
RAYMOND W. KELLY

LA VISION INTERNATIONALE DU DÉPARTEMENT DE POLICE DE LA VILLE DE NEW YORK

117

Le 11 Septembre a changé à jamais la façon dont le département de police de la ville de New York considère sa mission et le monde qui l'entoure. À partir de 2002, nous avons entrepris des changements profonds afin d'assumer nos responsabilités dans la lutte contre le terrorisme. La défense de New York contre une nouvelle attaque terroriste dépend avant tout du développement d'une perspective stratégique internationale. Le département de police de New York ne peut se permettre d'observer les événements mondiaux passivement. Nous sommes obligés de tirer les leçons de notre passé et d'étudier les activités qui se développent bien au-delà des frontières de notre ville et de notre pays.

J'étais commissaire de police de New York lors de la première attaque terroriste dans le sud de Manhattan le 26 février 1993. Un camion chargé de bombes explosa dans le garage public du World Trade Center, tuant six personnes et creusant un trou s'étendant sur cinq niveaux en sous-sol. L'enquête qui suivit fut menée par le gouvernement fédéral en collaboration avec le département de police de New York. Elle révéla l'existence d'un réseau obscur d'extrémistes basé dans la région de New York et à l'étranger.

Six des auteurs de l'attaque furent arrêtés après que l'un d'entre eux eut essayé de récupérer l'argent laissé en garantie lors de la location du camion utilisé pour transporter la bombe. Grâce à une pièce du moteur trouvée dans les débris, nous avons découvert que le camion provenait d'un concessionnaire automobile du New Jersey. Le célèbre terroriste Ramzi Yousef, le meneur du groupe, ne fut arrêté que deux ans plus tard par les autorités du Pakistan.

Yousef avait beaucoup voyagé et avait de nombreux contacts parmi les radicaux islamistes. Son oncle était Khalid Sheikh Mohammed (KSM), le cerveau des attaques du 11 septembre. Après l'attentat de 1993 contre le World Trade Center, Yousef et KSM se retrouvèrent aux Philippines, où ils préparèrent sans succès l'Opération Bojinka, un complot visant à faire sauter douze avions commerciaux américains au-dessus de l'océan Pacifique.

À l'époque, le département de police de New York n'était tout simplement pas organisé pour enquêter sur des réseaux terroristes à l'étranger. Il était raisonnable de laisser cette responsabilité au gouvernement fédéral et de nous concentrer sur la lutte contre le crime traditionnel dans les rues de New York. Mais, huit ans plus tard survint le 11 Septembre.

118 La leçon la plus importante de cet événement est aussi la plus évidente : les États-Unis n'étaient pas préparés pour empêcher des attaques terroristes d'envergure contre le Pentagone et la plus grande ville du pays. Quatre mois plus tard, le département de police décida de se réorganiser afin de faire face à la menace terroriste. Nous ne pouvions pas remettre entièrement cette responsabilité à d'autres. Nous étions motivés, pour ce faire, par un constat indéniable : New York était et resterait une cible majeure du terrorisme islamiste mondial. Première ville des États-Unis, capitale financière et culturelle du monde, New York occupait une place centrale dans les plans d'Al-Qaïda visant à paralyser l'économie des États-Unis par une nouvelle attaque spectaculaire. Ils avaient réussi à nous frapper deux fois. Nous savions qu'ils essaieraient de nouveau.

Mais nous n'avons jamais envisagé de vaincre avec nos seules forces un ennemi aussi déterminé. Bien au contraire. Nous savions que notre coopération avec le gouvernement fédéral devrait être portée à un niveau jamais atteint auparavant et que nous devrions partager des informations comme nous ne l'avions jamais fait auparavant.

Lorsque je suis revenu au département de police de la ville de New York en tant que commissaire, en janvier 2002, une de mes premières décisions fut d'augmenter le nombre de détectives de la ville travaillant avec le FBI au sein de l'unité spéciale commune de lutte contre le terrorisme. Cette unité combine les ressources d'investigation du FBI et celles d'autres agences fédérales, de départements de police des États et des municipalités. C'est un excellent modèle de coopération inter-agences, lancé à New York en 1980, lorsque la première unité commune fut créée pour lutter contre une vague d'attaques de banques.

Le 11 septembre 2001, 17 détectives du département seulement travaillaient dans l'unité spéciale de New York. En 2002, nous avons fait

passer ce nombre à 120. Depuis lors, l'unité spéciale a été le principal canal par lequel nous avons reçu les renseignements collectés à l'étranger sur les complots terroristes concernant New York.

Même si cela a représenté un pas très important pour le renforcement de notre présence au sein de l'unité spéciale, nous savions qu'il nous fallait faire plus. Nous devons construire nos propres moyens internes pour vaincre le terrorisme.

Nous avons créé un Bureau contre-terroriste alors qu'il n'en existait pas auparavant. Au sein de cette entité, nous avons établi une section séparée responsable de la formation et de la préparation de chacun de nos 36 000 officiers pour leurs nouvelles tâches antiterroristes. Nous avons également mis en place une formation pour les agents de sécurité du secteur privé dans des domaines tels que la protection des infrastructures.

Nous avons restructuré notre agence de renseignements qui, avant le 11 Septembre, s'occupait essentiellement de la protection des dignitaires en visite. En tant que siège des Nations unies et de centaines de consulats étrangers, New York accueille un flux constant de visites de délégations étrangères de haut niveau. Et il est habituel de faire appel au département de police de New York pour renforcer les ressources des services secrets afin de protéger le président des États-Unis et d'autres dirigeants internationaux lors d'événements majeurs, tels que l'assemblée générale annuelle de l'ONU. Durant une grande partie de son existence, l'agence de renseignements de la police de New York a coordonné ce travail, tout en allouant une part plus limitée de ses ressources à la collecte de renseignements sur les criminels. À partir de 2002, nous avons redéfini nos priorités. 119

L'agence a été retirée du bureau des enquêtes et placée sous l'autorité directe du commissaire de police. Nous lui avons également donné une fonction internationale nouvelle. Si elle continuait à être responsable de la coordination de la protection des diplomates et des dirigeants mondiaux, sa mission première était désormais de collecter et d'analyser les renseignements provenant du monde entier. Pour appuyer ce travail, nous avons recruté un groupe de civils spécialisés dans l'analyse du renseignement, qui ont une formation universitaire de premier plan et une connaissance pointue des affaires internationales. Ils étudient les groupes terroristes, les régions du monde qui nous intéressent et les différents modes d'attaque.

Nous nous sommes tournés vers des dirigeants extérieurs au département de police pour nous guider dans cette nouvelle dimension de notre mission. Cela aussi représente une rupture avec le passé. Depuis

longtemps, au sein du département de police, il était de règle de nommer des commandants en uniforme pour diriger les agences opérationnelles clés. En général un tel groupe était composé de gradés de haut rang ayant une excellente expérience de service dans des domaines comme la patrouille, les enquêtes, et la gestion de la circulation. Mais pour diriger nos nouvelles fonctions en matière de renseignements et de contre-terrorisme, nous avons besoin d'individus ayant d'autres talents et d'autres points de vue. Nous avons surtout besoin de dirigeants ayant une grande expérience dans le domaine de la défense et du renseignement. Heureusement pour le département de police de New York, nous les avons trouvés.

120 Avant de rejoindre le département de police et d'en devenir le premier commissaire adjoint au contre-terrorisme, le lieutenant général Frank Libutti commandait les 90 000 marines américains déployés sur le théâtre du Pacifique. Après une carrière qui lui valut de nombreuses décorations au sein du corps des marines, il prit sa retraite pour devenir agent de liaison pour la sécurité nationale au ministère de la Défense. En 2002, il revint dans sa ville natale pour diriger notre programme contre-terroriste.

En 2005, Michael Sheehan, ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies pour les opérations de maintien de la paix, succéda au général Libutti. Sheehan avait derrière lui une éminente carrière dans le domaine de la sécurité nationale, d'abord comme commandant des forces spéciales de l'armée puis, sous le président Clinton, comme ambassadeur itinérant chargé du contre-terrorisme. Il a aussi servi au sein du Conseil national de sécurité sous la direction de Richard Clarke.

L'actuel commissaire adjoint pour le contre-terrorisme du département, le Dr Richard Falkenrath, est un chercheur spécialisé dans les questions de sécurité nationale, ancien professeur à l'École de gouvernement John F. Kennedy de l'université Harvard. Il a ensuite travaillé à la Maison-Blanche en tant qu'assistant adjoint pour la sécurité nationale auprès du président George W. Bush. Il a également dirigé la politique américaine de défense antimissile en tant que membre du personnel du Conseil national de sécurité du président, et il joua un rôle déterminant après le 11 Septembre dans la création du ministère de la Sécurité nationale.

En ce qui concerne le renseignement, le département de police de New York est fier d'avoir pu engager un des cadres les plus expérimentés de la CIA. Au cours d'une carrière de trente-cinq ans, David Cohen a dirigé à la fois les opérations clandestines et les services d'analyse de la CIA, une prouesse tout à fait inhabituelle. Commissaire adjoint au renseignement du département de police depuis 2002, il a dirigé nos efforts visant à

obtenir des informations en temps réel à la fois sur le terrorisme et sur la criminalité traditionnelle et à les transmettre aux officiers de police aussi vite que possible.

Cette mission a été grandement facilitée par le fait que nous avons envoyé des policiers du département tout autour du globe. Autant que je le sache, c'est là quelque chose qu'aucun autre département de police municipal des États-Unis n'a jamais fait.

L'idée de ce programme d'agents de liaison du département à l'étranger a été inspirée par le modèle fédéral de nomination des personnels de police auprès des ambassades et des consulats américains à l'étranger. Lorsque j'étais commissaire des services de douanes des États-Unis de 1998 à 2001, nous avons décidé d'étendre de façon significative le programme d'agent de liaison étranger de cet organisme. Nous avons augmenté le nombre de postes à l'étranger et les qualifications professionnelles des agents les occupant. Nous n'avons recruté dans ce programme que des cadres supérieurs du corps des agents spéciaux des douanes, qui ont l'habitude de mener une grande variété d'enquêtes. Nous avons également nommé, pour la première fois, des agents spéciaux auprès d'organisations internationales, comme l'Organisation mondiale des douanes, le Projet pour le bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Initiative*) et Interpol. Leurs contacts avec les gouvernements étrangers, ajoutés à leur capacité de collecter des renseignements au plus près de la source, s'avèrent être de grande utilité dans nos enquêtes portant sur des questions aussi diverses que les cartels de trafiquants de drogue, le blanchiment d'argent, le trafic illégal d'armes, la contrefaçon et les activités liées au terrorisme.

121

En 2003, nous avons essayé de mettre en place quelque chose de similaire au sein du département de police de New York, bien que nous ne disposions pas d'un réseau mondial d'ambassades où placer nos officiers de police. En revanche, nous disposions de relations toujours plus étroites avec différentes forces de police et agences de renseignements dans le reste du monde, en grande partie grâce aux contacts internationaux apportés par nos nouveaux responsables du contre-terrorisme et du renseignement. En nous appuyant sur ce réseau, et en exploitant la solide réputation internationale de la police de New York, nous avons contacté un certain nombre d'agences étrangères pour leur proposer d'adjoindre un de nos officiers à leurs propres forces. Chaque fois notre proposition a été accueillie avec enthousiasme.

Certains responsables fédéraux du maintien de l'ordre craignaient que ce programme ne vienne doubler le travail d'enquête et d'analyse

accompli par des agences comme le FBI et la CIA. Afin d'apaiser leurs inquiétudes, nous avons opéré une distinction fondamentale. Les agents de liaison du département de police de New York ne seraient pas placés au sein des ambassades ou consulats américains. Ils seraient affectés directement au sein des agences de police ou de sécurité appropriées dans la ville où ils étaient envoyés. Nos officiers travailleraient aux côtés de leurs homologues dans ces villes. Il s'agirait d'une relation étroite poste à poste, pour des missions extrêmement concrètes.

122 Nos agents de liaison ne participent à aucune enquête gouvernementale formelle qui se déroule en dehors des États-Unis, mais ils essaient de tirer des enseignements pratiques d'événements liés au terrorisme. Pour chaque attaque ou complot majeur, nous voulons connaître les tactiques spécifiques utilisées, le type d'armements et d'explosifs impliqués, le lieu où le plan a été élaboré et la nature des cibles. Nous voulons accumuler tous les détails imaginables afin d'apprendre comment mieux défendre New York contre une attaque similaire. Nous demandons à nos agents de liaison d'étudier comment les leçons apprises à propos d'une attaque pourraient s'appliquer à New York.

En décidant où affecter nos agents de liaison, nous savions qu'il nous faudrait faire des choix. Nous nous sommes tournés vers les villes dont nous pensions avoir le plus à apprendre, comme Tel-Aviv ou Amman. Nous avons cherché des municipalités qui avaient des caractéristiques similaires à New York : des capitales internationales aux populations nombreuses, diversifiées et cosmopolites, des places financières de premier plan, des attractions culturelles célèbres dans le monde entier, des systèmes de transport complexes et très fréquentés; des villes comme Londres, Paris, Madrid, Singapour et Abu Dhabi.

Toutes les villes n'ont pas été sélectionnées selon ces critères. D'autres facteurs sont intervenus. Par exemple, en tant que siège d'Interpol, Lyon est apparue comme un emplacement de choix étant donné la disponibilité d'un grand nombre d'experts dans le domaine du renseignement et du maintien de l'ordre. En choisissant des villes comme Toronto, Montréal et Saint-Domingue, nous avons pris en compte la proximité de ces centres urbains des États-Unis ainsi que l'existence de longue date d'une série de problèmes concernant les frontières et l'immigration qui pourraient avoir un impact sur New York.

Aujourd'hui, des inspecteurs et des officiers supérieurs du département de police de New York sont affectés dans onze villes autour du monde. De là, ils peuvent se rendre facilement sur les scènes d'attaques terroristes se produisant en Europe, au Moyen-Orient et en Asie.

Nous avons porté une attention toute particulière à la sélection des officiers affectés au programme de liaison. Chaque candidat est évalué de façon très rigoureuse. Pour certains lieux, notre travail est facilité lorsque nous disposons d'agents de liaison parlant couramment la langue du pays où ils sont envoyés. Le département de police de New York a la chance de disposer d'un grand nombre d'officiers bilingues. Cela découle directement d'un des points forts de notre organisation, à savoir la grande diversité de notre recrutement. Aujourd'hui, plus que jamais, la composition du département de police reflète la diversité de la ville de New York, dont 36 % de la population sont nés à l'étranger. Depuis 2002, nous avons délibérément cherché à utiliser cet avantage, en recrutant un plus grand nombre d'officiers issus des minorités et des communautés immigrées.

Ces efforts ont été couronnés de succès. Alors que, dans le passé, les officiers en uniforme du département étaient essentiellement des hommes blancs, aujourd'hui nos recrues sont en majorité issues des minorités, c'est-à-dire que nous avons plus d'officiers afro-américains, hispaniques et asiatiques que blancs. Il y a deux ans, pour la première fois, les officiers de police étaient en majorité des personnes issues des minorités. Les recrues les plus récentes comptent également des officiers nés dans différents pays, représentant des dizaines de groupes ethniques, de nationalités et de religions. 123

En plus de nous aider à travailler de façon plus efficace avec les différentes communautés que nous servons, cet accent mis sur la diversité nous a permis de mettre en place un programme linguistique qui regroupe plus de 700 locuteurs de 45 langues différentes, comme l'arabe, l'urdu, le pashtoun, le farsi, le russe, le mandarin et l'espagnol. Au-delà de ce programme linguistique spécialisé, nous disposons de milliers d'officiers et d'agents civils bilingues travaillant dans les différents quartiers de la ville.

Parmi les avantages de ce programme de liaison, le département de police de New York dispose d'agents parlant français affectés à Montréal et Paris, d'agents parlant arabe affectés à Abu Dhabi, d'officiers parlant espagnol à Madrid et Saint-Domingue et d'un officier parlant hébreu à Tel-Aviv.

Si ces compétences linguistiques représentent de nombreux avantages pratiques pour le programme, l'élément de loin le plus crucial de son succès réside dans les rapports personnels et professionnels qui existent entre nos agents de liaison et leurs homologues étrangers. Ceux-ci dépendent en grande partie de leur expérience partagée en tant

qu'officiers de police, qui va de leur début de carrière comme agent de police de quartier à l'arrestation de petits délinquants ou de criminels violents dans les centres urbains. Ces éléments essentiels du métier de policier transcendent les cultures et les nationalités et fournissent un fondement à une camaraderie et une collaboration qui n'existe nulle part ailleurs.

Il y a de nombreux exemples irréfutables de la façon dont ces collaborations internationales ont profité à notre travail de protection de la ville de New York. En 2004, lorsque des terroristes ont placé des bombes dans le métro de Madrid tuant 191 personnes, le département de police de New York a envoyé une équipe d'enquêteurs dans cette ville, sous la direction de notre agent de liaison avec Interpol à Lyon. Il avait auparavant travaillé dans l'équipe antiterroriste d'Interpol et avait 124 établi des rapports avec la police espagnole qui lui assurèrent un accès à la scène de l'attaque dans les 24 heures. Les informations en temps réel que son équipe et lui nous ont alors fournies nous ont permis d'opérer d'importantes mises au point dans nos méthodes de protection du système de transport en commun de New York.

Par exemple, nous avons appris que les terroristes avaient transporté les explosifs dans une camionnette qu'ils avaient stationnée devant une petite gare reliée à une des deux plus grandes gares de Madrid. De là ils avaient placé les bombes, dissimulées dans des sacs à dos, sur des trains se dirigeant vers le centre-ville, les faisant détoner presque toutes simultanément à l'aide de téléphones portables.

Sachant cela, nous avons immédiatement organisé des patrouilles sur toutes les principales lignes de métro et de train, examinant minutieusement toutes les camionnettes parquées près des stations et des gares. Nous avons également affecté un plus grand nombre d'officiers sur les lignes de métro afin de tenter de détecter des explosifs similaires.

En 2005, un autre agent de liaison du département de police de New York à Lyon est devenu le principal expert d'Interpol dans l'enquête concernant l'assassinat par bombe de l'ancien Premier ministre libanais Rafik Hariri à Beyrouth. Il travailla à Beyrouth pendant six mois, rassemblant des informations fort utiles sur l'attaque et sur l'expansion internationale des activités du groupe terroriste Hezbollah. Il voyagea également en Asie centrale et en Afrique, représentant le département de police de New York et Interpol dans des missions similaires.

L'enquêteur du département de police de New York actuellement affecté à la préfecture de police de Paris a passé beaucoup de temps à essayer de mieux comprendre le « terrorisme local », à savoir le processus

par lequel des résidents légaux ou des citoyens de pays occidentaux se convertissent à l'islam radical et s'engagent dans des conspirations visant à attaquer leurs propres pays. C'est un défi auquel doivent faire face de nombreuses villes européennes, y compris Paris, et nous essayons de tirer les leçons de leur expérience. Notre agent de liaison à Paris s'est également rendu en Suisse, en Belgique et en Hollande afin d'étudier ce phénomène.

Ses observations ont trouvé un écho dans un rapport très novateur publié en 2007 par deux analystes du département, spécialisés dans le renseignement civil. Intitulée « Radicalisation dans le monde occidental », l'étude examine onze cas de terrorisme local, aux États-Unis et à l'étranger et leurs similitudes. À partir de cette analyse, nous avons identifié quatre phases distinctes de radicalisation et nous en avons partagé le contenu avec les agences de maintien de l'ordre à travers le monde. Nous avons également publié le rapport sur notre site Internet, www.nyc.gov/nypd et l'avons publié en anglais, français, russe, allemand et espagnol.

125

Dans le monde entier, les agents de liaison ont développé un partenariat fructueux avec les agences de police locales pour analyser les principaux incidents terroristes. Outre les exemples mentionnés ci-dessus, ils ont également établi des rapports de première main d'incidents tels que l'attaque contre le métro de Moscou en 2004, le projet d'attaque contre trois hôtels d'Amman en Jordanie en 2005, les attentats suicides dans les transports en commun de Londres en 2005, les attaques contre une série de lignes de chemin de fer locales à Mumbai en Inde en 2006, et l'attaque par commando à Mumbai en 2008. Les agents de liaison du département de police de New York en poste à Tel-Aviv ont également visité les sites de nombreux attentats suicides en Israël, et ont utilisé leurs relations particulièrement étroites avec la police nationale israélienne pour se tenir informés des nouvelles tendances dans la manufacture et l'utilisation des explosifs.

Ces analyses minutieuses que nous menons à l'étranger sont incorporées dans le travail quotidien de contre-terrorisme pratiqué à New York. Nous pensons que cela nous donne l'avantage stratégique nécessaire pour être toujours en avance sur les terroristes. Elles justifient également nos efforts pour maintenir une perspective internationale dans notre travail.

Du fait des renseignements que nous collectons et des déclarations publiques d'Al-Qaïda et d'autres groupes affiliés, nous savons que New York demeure la cible privilégiée du terrorisme islamiste international. Depuis le 11 Septembre, la ville a été la cible de huit complots terroristes

majeurs. Parmi ceux-ci, un plan visant à faire sauter le pont de Brooklyn, ainsi que des institutions financières telles que la Bourse de New York et le siège social de Citigroup, un projet de transport d'explosifs par container à Manhattan et de diffusion de cyanure dans le métro new-yorkais.

Nous avons aussi découvert un complot de terroristes locaux visant à poser une bombe dans la station de métro de Herald Square au centre de Manhattan, un autre prévoyant de faire sauter les tunnels de trains de banlieue reliant New York et le New Jersey et à inonder *Ground Zero* dans le bas de Manhattan; un plan pour faire sauter le pipeline alimentant les avions à l'aéroport John F. Kennedy, et un autre complot de radicaux locaux qui envisageaient de poser des bombes dans deux synagogues de New York et d'attaquer un avion militaire en plein vol à l'aide d'un missile Stinger.

126 Comme le montrent toutes ces conspirations, nous ne pouvons tout simplement pas baisser la garde. Nous devons rester vigilants contre la menace terroriste jour après jour. Nous savons que c'est là une responsabilité partagée par nos partenaires dans le monde entier. Nous nous trouvons à un moment clé de la lutte contre les islamistes. Nos ennemis sont déterminés et ils élaborent chaque jour de nouvelles méthodes pour nous attaquer. Al-Qaïda continue à tisser des alliances à une rapidité alarmante avec des groupes partageant ses idées. Notre seul choix est d'essayer d'être aussi déterminés qu'eux. La communauté internationale des forces du maintien de l'ordre doit se serrer les coudes à tous les niveaux de gouvernement, elle doit développer des nouvelles formes de coopération et transcender les frontières internationales si elle veut triompher.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHEL

R É S U M É

Le 11 Septembre a changé à jamais la façon dont le département de police de New York envisage sa mission et le monde qui l'entoure. À partir de 2002, son fonctionnement a été largement modifié afin d'assumer sa responsabilité dans la lutte contre le terrorisme. La défense de New York contre une autre attaque terroriste dépend avant tout du développement d'une perspective stratégique internationale. L'article présente les différentes façons dont le département de police de New York cherche à atteindre cet objectif en mettant l'accent en particulier sur son programme de liaison internationale grâce auquel des officiers de police de la ville sont affectés auprès des forces de police de onze villes différentes en dehors des États-Unis.