

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

DU STRUCTURALISME, DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DU DOUBLE GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS

PAR

MICHAEL J. GLENNON (*)

« Nous ne prétendons donc pas montrer comment les hommes pensent dans les mythes, mais comment les mythes se pensent dans les hommes, et à leur insu. »

Claude LÉVI-STRAUSS

Pour qui s'intéresse à l'actualité internationale, il est évident que l'administration Obama a adopté essentiellement la même approche que l'administration Bush pour de nombreuses questions de sécurité nationale. John Brennan, nommé directeur de la Central Intelligence Agency (CIA) par le président Obama, ancien directeur du personnel sous les ordres de George Tenet, directeur exécutif adjoint de la CIA et chef du National Counterterrorism Center sous l'administration Bush, aurait même qualifié l'administration Obama de « *troisième mandat Bush* ». En matière de politique de sécurité nationale, la description est adéquate : l'administration Obama a continué d'envoyer des suspects de terrorisme vers des pays tiers à des fins de détention et d'interrogation, a revendiqué le pouvoir de maintenir en détention militaire des citoyens américains accusés de terrorisme, cela, sans procès, a insisté sur le fait qu'il revient au Président de décider si un terroriste présumé sera jugé par une cour civile ou martiale, n'a pas fermé Guantanamo, a soutenu que les prisonniers ne sauraient remettre en cause les conditions de leur détention et a restreint leur accès à un avocat, a résisté aux efforts d'étendre le droit d'*habeas corpus* à d'autres prisons à l'étranger, a soutenu que les prisonniers ne pouvaient invoquer la Convention de Genève lors de procédures d'*habeas corpus*, a refusé à des prisonniers d'accéder au Comité international de la Croix-Rouge pendant plusieurs semaines de suite, a engagé les Etats-Unis dans une attaque militaire contre la Libye sans l'approbation du Congrès, alors qu'aucune menace, réelle ou imminente, ne pesait sur la nation, a poursuivi et, à certains égards, étendu le programme de défense par missiles balistiques de l'administration Bush.

(*) Professeur de Droit international à la Fletcher School of Law & Diplomacy de la Tufts University (Medford, Massachusetts, Etats-Unis). Cet article s'inspire de « National security and double government », paru dans le *Harvard National Security Journal*, aut. 2013. Les références et citations sont disponibles sur le site Internet harvardnsj.org/.

Au-delà de l'arrêt de la torture, son administration n'a presque rien changé aux opérations et aux programmes actuels de la CIA, sauf qu'en continuant les exécutions ciblées, elle a augmenté le nombre de frappes clandestines par des drones au Pakistan, désormais six fois supérieur à celui des attaques similaires lancées sous l'administration Bush. L'administration Obama n'a poursuivi personne pour torture – après que le Président lui-même a conclu que le simulacre de noyade constituait un acte de torture –, a approuvé l'exécution ciblée de citoyens américains (Anwar al Awlaqi et un compatriote) sans mandat judiciaire, a rejeté les efforts de la presse et du Congrès de publier des avis juridiques justifiant ces exécutions ou décrivant l'ampleur du pouvoir revendiqué, s'est opposée aux propositions législatives d'agrandir les exigences de notification de surveillance par les renseignements. Son administration a accru le rôle des opérations spéciales clandestines et continué chacun des programmes d'action clandestine de l'ère Bush. L'administration Obama a maintenu la cyberguerre contre l'Iran de l'administration de son prédécesseur (sous le nom de code « Jeux olympiques ») et tenté de faire blocage à des procès remettant en question la légalité de cette mesure et d'autres mesures de sécurité nationales, se prévalant souvent du secret d'Etat.

L'administration Obama a également maintenu les politiques de surveillance de l'ère Bush. Par exemple, elle a défendu avec insistance l'utilisation de GPS pour suivre certains citoyens sans cause probable ni examen judiciaire – jusqu'à ce que la Cour suprême fasse part de sa désapprobation –, a continué à enquêter sur des individus et des groupes conformément aux directives du Département de la Justice, réécrites en 2008 pour autoriser des « enquêtes » n'exigeant des agents du FBI « *aucun prédicat factuel* » pour mener des interrogations secrètes, mettre en place des informateurs, faire des recherches dans les bases de données gouvernementales et commerciales, a accru les poursuites des membres du gouvernement ayant dénoncé des actes illégaux, se prévalant sept fois de l'Espionage Act de 1917 au cours de son premier mandat afin de poursuivre les auteurs de fuites – il n'avait été utilisé à cette fin que trois fois au cours des 92 dernières années –, a exigé que les entreprises transmettent des informations personnelles sur leurs clients en réponse à des « lettres nationales de sécurité » n'exigeant aucune cause probable et ne pouvant, de droit, être divulguées, a maintenu la vaste surveillance intérieure de la National Security Agency (NSA), a saisi deux mois d'archives de conversations téléphoniques des journalistes et rédacteurs de l'Associated Press sur plus de vingt lignes téléphoniques de ses bureaux et de ses journalistes, y compris leurs téléphones fixes et mobiles personnels, sans préavis, a recueilli, par le biais du NSA, les archives téléphoniques de millions de clients de Verizon de manière « *quotidienne et permanente* » sur tous les appels téléphoniques au sein de son réseau, à l'intérieur du territoire comme entre les Etats-Unis et d'autres pays, en vertu d'une ordonnance interdisant à Verizon de révéler l'opération, et a puisé des informations dans les serveurs centraux de neuf sociétés Internet majeures aux Etats-Unis, extrayant ainsi des *chats* audio et vidéo, des photographies, des e-mails, des documents et des registres de connexion permettant aux analystes

de suivre des cibles étrangères et des citoyens états-uniens. Au moins l'un des programmes majeurs de la NSA, impliquant la collecte de données sur les connexions sociales des citoyens et d'autres résidents des Etats-Unis, a vu le jour après le départ de l'administration Bush.

Ces politiques, ainsi que d'autres politiques liées, ont été élaborées et exécutées par de nombreux fonctionnaires de rang élevé et moyen dans la sécurité nationale, membres de l'administration Bush restés dans l'administration Obama.

Etant donné les critiques virulentes émises par le sénateur Obama à l'encontre de telles politiques avant qu'il n'accède à la fonction présidentielle, la question est donc la suivante : pourquoi la politique de sécurité nationale reste-t-elle la même, quand un Président est remplacé par un autre qui, pendant sa candidature, a promis avec insistance, force et éloquence qu'il procéderait à des changements fondamentaux en la matière ?

LA THÉORIE DE BAGEHOT SUR LES INSTITUTIONS DOUBLES

En 1867, Walter Bagehot a formulé une théorie pour expliquer l'évolution de la Constitution britannique, qui constitue une réponse inquiétante à notre question. Bien qu'elle n'ait pas manqué d'être critiquée, cette théorie a joui d'une vaste reconnaissance et a été amplement commentée. En effet, elle est devenue classique en matière de changement institutionnel en général et annonça la théorie moderne des organisations. On peut la résumer comme suit.

Le pouvoir reposait initialement sur la seule personne du monarque en Grande-Bretagne. Cependant, au fil des ans, un double jeu d'institutions est apparu. Le premier se compose de la monarchie et de la Chambre des Lords, que Bagehot appelle les institutions « dignes », dans le sens où elles servent de lien avec le passé et excitent l'imagination du public. Par des effets de théâtre, par la pompe et le symbolisme historique, elles exercent une emprise émotionnelle sur l'esprit public en évoquant la grandeur du passé. Elles incarnent des souvenirs d'héroïsme. Cependant, c'est le second ensemble d'institutions, plus récent, qui s'acquitte véritablement de la tâche de gouverner : les institutions « efficaces » de la Grande-Bretagne, la Chambre des Communes, le Cabinet et le Premier ministre. Comme l'écrit Bagehot : « [S]es éléments dignes sont très complexes et assez imposants, vénérables et très anciens ; tandis que sa partie efficace [...] est résolument simple et assez moderne [...] Son essence a la force de la simplicité moderne ; son apparence est auguste, avec la grandeur gothique d'une époque plus imposante ».

Ensemble, ces institutions forment une « république déguisée », masquant l'énorme transmission du pouvoir qui s'est produite et qui, si elle avait été comprise par le grand public, aurait créé une crise de confiance. Cette crise a été évitée parce que les institutions efficaces ont pris soin de cacher où elles commencent et où les institutions dignes finissent. Elles y parviennent en s'assurant que les institutions dignes continuent d'exercer au moins un peu

de gouvernance réelle et en s'assurant que les institutions efficaces prennent part à quelques cérémonies et rituels satisfaisants pour le public. Ces institutions doubles, l'une de vitrine et l'autre de pouvoir véritable, confèrent à la Grande-Bretagne de l'expertise et de l'expérience dans l'art réel du gouvernement, tout en fournissant une vitrine garantissant l'acceptation publique des décisions des experts. Bagehot les appelait le « *double gouvernement* » d'Albion. Il a été avancé que la dualité structurelle était une réification moderne du « *noble mensonge* » que Platon estimait nécessaire afin de protéger un Etat des excès délétères de la démocratie et d'assurer une déférence envers la classe dorée des gardiens efficaces.

La théorie de Bagehot a peut-être exagéré la naïveté des citoyens britanniques. A son époque, il est probable que peu d'entre eux aient été convaincus que la reine Victoria gouvernait bel et bien. Il est tout autant improbable que le premier ministre lord Palmerston et encore moins 658 membres de la Chambre des Communes aient pu ou aient délibérément et consciemment caché au public britannique qu'ils étaient les véritables gouvernants. Les grands groupes ne savent pas garder les grands secrets. Néanmoins, l'idée de Bagehot qu'un jeu double d'institutions gouvernantes, l'une publique et l'autre masquée, évoluent côte à côte afin de maximiser à la fois la légitimité et l'efficacité vaut la peine d'être considérée comme une explication possible de l'absence de changement essentiel entre les politiques de sécurité nationales sous Bush et Obama. Il n'existe aucune raison de principe à ce que les Etats-Unis, rejeton judiciaire du Royaume-Uni, soient préservés des grandes forces divergentes qui ont guidé l'évolution des institutions britanniques.

Comme aux premiers jours de la monarchie britannique, le pouvoir aux Etats-Unis résidait d'abord dans un jeu unique d'institutions : le Président, le Congrès et les tribunaux. Il s'agit des institutions « dignes » des Etats-Unis. Par la suite, néanmoins, un second jeu d'institutions a vu le jour afin de préserver la sécurité de la nation. Cette institution « *efficace* » – en réalité, comme nous le verrons, davantage un réseau qu'une institution – consiste en plusieurs centaines de fonctionnaires exécutifs à la tête des agences et départements de l'armée, des renseignements, de la diplomatie et de la police, dont la mission est de protéger la sécurité intérieure et internationale des Etats-Unis. Une grande part du public continue de croire que les institutions dignes du pays, établies par la Constitution, détiennent le pouvoir de gouverner. En promouvant cette impression, les deux ensembles d'institutions conservent l'adhésion du public. Cependant, en ce qui concerne la définition et la protection de la sécurité nationale, le public se trompe : l'institution efficace prend la majeure partie des décisions en la matière, loin des regards et des restrictions constitutionnelles auxquels les institutions dignes sont soumises. Bref, les Etats-Unis sont passés d'une simple présidence impériale à un système bifide, une structure gouvernementale double, où le Président même n'exerce désormais qu'un faible contrôle substantif sur la direction globale de la politique de sécurité nationale. Alors que les institutions doubles de la Grande-Bretagne ont évolué dans le sens d'une république cachée, celles des Etats-Unis ont pris la direction

inverse, vers une plus grande centralisation, un devoir de justification moindre et une autocratie émergente.

Bien entendu, les parallèles entre constitutionnalisme états-unien et britannique sont inexacts. Dans les Etats-Unis, le transfert de pouvoir n'a pas été délibéré, contrairement à ce que Bagehot sous-entendait dans le cas de la Grande-Bretagne. Les membres des institutions efficaces des Etats-Unis ne se sont pas réunis en secret avec pour sombre dessein d'arracher le contrôle de la sécurité nationale aux institutions dignes. Ce qui peut apparaître comme un parallélisme conscient dans la motivation collective de ces institutions a été, en réalité, une réponse entièrement ouverte, voire décomplexée, à des incitations profondément enracinées dans les structures légales et politiques où elles opèrent.

Pour autant, certains des moteurs d'évolution ont été semblables dans les deux pays. L'incapacité électorale, par exemple, a joué un rôle crucial. Bagehot avance qu'une tromperie organisée serait inutile et qu'on pourrait se dispenser du piège de la monarchie si la population de Grande-Bretagne était généralement bien éduquée, aisée et dotée d'une certaine intelligence politique. Il était convaincu du contraire. Les classes inférieures et moyennes étaient « étroites d'esprit, dénuées d'intelligence et de curiosité » ; un discours éclairé leur semblait « inintelligible, confus et erroné ». Bagehot écrit : « Une vie de labeur, une éducation incomplète, une occupation monotone, une carrière où les mains travaillent beaucoup et le jugement, peu » avait produit « le dernier peuple sur terre auquel [...] une nation immense accorderait jamais » un pouvoir de contrôle. Personne n'allait le leur dire, évidemment : « un peuple n'entend jamais de censure de lui-même », encore moins venant des candidats politiques. La voie du respect du public – et de la réélection – réside dans la faculté de s'en faire aimer. Du moment qu'on excite son imagination et son émerveillement, cependant, le public manifesterà de manière fiable sa déférence, sinon aux véritables dirigeants, du moins à ce que Bagehot appelle « la manifestation théâtrale » qui accompagne les dirigeants apparents. Le « spectacle magnifique » de la pompe et des ors de la monarchie enflamment l'imagination du peuple, le convainquent qu'il n'est pas à la hauteur de la grandeur qu'exige le gouvernement, et les incite à obéir.

Bien sûr, la population actuelle des Etats-Unis est bien loin des conditions dickensiennes de l'Angleterre victorienne. Cependant, les réalités de l'économie et de l'instruction restent sombres. Près de 50 millions de gens, soit plus de 16% de la population et près de 20% des enfants aux Etats-Unis, vivent dans la pauvreté. Une étude fédérale de 2009 estimait que 32 millions d'adultes dans le pays, soit un sur sept environ, étaient incapables de lire un texte plus difficile qu'un livre d'images pour enfants et incapables de comprendre les effets secondaires d'un médicament indiqués sur un flacon de pilules. Le Conseil des relations étrangères a signalé que les Etats-Unis avaient reculé de dix places dans les taux de sortie du lycée et d'université au cours des trente dernières années. Un sondage a révélé que 25% des citoyens ne savaient pas que leur nation avait déclaré son indépendance de la Grande-Bretagne. Une

étude de 2011 publiée dans *Newsweek* a révélé que 80% ne savaient pas qui avait été Président au cours de la première guerre mondiale ; 40% ne savaient pas que les Etats-Unis avaient combattu au cours de la Seconde Guerre mondiale ; 29% étaient incapables d'identifier le Vice-Président actuel des Etats-Unis ; 70% ne savaient pas que la Constitution était la loi suprême du pays ; 65% ne savaient pas ce qui s'était produit lors de la convention constitutionnelle ; 88% ne pouvaient pas identifier l'un des auteurs du *Fédéraliste*, recueil d'articles réclamant une nouvelle constitution peu de temps après l'indépendance ; 27% ne savaient pas que le Président est le chef de l'exécutif ; 61% ne connaissaient pas la longueur d'un mandat au Sénat ; 81% ne pouvaient pas nommer l'un des pouvoirs conférés au gouvernement fédéral par la Constitution ; 59% ne pouvaient pas citer le nom du président de la Chambre des représentants et 63% ne savaient pas combien de juges siégeaient à la Cour suprême. Bien plus de citoyens connaissent les noms des comiques des Trois Stooges que celui de n'importe quel membre de la Cour suprême. D'autres sondages ont montré que 71% des Américains croient que l'Iran dispose déjà de l'arme nucléaire et que 33% pensaient, en 2007, que Saddam Hussein était personnellement impliqué dans les attentats du 11 septembre. En 2006, au plus fort de l'implication dans la région, 88% des personnes âgées de 18 à 24 ans ne savaient pas localiser l'Afghanistan sur une carte ; 63% n'ont pas pu trouver l'Iraq ou l'Arabie saoudite. Les trois quarts n'ont pas su trouver l'Iran ou Israël et 70% ont été incapables de trouver la Corée du Nord. Les bulletins de « survote » de plusieurs milliers de votes, dont le nombre excédait la marge de différence entre George W. Bush et Al Gore, ont été rejetés en Floride lors des élections présidentielles de l'an 2000 car les votants n'avaient pas compris qu'ils ne pouvaient voter que pour un seul candidat.

Ainsi, il n'est pas vraiment nécessaire de recourir à une tromperie délibérée afin d'obtenir la déférence du public. Dans les Etats-Unis d'aujourd'hui comme dans la Grande-Bretagne du temps de Bagehot, un soupçon de spectacle fait toute la différence.

LE RÉSEAU TRUMANIEN

« *Le membre du gouvernement bien éduqué hait le public fruste et peu instruit* », écrit Bagehot. « *Il le trouve stupide, ignorant, agité* ». Dean Acheson, Secrétaire d'Etat du président Harry Truman, peu connu pour sa franchise brute, se laissa aller à donner une opinion semblable sur les électeurs américains : « *Si on avait une vraie démocratie et qu'on faisait ce que les gens veulent, on ferait tout le temps ce qu'il ne faut pas.* » Une opinion partagée par d'autres experts en politique étrangère, ainsi que par des membres influents du gouvernement. C'est ainsi que notre institution « *efficace* » de sécurité nationale a vu le jour.

Avant de nous pencher sur les origines et le fonctionnement actuel de ces institutions, adoptons quelques termes plus neutres, décrivant mieux leurs racines historiques. Les qualificatifs « *efficace* » et « *digne* » ont revêtu des significations différentes au fil des ans. En outre et pour rester poli, ils impliquent

des vertus qu'on ne saurait attribuer sans réserve à l'ensemble des institutions américaines aujourd'hui.

James Madison fut peut-être le principal architecte de la forme de la constitution. En hommage à son rôle fondateur, nous remplacerons « digne » par « madisonien », afin de désigner les trois branches du gouvernement fédéral établies officiellement par la Constitution, dont le rôle est de servir de garde-fous aux instruments de la sécurité étatique. Sous l'égide du système madisonien, le Congrès a reçu le pouvoir de « *lever et de financer des armées* », de « *fournir et d'entretenir une marine* », de « *faire des règles pour le gouvernement, ainsi que de réglementer les forces navales et terrestres* », de « *prévoir le recours à une milice pour exécuter les lois de l'union, supprimer des insurrections et repousser des invasions* » ainsi que de « *prévoir l'organisation, l'armement et la discipline de la milice, et le gouvernement de la partie affectée au service des Etats-Unis, réservant aux Etats, respectivement, la désignation des officiers, et l'autorité de former les forces militaires conformément à la discipline prescrite par le Congrès* ». Le commandant en chef des forces armées serait un civil : le Président. Le Président pouvait conclure des traités, mais uniquement avec les recommandations et l'agrément des deux tiers du Sénat. Aucune immunité spéciale du processus judiciaire n'a été prévue pour les militaires dans les tribunaux ayant juridiction sur « *tous les cas, en équité et en droit, se présentant en vertu de la présente Constitution, de la législation des Etats-Unis et des traités* ».

Ces dispositions constitutionnelles divisent donc le pouvoir sur la sécurité nationale. L'animation de la séparation des pouvoirs est une théorie bien connue. Madison était convaincu que la division de l'autorité parmi les trois branches du gouvernement entraînerait les membres de chacune des trois branches à chercher à étendre leurs capacités, mais aussi à repousser les tentatives d'appropriation de leur pouvoir. Il en résulterait un équilibre qui contrerait la montée d'un pouvoir despotique et centralisé. Cependant, l'architecture de la Constitution ne serait pas suffisante. Le gouvernement envisagé par Madison n'était pas une machine qui procéderait à son auto-examen. Au cœur de l'efficacité de ces garde-fous et de cet équilibre se trouvait la vertu civique : un électorat informé et engagé. La vertu des occupants au pouvoir reposerait sur l'intelligence et le sens public de ceux qui les y auraient mis. Sans vertu civique, l'équilibre gouvernemental des pouvoirs s'effondrerait. Cela est le modèle madisonien.

Le président Harry S. Truman, plus que tout autre Président, est responsable de la création de l'appareil de sécurité nationale « *efficace* ». Au cours de son mandat, le Congrès a adopté la National Security Act (loi sur la sécurité nationale) de 1947, qui a unifié l'armée sous un nouveau Secrétaire de la Défense, établi la CIA, créé les Joint Chiefs of Staff (Chefs des armées adjoints) modernes et mis en place le National Security Council (Conseil de sécurité nationale). Il a également mis sur pied la National Security Agency (Agence de sécurité nationale), censée à l'époque surveiller les communications à l'étranger. Le rôle de Truman a été estimé décisif par ses partisans comme par ses détracteurs. En hommage à son rôle fondateur, nous emploierons le terme

« trumanien » à la place d'« efficace », afin de désigner le réseau de plusieurs centaines de hauts fonctionnaires dans l'armée, les renseignements, la diplomatie et les forces de l'ordre de la branche exécutive responsables de l'élaboration des politiques de sécurité nationale.

Origines

Les initiatives du président Truman en matière de sécurité nationale ont créé la polémique. Lors des débats, les positions libérales et conservatrices étaient, étrangement, inverses à celles qui prévalent de nos jours. A la fin des années 1940 et au début des années 1950, les libéraux au Congrès soutenaient en règle générale les tentatives de Truman de créer des institutions de sécurité nationale plus centralisées, d'après la théorie largement répandue et résumée par Michael Hogan selon laquelle « *la paix et la liberté étaient indivisibles, la puissance des Etats-Unis devait être mobilisée au nom de la démocratie 'où qu'elle soit' et la tradition devait céder le pas à cette responsabilité nouvelle* ». Le sénateur du Minnesota Hubert Humphrey, par exemple, rejetait les objections sur la constitutionnalité des nouveaux arrangements : « *C'est une chose que d'avoir des disputes juridiques sur qui détient le pouvoir* » disait-il, mais une autre que de lier les mains au Président, qui tentait de traiter avec un Etat totalitaire capable d'agir vite. Staline pouvait frapper mortellement à tout moment, rappelait le Sénateur : « *le temps des amabilités et des formalités de déclaration de guerre est passé* » Dans ces conditions, « *il est difficile de dire [...] quand la guerre commence et quand elle finit* ». Le sénateur Paul Douglas, de l'Illinois, a soutenu que la puissance militaire des Etats-Unis devrait soutenir la démocratie « *en tout lieu* ». Une agression laissée sans réponse ne mènerait qu'à d'autres agressions, selon lui, nécessitant que les Etats-Unis passent à une attitude de disponibilité militaire permanente.

Les conservateurs au Congrès, quant à eux, avaient peur que le nombre accru d'employés affectés à la sécurité nationale, le recours à des solutions militaires pour traiter des problèmes internationaux et les efforts de centralisation des décisions de sécurité nationale représentent une menace pour les institutions démocratiques et le principe de la prédominance civile. Par exemple, le sénateur républicain du Wyoming, Edward V. Robertson, s'inquiétait de ce que les consolidations militaires de Truman ne constituent la création de forces générales « *à l'état embryonnaire* » semblable à celui de la Wehrmacht en Allemagne. Selon lui, une nouvelle agence de renseignements nationale pourrait devenir une « Gestapo » américaine. Le sénateur républicain du Dakota du Nord, William Langer, ainsi que ses alliés, pensaient que la menace soviétique était exagérée. Le véritable ennemi, selon eux, était le Pentagone, où « *les dirigeants militaires avaient un appétit insatiable pour plus d'argent, plus d'hommes et plus de pouvoir, quel qu'en soit le coût pour la démocratie* ». Les conservateurs ont invoqué le spectre d'un « Etat-garnison », un « Etat-policier » et un « Etat d'esclavage » dirigé par des « bureaucrates avides de pouvoir », créant une « caste militaire permanente ». La républicaine de New York au Congrès, Katherine St. George, rappelant le discours d'adieu de Washington,

prédisait la possibilité d'une domination militaire de la direction civile de la nation. Les sénateurs républicains de l'Ohio John Bricker et Robert Taft, ainsi qu'Homer Capehart de l'Indiana, ont voté pour limiter la taille des forces militaires actives des Etats-Unis, en partie pour mettre fin à ce qu'ils considéraient comme « *une dérive de la responsabilité du Congrès vers une élaboration des politiques par l'administration [...] qui détruirait la liberté du peuple* ». « *La vérité est que nous perdons lentement nos libertés tandis que nous nous dirigeons vers l'Etat-garnison* », a déclaré le dirigeant républicain de la Chambre des représentants, Joseph W. Martin du Massachusetts.

Truman lui-même semblait partager ces inquiétudes, du moins dans une certaine mesure. Il était « *très fortement anti-FBI* », d'après son aide Clark Clifford. Truman « *avait peur d'une 'Gestapo'* » et voulait « *garder le FBI sous contrôle* » car il le considérait « *dangereux* ». Bien qu'un officier militaire ait l'autorisation de diriger la CIA, Truman a accepté un amendement au National Security Act en vertu duquel l'Agence aurait l'interdiction d'effectuer toute « *fonction de police, de citation à comparaître, de maintien de l'ordre ou de sécurité intérieure* ». En ce qui concernait le pouvoir militaire, bien qu'il ait fallu éliminer les doublons onéreux et mettre en place une meilleure coordination, Truman avait peur qu'une délibération collective puisse mener à des responsabilités partagées et à des décisions prises en commun, résultant en une diminution de l'autorité présidentielle et un affaiblissement du contrôle civil sur l'armée. La moitié des membres du nouveau National Security Council provenant de l'armée, Truman craignait qu'il soit difficile au Président d'ignorer leurs recommandations, même s'ils n'avaient qu'un rôle de consultation. Truman était particulièrement gêné par les rivalités entre services et la pression des lobbys militaires visant à augmenter le budget de leurs services. « *Nous devons faire très attention à ce que l'armée n'outrepasse pas les limites économiques en matière d'affaires intérieures* », écrivit-il. Il pensait également que « *la plupart d'entre eux aimeraient revenir au pied de guerre* ». Néanmoins, il considérait le nouvel appareil de sécurité comme nécessaire afin de restreindre l'armée tout en améliorant la capacité des Etats-Unis à répondre à la menace soviétique rampante. La Commission Hoover avait émis en 1949 un avertissement selon lequel les chefs adjoints en étaient venus à agir « *quasiment selon leurs propres lois* » et « *le contrôle civil centralisé existait à peine* » dans certains services militaires. Les conflits internes entre services en étaient venus à saper la défense de la nation. Truman pensait que sa nouvelle architecture nationale de sécurité était le meilleur pari pour stimuler la capacité à répondre aux menaces de sécurité tout en préservant les institutions démocratiques que les organisations militaires et de renseignement fraîchement instaurées étaient censées protéger.

Fonctionnement

Soixante ans plus tard, du haut de ses institutions nationales de sécurité, un réseau intragouvernemental né de ce que Truman a créé prend désormais en charge le véritable travail d'empêcher le pays, pour reprendre les termes d'Acheson, de « *mal tourner* ». L'étude phare du *Washington Post* en 2011 sur

la création moderne de Truman, la « Top Secret America », a identifié quarante-six agences et départements fédéraux engagés dans des tâches confidentielles de sécurité nationale. Leurs missions vont de la collecte et l'analyse de renseignements à la guerre, les cyber-opérations et le développement d'armes. Près de 2 000 sociétés privées viennent appuyer ce travail, qui a lieu dans plus de 10 000 implantations aux Etats-Unis. La taille de leurs budgets et de leurs effectifs est largement confidentielle, mais il est clair qu'elle est énorme : des dépenses annuelles totales de près d'un milliard de dollars et des millions d'employés. Henry Kissinger a écrit que « *le cauchemar de l'Etat moderne est l'énormité de la bureaucratie, et le problème est d'y insuffler de la cohérence et une structure.* »

Cependant, la cohérence et la structure doivent provenir largement de la bureaucratie elle-même. Les présidents ne peuvent recruter qu'entre 3 000 et 4 000 personnes (y compris les fonctionnaires attachés à la politique nationale). Des 668 000 employés civils dans le Département de la Défense et les agences associées en 2004, seuls 247 avaient été nommés par des politiques. Plusieurs centaines de décideurs politiques doivent donc être recrutés parmi la bureaucratie de sécurité nationale afin de la superviser et de la diriger. Ils incluent, sans s'y limiter, les assistants personnels du Président, pour un total d'environ 175 employés du National Security Council. Ce sont « *les employés les plus puissants de Washington* ». Parmi ce groupe plus vaste de décideurs politiques de sécurité nationale englobant le National Security Council se trouvent des carriéristes, ainsi que des « *gens de passage* » : employés nommés par des politiques, universitaires, analystes des *think tanks*, officiers militaires et autres fonctionnaires des agences exécutives.

Ces fonctionnaires, qui sont plusieurs centaines, constituent le réseau trumaniens des Etats-Unis. Ils siègent au pinacle de ce que le professeur Jack Goldsmith a appelé « *la culture de sécurité nationale étroitement liée de Washington* ». Après avoir passé leur carrière à rédiger ce qu'ils n'ont pas signé, ils signent enfin ce qu'ils n'ont pas rédigé. On ne les conduit pas encore au travail en voiture noire, mais ils n'en sont pas loin. Ils auront visité Kaboul plutôt que l'Oklahoma. Ils ne visitent les coins reculés de l'intérieur des Etats-Unis que pendant les jours fériés et encore. Ils apparaissent rarement à la télévision et ne cherchent ni la célébrité ni l'argent. Les visites scolaires ne passent pas par leurs bureaux. S'ils se réveillent la nuit, ils pensent aux implications du prochain ver informatique, pas aux rendements des bons du Trésor sur dix ans. La réussite consiste à participer à la grande réunion, à lire la bonne note de service, à faire partie de la grande décision. Les trumaniens attirent peu l'attention, mais ont un pouvoir immense qu'on ne remarque pas.

Contrairement aux « *meilleurs et aux plus brillants* » de jadis, les trumaniens ne participent pas aux grandes décisions à cause de leur richesse, de leur famille ou de leur éducation d'élite. La plupart n'a aucun filet de sécurité financier ou social pour les rattraper en cas de chute. Ils sont « dans le secret » parce qu'ils sont intelligents, travailleurs et fiables, ce qui signifie, entre autres, peu susceptibles de faire honte à leurs supérieurs. La subtilité ou la force intellectuelle

qui leur fait défaut est compensée par leur jugement. Les trumaniens sont attirés vers leur travail par l'amour du pays. Cependant, il y a aussi l'adrénaline des nouvelles urgentes et secrètes, des *briefings* à la hâte dans les couloirs, des téléconférences en urgence, de la confrontation intense, de la connaissance des coulisses et, plus largement, leur pouvoir. Les décisions qu'ils façonnent en secret sont les plus cruciales du gouvernement. Ils sont semblables au Tom Tower de Trollope : « *Il est vrai qu'il ne portait pas l'hermine, ni les marques extérieures du respect du monde ; mais quelle importance intérieure il avait ! Il est vrai que son nom ne s'écrivait pas en lettres capitales [...] mais quel membre du Parlement possédait la moitié de son pouvoir ?* »

Les trumaniens sont, par-dessus tout, efficaces ou, du moins, efficaces par rapport aux madisoniens. Ils peuvent réagir rapidement. Ils savent résumer avec concision. Ils savent que leurs supérieurs ont aussi peu de temps qu'eux et ont besoin d'idées pré-digérées. Ils ne sont pas confrontés à la nécessité d'audiences, d'études avant adoption, de débats en assemblée, ni à des notes, débats oraux ou appels. Il est vrai que la procédure inter-agences prend du temps. Il faut approuver les documents et résoudre les désaccords. Pourtant, là encore, en comparaison avec les institutions madisoniennes, le réseau trumaniens est un parangon d'efficacité. Comme l'a noté Max Weber, « *la raison décisive de l'avancée de l'organisation bureaucratique a toujours résidé dans sa supériorité purement technique sur toute autre forme d'organisation* ».

Les trumaniens partagent la foi du public dans l'exceptionnalisme des Etats-Unis, mais ne sont pas des idéologues. Pour reprendre les termes de Bagehot sur l'institution analogue de la Grande-Bretagne, « *son efficacité est constante parce qu'elle ne se compose pas de partisans enflammés* ». Les trumaniens sont, par-dessus tout, pragmatiques. Ils paraissent toujours et à tout prix fiables, responsables, sérieux et désintéressés, jamais extrêmes ni sentimentaux, jamais trop en avance sur la politique ni trop arriérés, créatifs mais pas trop, jamais prévisibles ni ennuyeux et, surtout, jamais naïfs. Selon les termes de Bagehot, ils « *gardent le sens des réalités* ». Ils ne vont que « *là où ils pensent que la nation suivra* ». « *[L]a manière de les diriger – la meilleure manière, la manière établie – est d'affecter une modération illogique et étudiée* ». Leur objectif est d'être inclassables, ni partisans d'une ligne dure ou douce prévisible, soupesant les options pour elles-mêmes mais restant toujours, comme il se doit en matière de sécurité nationale, robustes.

« *Ce type d'esprit définit la réalité internationale comme fondamentalement militaire* », concluait C. Wright Mills. John Kenneth Galbraith évoquait le conseil amical de McGeorge Bundy, Conseiller à la sécurité nationale auprès des présidents John F. Kennedy et Lyndon Johnson : « *Ken, tu t'opposes systématiquement au recours à la force. Tu t'en rends compte ?* » Galbraith explique qu'après avoir été ainsi catégorisé, il se retrouvait toujours tel un Indien d'Amérique dans les discussions relatives à la sécurité, « *tirant parfois quelques flèches dans le camp, de l'extérieur* ». Leslie Gelb, ancien président du Conseil des relations étrangères et assistant du Secrétaire d'Etat sous l'administration Carter, a expliqué plus tard son soutien initial à la seconde guerre du Golfe comme

« *symptomatique de tendances fâcheuses de la communauté de la politique étrangère, c'est-à-dire la disposition et les encouragements à approuver les guerres afin de conserver la crédibilité politique et professionnelle* ». Il faut toujours rester crédible : cette obligation n'incite pas à mener une lutte perdue d'avance et dangereuse pour sa réputation, surtout concernant une politique que le citoyen moyen considérerait comme faible. La politique en question serait la plus efficace ? Et alors ? Ce sont les apparences qui comptent et, en apparence, la politique doit sembler dure. Cette réalité s'applique aussi à l'élaboration de politiques de sécurité nationale. Vali Nasr a écrit que « *la Maison-Blanche avait toujours peur que le jeune Président démocrate soit perçu comme trop doux* ». S'opposer à la présence de l'armée en Afghanistan aurait fait passer le Président pour un faible. Au sujet du nombre des effectifs en Afghanistan, un membre du Conseil national de sécurité a déclaré : « *M. le Président, je ne vois pas comment vous pouvez défier votre chaîne de commandement militaire* ». Le directeur de la CIA, Leon Panetta, a déclaré qu'« *aucun président démocrate ne pouvait contrevenir à un conseil militaire, surtout s'il l'a demandé* ».

La propension des trumaniens à définir la sécurité en termes d'armée et de renseignement plutôt qu'en termes de politique et de diplomatie renforce une dynamique structurelle puissante, qu'on peut résumer ainsi : « *la surprotection de la sécurité nationale engendre des coûts que le réseau trumaniens peut externaliser. La sous-protection crée des coûts que le réseau doit internaliser* ». La structure d'incitations résultante encourage l'exagération des menaces existantes, ainsi que la création de menaces imaginaires.

Les trumaniens font un sacrifice mince lorsque des moyens financiers ou humains disproportionnés sont affectés à la sécurité. Les opérationnels qu'ils dirigent n'encourent pas de coûts de compensation. Ils récoltent, en revanche, les bénéfices de cette disproportion : un salaire plus élevé, plus d'employés, une autorité plus étendue, voire un risque plus faible de recevoir un blâme en cas d'attaque réussie. Pourtant, les institutions madisoniennes supportent les frais des ressources excessives allouées aux trumaniens. Le Président doit soumettre un budget incluant les impôts nécessaires. Les membres du Congrès doivent voter ces impôts. Quand vient l'heure de payer l'addition, les trumaniens se font invisibles.

Si la protection de la sécurité nationale n'est pas suffisante, pourtant, les trumaniens doivent s'en justifier. Ce sont les experts sur lesquels s'appuient les institutions madisoniennes afin de préserver la sûreté du pays. Ce sont les récipiendaires de la largesse madisonienne, prodiguée pour s'assurer que les électeurs ne blâmeront pas un travail mal fait avec leur vote. En cas de scénario catastrophe, on se tourne vers les trumaniens. Aucun trumaniens n'a envie de faire l'objet d'une commission de type 11 septembre après un échec spectaculaire. Ainsi, pour reprendre les termes de Jeffrey Rosen, ils sont « *encouragés à exagérer les risques et à se plier aux craintes du public* », « *encouragés à transmettre des menaces vagues et non confirmées de violence future, afin de se protéger des critiques* » si un autre attentat devait se produire.

En effet, un acteur purement « rationnel » dans le réseau trumanien ne peut raisonnablement pas faire grand-chose d'autre que d'exagérer les menaces. De la sorte, la dynamique politique nationale renforce le dilemme sécuritaire familial aux étudiants des Relations internationales, le dilemme auquel une nation est confrontée lorsqu'en prenant des mesures pour améliorer sa sécurité, elle menace involontairement la sécurité d'une autre nation, et voit donc sa propre sécurité en péril lorsque l'autre nation prend des mesures compensatoires. Une course aux armements inexorable et déstabilisante est donc alimentée par des acteurs nationaux rationnels en apparence, réagissant à des menaces raisonnables en apparence, autant de menaces qu'ils ont contribué à créer sans le vouloir.

Les chiffres du budget, compilés par David Sanger, reflètent la structure des stimulations dans laquelle le réseau trumanien a émergé et prospère. Au cours des dix dernières années, le budget de la défense a augmenté de 67% en termes réels. Il est désormais de 50% supérieur à ce qu'il était pour une année moyenne au cours de la Guerre froide et plus élevé que les dépenses des vingt plus grandes puissances militaires suivantes réunies. Au cours de la décennie qui a suivi les attentats du 11 septembre, les Etats-Unis ont dépensé au moins 3,3 milliards de dollars pour réagir aux attentats. Cela représente 6,6 millions pour chaque dollar dépensé par Al Qaïda afin de réaliser ces attentats.

On ne saurait dire clairement dans quelle mesure les menaces spécifiques que vise la politique nationale de sécurité d'Obama ont été exagérées : ces informations sont confidentielles. Les quelques trumaniens en position de connaître la vérité sont peu susceptibles de la divulguer.

Il n'existe aucune évaluation indépendante et fiable des menaces. Ce sont les madisoniens et non les trumaniens qui possèdent l'expertise d'évaluer les préférences du public, y compris la tolérance du public au risque, puisque ce sont eux qui écoutent les électeurs, les plaignants et les lobbyistes. Pourtant, la seule manière de savoir s'il faut se protéger davantage est de demander au même réseau trumanien, qui fournira cette protection. Si la nature exacte des dommages potentiels est incertaine, la peur des menaces est bien réelle ; elle est essentielle au maintien de la puissance du réseau des trumaniens. En effet, le moteur fondamental de la puissance trumanienne est l'urgence : l'apparence de menaces devant être réglée immédiatement, sans impliquer les institutions madisoniennes. « *Une ère entière de crise, où des décisions urgentes ont été sans cesse nécessaires* », pour citer le sénateur J. William Fulbright, a permis l'ascension du pouvoir des trumaniens. Il faut des décisions rapides, que les institutions madisoniennes peuvent malaisément prendre. Les trumaniens, eux, disposent des moyens d'action rapide. La perception des menaces, de la crise et de l'urgence a été le phénomène séminal qui a créé et entretient le double gouvernement des Etats-Unis.

Ce que Bagehot considérait comme le ciment des institutions efficaces de la Grande-Bretagne a assuré la cohésion des trumaniens au cours de cette période : la loyauté, la responsabilité collective et, surtout, le secret. « *Une*

fois qu'on l'accepte, le secret devient une drogue », a déclaré Edward Teller. Le réseau trumanien n'est pas le seul à accepter la nécessité du secret en matière d'affaires de sécurité nationale. Les institutions madisoniennes l'acceptent également. Cependant, l'opacité des trumaniens est frappante par son étendue et sa profondeur. Les trumaniens ne peuvent pas parler véritablement de leur travail avec leur famille et leurs amis, parce que la quasi-totalité en est confidentielle. Ils disposent de plusieurs autorisations de sécurité compartimentées. Leurs bureaux sont situés dans les surfaces onéreuses : le E-Ring du Pentagone, le septième étage de la CIA, le septième étage du Département d'Etat. Leurs portes sont verrouillées. A côté de leur bureau se trouvent un coffre-fort et deux ordinateurs, l'un classé secret, l'autre non. Au bout du couloir, une salle confidentielle (SCIF) accueille les réunions les plus sensibles. Les experts qu'ils consultent sont leurs collègues. L'expertise externe, quand elle est nécessaire, est difficile à trouver. Les trumaniens signent des accords de confidentialité stipulant que tout ce qu'ils écrivent au sujet de leur travail doit être examiné avant publication. Les experts externes n'ont rien signé et ne détiennent normalement aucune autorisation de sécurité : ils peuvent donc donner leur avis, mais ne sont pas dans la boucle des renseignements et connaissent peu le contexte interne de prise de décisions de l'organisation où se présentent les problèmes. Ils n'ont pas non plus de loyauté particulière envers le groupe, puisqu'ils n'en font pas partie.

Les trumaniens ont des incitations supplémentaires à garder les informations pour eux-mêmes. Ils savent qu'à Washington, l'information est synonyme de pouvoir. Ainsi, pour reprendre les termes de Jack Balkin, ils sont à la fois voraces et avares en la matière. Ils sont voraces d'informations dans le sens où ils « en prennent autant que possible » et avares car ils tentent de ne pas les révéler au public. Les critiques, concurrents et adversaires potentiels, sont privés d'informations concernant le réseau trumanien, lequel se repaît d'informations à leur sujet. Le secret des activités trumaniennes croît, tandis que la vie privée du public général diminue et que les « secrets de convenance » partagés des trumaniens les unissent.

Cette capacité des trumaniens à masquer l'identité du « décideur » est un autre facteur expliquant la longévité et la résilience du réseau. Les efforts de la presse et des comités de supervision du Congrès pour déterminer qui exactement est responsable d'une politique donnée sont facilement repoussés par le bouclier de confidentialité de la structure du réseau. Tout le monde, c'est-à-dire toute « l'équipe de sécurité nationale » étant responsable, personne n'est responsable. Le succès du réseau à éluder les questions sur le maintien de l'assistance militaire en Egypte, malgré une interdiction statutaire claire contre la continuation d'une telle aide après un coup d'Etat militaire, l'illustre bien. Voici un extrait des réponses de Jen Psaki, porte-parole du Département d'Etat, s'adressant à la presse le 26 juillet 2013 : « Question : 'Qui, en fin de compte, a pris la décision de ne pas faire de détermination ?' Mme Psaki : 'Eh bien, il existe bien sûr une dimension juridique et notre service juridique y a joué un grand rôle et cela a fait l'objet de discussions et d'un accord dans le

processus interagences.’ Question : ‘Mais qui a pris la décision ? Quand même, quelqu’un doit bien être responsable. Du temps de Harry Truman, c’était lui qui assumait la responsabilité. Ici, est-ce que c’est le Président, le Secrétaire, le Conseiller juridique du Département ou quelqu’un d’autre ? Qui a pris la décision ?’ Mme Psaki : ‘Eh bien, je ne vais pas dire qui était où et faisait quoi et qui étaient toutes les personnes impliquées.’ Question : ‘Ce n’est pas ce que je demande. Je demande qui a pris la décision.’ Mme Psaki : ‘Cette décision a fait l’objet d’un consensus par l’équipe nationale de sécurité. Au-delà de ça, je ne vais pas... Je n’en sais pas plus.’ Question : ‘Pourquoi avez-vous peur de dire qui a pris la décision ?’ Mme Psaki : ‘Je n’ai peur de rien, Arshad. C’est juste que... Je ne vais pas rentrer dans les détails pour vous.’ »

Malgré sa cohésion, le réseau trumanien est étonnamment amorphe. Il n’a pas de chef. Il n’est pas monolithique. Il n’a pas de structure formelle. Les frontières de son adhésion sont floues. En son sein, on retrouve les mêmes fissures et rivalités organisationnelles, philosophiques et personnelles que dans toutes les bureaucraties. On a dit que l’esprit militaire n’existait pas, mais cela n’est pas vrai. Mills a saisi l’état d’esprit militaire : dans l’armée, il existe « *un désir intense, trop profondément enraciné pour qu’on l’étudie, de se conformer, de ne pas se distinguer, ne pas perdre la face devant les inférieurs et par-dessus tout de ne pas présumer avoir le droit de perturber les arrangements de la chaîne de commandement* ». Fonctionnant sous l’ombre vaste de l’armée, le réseau trumanien n’a que peu de débats internes. L’étendue de ses désaccords internes est minuscule, telles les divergences d’opinion sur la bonne largeur de cravate. Cette mentalité conformiste se reflète aux échelons supérieurs. Bob Woodward a fait un rapport sur la réaction à la question du président Obama quand il s’est assis à la même table que dix-huit conseillers stratégiques supérieurs pour la deuxième réunion de l’étude stratégique Afghanistan-Pakistan. « *Le Président a demandé : ‘Quelqu’un pense-t-il que nous devrions quitter l’Afghanistan ? Tout le monde s’est tu. Ils l’ont regardé. Personne n’a rien dit.* » L’anecdote n’a rien d’exceptionnel. Brad Berenson, ancien conseiller associé de l’administration Bush, explique : « *Ce que tout le monde sait sans oser le dire, c’est que le gouvernement des Etats-Unis a des intérêts institutionnels permanents, qui ne changent pas d’une administration à l’autre et qui dictent presque toujours la position du gouvernement.* »

Le réseau trumanien est tout aussi peu susceptible de proposer de nouvelles politiques que d’en abandonner d’anciennes. La norme fondatrice des trumaniens est la stabilité et leur objectif ultime la préservation du *statu quo*. Ce *statu quo* englobe non seulement la puissance américaine mais aussi leurs propres carrières, qui progressent régulièrement et sans heurts le long des rails sur lesquels ils se sont placés. Préoccupés par l’escalade des crises, débordés de notes de services et d’e-mails, assommés de réunions, les trumaniens n’ont pas le temps de réfléchir aux fondements de leur politique. Leur activité consiste à réagir sans cesse. Il est habituel de travailler le soir et les week-ends. Leur travail ne s’arrête jamais et ne leur laisse pas le temps d’envisager les situations dans leur globalité. Ils sont englués dans les questions de tactique. Les finalités

plus vastes serviront pour leurs mémoires. Robert McNamara, se penchant sur « *l'échec à adopter une approche méthodique et rationnelle* » au cours de la guerre du Vietnam, a écrit que « *nous étions confrontés à une tempête de problèmes, les journées ne comptaient que vingt-quatre heures et nous n'avions souvent pas le temps de réfléchir convenablement* ». Ses successeurs se sont retrouvés dans un environnement tout aussi frénétique. Avec un tel cocktail de colère, de frustration, d'émotions, sans oublier la frustration mentale et physique découlant des longues heures de travail en état de crise, une politique pernicieuse mais déjà existante en vient progressivement à sembler être le choix le moins mauvais. On préserve le *statu quo* en minimisant les risques, ce qui implique de ne pas s'écarter hardiment de la trajectoire politique à long terme déjà établie. Comme l'a dit succinctement James Thomson, « *ceux qui ont pris part à une décision y développent un enjeu* ». Il vaut donc mieux aller lentement. Le risque de se ridiculiser est plus faible si on continue une politique instaurée par quelqu'un d'autre que si on défend la sienne propre. En cas d'échec, c'est quelqu'un d'autre qui perd la face. En termes économiques, les programmes sont « *indécollables* » : plus faciles à étendre qu'à diminuer.

Les trumaniens fonctionnent donc par-dessus tout en équipe. Ils répugnent à manifester ouvertement leur désaccord. Comme l'a dit un théoricien des organisations de premier plan, « *plus on s'élève, moins on peut se permettre de sortir du lot* ». Un conseiller chevronné a déclaré que parce qu'il existe « *un véritable concept d'équipe, et là où les querelles d'argent ne sont pas généralement essentielles, des opinions radicalement différentes sur la direction à prendre par une administration peuvent entraîner de graves ennuis* ». Il recommande qu'un « *nouveau Président se soucie de ce que ses hauts fonctionnaires-clefs pour la politique étrangère aient un point de vue relativement semblable sur le monde et la place des Etats-Unis* ». De même, une fois qu'une politique est définitive, les trumaniens y adhèrent, quels qu'aient été leurs désaccords antérieurs. Le dissentiment n'est pas loin du manque de loyauté et porte le risque de se voir marginalisé, surtout dans un groupe politique avec un fort esprit de corps. Comme l'a écrit Kissinger, « *servir la machine devient une occupation plus prenante que de définir son objet* ». On ne reçoit pas de crédit à défendre une position qui a été rejetée par le passé. Le plus probable est qu'un supérieur ou le supérieur du supérieur a été présent lors de la création de la politique et qu'il soit fier d'en être l'auteur. David Halberstam écrit que « *dans le gouvernement, il est toujours plus facile d'aller de l'avant avec un programme qui ne fonctionne pas que d'y mettre fin et d'avouer l'échec* ». Même ceux qui sont immergés dans le processus d'élaboration des politiques sont souvent stupéfaits par son issue. Harold Johnson, chef du personnel des armées, n'a trouvé « *aucun motif logique* » pour expliquer les recommandations permanentes de l'armée d'une escalade incrémentale de l'effort de guerre des Etats-Unis au Vietnam, même si l'armée avait du mal à concevoir une stratégie convaincante pour aboutir à la victoire.

Les trumaniens s'engagent donc davantage envers le processus qu'envers l'issue. Bagehot a écrit qu'« *il est un défaut inévitable [que] les bureaucrates se soucient davantage de routine que de résultats ; ou, comme l'a dit Burke, 'qu'ils*

pensent que la substance de l'activité n'est pas de beaucoup plus importante que les formes qu'elle prend.' [...] Des hommes ainsi formés doivent en venir à penser que la routine de l'activité n'est pas un moyen mais une fin ; à imaginer que la machine sophistiquée dont ils font partie et dont ils tirent leur dignité, soit un résultat formidable et abouti, et non un instrument mutable, en plein travail ». A un certain point, la politique au sein d'une telle structure atteint une masse critique et son attrait gravitationnel est trop fort pour qu'on y échappe, même si on est nommé par un politique et donc facilement coopté. Kissinger écrit que « *les vastes mécanismes bureaucratiques émergents développent un élan et un intérêt qui leur est propre. Il existe une tendance à l'autarcie* ». Emerge donc, comme l'a dit Goldsmith, « *une persistance dans les intérêts et la perspective de la direction de sécurité nationale, particulièrement dans la bureaucratie afférente* ».

Comme dans toutes les bureaucraties gouvernementales, la tendance est de « *s'entendre avec les autres et suivre le système* ». Pour un trumanien ambitieux, le plus sûr est de proposer la continuation d'une politique existante avant que la décision n'en soit prise : il sera alors du côté gagnant. Le changement d'une grande politique nécessite de changer beaucoup de petites politiques. De petits détails, des inconvénients peut-être, mais qui, réunis, sont source de grands tracas pour les innovateurs. Il est dangereux de suggérer certains principes de limitation : les faits peuvent échapper à cette limite et l'auteur d'une restriction qui semblait inoffensive au moment où elle a été proposée se verrait alors l'objet d'un blâme. Le mieux est l'ennemi du bien : ce lieu commun est vrai et les trumaniens le savent. Inutile de réinventer la roue, du moment qu'elle roule. Ainsi, une politique prend une vie propre, se nourrit de prudence, vit sur le terreau bureaucratique, résiste aux préférences changeantes des élus qui vont et viennent. Comme l'a dit le sénateur Franck Church, il s'agit d'une « *entreprise auto-génératrice* ». Les carriéristes, comme l'a dit le président Truman lui-même, « *considèrent les élus comme des résidents temporaires* », surtout dans le domaine de la sécurité nationale. Il suffit d'attendre leur départ. « *Souvent, dans les départements de la guerre et de la marine, les généraux et les amiraux, au lieu de travailler pour les secrétaires et sous leurs ordres, ont réussi à faire travailler les secrétaires pour eux et sous leurs ordres. Cela s'est également produit dans le Département d'Etat* ». Truman s'attendait à ce que son successeur fraîchement élu, Dwight Eisenhower, soit surpris par l'inertie bureaucratique : « *il prendra place dans son fauteuil, dira 'Faites ceci ! Faites cela !' et rien ne se passera. Pauvre Ike. Ça n'aura rien à voir avec l'armée. Il trouvera ça très frustrant* ».

Neil Sheehan a réfléchi sur les raisons pour lesquelles rien n'arriverait. Halberstam, son collègue au *Times*, s'est souvenu de l'impression que Sheehan en avait retirée, à savoir que « *le gouvernement des Etats-Unis n'était pas ce qu'il avait cru ; c'était comme s'il existait un gouvernement à l'intérieur du gouvernement, qu'il appelait 'un Etat centralisé, bien plus puissant que quoi que ce soit d'autre' [...] Il avait survécu et se perpétuait [...] Il ne fonctionne pas nécessaire-*

ment au bénéfice de la République, mais plutôt pour ses propres fins, sa propre perpétuation ; il a ses propres codes, très différents des codes publics ».

En un mot, le réseau trumanien a atteint l'autonomie. Le maintien de l'autonomie des trumaniens a dépendu de deux conditions. La première est que les institutions madisoniennes donnent l'apparence d'être responsables de la sécurité de la nation. La seconde est qu'elles ne le soient pas.

LES SOURCES DE L'ILLUSION MADISONIENNE

Pour que le gouvernement double fonctionne, les institutions madisoniennes doivent donner une apparence de responsabilité, car la puissance des trumaniens découle de leur légitimité. Des dérapages se produisent parfois, mais leurs membres maintiennent généralement la façade d'un contrôle madisonien. Sans manifestation publique de déférence envers le Président, le Congrès et les tribunaux, le réseau trumanien n'obtiendrait jamais l'obéissance. En coulisses, les madisoniens s'en remettent à eux : l'expertise technocrate et des années d'expérience sont des ressources utiles pour tout politicien. La complaisance madisonienne n'est pas seulement inévitable, elle est utile pour promouvoir des décisions éclairées.

Pour autant, l'expertise, l'efficacité et l'expérience ne suffisent pas à elles seules pour obtenir l'acceptation générale des madisoniens concernant les mesures nécessaires à une gouvernance effective. Malgré ses compétences, le réseau trumanien est encore trop « artificiel », trop peu connu pour susciter la révérence du public. Tout comme les véritables dirigeants du Royaume-Uni, les trumaniens sont à l'arrière de la « *procession splendide* » de la gouvernance selon Bagehot. Ils sont « *cachés dans des carrosses de deuxième ordre ; personne ne se soucie d'eux ni ne s'enquiert d'eux, mais on leur obéit implicitement et inconsciemment, par raison de la splendeur de ceux qui les ont éclipsés et précédés* ». Ceux qui les ont précédés sont les dirigeants apparents, les « *personnages importants* » que « *les spectateurs acclament* » ; « *c'est par eux que la populace se laisse influencer* ». Le réseau trumanien survit à l'ombre de la lumière des institutions madisoniennes. Comme les trumaniens n'obtiendraient jamais par eux-mêmes la vénération publique de rigueur, l'évolution vers le double gouvernement a été lente, par nécessité. Un changement rapide aurait été perçu, selon l'hypothèse de Bagehot, comme une « *catastrophe* » qui aurait « *tué l'Etat* ».

Les trumaniens travaillent donc avec une forte incitation à ce que les institutions madisoniennes soient brillantes, ce qui est aussi dans l'intérêt de ces dernières : leurs membres veulent être perçus par le public comme étant aux commandes du pays, pour eux-mêmes comme pour la nation. Les membres du Congrès répugnent à exhiber tout manque d'autorité qui leur donnerait l'air faible, saperait leur légitimité ou leurs chances de se voir réélus. De même, l'illusion persiste que le Président est le « décideur » des propositions des trumaniens. Après tout, les trumaniens et leurs opérations sont « sous son contrôle ». Régulièrement, on annonce qu'« il » a ordonné à « son » Secrétaire d'Etat et à

son Secrétaire de la Défense de faire ceci ou cela. La branche judiciaire continue également d'apparaître comme l'arbitre ultime de la légalité, pour son propre pouvoir comme pour celui des trumaniens. Au niveau des apparences – et ce sont elles qui priment – les intérêts sont alignés, nourris par le besoin simultané de maximiser l'expertise comme la légitimité.

Bagehot suggère que maintenir l'apparence du contrôle et donc la capacité de susciter la déférence nécessite cinq attributs : le pedigree historique, le rituel, l'intelligibilité, le mystère et l'harmonie. Ensemble, ces éléments inspirent un sens du devoir, une obligation d'obéissance ressentie par le public.

Le pedigree est le point fort des institutions madisoniennes. Le Congrès, le Président et les tribunaux, contrairement aux trumaniens, peuvent tracer leur lignée directement jusqu'aux auteurs de la Constitution, que les Américains semblent encore vénérer – dans l'ensemble. Les biographies des pères fondateurs et les témoignages de leur virtuosité apparaissent régulièrement dans les listes des *best-sellers* et des documentaires télévisés. Quelles que soient leurs lacunes, les trois branches constitutionnelles présentent un pedigree impressionnant. Elles doivent leur position aux conceptions élaborées par des personnes considérées par beaucoup comme des demi-dieux : Washington, Madison, Hamilton, Franklin et quelques autres. Beaucoup voient encore cette conception comme d'inspiration quasi divine. Le public n'est peut-être pas directement conscient de la vénération suscitée par la Constitution au fil des ans, mais participe au processus de désignation aux postes établis par cette dernière et a donc un lien émotionnel dérivé aux occupants actuels de postes révéérés de plus longtemps que de mémoire d'homme. Au moins une partie de la population sait que les premiers occupants de ces postes comptaient des figures quasi mystiques : Lincoln et Roosevelt, Webster et Calhoun, Marshall et Holmes. A divers degrés, leurs images brillent encore dans l'imagination du public et émeuvent les millions de touristes qui vont à Washington tous les ans, regardent la chaîne d'histoire et lisent les *best-sellers* historiques de David McCullough.

Le pedigree est renforcé par des rituels solennels, qui remontent eux aussi aux premiers jours de la République. La cérémonie grandiose de l'inauguration présidentielle confirme aux électeurs que l'identité du Président et ses politiques reflètent leur propre choix. Le discours de l'Etat de l'Union suggère que ce sont les représentants du peuple au Congrès qui approuveront ou désapprouveront les propositions du Président. Un galimatias obscur de latin et de termes juridiques évoque une Cour suprême perchée sur son trône telle une Pythie, proférant des jugements de Salomon d'après des principes intemporels, une doctrine ésotérique et des précédents limitant toutes les institutions, madisoniennes comme trumaniennes. De la marche musicale « Hail to the Chief » à la proclamation « Oyez, Oyez, Oyez » qui marque l'ouverture des séances de la Cour suprême le premier lundi d'octobre, on perpétue l'illusion que rien n'a changé depuis la Fondation des Etats-Unis. Tout est tel qu'il doit être et les institutions madisoniennes siègent sur leur trône.

L'une des raisons pour lesquelles le public pensait qu'il suffisait à Eisenhower de claquer des doigts pour changer le cours des politiques, c'est-à-dire que les institutions madisoniennes sont telles qu'elles le paraissent, est que ces institutions sont intelligibles. Inutile d'être particulièrement malin pour comprendre que les trois branches servent à faire, exécuter et interpréter les lois. Pour citer Bagehot, ce sont des « *idées faciles* » : « *tout le monde peut les comprendre et personne ne peut les oublier* ». Un manuel d'éducation civique pour enfants de 10 ans peut faire comprendre le travail des madisoniens. Le réseau trumanien, quant à lui, est tout sauf simple. Allez expliquer les frustrations du processus inter-agences à une population qui ne peut identifier le Conseil national de sécurité, encore moins sa relation aux communautés du renseignement et de la défense ou aux comités de supervision du Congrès. Même dans la mesure où il est transparent, le réseau trumanien est trop amorphe, trop byzantin, ses missions et ses relations trop compliquées, ses pouvoirs et ses limites trop obscures pour la compréhension immédiate des non-initiés.

Le mystère est la quatrième condition préalable des institutions suscitant l'obéissance. Elles doivent enflammer l'imagination populaire. Elles doivent convaincre que leurs membres ne sont pas comme le commun des mortels, qu'ils forment une classe à part, de par leurs capacités naturelles ou leur accès aux secrets. Bagehot écrivait que « *la plupart des hommes sont encouragés à supposer qu'en règle générale, les plus riches et les plus puissants sont également les plus instruits ou, comme ils disent, 'les plus malins'*. » Cela est particulièrement vrai si les « supérieurs » se présentent de manière supérieure. La population se soumet à la « *pompe théâtrale* » écrit encore Bagehot. « *Leur imagination s'incline ; ils ont le sentiment qu'ils ne sont pas égaux à la vie qui leur est révélée* ». Il est nécessaire à cette fin que les fonctionnaires madisoniens soient éloignés de la population, « *détachés* » pour citer Bagehot. La manière dont ils accomplissent leurs tâches doit être « *cachée, comme un mystère* ». Dans une certaine mesure, cela reste vrai. Ce qui se passe précisément lors des réunions dans le Bureau ovale ou à la conférence de la Cour suprême, où on décide des affaires, ou encore lors des audiences du Comité de renseignement du Sénat est nimbé de mystère.

Enfin, selon toutes les apparences, l'harmonie règne entre le réseau trumanien et les institutions madisoniennes. Cela n'est pas dû au fait que les trumaniens saluent les madisoniens d'un claquement de talons. Les trumaniens pensent que les institutions madisoniennes, pour reprendre les termes de Bagehot « *ont tendance à diminuer la simple efficacité* ». Ils savent qu'une bellicosité inutile envers d'autres nations trouve souvent son origine sur la colline du Capitole. Ils peuvent se souvenir de nombreuses (més)aventures militaires imposées par « les civils » auxquelles les stratèges du Pentagone se sont prudemment opposés. Ils ont eu l'exemple historique du sénateur McCarthy et de sa joyeuse bande, qui ont fait un carnage dans le Département d'Etat pétrifié des politiciens raisonnables et fait de la CIA un asile politique pour les experts sur la Chine. Ils savent comment, avant l'arrivée du réseau des trumaniens, les institutions madisoniennes ont compromis l'adhésion des Etats-Unis

dans la Société des Nations et ont joué dangereusement avec l'indifférence et l'isolationnisme tandis qu'Hitler étendait son ombre. Pour les trumaniens, « *la nation a dépassé ses institutions, qui la maintiennent en arrière* ». Avec Acheson, ils considèrent que les institutions madisoniennes manquent de l'expertise, de l'expérience et du sérieux requis pour préserver la sécurité de la nation. Les trumaniens ne résistent pas publiquement aux politiques des madisoniens parce qu'il faut que les institutions madisoniennes soient perçues comme auteurs des projets des trumaniens. Si le réseau trumaniens était identifié comme auteur d'initiatives telles que la surveillance de la NSA, les mines dans les ports du Nicaragua ou l'invasion de la Baie des Cochons, le risque serait de délégitimer les institutions madisoniennes, donc de saper la source du pouvoir dont dépendent les trumaniens eux-mêmes : l'approbation de l'électorat. Il est donc impératif de manifester ostensiblement l'harmonie.

Il n'est pas difficile de créer et de maintenir cette illusion. Les institutions madisoniennes vont de pair avec les politiques élaborées par les trumaniens du moment qu'elles sont populaires et, si elles le sont, elles veulent apparaître comme les instigatrices. Ainsi, avec l'autorisation de recours à la force militaire de 2001 qui a suivi les attentats à la hâte, le Congrès s'est placé de manière à recevoir le crédit des actions de revanche préparées, au su de tout le monde, par les trumaniens. Aucun des deux corps n'a intérêt à entrer en conflit avec l'autre. Une confrontation ouverte remettrait en question l'expertise des trumaniens comme l'autorité de façade des madisoniens. Si les institutions madisoniennes défiaient publiquement le réseau trumaniens, l'issue en serait incertaine et le risque serait une perte de crédibilité pour les deux, comme quand Truman a renvoyé MacArthur ou quand Obama a renvoyé McChrystal ou quand la Cour suprême a autorisé la presse à publier les très confidentiels dossiers du Pentagone ou quand le Comité Church a malmené la CIA. Le défi madisonien au programme d'interrogation renforcé de la CIA a pris fin, sans surprise, avec la décision par les madisoniens d'absoudre les trumaniens de toute responsabilité. Lors de confrontations de cet acabit, les deux jeux d'institution perdent le respect de la population dans une certaine mesure, mais au sein d'électorats différents. De même, les membres du Congrès ont des préférences politiques mais leur objectif premier est de rester en poste. Se désolidariser des trumaniens n'est pas une stratégie sage pour une longue carrière. Dans le reportage du *New York Times* sur la polémique de Benghazi était enfouie la révélation – qui n'était que le sommet de l'*iceberg* – que la Commission permanente du Congrès pour la surveillance des renseignements (House Intelligence Committee), dont les membres avaient besoin de sujets de discussion avec les journalistes concernant les attentats, avaient demandé à être préparés par David Petraeus, alors directeur de la CIA. Pour le Congrès, il vaut bien mieux « approuver » des initiatives qui, si elles ne viennent pas de lui, en donnent au moins l'impression.

* *

*

Ensemble, ces cinq éléments (pedigree historique, rituel, intelligibilité, mystère et harmonie) créent l'apparence que « le Peuple » gouverne par l'intermédiaire d'institutions établies par la Constitution. Les gens « *s'accrochent à l'idée que le gouvernement est une sorte de machine automatique, régulée par la mise en équilibre d'intérêts conflictuels* ». De même, ils sont portés à croire que l'objectif d'une élection présidentielle est de déterminer s'il faut continuer une politique existante et que, lorsqu'un nouveau Président entre en fonction, il commence avec une toile vierge. La rhétorique des campagnes présidentielles renforce cette croyance. Il n'est pas fortuit que le « changement » ait été le thème récurrent des dernières élections. Le Congrès, lui aussi, et sa position sur la politique de sécurité nationale sont perçus comme étant entièrement une fonction de la volonté du public. Si seulement la bonne personne était élue et si seulement ces bons fonctionnaires pouvaient approuver les bons juges, la politique changerait. L'attention publique est ainsi détournée des réseaux et des institutions vers les individus en poste. Ces individus sont les madisoniens. Les trumaniens, quant à eux, sont invisibles.

Des sondages d'opinion publique plus sophistiqués soulignent cette distinction essentielle. On y demande aux personnes interrogées si elles approuvent le Congrès, la Présidence et la Cour suprême en tant qu'institutions, expliquant que les « *institutions ont leurs propres bâtiments, traditions historiques, et objectifs exprimés dans la Constitution* », puis si elles approuvent les titulaires des postes, les « *occupants actuels de ces fonctions* » au sein de chaque institution. Les résultats sont frappants. Quand ce sondage bifide a été réalisé dans les années 1990, seuls 24% des personnes interrogées approuvaient les membres du Congrès, 46% approuvaient le Président (alors George W. Bush) et 73% approuvaient les membres de la Cour suprême. Cependant, l'approbation des trois institutions était massive : 88% approuvaient le Congrès, 96% la Présidence et 94% la Cour suprême. La politique est donc perçue comme une fonction du personnel plutôt que de la structure institutionnelle et le changement politique peut être accompli simplement en mettant en poste des personnes différentes. Si la politique ne change pas, ce sont les employés et non le système qu'il faut blâmer. La possibilité que la structure puisse sélectionner les individus qui s'y trouvent échappe au public. La population semble ne pas remarquer que plusieurs postes élevés de sécurité nationale restent vacants pendant des mois, sans effet perceptible sur la politique. Dans ce que comprend l'opinion publique, si les trumaniens n'agissent pas assez vite, c'est parce que le Président ne s'impose pas assez – bien que, dans le cas d'Eisenhower, il ait été le Commandeur suprême des Forces alliées en Europe, qui a dirigé le Débarquement en Normandie. Les présidents auraient dû commander avec plus de poigne. Ainsi, les détails et le fonctionnement du double gouvernement restent masqués.

Néanmoins, dans les Etats-Unis d'aujourd'hui, comme dans la Grande-Bretagne de Bagehot, « *la plupart [des gens] sait vaguement qu'il existe d'autres institutions* » impliquées dans la gouvernance, à côté de celles que la Constitution a établies. Cependant, la conception populaire d'un « *gouvernement invisible* »,

d'un « *Etat à l'intérieur de l'Etat* » ou d'un « *Etat de sécurité nationale* » est erronée. L'existence d'un réseau trumanien n'est pas secrète. L'émergence du réseau ne résulte pas d'une conspiration énorme et malveillante conçue pour déloger le gouvernement constitutionnel. L'émergence du réseau trumanien n'a pas été délibérée. Le double cadre de sécurité nationale des Etats-Unis a simplement évolué en réponse à des incitations intégrées à la structure du système, alors que cette structure réagissait aux besoins perçus de la société. Pourtant, dans l'ensemble, les Américains ne reconnaissent toujours pas l'ampleur avec laquelle les institutions madisoniennes en sont venues à formuler la politique de sécurité nationale pour la forme davantage que la substance.

L'une des explications est que ce système de double gouvernement comporte des exceptions. Bagehot pensait qu'il était essentiel au bon fonctionnement de la structure institutionnelle double de « *cachez là où commence l'un et où finit l'autre* ». La superposition est nécessaire. Il doit exister un nombre suffisant de contre-exemples pour que la population croie que si on élit quelqu'un d'autre, la ligne politique sera différente, ajoutant foi à l'idée que les véritables institutions n'ont pas perdu tout leur pouvoir dans l'élaboration de la politique de sécurité nationale. De même, les trumaniens incluent souvent certains dirigeants quasi madisoniens, tels que les secrétaires d'Etat et de la Défense, qui suscitent eux-mêmes la déférence grâce à la même pompe théâtrale commune aux institutions madisoniennes. Le Congrès, le président et les tribunaux disent parfois non aux trumaniens. Néanmoins, ils ne le disent pas assez souvent pour mettre en péril le double gouvernement. Le réseau trumanien persistant fait la politique nationale de sécurité des Etats-Unis. Les institutions madisoniennes y apportent des modifications occasionnelles. Voilà la raison principale pour laquelle cette politique reste largement la même d'une administration présidentielle à une autre.