées dans le contre-espionnage américain laissent les intervenants impuissants. Ils se

contentent d'espérer une amélioration de la situation sans suggérer pour autant des changements draconiens.

2.4.1 *La Communauté de renseignement et le DCI*

Comme nous l'avons vu, la vision réformiste implique des changements substantiels de la Communauté de renseignement. Ces réformes rigoureuses ont pris la forme de deux projets de loi en 1992. Ceux-ci sont l'œuvre des présidents des comités de la Chambre des Représentants et du Sénat sur le renseignement qui sont respectivement Dave McCurdy et David Boren. Le projet proposé au Sénat, le *Intelligence Reorganization Act*, et celui proposé à la Chambre des Représentants, le *National Security Act*, ne seront jamais entérinés, mais leur contenu démontre bien la prédominance de la vision réformiste au début des années 1990⁷⁷. Ces projets de loi ont été rejetés par l'Exécutif, c'est-à-dire le président, et par une majorité au Congrès. En fait, ces tentatives législatives voulaient lancer le débat sur l'avenir du renseignement américain plutôt que d'imposer des changements à la Communauté de renseignement⁷⁸.

Bien que ces propositions législatives comportent nombre de détails sur plusieurs sujets liés au renseignement, certains thèmes retiennent l'attention. Ainsi, un des thèmes majeurs de ces propositions de réforme est la transformation du titre de DCI en Director of National Intelligence (DNI). Plus que cosmétique, cette modification visait à revigorer le contrôle du DNI sur des mécanismes primordiaux du renseignement américain, soit «l'allocation, de l'engagement et de la dépense des fonds du NFIP qui serait soumis au Congrès en tant que budget séparé⁷⁹». Le DNI ne serait plus le directeur de la CIA et n'aurait plus un contrôle direct sur l'agence, ayant même son bureau à la Maison-Blanche. Le but de ce changement est l'atteinte d'une plus grande efficacité de la Communauté de renseignement à deux niveaux. D'abord, les performances de la Communauté pourraient être améliorées, dans la mesure où la gestion des ressources et des priorités du renseignement serait centralisée. Ensuite, selon l'amiral Turner, le DNI serait mieux à

⁷⁷ Pour un résumé de ces deux projets de loi, voir dans *In from the Cold*, *op. cit.*, p. 79-83.

⁷⁸ Mark M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, Westport, Praeger, 2^e édition, 1992, p. 98.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 97, traduction libre.

même d'agir en tant qu'arbitre impartial lors de disputes entre agences civiles et militaires, ce que le DCI ne pouvait faire en raison de son lien avec la CIA⁸⁰.

Paradoxalement, les opinions des pragmatiques ne diffèrent pas énormément de l'option réformiste sur le sujet. La différence est dans le degré du changement à apporter. On ne voit pas, du côté pragmatique, la nécessité de changer le titre du DCI. Comme l'explique John Hollister Hedley: «Le Director of Central Intelligence a besoin d'avoir plus de pouvoirs, pas d'être renommé ou relocalisé⁸¹.» On ne tarde pas non plus à rappeler, du côté pragmatique, les avantages du système actuel, notamment en ce qui concerne le contrôle direct exercé sur la CIA par le DCI. Comme le souligne Jeffrey Richelson, cette assise bureaucratique directement au service du DCI lui permet de rivaliser avec la prédominance militaire dans la Communauté de renseignement⁸². Pourtant, les pragmatiques n'osent pas trop y aller de propositions concrètes. On suggère seulement, comme le fait Allan Goodman, de donner au DCI la même autorité dans les affaires de la Communauté qu'il a avec celles de la CIA⁸³.

Le budget du renseignement est un domaine où les pragmatiques et les réformistes perçoivent, de concert, des possibilités d'améliorations en faveur du DCI. On sait qu'une bonne partie du budget est contrôlée par le DOD et que même le NFIP, qui est du ressort du DCI, est inclus dans le budget total de la Défense, afin de maintenir ses éléments secrets. Puisque le programme budgétaire TIARA relève directement des forces armées et qu'une bonne partie du NFIP est contrôlé par des agences comme la NSA et le NRO, le DCI ne dispose que de peu d'outils concrets pour exercer son autorité sur la Communauté.

Puisque les deux visions déplorent cet état de fait, elles en viennent à la même conclusion: mettre sous la tutelle exclusive du DCI l'ensemble des fonds du NFIP. Comme on l'a vu, les projets de loi défaits de 1992 envisageaient un tel contrôle budgétaire par le DCI. Pour sa part, Hedley soumet qu'une façon de consolider l'autorité du DCI sur le budget implique:

⁸⁰ S. TURNER, *op. cit.*, p. 165.

⁸¹ J. H. HEDLEY, *op. cit.*, p. 11, traduction libre.

⁸² Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 3^e édition, 1995, p. 467.

⁸³ A. GOODMAN, «Intelligence in the Post-Cold War Era», *op. cit.*, p. 75.

de mettre fin à la distinction entre programmes budgétaires national et tactique (ce dernier étant contrôlé par le département de la Défense) en les combinant sous le contrôle direct du DCI. La distinction entre les deux en est une démodée qui divise et dilue l'autorité du DCI. [...] Particulièrement quand il est question des systèmes techniques de collecte, les systèmes nationaux sont des systèmes tactiques⁸⁴.

Ceux qui adhèrent à l'idée d'un budget du renseignement autonome soutiennent aussi que, en raison de cet amalgame avec le budget de la Défense, des pressions s'exerceront pour que le renseignement contribue à sa juste part dans les coupures budgétaires au même titre que le Pentagone⁸⁵. Cette hypothèse ne favorise certainement pas le renseignement américain, d'autant plus que l'on perçoit la nécessité grandissante du renseignement pour pallier la diminution des ressources des forces armées.

Par contre, certains considèrent que l'inclusion du budget du renseignement dans celui de la Défense introduit certains avantages, malgré l'influence manifeste que le militaire exerce sur le civil dans cette situation. En plus de l'avantage de la sécurité puisque les montants alloués au renseignement sont dissimulés dans les méandres du gigantesque budget américain de la Défense, cette intégration pourrait minimiser l'impact des coupures budgétaires dans le renseignement. Ainsi, Ernest May explique que les «systèmes de collecte réussiraient moins bien comme des gros éléments dans un petit budget du renseignement que des petits éléments dans un gros budget de la Défense⁸⁶».

Une autre dimension des projets de loi de 1992 sur le renseignement touche à la création de nouvelles agences. Sur certains aspects, les visions réformistes et pragmatiques s'entendent. Sur d'autres, le degré de changement voulu par l'école réformiste semble encore exagéré pour l'école pragmatique qui considère ces modifications inutiles.

Un domaine où il semble y avoir consensus entre les deux visions demeure celui de l'IMINT. Ce type de collecte, qui a grandement contribué au renseignement américain durant toute

⁸⁴ J. H. HEDLEY, *op. cit.*, p. 12, traduction libre.

⁸⁵ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 139, édition révisée.

⁸⁶ Ernest R. MAY, «Intelligence: Backing into the Future», dans Roy GODSON, Ernest R. MAY et Gary SCHMITT (dir.), *op. cit.*, p. 39, traduction libre.

la Guerre froide, n'est pas encadré par une seule et même agence, comme la collecte SIGINT l'est avec la NSA. Puisqu'elle regroupe autant des systèmes militaires que civils, tactiques que nationaux, il serait souhaitable de consolider les fruits de cette collecte en centralisant toutes les étapes entourant cette activité dans une seule et même agence. Cette centralisation permettrait de faciliter la diffusion de renseignements photographiques vers les utilisateurs, qu'ils soient des décideurs politiques ou des soldats sur le terrain, en réduisant le nombre d'intermédiaires. Cette restructuration et cette intégration offriraient ainsi une plus grande efficacité à moindre coût⁸⁷.

Pour ce qui est des remaniements administratifs, qui ne font pas l'unanimité entre les deux écoles de pensée, le plus important concerne l'analyse de renseignements. En effet, les projets de loi de Boren et McCurdy envisageaient de rassembler toutes les capacités d'analyse multisources de la Communauté de renseignement en une seule agence. Ainsi, la CIA, l'INR et la DIA seraient dépourvus de leurs composantes analytiques, celles-ci étant unifiées dans le nouveau Office of Intelligence Analysis dirigé par un adjoint du DNI, le Deputy Director of National Intelligence for Estimates and Analysis⁸⁸. Le NIC continuerait à produire des NIE, tandis que le nouvel Office of Intelligence Analysis se concentrerait sur l'analyse quotidienne⁸⁹. D'autres ont proposé que l'analyse se centralise à la CIA aux dépens des autres organes de la Communauté⁹⁰. Ce nouvel agencement de l'activité d'analyse au sein de la Communauté de renseignement aurait pour but, selon l'interprétation d'Ernest May, de simplifier l'organigramme de la Communauté en créant des blocs bien définis (analyse, IMINT, HUMINT, etc.) et d'économiser en éliminant les éléments superflus⁹¹.

Or le même auteur, tenant de la vision pragmatique, rappelle que «pour chaque exemple de duplication superflue, un contre-exemple montre la valeur de la compétition⁹²». L'histoire de l'analyse de renseignements durant la Guerre froide tend à corroborer ce point de vue. Bien que cela n'ait jamais assuré une exactitude extraordinaire des NIE, la compétition entre les différentes

⁸⁷ J. H. HEDLEY, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁸ M. LOWENTHAL, *op. cit.*, p. 97.

⁸⁹ *In from the Cold*, *op. cit.*, p. 80.

⁹⁰ Jay T. YOUNG, «US Intelligence Assessment in a Changing World: The Need for Reform», *Intelligence and National Security*, vol. 8, n° 2, avril 1993, p. 136.

⁹¹ E. MAY, *op. cit.*, p. 41.

⁹² *Id.*

agences de la Communauté a permis à toutes les opinions de se faire entendre. De plus, tous rappellent l'importance du contact entre les analystes et les hommes de terrain du DO, contact qui serait remis en question par une CIA amputée de ses analystes. S'il y a des lacunes dans l'analyse, les pragmatiques ne considèrent pas qu'elles puissent être résorbées par des remaniements structurels, mais bien par des changements d'attitude et de procédés. Nous verrons ces propositions dans la partie correspondante.

Enfin, trois propositions n'ont pas eu vraiment d'écho, malgré le fait qu'elles suivent cette tendance d'intégration des mêmes activités dans une seule agence. La première concerne la centralisation du renseignement militaire à la DIA aux dépens des services militaires⁹³. Comme la dispersion des compétences entre les services comporte aussi ses avantages, c'est-à-dire les bienfaits de la compétition et de la complémentarité⁹⁴, et que cette proposition a déjà été rejetée lors de la création de la DIA, devant l'opposition musclée des quatre composantes des forces armées désireuses de maintenir leur expertise dans leur domaine respectif, les probabilités que cette proposition soit considérée restent faibles puisque l'influence des services militaires continue d'être prédominante.

La seconde proposition suggère d'améliorer la performance en contre-espionnage en créant un équivalent américain du MI-5 britannique, soit une agence dont la seule responsabilité serait le contre-espionnage⁹⁵. Le peu d'intérêt soulevé par cette question provient probablement du peu de cas que l'on fait généralement du contre-espionnage aux États-Unis, malgré les carences flagrantes dans le domaine démontrées dans les années 1980. En fait, très peu de suggestions concrètes concernant le contre-espionnage ont été émises.

La dernière proposition ressemble à celle touchant la séparation de l'analyse en ce qu'elle veut créer une institution séparée pour l'espionnage ou l'HUMINT⁹⁶. Cependant, les désavantages

⁹³ J. H. HEDLEY, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁶ Abram SHULSKY et Gary SCHMITT, «Intelligence Reform: Beyond the Ames Case», dans Roy GODSON, Ernest R. MAY et Gary SCHMITT (dir.), *op. cit.*, p. 59.

d'une séparation entre les analystes et les hommes de terrain nuisent aux chances de cette suggestion d'être retenue.

2.4.2 *Les changements proposés dans les procédés et les attitudes*

Une des plus importantes recommandations se rapportant aux procédés et attitudes du renseignement américain s'attaque au secret entourant les opérations et les institutions. Les réformistes et les pragmatiques adhèrent à cette proposition générale. Comme l'explique David Gries⁹⁷: «Beaucoup d'Américains [...] croient que ces nouvelles conditions ne justifient plus le secret qui a enveloppé le renseignement pendant quarante-cinq ans⁹⁸.» En fait, une plus grande ouverture des institutions de la Communauté de renseignement permettrait de «réconcilier le secret avec un gouvernement démocratique dans l'ère d'après-Guerre froide⁹⁹». Cette plus grande ouverture du renseignement américain pourrait améliorer sa réputation auprès de l'opinion publique. On souhaite ainsi démontrer le caractère indispensable à la sécurité nationale du renseignement au même titre que les forces armées. Il va de soi que ce rapprochement avec le public sert aussi à garantir la continuité de l'allocation des fonds, car les législateurs demeurent à l'écoute de leurs électeurs.

Pour ce qui est des changements suggérés dans les activités de renseignement, un des plus remarquables se rapporte à la collecte de renseignements. En fait, ces questions sont au centre du débat, la collecte faisant directement référence aux menaces et aux missions envisagées. Ces éléments furent abondamment développés par chacune des visions plus tôt dans le chapitre. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les conseils relatifs aux procédés de collecte. Cette remise en question de certains procédés se fait sentir aux débuts des années 1990 lorsque des pays comme l'Irak et la Corée du Nord sont en mesure de déjouer la surveillance IMINT et SIGINT américaine en rapport à leurs programmes nucléaires respectifs¹⁰⁰.

⁹⁷ Directeur du *Center for the Study of Intelligence* de la CIA.

⁹⁸ David D. GRIES, «Opening Up Secret Intelligence», *Orbis*, vol. 37, n° 3, 1993, p. 365, traduction libre.

⁹⁹ B. BERKOWITZ et A. GOODMAN, «Intelligence Without the Cold War», *op. cit.*, p. 313, traduction libre.

¹⁰⁰ J. RICHELSON, *op. cit.*, p. 469.

Pour faire face à ces limites des capacités américaines en IMINT et en SIGINT, plusieurs proposent de stimuler le renseignement américain en mettant l'accent sur l'HUMINT. Jusqu'à un certain point, cette volonté d'augmenter la contribution de l'HUMINT à la collecte générale de renseignements provient d'avant la fin de la Guerre froide puisque l'intention d'infiltrer des sociétés fermées a toujours été l'apanage de l'espionnage classique. Ce besoin existe toujours. La thèse de cette bonification de l'HUMINT repose sur la conviction de plusieurs que seul un agent bien placé peut débusquer l'information dans les cercles fermés des autorités d'une nation étrangère.

Sur ce point, l'amiral Turner, fervent promoteur des moyens TECHINT, rappelle que «les interceptions électroniques peuvent être encore plus utiles pour discerner les intentions¹⁰¹» de l'adversaire, car on peut intercepter ses communications les plus intimes à son insu. De plus, l'espionnage classique comprend aussi des inconvénients de taille comme la possibilité de désinformation ou l'inexactitude des renseignements recueillis. En réalité, il n'existe pas de méthode miracle puisque chacune a ses limites. Au mieux, ces différentes méthodes de collecte se complètent, chacune tentant de pallier les faiblesses de l'autre.

Une autre catégorie d'activités visée est celle de l'analyse de renseignements. Une des difficultés rencontrées par l'analyse de renseignements, même dans une société démocratique comme les États-Unis, demeure celle de la politisation de l'analyse. Plusieurs rappellent les effets négatifs de cette influence qui peut pousser l'analyste à modifier ses conclusions pour plaire à l'autorité politique. Une analyse teintée ainsi peut induire en erreur ce décideur.

Or ce risque de politisation ne doit pas mener à l'isolement de l'analyste. Comme l'explique Gregory Treverton: «La pertinence est le besoin le plus urgent¹⁰².» On ne veut plus que se répète la situation où les pronostics des analystes sont écartés par les politiciens, comme dans le cas des prédictions de difficultés pour l'URSS à la fin des années 1980. Puisque le processus habituel de l'analyse de renseignements aux États-Unis veut qu'il y ait une séparation entre l'analyste et le décideur, il en résulte que le décideur tend à être indifférent aux conclusions de l'analyste, si ces conclusions ne répondent pas à ses besoins. Pour rectifier cette situation, Allan

¹⁰¹ S. TURNER, *op. cit.*, p. 154, traduction libre.

¹⁰² G. TREVERTON, *op. cit.*, p. 128.

Goodman et Bruce Berkowitz suggèrent de «changer le processus de planification afin qu'il soit assujéti aux demandes de l'utilisateur (décideur), minimisant la distance entre les données, l'analyste et l'utilisateur¹⁰³». Dans les faits, l'analyste doit s'adapter en prenant une attitude semblable à celle du milieu commercial, où les besoins du client (dans ce cas le décideur) deviennent sacro-saints. Ainsi, l'analyste doit être capable de façonner ses analyses selon les différents consommateurs à qui elles sont destinées¹⁰⁴.

Enfin, la dernière catégorie d'activités de renseignement commentée est celle des actions clandestines. Évidemment, la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'ennemi soviétique signifiaient une réduction draconienne dans les opérations clandestines américaines. Puisque ces opérations ont souvent eu un caractère résolument anticommuniste, les efforts consentis à cette catégorie d'activités de renseignement ont décliné substantiellement, au point de ne composer que 1% du budget de la Communauté de renseignement¹⁰⁵. Cette situation fait dire à certains que cette catégorie d'activités n'a plus sa raison d'être. Pour Roger Hilsman, ce jugement est renforcé par les bienfaits discutables apportés par les actions clandestines durant la Guerre froide¹⁰⁶.

Or la plupart des intervenants considèrent que les autorités américaines doivent continuer à disposer d'une capacité en matière d'actions clandestines. Puisque l'objectif d'autrefois de bloquer l'expansion de l'influence soviétique à travers le monde n'est plus pertinent, il va de soi que le recours à ces opérations deviendra improbable. En fait, on propose de garder une capacité minimale en la matière, car elles pourraient peut-être rendre de précieux services dans l'avenir. Selon John Hollister Hedley, «La capacité de conduire des actions clandestines – paramilitaires et non militaires – devrait être retenue¹⁰⁷.» Cela signifie que l'expertise et les capacités dans différentes méthodes, de la propagande à l'opération paramilitaire, doivent être maintenues pour contrer un mouvement politique étranger dangereux ou pour déjouer une action terroriste

¹⁰³ B. BERKOWITZ et A. GOODMAN, «Intelligence Without the Cold War», *op. cit.*, p. 316, traduction libre.

¹⁰⁴ B. BERKOWITZ et A. GOODMAN, «Why Spy—and How—in the 1990s?», *op. cit.*, p. 277.

¹⁰⁵ L. JOHNSON, *Secret Agencies*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁶ R. HILSMAN, *op. cit.*, p. 112.

¹⁰⁷ J. H. HEDLEY, *op. cit.*, p. 5, traduction libre.

imminente. Malgré tout, «les actions clandestines devraient être employées comme dernier recours seulement¹⁰⁸».

2.5 Conclusion

Nous avons vu les principaux éléments du débat de ces dernières années quant à l'avenir du renseignement américain. Deux visions, une réformiste et l'autre pragmatique, en viennent à des constats différents sur ce que devrait être les nouvelles missions du renseignement américain. Les réformistes, soucieux de se démarquer du passé, y vont de propositions radicales, comme l'espionnage micro-économique, pour assurer de nouvelles bases solides à la Communauté de renseignement. Inversement, les pragmatiques, qui désirent une certaine continuité avec les missions et les méthodes du passé, suggèrent des nouvelles missions ne s'éloignant pas trop de ce que fut le rôle du renseignement américain. Seule une adaptation rationnelle aux besoins contemporains s'avérerait nécessaire, selon ces derniers.

Les divergences au niveau des menaces et missions qui devront préoccuper le renseignement américain dans l'avenir semblent s'estomper quelque peu lorsqu'on en vient aux propositions concrètes de changement. Cela s'explique du fait que plusieurs éléments émanant de ces propositions recherchent une plus grande efficacité des méthodes employées et ce, sans faire appel à une vision ou à une autre. Le résultat est qu'une divergence entre les deux visions existe aussi pour ce qui est des propositions concrètes mais de façon beaucoup moins prononcée.

Des deux visions, il apparaît clair que c'est la vision pragmatique qui serait en mesure d'être reprise par les autorités. Disposant de quelques années de recul pour ajuster leur tir quant aux menaces, aux missions et aux propositions concrètes, les pragmatiques ont en quelque sorte atténué l'élan des réformistes en cherchant un certain équilibre entre nouveauté et continuité. Dans les faits, cette apparente prédominance de la vision pragmatique ne fut pas aussi simple, comme nous le verrons au chapitre suivant.

¹⁰⁸ *In from the Cold, op. cit.*, p. 14, traduction libre.

CHAPITRE 3
LES RÉACTIONS DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN
CONCERNANT LE DÉBAT SUR LE RENSEIGNEMENT

Durant les années 1990, le gouvernement américain n'est pas resté passif devant ce débat sur le renseignement américain. Le débat s'est déroulé en parallèle avec un processus semblable de réflexion dans les hautes sphères décisionnelles du renseignement américain. Au début des années 1990, la tâche des dirigeants du renseignement américain était d'adapter les services de renseignement à la nouvelle situation, tout en préservant, autant que possible, les acquis et les méthodes éprouvées du passé. Puisque le réflexe des bureaucraties est de conserver ses acquis en temps de transition, il n'est donc pas étonnant que les autorités politiques ainsi que le leadership de la Communauté de renseignement n'aient pas tardé à adopter une attitude plus pragmatique que réformiste face aux changements à apporter au renseignement américain. Tous les éléments de la vision pragmatique et toutes les recommandations issues de cette vision ne seront pas pour autant entérinés et approuvés par les autorités américaines.

Afin de mieux constater les évolutions dans le domaine du renseignement depuis la fin de la Guerre froide, ce chapitre sera divisé en trois parties. Il y sera d'abord question de la contribution gouvernementale au débat. En plus de différents rapports privés et publics portant sur divers événements spécifiques, le gouvernement américain et le Congrès ont instauré une commission spéciale chargée de «préparer le terrain» pour le renseignement américain de demain. Cette commission a consulté de nombreuses personnes et a colligé leurs opinions sur différents aspects de l'avenir du renseignement afin d'élaborer des recommandations. La première partie de ce chapitre s'attardera aux résultats de cette commission. Il sera ensuite utile de décrire les différents changements concrets observés dans la Communauté de renseignement. Ainsi seront présentées les nombreuses modifications, autant dans les infrastructures que dans les méthodes, que connaît la Communauté de renseignement depuis le début des années 1990. Puis, un bilan sur l'influence du débat sera élaboré, malgré la difficulté inhérente à l'examen d'une organisation aussi réservée que la Communauté de renseignement.

3.1 La contribution du gouvernement américain au débat

Naturellement, le gouvernement américain ne peut rester silencieux dans ce débat touchant une des facettes les plus importantes de l'État américain, son appareil de renseignement et de sécurité. Toutefois, cette contribution ne s'est pas transformée en argumentaire avant-gardiste. En fait, le gouvernement s'est limité à réagir aux événements plus qu'il ne les a précédés. Par exemple, à la suite d'un test nucléaire indien, la CIA a demandé un rapport sur les circonstances entourant l'incapacité du renseignement américain de prédire un tel événement. Ainsi, le rapport Jeremiah, du nom de son auteur, s'efforce de donner des recommandations permettant d'éviter de telles carences à l'avenir¹. Bien que ce procédé de révision garde son utilité, il n'en demeure pas moins que ces recommandations sont limitées dans leur portée (comme c'est le cas avec le rapport Jeremiah).

Trois commissions publiques ont étudié la question de l'avenir du renseignement américain, dont un rapport du personnel du Comité permanent restreint de la Chambre des Représentants sur le Renseignement, intitulé *IC21: Intelligence Community in the 21st Century*, et celui du Council on Foreign Relations, intitulé *Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence*. Le plus important rapport est néanmoins celui de la Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community ou la Commission Brown, du nom de son président. Le Congrès et le président décident, en octobre 1994, d'établir une commission conjointe chargée d'un «examen crédible, indépendant et objectif de la Communauté de renseignement²». Neuf des dix-sept membres de la Commission sont nommés par le président, quatre par la Chambre des Représentants et quatre par le Sénat.

Dès le départ, le rapport de la Commission émet les six objectifs généraux que la Communauté de renseignement devrait atteindre. Il y est question d'une meilleure intégration du renseignement américain dans d'autres fonctions gouvernementales, d'une centralisation de l'autorité au sein de la Communauté et d'une rationalisation dans les ressources et le personnel

¹ «Jeremiah News Conference», communiqué de presse, site Internet de la CIA, 4 juin 1998.

² *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, rapport de la *Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community*, Washington, 1^{er} mars 1996, p. xv, traduction libre.

des agences de renseignement. De manière plus générale, on espère aussi un rapprochement entre les politiques et les analystes, l'amélioration de la coopération internationale en matière de renseignement et une certaine reconnaissance du travail accompli par le renseignement américain de la part de la population. La Commission recommande également des ajustements à propos de 14 enjeux ou aspects plus spécifiques du renseignement américain. Ces enjeux vont des institutions comme la CIA à des activités comme l'analyse. À peu près toutes les recommandations touchant ces 14 points s'inspirent plus ou moins directement des avis exprimés jusque-là dans le débat sur l'avenir du renseignement américain. Par exemple, on recommande de revitaliser le poste de DCI, comme il fut suggéré dans le débat.

Bien que certains politiciens, comme le sénateur Arlen Specter, considèrent que ces recommandations constituent un bon point de départ³, on peut rester sceptique quant à leur impact. Le manque d'inspiration et le désir de satisfaire les aspirations de tous ne peuvent que minimiser cet impact. La Commission adhère, dans une large mesure, à la vision pragmatique, en y ajoutant de nombreux éléments directement inspirés de la vision réformiste. Tout en accentuant le fait que le renseignement américain reste pertinent aujourd'hui, compte tenu de la présence d'anciennes menaces et de l'écllosion de nouvelles, on recommande que le renseignement américain devrait s'intéresser aussi aux enjeux de l'environnement et aux problèmes de santé reliés à la dégradation de ce dernier⁴. Ainsi, la Commission semble oublier une conclusion des pragmatiques à l'effet que la dilution des efforts de la Communauté vers des enjeux secondaires minimise la contribution réelle du renseignement⁵. L'absence d'une volonté claire de réformer certains aspects cruciaux du renseignement américain fait en sorte que les efforts de la Commission pourraient être vains. À force de vouloir plaire à tous, on peut décevoir les attentes et se buter à une certaine indifférence. Loch Johnson décrit ainsi les travaux de la Commission:

Au lieu de recommander des réformes majeures, la Commission – la première enquête significative en politique de renseignement en 20 ans – louange le bon travail des agences de renseignement, maintient leurs

³ «CIA needs big overhaul, report says», page Web de CNN, 1^{er} mars 1996.

⁴ *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, op. cit., p. xviii.

⁵ Bruce D. BERKOWITZ et Allan E. GOODMAN, «Intelligence Without the Cold War», *Intelligence and National Security*, vol. 9, n^o 2, avril 1994, p. 301.

budgets intacts, offre quelques suggestions modestes d'amélioration et disparaît comme une note de l'histoire⁶.

3.2 Les changements concrets depuis la fin de la Guerre froide

Malgré le fait que les conclusions de la Commission ne semblent pas révolutionner le domaine et, par le fait même, risquent de sombrer dans l'oubli, cela ne signifie pas pour autant que la Communauté de renseignement et les agences qui la composent soient restées paralysées durant ces années de débat. Les changements majeurs doivent être approuvés par le président, ce qui signifie que les cadres de la Communauté ont pu introduire des modifications de moindre ampleur qui sont liées à des réorganisations internes. On peut séparer ces modifications en deux catégories. D'abord, on observe des restructurations impliquant le démantèlement ou la création d'agences. Ensuite, des changements dans les attitudes et les méthodes ont été constatés.

3.2.1 *Les changements structurels*

Puisque l'empire soviétique ne représente plus la menace prédominante au début des années 1990, il faut, au minimum, réajuster les efforts en fonction des nouvelles menaces. Une autre tendance lourde consiste à rechercher une plus grande efficacité des institutions existantes. Cette tendance à la rationalisation est perçue comme une des conséquences de l'effondrement de l'empire soviétique, car l'opinion largement exprimée aux États-Unis affirme qu'est venu le temps d'un «dividende de la paix», soit le vœu d'une diminution des efforts voués à la sécurité nationale dans ce contexte mondial plus clément. Ainsi, toutes les agences de la Communauté ont vu leur personnel et leur budget diminuer sensiblement.

Le milieu militaire a été le plus touché par cette tendance. Faisant déjà face à des demandes pressantes de réduction de ses budgets, notamment par le Congrès, le Pentagone connaît bien ce processus de rationalisation. De plus, certains impératifs militaires se sont fait sentir depuis la guerre du Golfe de 1991. Nous l'avons vu, les besoins grandissants des militaires

⁶ Loch K. JOHNSON, «The CIA and The Question of Accountability», dans Rhodri JEFFREYS-JONES et Christopher ANDREW (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Londres, Frank Cass & Co., 1997, p. 193, traduction libre.

en renseignement dans leurs opérations courantes signifient que plusieurs organisations doivent être refaçonnées pour combler ces besoins. Ainsi, c'est le renseignement militaire qui s'est adapté le plus rapidement aux nouvelles conditions mondiales, car l'appareil militaire savait déjà, à peu de choses près, quels éléments de son organisation méritaient amélioration.

D'abord, un nouveau programme budgétaire de renseignement contribue à revigorer le renseignement militaire. Le Joint Military Intelligence Program (JMIP) s'ajoute maintenant aux programmes TIARA et NFIP. Ce programme budgétaire finance séparément le renseignement militaire stratégique, soit le renseignement destiné à l'ensemble du département de la Défense et non à un seul service⁷. Avec son programme budgétaire propre, le renseignement militaire stratégique peut rivaliser avec le renseignement tactique pour l'allocation des ressources, ce qu'il ne pouvait faire auparavant avec la prédominance du renseignement tactique des services militaires exercée dans TIARA.

Une autre adaptation vise le domaine de l'IMINT. Ce domaine n'est pas du seul ressort du milieu militaire, car la CIA y a déjà joué un rôle de premier plan. Toutefois, la centralisation des compétences IMINT fut motivée par les leçons tirées de la guerre du Golfe quant à la diffusion ponctuelle d'images de reconnaissance nécessaires aux militaires. Nous avons observé que ce type de collecte n'est pas lié à une agence précise, ce que plusieurs proposent. Cette rectification passe, dans les faits, par plusieurs étapes.

D'abord, le Central Imagery Office (CIO) est créé le 6 mai 1992⁸. Sous la tutelle du DOD, cette nouvelle agence est chargée de «coordonner la collecte d'images dans la Communauté et [...] de promulguer des normes uniformes et des politiques qui gouvernent l'exploitation et la diffusion⁹» de reconnaissance photographique. La création du CIO n'est que la phase préparatoire. En effet, le souhait de plusieurs de voir une seule agence s'occuper de tous les aspects de l'IMINT, comme la NSA le fait pour le SIGINT, se réalise par la création de la National

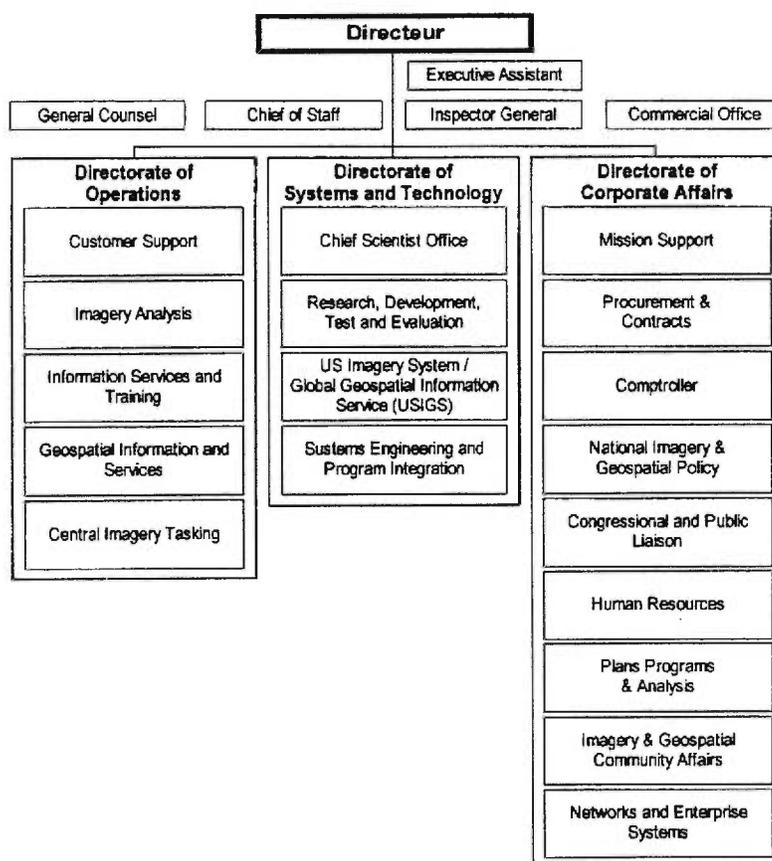
⁷ Allan E. GOODMAN, «The Future of Intelligence», *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 4, octobre 1996, p. 647.

⁸ Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 33, 3^e édition.

⁹ *Preparing for the 21ST Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*, op. cit., p. B-3.

Imagery and Mapping Agency (NIMA) le 1^{er} octobre 1996¹⁰. Cette nouvelle agence contrôle tout ce qui entoure l'IMINT. Cela implique que des agences et certaines fonctions sont absorbées par la NIMA. Du nombre, on compte justement le CIO, mais aussi le NPIC, autrefois contrôlé par le DS&T de la CIA. Les compétences en IMINT du NRO, de la DIA et de la CIA sont aussi intégrées à la NIMA. Enfin, diverses agences spécialisées du DOD, comme la Defense Mapping Agency (DMA) et le Defense Airborne Reconnaissance Office (DARO), s'insèrent au sein de la NIMA.

Figure 3.1 La National Imagery and Mapping Agency



Adapté de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 399.

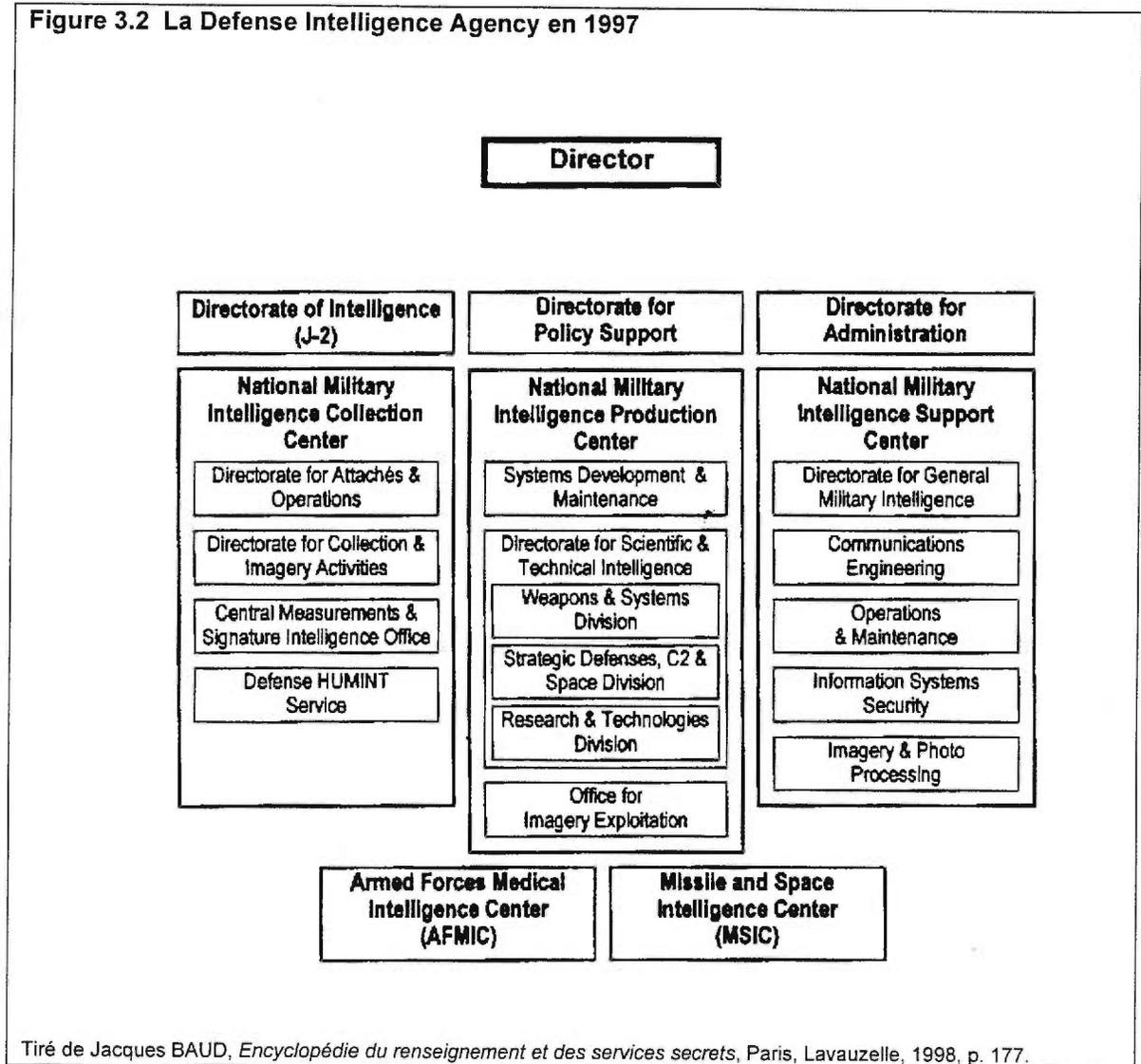
Cette centralisation fait en sorte que la recherche, la coordination et la diffusion de l'IMINT sont regroupées dans une même agence, ce qui facilite chacune de ces tâches. Entre autres, la NIMA constitue l'intermédiaire entre les utilisateurs d'IMINT et le NRO. Le budget de la NIMA,

¹⁰ Site Internet de la NIMA.

provenant du JMIP, est estimé à environ 1,2 milliard de dollars et son personnel compte environ 9000 employés, dont la plupart furent hérités de la DMA¹¹.

Une autre centralisation dans le renseignement militaire affecte la mission HUMINT. On décide, en novembre 1993, de créer le Defense HUMINT Service¹². Cette nouvelle agence, qui reste sous la tutelle de la DIA, regroupe les atouts en matière de HUMINT de la DIA, de l'*Air Force*, de l'*Army* et de la *Navy*. La DIA garde toutefois le contrôle sur les attachés de la Défense dans les ambassades américaines à l'étranger.

Figure 3.2 La Defense Intelligence Agency en 1997



Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 177.

¹¹ Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 398.

¹² J. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community*, op. cit., p. 54.

Depuis 1992, la DIA s'est vu octroyer la gouverne de deux centres au sein du NMIPC: le Armed Forces Medical Intelligence Center (AFMIC) et l'Army Missile and Space Intelligence Center (AMSIC)¹³. Le AFMIC procure des renseignements médicaux à tout l'establishment militaire quant aux effets physiques et mentaux d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, d'épidémies bactériennes ou virales et des conditions de combat¹⁴. Quant à l'ASMIC, sa mission est:

de fournir, produire, maintenir et diffuser les renseignements scientifiques et technologiques concernant les systèmes d'armes spatiales et de missiles, sous-systèmes, composants, activités et sciences et technologies connexes de dernier cri pour supporter les besoins du DOD¹⁵.

Ce centre est subdivisé en directoires qui sont chacun responsables d'un domaine particulier dans les systèmes d'armes (terrestres, antiaériens, spatiaux, tactiques, stratégiques).

Toujours selon une volonté de rationalisation, le nombre d'organisations de renseignement de chaque service militaire est coupé sévèrement, à l'exception du renseignement de l'Army qui a déjà procédé à un «dégraissage» de son appareil de renseignement à la fin de la décennie 1980. Les seuls changements notoires du côté de l'Army sont la mise sous tutelle de petites organisations indépendantes par l'INSCOM et le transfert de l'AMSIC sous la responsabilité de la DIA¹⁶. Le service militaire le plus affecté demeure la Navy. Comme le souligne Jeffrey Richelson, «le 30 septembre 1991, la Navy avait sept organisations de renseignement distinctes» et «le 1^{er} janvier 1993, elle en avait deux»¹⁷. Les différents remaniements administratifs ont fait en sorte qu'il ne reste plus que l'ONI, qui a consolidé les tâches de collecte et d'analyse, et le Naval Security Group Command, chargé de la collecte SIGINT et de l'INFOSEC¹⁸. L'Air Force a aussi connu des changements puisque l'AFISA est devenue l'Air Intelligence Agency (AIA) le 1^{er} octobre 1993¹⁹.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵ *Ibid.*, p. 51, traduction libre.

¹⁶ *Ibid.*, p. 65.

¹⁷ *Ibid.*, p. 74, traduction libre.

¹⁸ *Ibid.*, p. 80.

¹⁹ *Ibid.*, p. 84.

Pour ce qui est du renseignement national civil, les remaniements administratifs sont moins importants. De fait, une seule nouvelle agence civile qui, en réalité, est un centre dirigé par le FBI où participe toute la Communauté, a été créé: le National Counterintelligence Center (NACIC). Issu de la *Presidential Decision Directive 44* (PDD 44) en mai 1994²⁰, le NACIC, contrairement aux attentes de certains, n'est pas l'équivalent américain du MI-5 britannique. En fait, le NACIC n'est qu'un forum où toutes les agences de la Communauté peuvent se concerter dans leurs efforts de contre-espionnage. De plus, cette expertise en contre-espionnage est aussi offerte aux entreprises américaines désireuses de se protéger contre les intrusions ou contre des méthodes déloyales utilisées par des concurrents ou des services de renseignement étrangers.

Des réorganisations internes ont eu lieu au sein de la CIA pour correspondre aux réalités actuelles. Toutefois, les directoires de l'agence sont demeurés intacts, les modifications s'effectuant au sein de ces derniers. Par exemple, on a créé, au sein du DO, l'Office of Military Affairs, pour améliorer la coordination avec les agences militaires²¹. De plus, le DO obtint un nouveau centre, le National Human Intelligence Center, pour mieux coordonner la collecte HUMINT dans la Communauté en entier²². On a procédé à des modifications à la CIA et au INR dans les bureaux chargés de l'analyse sur l'Union soviétique. Ainsi, l'Office of Soviet Analysis du DI de la CIA fut remplacé par l'Office of Slavic and Eurasian Analysis en janvier 1992²³. Le DI vit aussi la création en son sein du Non-proliferation Center chargé de l'analyse du danger représenté par la prolifération des armes de destruction massive.

Quant à la Communauté de renseignement, quelques changements plutôt anodins ont pu être observés. Parmi ceux-ci, on compte la modification de l'Intelligence Community Staff en Community Management Staff. Le nouvel organe reprend sensiblement les fonctions de son prédécesseur en mettant plus l'accent sur la rationalisation dans la gestion de la Communauté. Enfin, devant la volonté d'une plus grande indépendance de l'analyse de renseignement, le NIC fut placé en dehors de l'organisation de la CIA.

²⁰ A. GOODMAN, «The Future of Intelligence», *op. cit.*, p. 647.

²¹ J. BAUD, *op. cit.*, p. 103.

²² *Ibid.*, p. 323.

²³ *Ibid.*, p. 103.

3.2.2 Les changements dans les attitudes et les procédés

Autant la majeure partie des changements structurels se sont faits dans le domaine du renseignement militaire, autant les changements dans les attitudes pour s'adapter aux nouvelles conditions ambiantes sont visibles dans le renseignement dit «civil». À la base des deux phénomènes qui poussent à l'adaptation du renseignement américain se trouve l'utilité du renseignement pour les décideurs politiques. Cette raison d'être va au-delà des considérations réformistes et pragmatiques, car l'existence du renseignement repose avant tout sur son utilité pour les autorités nationales. Le renseignement militaire a procédé à une refonte administrative visant une plus grande efficacité et un meilleur temps de réponse des agences concernées à ces différents clients. Du côté civil, cet intérêt retrouvé pour «le service à la clientèle» ne passe pas nécessairement par des améliorations structurelles, mais plutôt par des changements d'attitude. On a bien procédé à des ajustements dans ces agences civiles, mais ces restructurations restent mineures et ne peuvent se comparer avec ce qui s'est fait dans le DOD.

Un des problèmes affligeant le renseignement civil touche à la crédibilité et à la pertinence des renseignements fournis par la CIA. Cette agence fut souvent mise dans l'ombre par les différents services de renseignements militaires qui reposent sur la bureaucratie bien établie du DOD. On perçoit mieux le problème à travers la théorie bureaucratique appliquée au processus décisionnel gouvernemental²⁴. Cette théorie met de l'avant l'idée que le gouvernement ne serait pas une entité monolithique qui décide de façon arbitraire et rationnelle, mais serait plutôt un forum composé d'acteurs institutionnels cherchant leur avantage propre. En quelque sorte, l'approche bureaucratique implique que le but recherché par la décision serait secondaire, l'intérêt institutionnel étant prioritaire pour chaque participant.

Lorsque appliquée au monde du renseignement américain, cette théorie suggère que l'objectif premier du renseignement, qui est d'assurer la sécurité nationale, se voit subordonné à des considérations plus étroites des agences participant au processus. Par exemple, l'*Air Force* fut accusée, lors des épisodes du *Bomber Gap* et du *Missile Gap*, de gonfler ses estimations des

²⁴ Pour un exemple de théorie bureaucratique appliquée au NSC, voir dans Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 1994, p. 10-43.

capacités soviétiques pour justifier une augmentation de ses budgets. Dans le présent contexte, la crédibilité de la CIA est mise à rude épreuve à la suite des accusations de politisation de l'analyse, à la surprise causée par l'effondrement de l'empire soviétique et à l'affaire Ames, un des tâches qui attend la CIA consiste à redorer son blason. Une manière d'y arriver est de modifier les attitudes internes qui nuisent aux bonnes relations avec la clientèle que sont les décideurs politiques.

Une des principales recommandations issues du débat et du rapport de la Commission Brown mise sur un rapprochement entre les politiciens et les analystes. La période de la fin de la Guerre froide, où les analyses concernant l'Union soviétique furent mises de côté par les politiciens, a fait comprendre au leadership de la CIA que l'isolement des analystes amène des dangers. En effet, la surprise causée par l'effondrement de l'empire soviétique n'est pas sans rappeler l'attaque de Pearl Harbor. Un événement de cette ampleur aurait pu avoir des conséquences fâcheuses pour les intérêts américains. Les risques de politisation de l'analyse, fortement décriés par les analystes eux-mêmes à la fin des années 1980, semblent moins préoccupants à la lumière de ce constat d'échec. Bien sûr, l'idéal serait, pour l'analyste, d'entretenir un rapport de confiance avec le client sans devenir pour autant sa marionnette, «un acte d'équilibre que la vaste majorité des officiers de renseignement américains pratiquent déjà²⁵», selon Loch Johnson. Les récentes innovations en matière de communication, telles que le courrier électronique, ne peuvent que contribuer à entretenir des relations productives entre l'analyste et l'utilisateur de l'information.

Concrètement, la CIA procéda à des changements internes pour améliorer la relation avec le décideur. Ces mesures, initiées par le DCI Robert Gates le 1^{er} avril 1992, touchent essentiellement à des modifications des méthodes usuelles des analystes du DI. Ces mesures sont complétées par l'ajout de communications sûres et rapides entre les différents échelons de l'agence et la clientèle extérieure. Toutes ces dispositions ont pour objectif de mieux répondre aux vœux de la clientèle, de limiter la politisation de l'analyse et de promouvoir une analyse plus exhaustive²⁶.

²⁵ Loch K. JOHNSON, *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven, Yale University Press, 1996, p. 203, traduction libre.

²⁶ J. BAUD, *op. cit.*, p. 103.

Un autre changement d'attitude notable, faisant partie de cette réorganisation interne, vise plutôt la population américaine en général. Depuis sa création, la Communauté de renseignement, avec la CIA en ligne de front, s'est bornée à créer une ambiance de mystère et de secret autour de ses opérations. Bien que cela s'explique dans un contexte de Guerre froide, il n'en est pas de même aujourd'hui. Puisque l'allocation des fonds publics dépend du Congrès qui se guide, en grande partie, sur l'opinion publique, il devient pressant pour le renseignement américain de justifier son existence aux yeux des Américains. Cette justification de l'existence du renseignement américain passe nécessairement par une meilleure connaissance de l'appareil américain de renseignement dans la population. Ainsi, une des tâches auxquelles s'est astreinte la Communauté de renseignement, depuis quelques années, est de modifier, par une plus grande ouverture de ses agences, cette attitude de méfiance du public américain envers le renseignement.

On trouve plusieurs exemples de cette ouverture du renseignement américain. Entre autres, on observe la reconnaissance officielle, en septembre 1992, de l'existence du NRO. De plus, on tente, malgré quelques ratés, de rendre publics certains documents de renseignement, par exemple des images prises par les satellites CORONA ou des analyses d'événements passés. Un des moyens privilégiés pour distribuer ces documents reste Internet. Presque toutes les agences possèdent maintenant un site Internet et divulguent ainsi des informations de base sur leur rôle respectif. La CIA obtint même le titre d'«employeur de l'année» dans sa région pour ses efforts en vue d'employer des personnes handicapées²⁷. Enfin, un programme sans précédent de déclassification de documents secrets fut mis en œuvre.

Malgré ces efforts, ce processus d'ouverture se fait au ralenti, car on craint de laisser passer des informations qui pourraient porter atteinte à la sécurité nationale. Ainsi, ce n'est qu'en octobre 1997, à la suite d'une poursuite en justice, selon le *Freedom of Information Act*, que le DCI George Tenet, après avoir consulté le président, accepta de divulguer les chiffres du budget

²⁷ «Fairfax Area Disabilities Services Board Names CIA Employer of the Year», communiqué de presse, site Internet de la CIA, 10 novembre 1998.

total du renseignement s'élevant à 26,6 milliards de dollars pour l'année fiscale 1997²⁸. Le budget agrégé officiel du renseignement américain, pour l'année 1998, s'élève maintenant à 26,7 milliards de dollars²⁹. De plus, le prédécesseur de M. Tenet, John Deutch, dut répondre, lors d'une assemblée orageuse dans un quartier de Los Angeles en 1997, à des questions embarrassantes à la suite d'allégations voulant que la CIA ait facilité la contrebande de stupéfiants exercée par les Contras du Nicaragua pour financer leurs activités.

Il va de soi que le secret restera une caractéristique fondamentale du renseignement moderne, car son efficacité en dépend. On peut déjà constater que la Communauté de renseignement ne peut répondre aux demandes grandissantes de la population quant à une plus grande ouverture des agences. Les renseignements névralgiques, issus d'agences comme le NRO ou la NSA, font en sorte qu'il y a des limites à ce que les agences peuvent dévoiler. Néanmoins, il faut reconnaître aussi que le renseignement américain, malgré le fait qu'il soit le plus élaboré du monde et qu'il dispose d'importantes ressources, demeure le plus ouvert. Comme le remarque le DCI George Tenet, «aucune autre agence de renseignement externe d'un autre pays n'a volontairement divulgué autant d'informations à propos de son passé que ne l'a fait la CIA³⁰».

3.3 L'influence du débat sur le renseignement américain

Tout compte fait, on remarque que la vision pragmatique, quant à l'avenir du renseignement américain, semble prédominer. Il fallait s'attendre à ce que ce milieu réaliste s'entienne à des changements pondérés ne remettant pas en cause ses acquis. En ce sens, on n'a jamais vraiment remis en cause, au sein même de la Communauté, le caractère indispensable du renseignement américain. Cet état d'esprit correspond bien à la théorie bureaucratique où les institutions font tout ce qui est possible pour conserver leurs prérogatives. En temps de transition,

²⁸ «Statement of the Director of Central Intelligence regarding the disclosure of the Aggregate Intelligence Budget for Fiscal Year 1997», communiqué de presse, site Internet de la CIA, 15 octobre 1997.

²⁹ «Statement of the Director of Central Intelligence regarding the disclosure of the Aggregate Intelligence Budget for Fiscal Year 1998», communiqué de presse, site Internet de la CIA, 20 mars 1998.

³⁰ «DCI Statement on Declassification», communiqué de presse, site Internet de la CIA, 15 juillet 1998.

ces institutions auront tendance «à résister aux tentatives de changements d'orientation de leurs missions, et choisiront plutôt de poursuivre les opérations routinières bien connues et moins risquées³¹».

Plusieurs des intervenants pragmatiques ont tissé certains liens, au cours des années, avec le milieu du renseignement, liens qui leur ont permis d'approfondir leurs connaissances de ce milieu. Cela a certainement contribué à consolider le point de vue pragmatique autour d'enjeux primordiaux, ce qui ne signifie pas que la paternité de la vision pragmatique incombe à la Communauté. En fait, la force de la vision pragmatique provient du fait qu'elle va au-delà des considérations passagères et qu'elle recherche des points d'ancrage indéniables, comme l'enjeu premier de protection de la sécurité nationale.

Cependant, on ne doit pas oublier que cette force de la vision pragmatique fut battue en brèche pendant un certain temps par les considérations réformistes. La vision réformiste décrivait le mieux la Guerre froide dans la plupart des esprits. Confinée à un rôle de second plan durant la Guerre froide, la vision pragmatique avait su s'accommoder de cette situation, mais fut toutefois déstabilisée par la remise en question de la vision réformiste. Après une introspection qui dura le temps que le nouveau contexte mondial se définisse mieux, la Communauté de renseignement put revenir à des considérations pragmatiques qui la confortaient dans son rôle de protecteur de la sécurité nationale. De plus, le retour à une vision pragmatique élaborée en 1947, lors de la création de la CIA, est aussi imputable au constat d'échec concernant la plupart des solutions proposées par les réformistes. Ainsi, aucune menace actuelle n'est de l'envergure de la menace soviétique et toute volonté de réforme profonde du système est confrontée à l'inertie bureaucratique et à l'absence d'une volonté politique en ce sens.

Cette période trouble est aussi caractérisée par une remise en question effrénée de la vision réformiste qui recherchait, coûte que coûte, une nouvelle raison d'être pour le renseignement américain. Même si, en bout de ligne, les caractéristiques fondamentales de la vision pragmatique ont prévalu, cela ne signifie pas pour autant que tous les éléments de la vision réformiste furent abandonnés. Malgré le fait que les préceptes de la vision réformiste ne peuvent

³¹ C.-P. DAVID, *op. cit.*, p. 11.

rivaliser à long terme avec ceux de la vision pragmatique, certains aspects soulevés par les réformistes peuvent être retenus. Du nombre, on peut inclure la surveillance de l'environnement et la lutte contre le trafic de drogues. En effet, la CIA a entrepris, au début des années 1990, de s'attaquer au trafic de la drogue en déployant des agents et des avions de reconnaissance contre les cartels colombiens³². Ces missions, ayant des liens douteux avec les considérations de sécurité nationale, gardent leur attrait d'un point de vue politique puisque les enjeux visés sont populaires auprès de la population. Bien que ces missions n'aient jamais la même importance que la surveillance de menaces beaucoup plus préoccupantes, elles représentent un atout valable pour une organisation qui désire s'attirer les faveurs de l'opinion publique.

L'autorité de la vision pragmatique exerce certains effets sur les activités de la Communauté. Dans le cas de la collecte de renseignements, à part l'ajout de quelques missions aux caractéristiques réformistes, on constate qu'il ne devrait pas y avoir de modifications majeures, dans la mesure où les priorités respectent les quatre principaux enjeux pragmatiques que sont la surveillance de l'ancienne Union soviétique, la prolifération (principalement d'armes de destruction massive), le terrorisme et le soutien aux forces armées.

Par contre, pour ce qui est du débat autour du renseignement économique, il semble que certains arguments réformistes l'aient emporté sur quelques points, malgré la virulence des arguments contraires. Même si les arguments pragmatiques soulignant les sérieux désavantages de l'espionnage micro-économique au profit des entreprises américaines semblent avoir eu le dessus, il reste que le renseignement américain mettra vraisemblablement de plus en plus d'efforts dans la sphère économique. En ce sens, le renseignement américain s'inscrit dans une tendance mondiale où les pays expriment publiquement leur désir d'assurer, par différents moyens, leur «bien-être économique»³³. Ainsi, des pays, comme la Chine, la France, la Grande-Bretagne, Israël, le Japon, la Russie, la Suède, la Suisse et même le Canada, furent impliqués dans des histoires d'espionnage économique³⁴. Plusieurs faits ont montré aussi l'implication du renseignement américain dans ce domaine. Cinq officiers de la CIA travaillant à l'ambassade

³² Douglas WALLER, «The CIA's New Spies», *Newsweek*, vol. 121, n° 15, 12 avril 1993, p. 31.

³³ Voir dans l'article de Samuel D. PORTEOUS, «Looking Out for Economic Interests: An Increased Role for Intelligence», *The Washington Quarterly*, vol. 19, n° 4, p. 191-204.

³⁴ J. BAUD, *op. cit.*, p. 326.

américaine de Paris furent expulsés en février 1995 pour avoir tenté de soudoyer des diplomates français afin de connaître la position française dans les négociations du GATT³⁵. Bien que le renseignement économique faisait déjà partie des priorités pour la CIA dans le passé, Robert Gates soulignait qu'environ 40% des demandes en renseignement sont maintenant de nature économique³⁶.

Pendant longtemps, la Communauté de renseignement différenciait ses méthodes de celles employées à l'étranger, relativement au renseignement économique, en affirmant que les informations recueillies n'étaient destinées qu'au gouvernement et non à des entreprises privées. Cette affirmation ne faisait évidemment pas mention des renseignements subtilement dirigés vers les entreprises du complexe militaro-industriel américain. Aujourd'hui, les différents DCI qui se sont succédés depuis le début des années 1990 ont réitéré successivement ce principe de neutralité dans le monde de l'entreprise privée. Même si l'espionnage micro-économique ne deviendra jamais une pratique officielle de la Communauté de renseignement, il reste que l'espionnage micro-économique reste légitime aux yeux des autorités américaines. Tant que les fruits de cette collecte clandestine auprès de gouvernements ou d'entreprises étrangères sont destinés au gouvernement ou à des entreprises intimement liées à la sécurité nationale, toutes les méthodes semblent valables. Il est justifié d'employer des méthodes clandestines pour offrir un soutien aux négociateurs américains lors de négociations commerciales, pour détecter les «coups bas» comme les pots-de-vin et pour prévoir les crises financières³⁷.

Toujours dans le domaine de la collecte, l'augmentation souhaitée des efforts consentis à l'HUMINT risque fort d'être sans lendemain. En effet, bien que les coûts associés à l'HUMINT soient beaucoup moins élevés que ceux associés à l'emploi de satellites-espions, la difficulté d'infiltrer des groupes terroristes ou des États fermés, comme la Corée du Nord, demeure entière.

Quant aux activités d'actions clandestines, des changements importants sont déjà perçus. Étant la catégorie d'activités de renseignement la plus associée à la menace soviétique, il n'est

³⁵ «The New Industrial Espionage», *Asiaweek*, Hong Kong, 10 novembre 1995, repris dans *World Press Review*, vol. 43, n° 2, février 1996, p. 48.

³⁶ Extrait tiré d'un discours du DCI Robert Gates au Economic Club de Détroit, le 13 avril 1992.

³⁷ «The New Industrial Espionage», *op. cit.*, p. 48.

pas étonnant de constater que les ressources qui lui sont consacrées soient réduites au minimum. Néanmoins, la CIA va sûrement maintenir des compétences minimales dans ce domaine, comme en font foi les tentatives infructueuses de déloger le régime de Saddam Hussein en Irak, à la suite de la guerre du Golfe de 1991³⁸. Malgré le côté délicat de telles activités qui peuvent ternir une administration présidentielle, l'Exécutif n'est pas prêt à renoncer à cette prérogative, respectant ainsi le consensus exprimé dans le débat à ce sujet. En plus de l'application de bonnes vieilles méthodes à des cas présents, comme la propagande en Irak, s'ajoutent maintenant de nouvelles missions, telles que l'infiltration de cellules terroristes et le démantèlement de réseaux de trafic d'armes de destruction massive³⁹.

Une autre catégorie d'activités tombée relativement dans l'indifférence, malgré certains événements troublants, reste le contre-espionnage. Au-delà d'une meilleure concertation sur le sujet entre les différentes agences de la Communauté, peu de remaniements sont à prévoir. Puisque les activités du contre-espionnage sont plutôt du domaine de la réaction que de l'action, il est difficile de faire des modifications automatiquement efficaces. La création du NACIC, bien qu'un pas dans la bonne direction, reste une mesure accessoire. Le contre-espionnage doit se préparer à faire face à ses propres menaces, particulièrement dans le domaine de l'INFOSEC, où une centralisation administrative ne saurait répondre à la diversité des problèmes rencontrés. Néanmoins, cette nouvelle réalité ne remet pas en question l'omniprésence de l'espionnage classique, comme en fait foi le cas récent de Harold J. Nicholson. Cet officier, qui travailla pour la Russie jusqu'à son arrestation en juin 1996, fut le plus haut gradé de la CIA à être accusé d'espionnage⁴⁰.

Ce sont les activités d'analyse qui sont les plus «revigorées» par la fin de la Guerre froide et le débat sur l'avenir du renseignement américain. Cet engouement pour un renouveau de l'analyse de renseignements n'a pas emprunté la voie structurelle, mais plutôt celle où les procédés et les attitudes sont à changer. Face à l'indifférence et à l'incompréhension des autorités

³⁸ Voir Christopher DICKEY et Gregory L. VISTICA, «Mission Impossible», *Newsweek*, vol. 128, n° 13, 23 septembre 1996, p. 38-39.

³⁹ J. BAUD, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁰ Evan THOMAS et Gregory L. VISTICA, «The Spy Who Sold Out», *Newsweek*, vol. 128, n° 23, 2 décembre 1996, p. 35.

politiques qui se sont manifestées pendant toute la Guerre froide et qui ont culminé par l'effondrement surprise de l'empire soviétique, les craintes de politisation de l'analyse ne doivent plus freiner un certain rapprochement avec la «clientèle». Le problème de la politisation demeure toutefois un obstacle de taille à l'élaboration d'une analyse efficace. Néanmoins, ce qui prédomine maintenant, c'est l'idée que l'isolement de l'analyste des considérations du politique nuit à l'établissement d'une relation constructive avec le décideur. Selon le DCI James Woolsey, il faut que la CIA «se comporte en une bonne agence de consultants: rencontrer le client, découvrir exactement ce qu'il veut et adapter, non pas la substance, mais la forme, la rapidité et le format à ce que le client désire⁴¹». De plus, il est de la responsabilité de l'analyste de faire comprendre aux politiciens que la politisation de l'analyse va à l'encontre de l'intérêt commun, c'est-à-dire informer adéquatement l'autorité politique afin de protéger la sécurité nationale. Toutefois, cette meilleure compréhension des besoins des politiciens, en termes de renseignements, ne résout pas le problème inhérent à l'analyse de renseignements qui consiste à prédire l'avenir, sans avoir tous les morceaux du casse-tête.

3.4 Conclusion

Malgré quelques changements dans la Communauté de renseignement, le résultat de ces années de débat semble relativement mince. La majorité des recommandations issues du débat, même celles qui cherchent seulement une plus grande efficacité, n'ont pas été entérinées par les autorités responsables. La plupart des changements se sont faits à l'intérieur des institutions existantes. Le seul nouveau joueur important dans la Communauté de renseignement est la NIMA. Les questions relatives à une plus grande concertation au sein de la Communauté, concertation passant nécessairement par la consolidation des prérogatives du DCI en matière de prise de décision et de budget, ont été pratiquement oubliées.

La théorie bureaucratique appliquée au processus de prise de décision fournit des éléments de réponse à ce sujet. Ainsi, certains intervenants, comme le sénateur Boren, ont pu

⁴¹ Cité dans Bruce W. NELAN, «Company in Question», *Time*, vol. 143, n° 10, 7 mars 1994, p. 35, traduction libre.

observer que «la CIA est devenue plutôt bureaucratique, protectrice de ses intérêts⁴²». Cela peut inciter l'agence à vouloir garder certaines traditions passées, ce qui amène plusieurs à décrire la CIA comme un «club de vieux garçons⁴³». Une attitude contraire, mais qui s'inspire toujours de ce besoin de survie institutionnelle, fut d'améliorer le produit et d'agrandir sa clientèle. Comme l'explique Allan Goodman: «La liste de "consommateurs majeurs" des produits du renseignement a essentiellement doublé depuis les dernières années⁴⁴.» Bien que cela permette aux institutions concernées d'assurer leur survie à court terme, la pertinence de la contribution du renseignement ne peut que s'en trouver diluée, ce qui limite l'utilité à long terme.

Un autre facteur qui tend à limiter les réformes profondes dans le monde du renseignement est l'absence d'une volonté politique claire. La volonté politique correspond plus à l'approche perceptuelle en matière de prise de décision qu'à l'approche bureaucratique, qui se situe plutôt au niveau inférieur des institutions qui conseillent le décideur. Cette approche perceptuelle implique que le décideur, avec une connaissance partielle des faits, prend ses décisions selon les perceptions de ce qui l'avantage, perceptions forgées autour des préférences et de la personnalité du décideur⁴⁵. Dans le cas qui nous intéresse, le président Clinton et son administration sont surtout reconnus pour l'accent qu'ils mettent sur les questions américaines internes, notamment dans la plate-forme électorale. Comme le souligne Allan Goodman, «(à) la Maison-Blanche spécialement, il y a un sentiment profond que modifier la Communauté de renseignement n'est pas vraiment ce que la présente administration doit faire pour améliorer sa performance dans les affaires internationales⁴⁶». Cette appréciation est sans doute motivée aussi par la perception qu'une situation de paix relative ne justifie pas une refonte globale du renseignement américain.

⁴² Cité dans Evan THOMAS, «Cleaning Up 'The Company'», *Newsweek*, vol. 125, n° 24, 12 juin 1995, p. 35, traduction libre.

⁴³ Douglas WALLER et Evan THOMAS, «The Old Boys' Club Fights for Its Existence», *Newsweek*, vol. 124, n° 15, 10 octobre 1994, p. 33, traduction libre.

⁴⁴ Allan E. GOODMAN, «Shifting Paradigms and Shifting Gears: A Perspective on Why There is No Post-Cold War Intelligence Agenda», *Intelligence and National Security*, vol. 10, n° 4, octobre 1995, p. 6.

⁴⁵ Pour de plus amples explications sur l'approche perceptuelle, voir C.-P. DAVID, *op. cit.*, p. 9-10.

⁴⁶ A. GOODMAN, «The Future of Intelligence», *op. cit.*, p. 648.

CONCLUSION

Cet exposé sur la période de transition qui a suivi l'effondrement de l'empire soviétique voulait mettre à jour les connaissances générales sur le renseignement américain. Puisque ce milieu va continuer d'agir dans le secret, le débat de ces dernières années constitue une occasion rare de s'y immiscer. Des intervenants de différents horizons, aux connaissances variées et souvent complémentaires, ont contribué à éclairer ce monde nébuleux. Le résultat est que l'étude de ce débat permet de délimiter les possibilités quant aux avenues qui se prêtent au renseignement américain.

Cet examen du renseignement à l'aube du XXI^e siècle devait nécessairement passer par certaines étapes. D'abord, il fallait dresser un portrait de la Communauté de renseignement telle que l'a léguée la Guerre froide. En plus d'être utile en tant que référence pour une Communauté aussi complexe, ce portrait a montré l'intime relation qui existait entre la menace soviétique et le renseignement américain. Après tout, si le renseignement américain fut en crise après la fin de la Guerre froide, c'était bien parce que la menace soviétique constituait la principale raison d'être de la Communauté de renseignement.

La seconde étape consistait à décortiquer le débat lui-même. Il s'agissait de voir comment les visions réformiste et pragmatique se confrontaient sur différents enjeux soulevés dans le débat. Soucieuse de remplacer la menace soviétique par un succédané, la vision réformiste avait des considérations à court terme pour permettre au renseignement américain de traverser la tourmente concernant son avenir. La vision pragmatique, considérant le long terme, y est allée de propositions moins ambitieuses qui reposaient sur l'expérience du passé. Théoriquement, les arguments pragmatiques ont prédominé sur les arguments réformistes du fait de la prudence inhérente des pragmatiques.

Or la réalité a démontré que certaines propositions réformistes furent considérées au point de faire maintenant partie du registre des activités du renseignement américain. La dernière étape, soit d'examiner les changements concrets observés dans la Communauté durant ces années de débat, permet de constater à quel point le débat fut influent. Lorsque certains

développements se produisent malgré les recommandations issues du débat, on se doit de remarquer que d'autres facteurs influent sur le renseignement américain, notamment les aléas du processus décisionnel et les réflexes bureaucratiques.

Au bout du compte, un certain équilibre entre continuité pragmatique et nouveauté réformiste semble s'être installé. D'un côté, la vision pragmatique impose une évolution normale du renseignement en adaptant ses missions à de nouveaux enjeux préoccupants pour la sécurité nationale, tels que la prolifération d'armes de destruction massive ou le soutien aux forces armées. D'un autre côté, des missions proposées par les réformistes vont aussi occuper les agences de renseignement, quoique des missions comme la lutte contre la drogue n'auront jamais la même importance que celle de surveiller l'arsenal nucléaire russe. Pour ce qui est du renseignement économique, la CIA va continuer d'utiliser des méthodes clandestines contre des pays et des entreprises étrangères. En aucun temps, cependant, la Communauté de renseignement n'aura comme politique officielle de distribuer publiquement à des entreprises américaines les informations ainsi obtenues. Seules les entreprises faisant partie du complexe militaro-industriel auront droit à cet honneur et ce, de manière toujours discrète.

On n'a pas assisté à une réorganisation majeure de la Communauté puisque les principales agences sont restées intactes. Des nouveaux acteurs, seule la NIMA sera d'une certaine importance. Il reste qu'à l'intérieur de ces agences, surtout dans les services militaires, une rénovation a eu lieu pour répondre à la nécessité d'adapter les structures internes et de rationaliser le personnel et les ressources. Devant les critiques provenant de toutes parts, de profondes mutations des procédés et des attitudes semblent en voie de concrétisation. Les réflexes traditionnels d'une époque révolue auront toujours une certaine influence dans une agence comme la CIA, sauf que les services de renseignement doivent maintenant vivre avec le fait que leurs actions sont de plus en plus scrutées par le Congrès, les médias et la population en général. Le caractère unique du système gouvernemental américain, toujours en quête de sa propre sécurité, va sûrement continuer à imposer une certaine imputabilité au renseignement américain, de manière qu'il ne transgresse pas les principes démocratiques du pays.

Comme nous l'avons vu, des facteurs liés au contexte américain sont d'une grande importance dans l'édification et dans le renouvellement des renseignements américains. Or le nouveau contexte mondial, lui aussi très influent, n'a pas fini de fournir des surprises. Les nouvelles technologies, notamment dans le domaine informatique et Internet, seront disponibles à une échelle de plus en plus vaste. Bien que le monde du renseignement cherche toujours à maintenir une certaine avance dans ce domaine, il reste que la tâche des agences responsables va s'en trouver plus compliquée.

Lié à ces avancées technologiques, le renseignement économique va sûrement aussi connaître une certaine recrudescence comparable à la mondialisation des marchés. Puisque la compétition dans le domaine des armements et des technologies sophistiquées représente des investissements faramineux et que l'obtention ou non d'un contrat peut signifier la survie ou la faillite d'une entreprise, il serait étonnant que le renseignement américain ne vienne pas en aide à des entreprises américaines associées au complexe militaro-industriel. Le renseignement américain a aidé et continuera d'aider les multinationales américaines à dénicher des contrats lucratifs en armements dans des régions comme le golfe Persique ou l'Asie du Sud-Est.

La mondialisation, à laquelle contribuent les nouvelles technologies et l'ouverture des marchés, peut avoir des conséquences sur les relations entre pays. On sait déjà que des pays comme la France et le Japon, qui sont des pays amis des États-Unis, n'ont pas hésité à recourir à des méthodes clandestines pour espionner des entreprises américaines. En retour, les renseignements américains n'ont pas eu plus de scrupules en espionnant des diplomates de ces deux pays. Or, devant l'absence d'une menace omniprésente comme la menace soviétique, certains pays peuvent être tentés d'aller plus loin dans l'espionnage de leurs alliés d'antan. Même des alliances entre services secrets de différents pays, comme l'entente qui lie toujours les renseignements des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, ne constitue plus des barrières contre une intrusion. Par exemple, on peut citer le cas d'un logiciel de gestion, spécialement adapté aux besoins d'un service de renseignement, qui fut distribué dans les années 1980 par les États-Unis à des pays alliés comme le Canada ou l'Australie. Ce logiciel constituerait un «cheval de Troie» informatique car, à l'aide d'une entrée secrète dans le logiciel, les renseignements américains peuvent accéder aux réseaux

informatiques les plus névralgiques d'un pays allié¹. On doit donc s'attendre à ce que les renseignements américains répètent l'expérience différemment et à une échelle plus vaste, malgré les restrictions inhérentes au système démocratique américain.

Ces nouveaux développements ne constituent qu'une étape de plus dans l'évolution du monde du renseignement. Les méthodes changent mais les objectifs et la réalité du renseignement restent les mêmes: obtenir de l'information sur l'autre, tout en lui cachant ses propres secrets. Après tout, le renseignement n'est que l'expression concrète de l'approche réaliste appliquée aux relations internationales où l'État doit tout faire pour assurer sa survie. Il ne peut compter que sur lui-même pour accomplir cette tâche essentielle.

¹ Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 130. Voir aussi à ce sujet Normand LESTER, *Enquêtes sur les services secrets*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1998, p. 289-300.

BIBLIOGRAPHIE

Articles de revue

- BAKER, Stewart A., «Should Spies Be Cops?», *Foreign Policy*, n° 97, hiver 1994-1995, p. 36-52.
- BERKOWITZ, Bruce D. et GOODMAN, Allan E., «Intelligence Without the Cold War», *Intelligence and National Security*, vol. 9, n° 2, avril 1994, p. 301-319.
- BERKOWITZ, Bruce D. et GOODMAN, Allan E., «Why Spy – and How – in the 1990s?», *Orbis*, vol. 36, n° 2, 1992, p. 269-280.
- BOREN, David L., «The Intelligence Community: How Crucial?», *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 3, 1992, p. 50-62.
- CARVER, George A. Jr., «Intelligence in the Age of Glasnost», *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 3, 1991, p. 147-166.
- DABELKO, David D., et DABELKO, Geoffrey D., «The International Environment and The U.S. Intelligence Community», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, n° 1, printemps 1993, p. 21-41.
- DICKEY, Christopher et VISTICA, Gregory L., «Mission Impossible», *Newsweek*, vol. 128, n° 13, 23 septembre 1996, p. 38-39.
- EVANS, Joseph C., «U.S. Business Competitiveness and the Intelligence Community», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, n° 3, automne 1994, p. 353-361.
- FITZSIMONDS, James R., «Intelligence and the Revolution in Military Affairs», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 265-287.
- FORT, Randall M., «Economic Espionage», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 181-196.
- GENTRY, John A., «The Intelligence Reform Debate», *Defense Intelligence Journal*, vol. 2, n° 1, 1993, p. 65-79.

- GOODMAN, Allan E., «Intelligence in the Post-Cold War Era», dans *In from the Cold*, rapport de la *Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996, p. 29-95.
- GOODMAN, Allan E., «Shifting Paradigms and Shifting Gears: A Perspective on Why There is No Post-Cold War Intelligence Agenda», *Intelligence and National Security*, vol. 10, n° 4, octobre 1995, p. 3-9.
- GOODMAN, Allan E., «The Future of US Intelligence», *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 4, octobre 1996, p. 645-656.
- GRIES, David D., «A New Look For Intelligence», *Intelligence and National Security*, vol. 10, n° 1, janvier 1995, p. 170-183.
- GRIES, David D., «Opening Up Secret Intelligence», *Orbis*, vol. 37, n° 3, 1993, p. 365-372.
- HILSMAN, Roger, «Does the CIA Still Have a Role?», *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 5, 1995, p. 104-116.
- HOFFMAN, Bruce, «Intelligence and Terrorism: Emerging Threats and New Security Challenges in the Post-Cold War Era», *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 2, avril 1996, p. 207-223.
- HOMER-DIXON, Thomas F., «Environmental Changes as Causes of Acute Conflict», dans Richard K. BETTS (dir.), *Conflict after the Cold War*, New York, MacMillan Publishing, p. 425-441.
- JEFFREYS-JONES, Rhodri, «Why Was the CIA Established in 1947?», dans JEFFREYS-JONES, Rhodri et ANDREW, Christopher (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Portland OR, Frank Cass & Co. , 1997, p. 21-40.
- JOHNSON, Loch K., «Smart Intelligence», *Foreign Policy*, n° 89, hiver 1992-1993, p. 53-69.
- JOHNSON, Loch K., «The CIA and the Question of Accountability», dans JEFFREYS-JONES, Rhodri et ANDREW, Christopher (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Portland OR, Frank Cass & Co., 1997, p. 178-200.
- KAY, David, «Denial and Deception: The Lessons of Iraq», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 109-127.

- KOHLER, Robert, «The Intelligence Industrial Base», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 97-108.
- MAY, Ernest R., «Intelligence: Backing Into the Future», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 36-45.
- McCURDY, Dave, «Glasnost for the CIA», *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, 1994, p. 125-140.
- MILLER, Abraham H. et DAMASK, Nicholas, «Thinking About Intelligence After the Fall of Communism», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, n° 3, automne 1993, p. 257-269.
- NELLAN, Bruce W., «Company in Question», *Time*, vol. 143, n° 10, 7 mars 1994, p. 33-35.
- PORTEOUS, Samuel D., «Economic Espionage: Issues Arising from Increased Government Involvement with the Private Sector», *Intelligence and National Security*, vol. 9, n° 4, octobre 1994, p. 735-752.
- PORTEOUS, Samuel D., «Looking Out for Economic Interests: An Increased Role for Intelligence», *The Washington Quarterly*, vol. 19, n° 4, p. 191-204.
- RASKIN, Marcus, «Let's Terminate The C.I.A.», *The Nation*, vol. 254, n° 22, 8 juin 1992, p. 776-784.
- RICHELSON, Jeffrey T., «The Wizards of Langley: The CIA's Directorate of Science and Technology», dans JEFFREYS-JONES, Rhodri, et ANDREW, Christopher (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Portland OR, Frank Cass & Co. , 1997, p. 82-103.
- SCALINGI, Paula L., «U.S. Intelligence in an Age of Uncertainty: Refocusing to Meet the Challenge», *Washington Quarterly*, vol. 15, n° 1, 1992, p. 147-156.
- SHULSKY, Abram et SCHMITT, Gary, «Intelligence Reform: Beyond the Ames Case», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 46-59.
- SNIDER, L. Britt, «Intelligence and Law Enforcement», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 243-255.

- SOKOLSKI, Henry, «Fighting Proliferation», dans GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995, p. 197-213.
- THOMAS, Evan, «Cleaning Up the 'Company'», *Newsweek*, vol. 125, n° 24, 12 juin 1995, p. 34-35.
- THOMAS, Evan et VISTICA, Gregory L., «The Spy Who Sold Out», *Newsweek*, vol. 128, n° 23, 2 décembre 1996, p. 35.
- TREVERTON, Gregory F., «Intelligence since Cold War's End», dans *In from the Cold*, rapport de la *Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996, p. 97-133.
- TURNER, Stansfield, «Intelligence for a New World Order», *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 4, 1991, p. 148-166.
- WALLER, Douglas et THOMAS, Evan, «The Old Boys' Club Fights for its Existence», *Newsweek*, vol. 124, n° 15, 10 octobre 1994, p. 33-34.
- WALLER, Douglas, «The CIA's New Spies», *Newsweek*, vol. 121, n° 15, 12 avril 1993, p. 30-32.
- WRIGHT, Jeffrey W., «Intelligence and Economic Security», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 5, n° 2, été 1991, p. 203-221.
- YOUNG, Jay T., «US Intelligence Assessment in a Changing World: The Need for Reform», *Intelligence and National Security*, vol. 8, n° 2, avril 1993, p. 125-139.
- ZELIKOW, Philip, «American Intelligence and the World Economy», dans *In from the Cold*, rapport de la *Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996, p. 135-262.

Monographies

- BAUD, Jacques, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998.
- BERKOWITZ, Bruce D. et GOODMAN, Allan E., *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton, Princeton University Press, édition révisée, 1991.
- DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1994.

- FALIGOT, Roger et KAUFFER, Rémi, *Les Maîtres Espions: Histoire mondiale du renseignement, Tome 2, De la guerre froide à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 1994.
- GODSON, Roy, MAY, Ernest R. et SCHMITT, Gary (dir.), *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington D.C., Brassey's, 1995.
- HEDLEY, John Hollister, *Checklist for the Future of Intelligence*, Washington D.C., Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1995.
- JEFFREY-JONES, Rhodri et ANDREW, Christopher (dir.), *Eternal Vigilance? 50 years of the CIA*, Portland OR, Frank Cass & Co., 1997.
- JEFFREYS-JONES, Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- JOHNSON, Loch K., *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*, New York, Oxford University Press, 1989.
- JOHNSON, Loch K., *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven, Yale University Press, 1996.
- LESTER, Normand, *Enquêtes sur les services secrets*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1998.
- LOWENTHAL, Mark M., *The U.S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*, vol. 11 de la série *Organizations and Interest Groups*, New York, Garland Publishing, 1994.
- LOWENTHAL, Mark M., *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*, de la série *The Washington Papers* du *Center for Strategic and International Studies*, Westport, Praeger, 2^e édition, 1992.
- RICHELSON, Jeffrey T., *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1995.
- RICHELSON, Jeffrey T., *The U.S. Intelligence Community*, Boulder, Westview Press, 3^e édition, 1995.
- SHULSKY, Abram N., révisé par SCHMITT, Gary, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington D.C., Brassey's, 2^e édition, 1993.

Rapports de commissions

IC21: Intelligence Community in the 21st Century, rapport du personnel, U.S. House of Representatives, Permanent Select Committee on Intelligence, Washington D.C., 9 avril 1996.

In from the Cold, rapport de la Twentieth Century Fund Task Force on The Future of U.S. Intelligence, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1996.

Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence, rapport indépendant du Council on Foreign Relations, New York, 1996.

Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence, rapport de la Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Washington D.C., mars 1996.

APPENDICE A

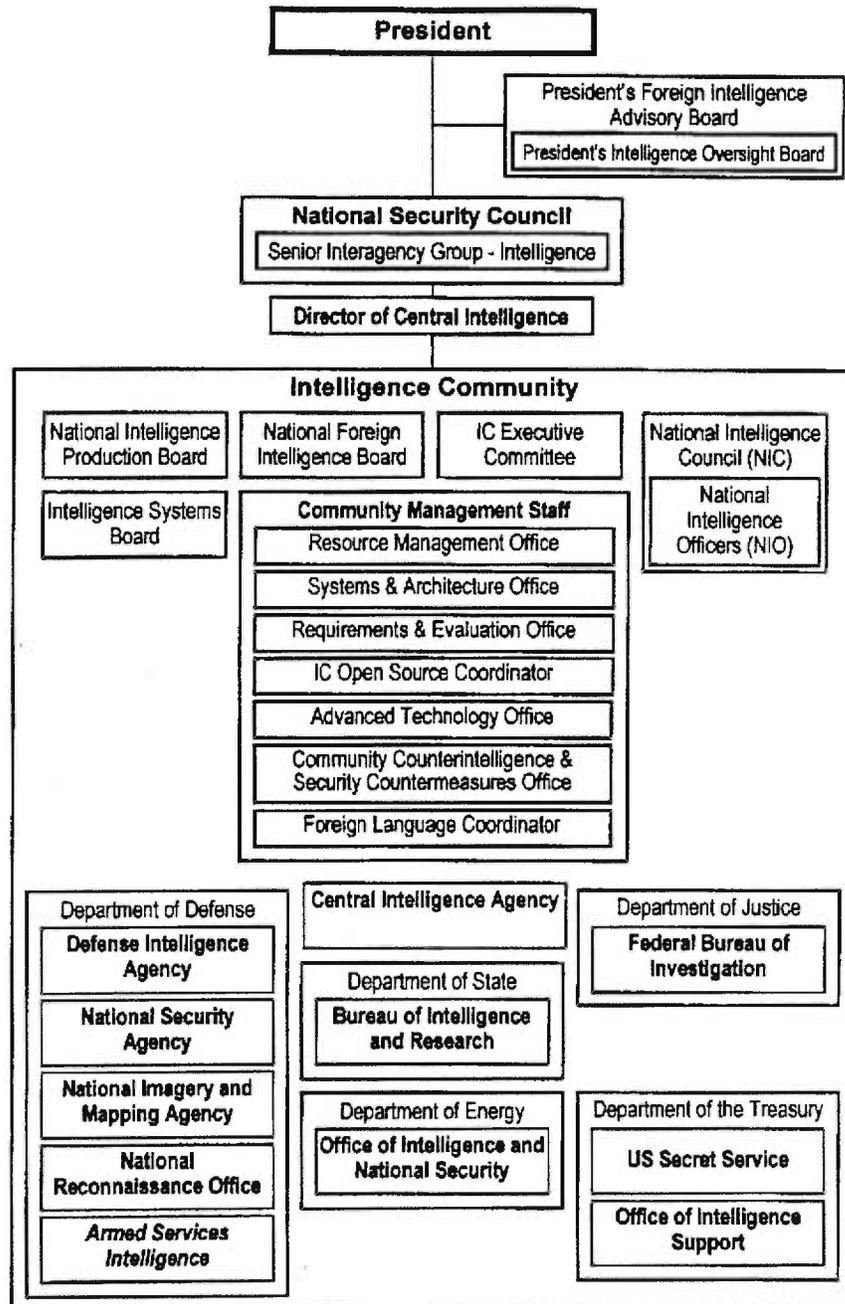
DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE

Le poste de DCI précède la création de la CIA. Avant le 26 juillet 1947, le DCI exerçait des responsabilités sur une plus petite institution, le CIG.

Sidney W. Souers, Contre-amiral	(1946)
Hoyt S. Vandenberg, Lieutenant-général	(1946-1947)
Roscoe H. Hillenkoetter, Contre-amiral	(1947-1950)
Walter Bedell Smith, Général	(1950-1953)
Allen W. Dulles	(1953-1961)
John A. McCone	(1961-1965)
William F. Raborn Jr, Vice-amiral (à la retraite)	(1965-1966)
Richard Helms	(1966-1973)
James R. Schlesinger	(1973)
William E. Colby	(1973-1976)
George Bush	(1976-1977)
Stansfield Turner, Amiral (à la retraite)	(1977-1981)
William J. Casey	(1981-1987)
Robert M. Gates	(1987)
William Webster	(1987-1991)
Robert M. Gates	(1991-1992)
R. James Woolsey	(1993-1995)
John M. Deutsh	(1995-1996)
George J. Tenet	(1996-)

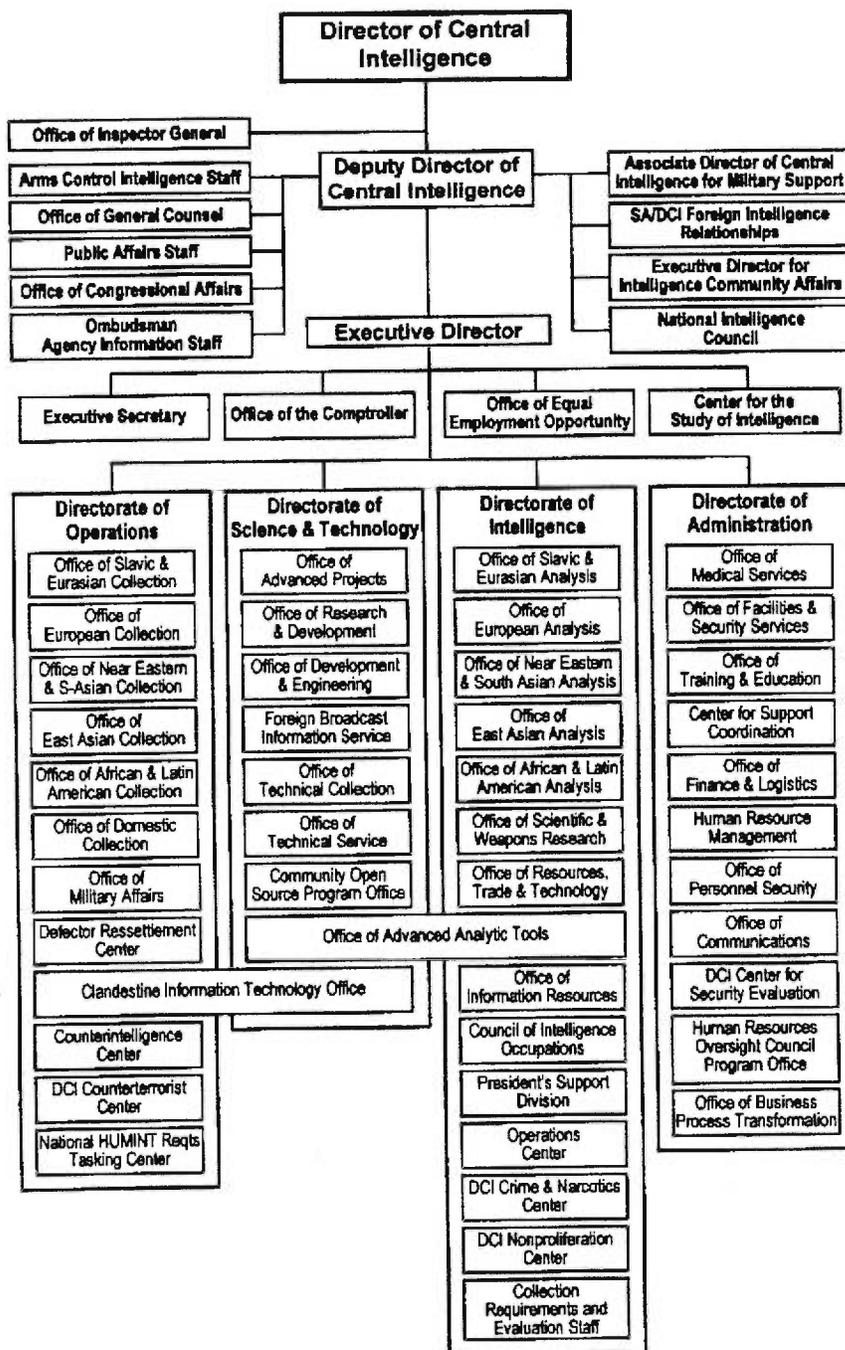
APPENDICE B

LA COMMUNAUTÉ AMÉRICAINE DE RENSEIGNEMENT EN 1997



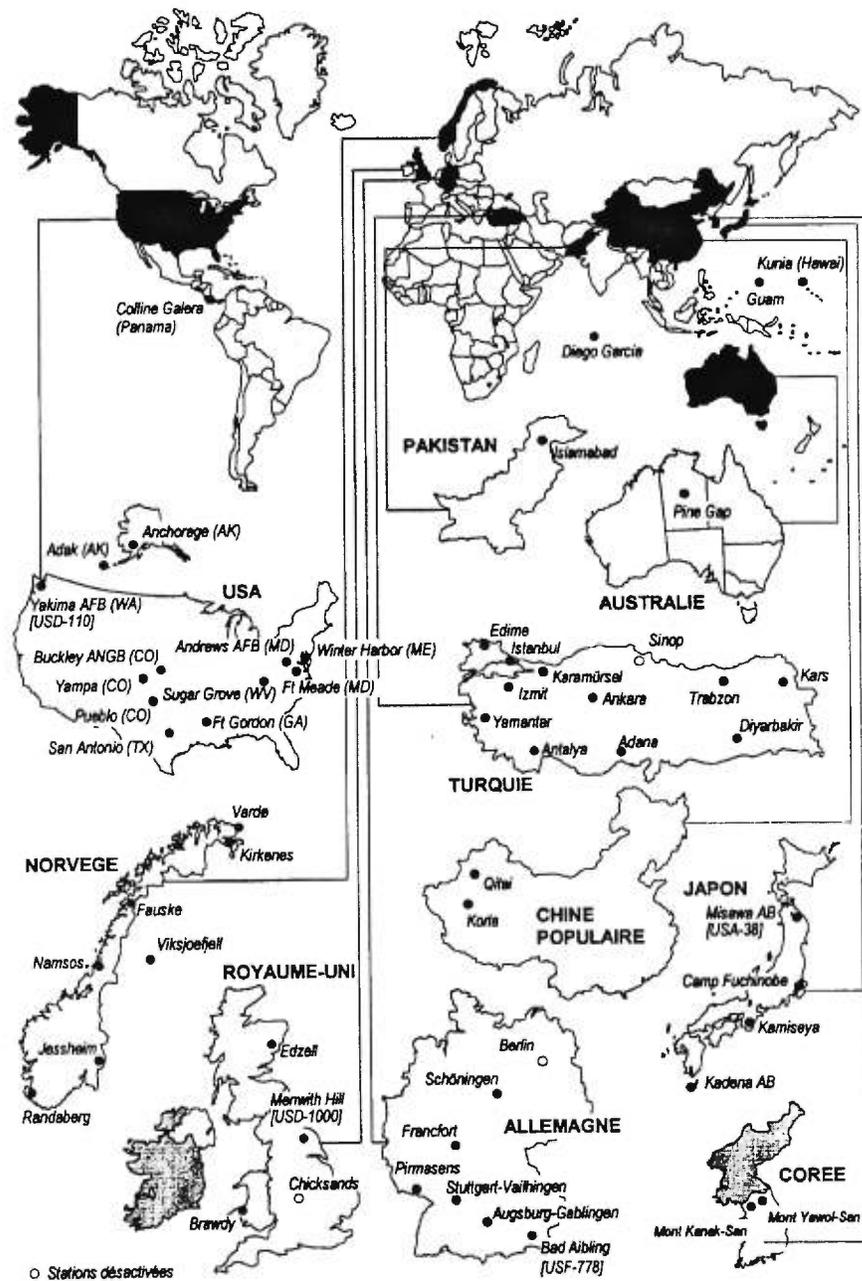
APPENDICE C

LA CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY EN 1997



APPENDICE D

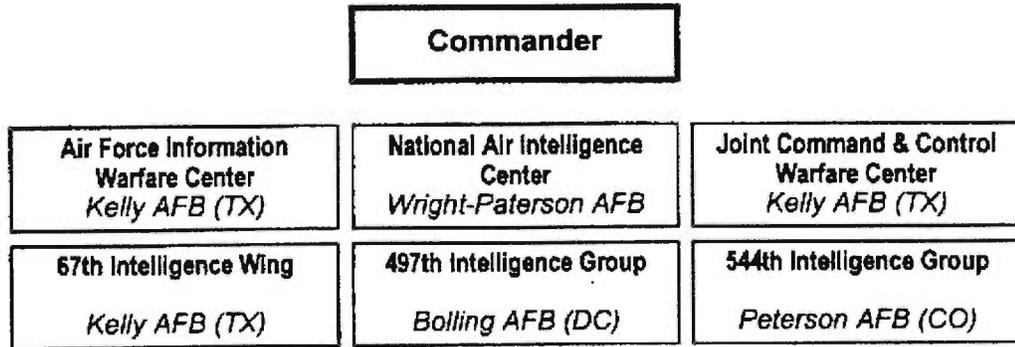
STATIONS AMÉRICAINES D'ÉCOUTE ÉLECTRONIQUE (NSA)



APPENDICE E

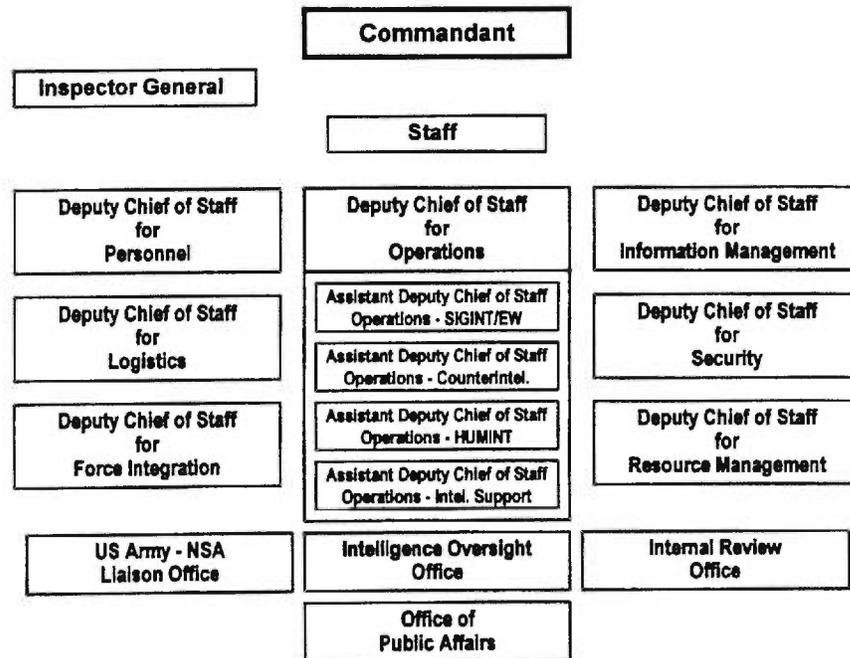
AGENCES DE RENSEIGNEMENT DES FORCES ARMÉES AMÉRICAINES

Air Intelligence Agency (ALA)



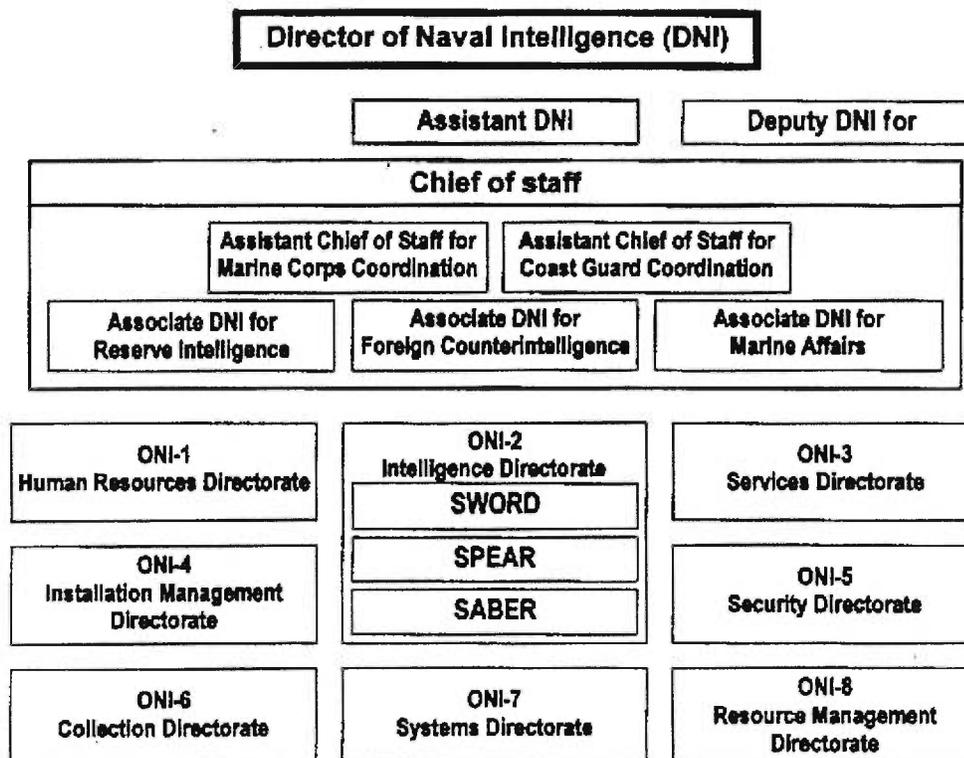
Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 582.

Intelligence & Security Command



Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 584.

Office of Naval Intelligence



Tiré de Jacques BAUD, *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Paris, Lavauzelle, 1998, p. 586.

REMERCIEMENTS

Ce mémoire n'est pas le produit du travail d'une seule personne. L'aide précieuse de collaborateurs a certainement contribué à faire de ce texte ce qu'il est. À ce titre, je tiens à remercier ces personnes qui furent d'un grand secours dans les moments difficiles lors de la rédaction. D'abord, je remercie Michel Fortmann, mon directeur de maîtrise, qui a su transmettre sa passion des études stratégiques et qui y alla de conseils judicieux quant au corps du mémoire. Je veux remercier aussi Andrée Laprise, qui, à la suite des recommandations de Michel, m'aida dans la rédaction et la correction du mémoire. Enfin, je n'aurais pu terminer ce travail sans le support constant de mes parents, Micheline et Jacques Poulet, qui contribuèrent en temps et en argent à cette entreprise.