

IRAN : QUEL CREDIT DOIT-ON ACCORDER AU REVIREMENT DU RENSEIGNEMENT AMERICAIN ?

Par Raphaël RAMOS, chercheur associé à l'ESISC

En affirmant que l'Iran avait mis un terme à son programme nucléaire militaire en 2003, la *National Intelligence Estimate* (NIE)¹ dont les principales conclusions ont été publiées à la fin du mois de novembre marque un revirement spectaculaire dans l'évaluation de la menace iranienne par les agences de renseignement américaines. Ce nouveau rapport contredit la position du président Bush qui déclarait, lors d'une conférence de presse en octobre dernier, être convaincu que le régime iranien cherchait à fabriquer des armes nucléaires². Les conclusions de la NIE réfutent également les précédentes évaluations des services de renseignement américain. En janvier 2007, le directeur du renseignement national John Negroponte expliquait devant la Commission du renseignement du Sénat que la République islamique poursuivait ses programmes d'armes de destruction massive (ADM) et était « *déterminée à fabriquer des armes nucléaires*³ ».

Il est encore trop tôt pour distinguer quelles seront les conséquences de la parution de ce rapport sur l'issue du bras de fer qui oppose Téhéran à la communauté internationale mais on peut d'ores et déjà constater qu'il crée une certaine confusion. D'une part, il éloigne la perspective d'une intervention militaire américaine en privant la Maison-Blanche de son principal argument. D'autre part, il affaiblit la politique du renforcement des sanctions défendue à l'ONU et au sein de l'Union européenne par les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni. De ce fait, il renforce le régime iranien dans son attitude de défiance vis-à-vis de la communauté internationale et des instances qui la représentent comme l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Etant donné les implications d'un tel revirement, on peut légitimement s'interroger sur le crédit qui doit être accordé à la NIE de 2007 qui contredit les précédentes évaluations américaines. Pour ce faire, il convient d'abord de présenter le concept de NIE puis de rappeler les précédentes estimations du programme nucléaire iranien faites par les agences

¹ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, National Intelligence Estimate, Office of the Director of National Intelligence, novembre 2007. http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf

² *Press Conference by the President*, Office of the Press Secretary, 17 octobre 2007. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/10/20071017.html>

³ John D. Negroponte, *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence*, Office of the Director of National Intelligence, 11 janvier 2007, p. 5. http://www.dni.gov/testimonies/20070111_testimony.pdf

américaines. Enfin, nous procèderons à un examen du nouveau rapport, des ses conclusions, des sources utilisées et de ses failles.

1. Les précédentes NIE

L'acronyme NIE a été popularisé en 2002 à la suite de la publication de l'évaluation de la menace irakienne par la communauté du renseignement américaine. Cependant, le concept de NIE est antérieur à 2002. Il date du lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

♦ Qu'est-ce qu'une NIE ?

Une *National Intelligence Estimate* est un document classifié présentant une opinion collective et consensuelle de l'ensemble des agences composant la communauté du renseignement américaine sur un sujet précis. Les jugements d'agences ne partageant pas complètement les conclusions du texte sont également inclus au rapport final. **Les NIE sont destinées prioritairement aux plus hauts responsables politiques et militaires du pays. Elles font autorité car elles constituent, théoriquement, le produit de renseignement le plus complet et le plus objectif.** Une NIE est traditionnellement réalisée à la suite d'une demande d'un décideur politique ou militaire ou encore d'un *leader* du Congrès. Sa production peut également être initiée par le *National Intelligence Council* (NIC).

Créé en 1979, le NIC est un forum de la communauté du renseignement faisant le lien entre le pouvoir politique et les différentes agences. Il est chargé d'épauler le directeur du renseignement national (*Director of National Intelligence*, DNI). Le NIC est également responsable de rédiger les NIE en consultation avec l'ensemble des seize agences de renseignement américaines. La première NIE a été réalisée en juillet 1946, avant même la création du NIC, et présentait une synthèse sur la politique étrangère et militaire de l'Union soviétique⁴.

Le processus de production d'une NIE débute lorsqu'un membre du NIC fait circuler, au sein de la communauté du renseignement, une première ébauche présentant les principaux points devant être traités. Un ou plusieurs analystes issus d'une ou plusieurs agences sont chargés de rédiger le texte de la NIE qui est soumis au NIC avant d'être diffusé à l'ensemble des agences. Les responsables de ces dernières se réunissent ensuite afin de discuter, point par point, le texte final et de déterminer le niveau de certitude de ses conclusions. Enfin, le document est soumis au DNI et au directeur de chaque agence avant d'être transmis à son destinataire⁵.

♦ La NIE de 2002 sur l'Irak

En octobre 2002, la NIE intitulée « *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction* » était consacrée à l'évaluation des différents programmes d'ADM irakiens. D'après le document de 96 pages partiellement déclassifié en 2003, le régime de Saddam Hussein disposait d'armes « *chimiques et bactériologiques ainsi que de vecteurs* » et était en mesure de se doter d'une arme nucléaire dans le courant de la décennie⁶. En tant que texte

⁴ Rédigée au sein de la future CIA, cette première NIE qui n'en portait pas encore le nom peut être considérée comme un des textes fondateurs de la politique américaine durant la Guerre froide au même titre que les écrits de George Kennan. Ce rapport présentait une vision prophétique des ambitions soviétiques en Europe et dans le monde.

⁵ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, op. cit., p. 3.

⁶ *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, National Intelligence Estimate, National Intelligence Council, octobre 2002 (déclassifié le 18 juillet 2003), p. 5.

<http://www.fas.org/irp/cia/product/iraq-wmd-nie.pdf>

présentant le jugement de l'ensemble de la communauté du renseignement américaine, cette NIE a servi de base à l'argumentation de l'administration Bush pour intervenir militairement en Irak au printemps 2003. Or, ces informations ont été démenties par les recherches effectuées consécutivement à l'intervention militaire. Aucune ADM n'a été trouvée en Irak.

La différence entre la description des programmes d'ADM irakiens et la réalité constatée sur place a mis en lumière les défaillances de l'évaluation présentée par la NIE. Ceci a soulevé la question de la qualité et de la quantité du renseignement disponible sur l'Irak ainsi que de l'indépendance et de l'objectivité de la communauté du renseignement par rapport au pouvoir politique. Les différentes commissions d'enquête créées pour évaluer les dysfonctionnements ont relevé des carences dans le domaine de la collecte. La qualité du renseignement sur les ADM irakiennes était douteuse et sa quantité était insuffisante. En ce qui concerne l'exploitation, un manque de rigueur dans l'analyse a été constaté. Sur la question d'éventuelles pressions venant de la Maison-Blanche ou du Pentagone, les conclusions des commissions sont moins unanimes. Pour deux d'entre elles, l'administration américaine n'a pas cherché à influencer le travail des agences. En revanche, selon une enquête d'un sénateur démocrate, membre de la Commission des forces armées du Sénat, le Département de la Défense aurait déformé certaines analyses afin d'appuyer la ligne de l'administration.

♦ *Les leçons de 2002*

Survenant un an après le 11-Septembre, cet « *échec sans précédent*⁷ » des services de renseignement américain a participé à l'ouverture d'un vaste débat qui a débouché sur la réforme la plus importante depuis 1947 et la création de la CIA (*Central Intelligence Agency*). Les mécanismes d'élaboration des NIE ont, à cette occasion, été revus et renforcés. Ainsi, les directeurs d'agences ayant participé à la collecte d'informations utilisées dans une NIE doivent présenter, de façon formelle, une évaluation de la crédibilité de leurs sources. De plus, chaque NIE comporte désormais une légende définissant les différents termes utilisés pour décrire la fiabilité des informations reprises. Cela va d'un « *haut degré de confiance* » à un « *faible degré de confiance* » en passant par un « *degré modéré*⁸ ». Ce rappel méthodologique, présent dans chaque NIE depuis 2005, illustre la volonté de la communauté du renseignement de se montrer plus prudente dans la présentation de ses conclusions en utilisant un vocabulaire plus précis.

Par ailleurs, la question de l'indépendance des agences et de leurs directeurs vis-à-vis du pouvoir exécutif a occupé une place centrale dans les auditions des candidats destinés à exercer d'importantes responsabilités au sein de la communauté du renseignement. John Negroponte, le général Michael Hayden et Mike McConnell ont tous évoqué, devant la Commission sur le renseignement du Sénat, leur volonté de ne pas laisser les responsables politiques interférer avec la production de leurs analyses. En janvier 2007, M. Negroponte, alors DNI, publia une directive dans laquelle il expliquait que le processus analytique devait être « *le plus transparent possible* » et que les jugements des analystes devaient être « *objectifs et indépendants de toute considération politique*⁹ ».

⁷ *Report to the President of the United States, Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, 31 mars 2005, p. 3.

http://www.wmd.gov/report/wmd_report.pdf

⁸ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, op. cit., p. 5.

⁹ Mark Mazzetti, « Latest Reports on Iran and North Korea Show a Newfound Caution Among Analysts », *The New York Times*, 2 mars 2007.

<http://www.nytimes.com/2007/03/02/washington/02intel.html>

2. Les précédentes évaluations américaines du programme nucléaire de Téhéran

Trois ans après l'évaluation erronée de la menace irakienne, la communauté du renseignement présentait ses estimations concernant les ambitions nucléaires de l'Iran. **Achevée au printemps 2005, cette NIE dont les conclusions n'ont pas été déclassifiées illustre la prudence dont les agences souhaitent désormais se prévaloir.** La dernière évaluation des ambitions iraniennes remontait à 2001. Selon la presse, cette nouvelle NIE estimait à 10 ans le délai qui séparait Téhéran de la possession d'une arme nucléaire. Pour ce qui est de l'existence d'un programme nucléaire, le document mentionne la vraisemblable existence d'activités clandestines opérées par des militaires iraniens sans pour autant les lier au développement d'armes atomiques. Le document rappelle néanmoins la détermination de l'Iran « à fabriquer des armes nucléaires ». Il rapporte enfin des incertitudes sur la volonté des dirigeants religieux iraniens de se doter d'un arsenal nucléaire¹⁰.

Cette analyse fut en partie reprise par le DNI John Negroponte dans son évaluation annuelle des menaces présentée en février 2006 à la Commission du Sénat sur le renseignement. D'après le patron des services de renseignement américain, « *l'Iran poursuit un programme clandestin d'enrichissement de l'uranium depuis près de deux décennies en violation des règles de l'AIEA et, malgré ses démentis, nous estimons que l'Iran cherche à se doter d'armes nucléaires*¹¹ ».

Les membres de la Commission de la Chambre des représentants sur le renseignement exprimèrent une position semblable pendant l'été 2006. Dans un rapport désignant l'Iran comme un défi pour la communauté du renseignement, les représentants américains sont catégoriques. « *Depuis décembre 2005, les efforts de l'Iran pour reprendre l'enrichissement de l'uranium (...), la volonté de Téhéran d'ignorer la réprobation internationale, l'isolement et les pressions économiques afin de poursuivre des activités nucléaires clandestines indiquent que l'Iran cherche à développer des armes nucléaires*¹² ». La Commission présente également une série d'arguments confirmant, selon elle, l'existence d'un programme nucléaire iranien. Le texte cite l'existence de deux programmes d'enrichissement d'uranium, le fait que Téhéran ait reconnu avoir acquis des centrifugeuses au marché noir et soit entré en contact avec le docteur A. Q. Khan, considéré comme le père de la bombe pakistanaise. De plus, le rapport rappelle que l'Iran a construit une usine destinée à produire de l'eau lourde et est en train de construire un réacteur permettant la fabrication de plutonium utilisable pour l'élaboration d'armes. Il mentionne enfin différents éléments relevés par l'AIEA entre 2003 et 2006¹³.

Dans ce qui constitue la dernière prise de position de la communauté du renseignement avant la NIE de novembre 2007, John Negroponte ne semblait pas remettre en cause l'existence d'un programme nucléaire iranien. **Dans son évaluation annuelle de janvier 2007, M. Negroponte expliquait que la menace représentée par Téhéran allait « bien au-delà de son programme nucléaire**¹⁴ ». A aucun moment, le directeur du

¹⁰ Dafna Linzer, « Iran Is Judged 10 Years From Nuclear Bomb », *The Washington Post*, 2 août 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/01/AR2005080101453.html>

¹¹ John D. Negroponte, *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*, 2 février 2006, p. 11. http://www.dni.gov/testimonies/20060202_testimony.pdf

¹² *Recognizing Iran as a Strategic Threat: An Intelligence Challenge for the United States*, U.S. House of Representative Permanent Select Committee on Intelligence, 23 août 2007, p. 6. <http://intelligence.house.gov/Media/PDFS/IranReport082206v2.pdf>

¹³ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁴ John D. Negroponte, *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence*, Office of the Director of National Intelligence, 11 janvier 2007, p. 6.

renseignement national n'a évoqué la possibilité d'une suspension du programme nucléaire iranien.

3. La NIE de novembre 2007

A l'exception de la NIE de 2005 qui émettait quelques réserves, les jugements de la communauté du renseignement laissaient à penser que l'existence d'un programme nucléaire iranien était acquise. C'est pourquoi la révélation de sa suspension invite à un examen approfondi des conclusions du nouveau rapport, des sources utilisées et des éventuelles failles présentes dans le document.

♦ *Les principales conclusions sur le programme nucléaire iranien*

Le rapport rendu public le 2 décembre dernier présente les conclusions des seize agences de renseignement américaines concernant le programme nucléaire iranien. Composé de neuf pages, dont cinq présentent la méthodologie employée, ce texte est un résumé non classifié de la NIE qui, dans sa version classifiée, comporte 150 pages.

Dans ce document, **la communauté du renseignement estime « avec un haut degré de confiance que Téhéran a interrompu son programme nucléaire à l'automne 2003 »**. Et d'ajouter, « nous estimons également avec un degré de confiance moindre que Téhéran demeure, au minimum, ouvert à l'idée de développer des armes nucléaires¹⁵ ». **Selon les services de renseignement américains, le programme nucléaire n'avait, à l'été 2007, pas repris.** Cette décision est analysée comme une conséquence directe des pressions de la communauté internationale.

Toutefois, les agences américaines jugent que le régime iranien dispose des capacités scientifiques, techniques et industrielles pour fabriquer une arme nucléaire s'il le désirait. Dans cette hypothèse, Téhéran serait capable de produire suffisamment d'uranium hautement enrichi pour la fabrication d'une arme entre 2010 et 2015. Par ailleurs, le rapport mentionne que l'Iran ne serait pas en mesure de produire une quantité suffisante de plutonium avant 2015¹⁶.

♦ *Les sources utilisées*

Jusqu'à l'été dernier, le travail préparatoire des agences de renseignement ne laissait pas entrevoir le revirement qui est finalement intervenu. Plusieurs informations issues de différents types de sources ont incité les services américains à réviser leurs jugements. Il faut noter que **depuis 2005, le président Bush a ordonné aux agences américaines de redoubler d'efforts dans leurs travaux ciblant l'Iran.** Quelques mois plus tard, la CIA créa une division spéciale, composée d'analystes et d'agents de terrain, afin d'améliorer la qualité du renseignement sur l'Iran et son programme nucléaire¹⁷.

Il semble que ces efforts aient porté leurs fruits en permettant aux agences américaines de diversifier leurs sources. L'été dernier, les services américains se sont ainsi procuré des notes rapportant des conversations et des délibérations de militaires iraniens. **Ces documents font état du mécontentement de militaires se plaignant de la décision de leurs supérieurs de fermer, à la fin 2003, un site utilisé pour la fabrication de têtes nucléaires compatibles avec les missiles iraniens.** Ces notes auraient permis de

¹⁵ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, op. cit., p. 6.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁷ Joby Warrick, Walter Pincus, « Lessons of Iraq Aided Intelligence on Iran », *The Washington Post*, 5 décembre 2007.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2007/12/04/ST2007120402524.html>

réévaluer des données trouvées dans un ordinateur portable iranien que les services américains s'étaient procurés en 2005¹⁸.

Par ailleurs, la presse américaine a mentionné les interceptions de communications entre des officiels iraniens ainsi que l'acquisition d'un journal documentant les décisions de suspendre le programme nucléaire¹⁹. Du renseignement issu de sources ouvertes comme les rapports de l'AIEA et des photos de presse du site de Natanz auraient également été pris en compte par les agences américaines pour la production de cette NIE²⁰.

A la lumière de ces nouvelles informations, les seize agences ont décidé de réévaluer l'ensemble de leur renseignement sur le programme nucléaire iranien. D'après des sources internes à la communauté du renseignement, ce processus résulterait d'une volonté commune de ne pas reproduire les erreurs commises lors de l'évaluation de la menace irakienne. La parution de cette NIE aurait ainsi été retardée à trois reprises et sa réalisation aurait pris plus d'un an. Toujours dans une volonté d'appliquer les leçons tirées de 2002, la CIA aurait mis en place des « *red teams* », composées d'analystes chargés de prendre le contre-pied de la position développée dans la NIE, afin de tester la solidité de son argumentation et de ses conclusions²¹.

♦ *Les failles du rapport*

Malgré les nouvelles méthodes employées et les efforts accrus pour espionner l'Iran, ce revirement des services secrets américains doit être envisagé avec précaution. **La première leçon qui doit être tirée des estimations contradictoires des ambitions nucléaires iraniennes est que la République islamique est, dans le domaine de l'espionnage, une cible des plus difficiles.** C'est la conclusion qui avait été tirée par le président Bush en 2005 lorsqu'il demanda à ses services d'augmenter leurs efforts vis-à-vis de l'Iran. Ce sentiment semble partagé au sein de la communauté du renseignement. Selon certains officiels, la Corée du nord serait, en comparaison avec l'Iran, une « *société ouverte et transparente*²² » beaucoup plus simple à espionner.

Le rapport mentionne également les positions divergentes de l'agence de renseignement du Département de l'Energie et du NIC qui semblent plus réservés sur la question de l'interruption du programme nucléaire de Téhéran. Les deux agences expliquent leur prudence par le caractère fragmentaire du renseignement disponible sur le programme nucléaire iranien²³.

Un des aspects discutables de ce rapport concerne l'importance qui est accordée à l'analyse des intentions de l'Iran et de ses dirigeants plutôt que de ses capacités réelles. Dans une volonté de se racheter et de démontrer au monde que les leçons de la surestimation des capacités irakiennes avaient été tirées, on peut se demander si les agences américaines n'ont pas, cette fois, succombé à l'excès inverse en sous-estimant la menace iranienne. **La poursuite des activités d'enrichissement de l'uranium au mépris de la condamnation internationale et les capacités balistiques iraniennes paraissent difficilement compatible avec le « haut degré de confiance » avec lequel les**

¹⁸ David E. Sanger, Steven Lee Myers, « Details in Military Notes Led to Shift on Iran, U.S. Says », *The New York Times*, 6 décembre 2007.

<http://www.nytimes.com/2007/12/06/world/middleeast/06intel.html>

¹⁹ Greg Miller, « Anatomy of an about-face on Iran », *The Los Angeles Times*, 5 décembre 2007.

<http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-intel5dec05.O.4351000.story?coll=la-home-center>

²⁰ Randall Mikkelsen, « U.S. Iran report is no 'slam-dunk' », Reuters, 4 décembre 2007.

²¹ Greg Miller, « Anatomy of an about-face on Iran », *op. cit.*

²² Randall Mikkelsen, « U.S. Iran report is no 'slam-dunk' », *op. cit.*

²³ *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, *op. cit.*, p. 6.

agences américaines évoquent la suspension du programme nucléaire iranien. Lorsque l'on connaît les erreurs commises par le passé et le caractère opaque du régime iranien et de ses intentions, on ne peut qu'être surpris par le niveau de certitude qui accompagne les conclusions de la NIE.

Ceci nous amène directement à la question de la politisation du renseignement et aux reproches qui avaient été parfois injustement formulés à l'encontre de la communauté du renseignement en 2002. **En choisissant de rendre public ses conclusions sur le programme nucléaire iranien, on peut se demander si les services américains ne cherchent pas à s'immiscer dans le débat politique et dans le processus d'élaboration de la stratégie américaine vis-à-vis de l'Iran.** Il convient en effet de rappeler que les conclusions de la NIE ne devaient pas être publiées. Elles l'ont finalement été, au dernier moment, à la demande de la Direction du renseignement national (*Office of the Director of National Intelligence*, ODNI). De plus, la NIE attribue la suspension du programme iranien en 2003 aux pressions internationales en laissant entendre que Téhéran serait sensible à la diplomatie. Il est surprenant que les analystes américains aient oublié que deux des voisins de l'Iran, l'Afghanistan et l'Irak, avaient subi des interventions militaires américaines respectivement en 2001 et 2003. Or, par définition, l'invasion d'un Etat n'est pas un acte relevant de la diplomatie. Cette omission est pour le moins troublante et semble indiquer une volonté délibérée de la communauté du renseignement d'influer sur la politique de l'administration Bush sur le dossier iranien.

4. Conclusion

Comme nous l'avons vu, le concept de NIE date des origines de la communauté du renseignement américaine. Ces documents peuvent se révéler extrêmement justes et utiles comme cela a été le cas à propos de l'Union soviétique mais peuvent également se tromper comme à propos de l'Irak. De part leur nature consensuelle, les NIE sont un reflet de l'état, des capacités et de la compétence des agences qui participent à sa production. Leur qualité varie donc en fonction de celle du travail de l'ensemble de la communauté du renseignement.

Il n'a échappé à personne que cette dernière avait connu des difficultés en 2001 et 2002. Les causes de ces défaillances sont anciennes et complexes. Elles font aujourd'hui l'objet de l'attention du pouvoir exécutif et législatif qui a entrepris plusieurs réformes afin d'en améliorer le fonctionnement.

C'est donc une communauté du renseignement convalescente qui, depuis 2005, a présenté des estimations parfois contradictoires des ambitions nucléaires de l'Iran. Pour autant, il n'y a aucune raison de ne pas envisager avec sérieux les affirmations de la NIE concernant la suspension du programme nucléaire iranien à l'automne 2003. Ces conclusions sont en effet le fruit d'une politique de renforcement des activités de renseignement sur l'Iran engagée depuis 2005. Elles découlent également de réformes du processus d'élaboration des NIE. Les faits mentionnés dans ce rapport ne sont d'ailleurs pas contestés par des services étrangers.

En revanche, il convient de se montrer plus prudent quant à l'hypothèse d'un renoncement *définitif* de Téhéran à ses ambitions nucléaires. S'il est possible qu'en 2003, les conséquences de l'intervention américaine en Irak aient incité la République islamique à faire une pause dans son programme nucléaire, la poursuite de l'enrichissement de l'uranium et les capacités balistiques iraniennes devraient inspirer une plus grande modération dans l'interprétation des intentions de Téhéran.

